

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

(n. 1)

SEDUTA DI MARTEDÌ 26 LUGLIO 1994

[Attività conoscitiva preliminare all'esame del documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-1997 (documento LVII, n. 1) ai sensi dell'articolo 118-bis, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati e dell'articolo 125-bis, comma 3, del Regolamento del Senato della Repubblica]

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI, DOTTOR GIUSEPPE CARBONE

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE
 DELLA CAMERA DEI DEPUTATI **SILVIO LIOTTA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Audizione del presidente della Corte dei conti, dottor Giuseppe Carbone:		Malvestito Giancarlo Maurizio (gruppo lega nord)	11, 17
Liotta Silvio, <i>Presidente</i>	3, 9, 10, 18, 19	Solaroli Bruno (gruppo progressisti-federativo)	10, 13
Campatelli Vassili (gruppo progressisti-federativo)	13	Valensise Raffaele (gruppo alleanza nazionale-MSI)	12
Carbone Giuseppe, <i>Presidente della Corte dei conti</i>	3, 14, 18		
Carpenedo Diego (gruppo PPI)	9	Sulla pubblicità dei lavori:	
Falomi Antonio (gruppo progressisti-federativo)	9, 18, 19	Liotta Silvio, <i>Presidente</i>	3

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Comunico che è stato richiesto che la pubblicità della seduta venga assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente della Corte dei conti, dottor Giuseppe Carbone.

Consentite che dia il benvenuto ai colleghi della Commissione bilancio del Senato ed al suo presidente, il collega Silvano Boroli. Nel corso di questa legislatura è la prima volta che queste due Commissioni hanno occasione di incontrarsi in seduta congiunta. Il nostro lavoro, come attività conoscitiva preliminare, proseguirà nei prossimi giorni con altre audizioni e si concluderà con quella del governatore della Banca d'Italia, che avrà luogo — lo ricordo a tutti — lunedì prossimo alle 17.

Desidero altresì ringraziare gli illustri ospiti che sono oggi presenti; il dottor Giuseppe Carbone, presidente della Corte dei conti, che tutti ben conosciamo, che è accompagnato dal consigliere Manin Carabba, capo dell'ufficio che si occupa dei rapporti con il Parlamento, e dal consigliere Maurizio Pala.

L'audizione odierna ha come oggetto il documento di programmazione economico-finanziaria; tuttavia, dal momento che la nostra Commissione ha all'esame il rendi-

conto e l'assestamento, ritengo che i colleghi, attraverso eventuali domande, potranno affrontare anche le tematiche relative a questi provvedimenti.

Credo che a questo punto possiamo entrare subito nel vivo dell'argomento dando la parola al presidente Carbone, che ringrazio ancora una volta per la sua presenza.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. Innanzitutto rivolgo un ringraziamento alle Commissioni bilancio della Camera e del Senato, e segnatamente al presidente Liotta ed al presidente Boroli, per l'invito a partecipare a questa audizione; invito che, personalmente ed in rappresentanza della Corte dei conti, accolgo non solo doverosamente ma molto volentieri, nella consapevolezza — anche sulla base dell'esperienza fatta — del contributo che la Corte dei conti è in grado di fornire alle conoscenze, alle valutazioni, ai lavori del Parlamento, oltre che attraverso la carta scritta, anche con questa forma ravvicinata di rapporto.

Naturalmente anche noi abbiamo preso visione del documento di programmazione economico-finanziaria appena nella scorsa settimana, al di là di anticipazioni, indiscrezioni di cui avevamo avuto notizia anche noi nelle vie informali e non impegnative, vaghe, sicché quelle che rassegnano le prime valutazioni, le prime riflessioni che su questo documento siamo stati in grado di mettere a fuoco.

Parlo al plurale perché, come d'uso, la Corte dei conti anche quando è impegnata in un'audizione del suo presidente cerca di avere alle spalle valutazioni collegiali, an-

corché in rapidissime battute: abbiamo avuto ieri pomeriggio un'adunanza delle sezioni riunite competenti proprio sui documenti di bilancio e l'avviso, le valutazioni che vi riferisco non sono solo mie personali, ma sono della Corte nel suo più elevato collegio.

Restiamo comunque a disposizione, anche dopo questa prima valutazione che vi rassegnò, per rispondere a qualche ulteriore domanda sul documento o sui documenti in qualche modo ad esso collegati.

Comincio ricordando che nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1993, presentata proprio alla fine dello scorso mese di giugno, la Corte esprimeva il giudizio che, con l'ampia manovra di finanza pubblica realizzata con la decisione di bilancio per il 1993 e con le scelte, con essa coerenti, che hanno ispirato l'adozione dei provvedimenti assunti in corso d'esercizio nel 1993 e la manovra di bilancio per il 1994, si è dato avvio nel nostro paese al processo di riequilibrio strutturale dei conti pubblici. In quella relazione si sottolineava tuttavia che il percorso da compiere per ricondurre le grandezze di finanza pubblica verso gli obiettivi di risanamento restava e resta ancora lungo e non agevole, anche in relazione alle limitate prospettive di crescita economica.

Per effetto degli interventi correttivi adottati secondo il nuovo schema definitivo del settore statale, il fabbisogno al netto della regolazione dei debiti pregressi è risultato nel 1993 pari a circa 153 mila miliardi, segnando, per la prima volta da molti anni, una diminuzione rispetto all'anno precedente sia in valore assoluto (per oltre 5 mila miliardi) sia in rapporto al PIL (9,8 per cento nel 1993 contro il 10,6 per cento nel 1992).

L'avanzo primario è stato pari a 28 mila miliardi, ben 20 mila miliardi superiore a quello del 1992. Questo è stato uno dei risultati più positivi del rendiconto consuntivo dell'anno passato. Lo scarto rispetto agli obiettivi fissati nel settembre 1992 (nota di aggiornamento del DOPEF 1993-1995) è piuttosto contenuto, rispetto a quanto accadeva negli anni precedenti, con

riguardo al fabbisogno complessivo (3.600 miliardi di « sfondamento »), ma assai più consistente se si guarda all'avanzo primario (circa 22 mila miliardi di minore risparmio).

Sullo scostamento tra risultati e obiettivi hanno influito negativamente le più sfavorevoli condizioni macroeconomiche, i minori proventi delle previste privatizzazioni ed il ridimensionamento degli effetti delle misure adottate con la legge finanziaria e con i provvedimenti collegati per il 1993. Un effetto positivo è invece da attribuire alla discesa dei tassi di interesse ben più rapida di quanto originariamente previsto (dal 15 per cento a circa l'8 per cento per il tasso sui BOT tra settembre 1992 e dicembre 1993) e al rallentamento, superiore alle attese, degli investimenti pubblici (evento favorevole al riequilibrio dei conti, ma da giudicare con preoccupazione con riguardo alla dotazione di infrastrutture e alle potenzialità economiche del paese).

Il confronto con gli altri principali paesi europei, effettuato sulla base dei conti economici delle amministrazioni pubbliche, consentiva alla Corte di porre in luce alcune significative peculiarità del caso italiano.

Primo: pressoché tutti i paesi registrano, nel corso del 1993, a differenza dell'Italia, una tendenza alla crescita del rapporto indebitamento-PIL, allo scopo di fronteggiare la fase ciclica recessiva; ma il livello italiano (poco meno del 10 per cento) resta ben più elevato di quello prevalente altrove (7,7 per cento nel Regno Unito, 5,7 per cento in Francia, 3,3 per cento in Germania).

Secondo: nessun altro paese ha segnato, nel 1993, un avanzo primario, che ha raggiunto in Italia i 39 mila miliardi contro i 28 mila miliardi del 1992 e contro i disavanzi di 400 miliardi nel 1991 e di 17 mila miliardi nel 1990.

Terzo: la crescita della pressione fiscale (imposte dirette, imposte indirette, contributi sociali ed entrate in conto capitale in percentuale del PIL) è risultata pari ad oltre 4 punti tra il 1990 e il 1993, dopo essere cresciuta, nel decennio 1980-1990, di

poco meno di 8 punti contro i 4 punti circa della media europea. Il livello raggiunto nel 1993 (44 per cento di complessiva pressione tributaria, o meglio prelievo per pubbliche entrate) allinea l'Italia alla Germania, mentre la Francia è di poco al di sopra.

Quarto: la spesa pubblica al netto degli interessi, pur incisa dagli efficaci provvedimenti di contenimento attuati negli ultimi due anni, continua ad espandersi in misura eccessiva: in termini di PIL, dal 43,7 per cento del 1991 essa è passata al 44,4 per cento del 1992 ed al 45,2 per cento del 1993. Ciò segnala la difficoltà, ma anche la necessità di proseguire l'azione di rigoroso ridimensionamento strutturale dei fattori di espansione degli oneri nei settori pubblici, in particolare nella previdenza e nella sanità.

Nel luglio 1993, in occasione della presentazione del documento di programmazione economico-finanziaria 1994-1996, la verifica delle tendenze in atto dopo l'adozione dei provvedimenti del 1992 e del maggio 1993 aveva indotto il Governo a rilevare che gli obiettivi di medio periodo non sarebbero stati conseguiti: l'avanzo primario si sarebbe annullato nel 1994, sarebbe stato poi pari a 2.800 miliardi nel 1995 e a 200 miliardi nel 1996.

Con la revisione operata dal documento di programmazione economico-finanziaria 1994-1996 (cioè quello che abbiamo alle spalle) l'obiettivo di fabbisogno del settore statale era fissato a circa 144 mila miliardi nel 1994, 128 mila nel 1995 e 106 mila nel 1996, con un avanzo primario rispettivamente di 31 mila, 46 mila e 65 mila miliardi ed un rapporto debito-PIL già in fase di stabilizzazione nel 1995 (123,3 per cento di debito) e quindi tale da consentire l'attesa inversione di tendenza, sia pure con un percorso di rientro più graduale di quello prospettato negli accordi di Maastricht.

Tale obiettivo avrebbe richiesto, sulla base delle proiezioni tendenziali (che fissavano il fabbisogno a 182.500 miliardi), una manovra correttiva pari a 38.500 miliardi. In proposito, la Corte ebbe modo di esprimere apprezzamento per la scelta di

formulare, a differenza di esperienze precedenti, un quadro tendenziale più realistico, anche se permaneva molto ampio lo scarto con gli obiettivi programmatici di medio periodo.

Si sottolineava inoltre il carattere innovativo degli interventi correttivi proposti, con particolare riguardo alla scelta di utilizzare in misura molto contenuta la leva fiscale, non compensando con maggiori imposte la riduzione della pressione tributaria conseguente al venir meno di entrate straordinarie (condono, imposta patrimoniale sui fabbricati, rivalutazione dei beni patrimoniali); alla non contabilizzazione, nella manovra correttiva del fabbisogno, dei proventi delle privatizzazioni, destinati a ridurre solo lo *stock* del debito pubblico; alla concentrazione delle misure di contenimento della spesa su provvedimenti di razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche (soprattutto centrali) e di miglioramento del loro funzionamento; alla prosecuzione delle linee di riforma e di recupero di efficienza nei settori critici della previdenza e della sanità; all'estensione al 1994 della politica di contenimento delle retribuzioni del pubblico impiego.

Gli effetti della manovra si sarebbero riflessi sul livello dei tassi di interesse, consentendo un risparmio di spesa per interessi sul debito di circa 7.500 miliardi. Ne sarebbe derivato un avanzo primario di 31.800 miliardi, sostanzialmente in linea con quello all'epoca previsto per il 1993.

Gli obiettivi indicati si basavano su proiezioni macroeconomiche per il 1994 di crescita del PIL dell'1,6 per cento e dei prezzi al consumo del 3,5 per cento: l'aggiustamento di bilancio meno intenso di quello effettuato nell'anno precedente era, dunque, imposto dalle prospettive economiche ancora segnate dalla recessione. Proprio in relazione a tale meno favorevole andamento dell'economia, il Governo spostava dal 1995 al 1996 l'obiettivo di stabilizzazione del rapporto debito-PIL.

Nella *Relazione previsionale e programmatica* del settembre scorso tali obiettivi erano confermati e nel dicembre il Governo adottava misure di intervento che,

per gli indirizzi seguiti e per le dimensioni finanziarie attese, apparivano sostanzialmente in linea con gli obiettivi programmatici del 1994.

Oltre il 40 per cento della riduzione di spese prevista era attribuito alla diminuzione di trasferimenti in conto capitale ad enti locali, aziende ed enti pubblici ed al contenimento delle spese per investimenti (nel complesso circa 11 mila miliardi). Un altro 25 per cento di risparmi era atteso dalle norme in materia sanitaria e pensionistica, mentre in tema di riforma delle amministrazioni pubbliche le numerose disposizioni innovative dirette al riordino ed alla razionalizzazione delle strutture organizzative avrebbero dovuto tradursi in risparmi di spesa che, sia pure di assai difficile valutazione, soprattutto nel breve periodo, erano stimati in circa 2 mila miliardi in materia di pubblico impiego ed in poco più di 4.500 miliardi in materia di riorganizzazione funzionale ed amministrativa, di revisione dei contratti di appalto e di fornitura della pubblica amministrazione e di riduzione degli acquisti di beni e servizi.

Sul fronte delle entrate, il maggior prelievo lordo, stimato in circa 12 mila miliardi, sarebbe stato utilizzato in parte per ridurre il fabbisogno (per circa 5.500 miliardi), mentre la parte residua sarebbe stata impiegata nella parziale restituzione del drenaggio fiscale (2.300 miliardi), per la detassazione dell'abitazione principale (circa 1.000 miliardi) e per compensare le perdite di gettito prevedibili a causa delle interazioni tra le misure di contenimento della spesa e le entrate, nonché del minor apporto dell'imposta sostitutiva per la riduzione dei tassi di interesse.

Anche quest'anno, come di consueto, già una prima verifica sull'andamento dei conti pubblici effettuata in occasione della presentazione della relazione trimestrale di cassa del marzo scorso segnalava scarti significativi rispetto agli obiettivi programmatici. Le ipotesi tendenziali di finanza pubblica venivano corrette in senso peggiorativo per tenere conto degli effetti sul fabbisogno del più sfavorevole ciclo economico (stimati in circa 17 mila mi-

liardi) e di una minore efficacia (per 5 mila miliardi) delle misure di contenimento della spesa pubblica approvate alla fine del 1993. Nel 1994, dopo cinque anni di continuo miglioramento, il saldo primario sarebbe così tornato a ridursi (con un avanzo di circa 10 mila miliardi), mentre il fabbisogno del settore statale si sarebbe attestato a 150 mila miliardi, contro i 144 mila fissati come obiettivo dal documento di programmazione economico-finanziaria 1994-1996.

Al momento di queste revisioni, tuttavia, le previsioni sui tassi inducevano ancora ad ipotizzare un andamento delle spese per interessi più favorevole di quello accolto originariamente dal documento di programmazione economico-finanziaria. In proposito, alla fine dello scorso giugno, la Corte, nella relazione sul rendiconto, non tralasciava di prospettare l'opportunità di un più attento esame delle tendenze del fabbisogno, in relazione ai segnali di ripresa economica (in via di consolidamento), ma anche alle prospettive internazionali ed interne dei tassi di interesse che denotano, invece, una preoccupante inversione di tendenza, con un ampliamento del differenziale tra l'Italia ed i principali paesi europei. Ciò allo scopo di valutare, tempestivamente, dimensioni e qualità delle politiche di aggiustamento necessarie a riportare i conti pubblici in linea con gli obiettivi di stabilizzazione definiti nei documenti programmatici.

Con riguardo al 1994, le indicazioni contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria 1995-1997 confermano, sostanzialmente, le tendenze già poste in luce nel marzo scorso (con un fabbisogno di 159 mila miliardi ed un avanzo primario di poco più di 10 mila miliardi) e forniscono elementi sulla revisione degli obiettivi programmatici. Questi ultimi sono definiti in 154 mila miliardi per il fabbisogno del settore statale ed in poco più di 15 mila miliardi per l'avanzo primario, in virtù degli effetti attribuiti alle misure di incremento delle entrate (3 mila miliardi), di contenimento della spesa previdenziale, assistenziale e sanitaria (2.300 miliardi) e, con segno opposto, dei

maggiori oneri e/o delle minori entrate derivanti dagli stessi interventi sulla spesa (300 miliardi).

Non vi sono, peraltro, nel documento di programmazione, indicazioni sufficienti a far comprendere quali misure concrete potranno essere attivate con la tempestività necessaria a rispettare la composizione della manovra correttiva esposta dal documento medesimo. Resta dunque non chiarito un importante punto di partenza del programma di riequilibrio di medio periodo dei conti pubblici: quello delle modalità di correzione dello squilibrio del 1994.

Quanto allo scenario di medio periodo 1995-1997, la Corte si riserva di esprimere un più meditato parere sulle proiezioni tendenziali in occasione dell'annuale referito sul bilancio a legislazione vigente. Allo stato, peraltro, possono essere avanzate alcune valutazioni sull'impianto generale del documento di programmazione economico-finanziaria con riguardo sia al quadro contabile programmatico del triennio sia alle prime indicazioni che il documento offre circa gli interventi che saranno precisati al momento della presentazione della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati, cioè a settembre prossimo.

Il quadro contabile non si discosta molto da quelli presentati nei documenti di programmazione economico-finanziaria precedenti: il fabbisogno tendenziale del settore statale, nonostante le misure di contenimento adottate negli scorsi due anni, è in continua espansione: da 159 mila miliardi nel 1994, a 186 mila circa nel 1995, a 193 mila nel 1996 e a 201 mila nel 1997. Il saldo al netto degli interessi — cosiddetto saldo primario — in avanzo nel 1994, tornerebbe in disavanzo in ciascuno degli anni del triennio. La spesa per interessi — nonostante l'ottimistica ipotesi del documento di programmazione economico-finanziaria di rapida flessione dei tassi sui BOT da circa il 9 per cento attuale all'8 per cento — seguirebbe a crescere nel triennio fino a raggiungere, nel 1997, i 192 mila miliardi.

Di fronte a questo scenario tendenziale, il documento di programmazione economico-finanziaria definisce gli obiettivi e le ipotesi macroeconomiche e di finanza pubblica del programma di Governo: una crescita del PIL, in termini reali, dell'1,4 per cento nel 1994, del 2,7 per cento nel 1995, del 2,8 per cento nel 1996 e del 3,1 per cento nel 1997; una rapida discesa dell'inflazione dal 3,5 per cento del 1994, al 2,5 per cento del 1995, al 2 per cento del 1996 e 1997; il mantenimento della pressione fiscale al livello del 1994, che risulterà pertanto dell'1,7 per cento inferiore a quella del 1993; l'invarianza delle aliquote delle imposte locali e del livello delle accise; l'adeguamento delle sole detrazioni d'imposta alla crescita dei prezzi; il contenimento delle retribuzioni unitarie nel pubblico impiego — così come della spesa corrente al netto degli interessi — entro il tasso di inflazione programmato; la stabilizzazione del rapporto debito-PIL già alla fine del 1995.

La manovra proposta per conseguire gli obiettivi programmatici presenta dimensioni quantitative più ampie di quelle del precedente documento di programmazione economico-finanziaria e si propone, per il 1996, una riduzione del rapporto debito-PIL. Si tratta, infatti, di interventi che, nei loro effetti cumulati, si commisureranno a 45 mila miliardi nel 1995, a 67 mila miliardi nel 1996 e a 86 mila miliardi nel 1997. A ciò vanno aggiunti, rispettivamente, 2 mila (per il 1995), 5 mila (per il 1996) e 8 mila miliardi (per il 1997) di minori oneri per interessi derivanti dal minor fabbisogno che le misure correttive determineranno. Nel complesso, le maggiori entrate rappresentano poco più di un terzo degli interventi proposti, mentre sul fronte delle spese le misure di contenimento nei settori previdenziale, assistenziale e sanitario dovrebbero rappresentare oltre il 60 per cento degli interventi. Minori dovrebbero essere le correzioni previste per i centri di spesa decentrati, per il pubblico impiego, per l'acquisto di beni e servizi e per i trasferimenti alle imprese. Nel merito, le informazioni offerte dal

documento di programmazione economica e finanziaria consentono solo alcune prime osservazioni.

La Corte ritiene positivo che, in una fase resa più critica dalle tensioni sui mercati finanziari e dal rialzo dei tassi d'interesse, il Governo confermi l'obiettivo di stabilizzazione del debito in un breve arco di tempo all'interno di un quadro economico più favorevole. E che, a tal fine, si proponga di attuare un insieme di interventi di finanza pubblica di dimensioni rilevanti sull'intero arco del triennio 1995-1997, assegnando un ruolo prevalente a nuove correzioni della spesa corrente, in particolare della spesa pensionistica e sanitaria.

In proposito, le schematiche indicazioni circa le specifiche misure che in tali comparti dovrebbero essere assunte, configurano azioni correttive in linea con quelle suggerite dalla Corte anche nella recente relazione sul rendiconto 1993.

Vi è consenso, inoltre, sulla scelta — già adottata nel documento di programmazione economica e finanziaria dello scorso anno — di considerare « sotto la linea » i proventi attribuibili alle privatizzazioni, che hanno l'effetto di ridurre lo stock del debito ma non il fabbisogno.

Dubbi (per l'insufficienza degli elementi d'informazione) e perplessità (per la qualità delle scelte) riguardano, invece, gli interventi sulle entrate: alla poca chiarezza relativa alla « manovrina » del 1994, si aggiungono, infatti, perplessità sulla natura e sugli effetti delle azioni previste per il triennio.

Un primo elemento non positivo riguarda il ritorno all'uso di strumenti di entrata *una tantum* che, secondo indicazioni non tratte — in verità — dai documenti governativi, dovrebbero quasi coincidere con l'intera manovra fiscale per il 1995 (18 mila miliardi) a seguito dell'avvio degli accertamenti con adesione (circa 10 mila miliardi) e della seconda *tranche* del condono edilizio (5 mila miliardi).

Non è agevole comprendere quali misure consentirebbero di ottenere il gettito residuo (3 mila miliardi), soprattutto considerando l'invarianza delle aliquote delle

imposte locali e del livello delle accise prevista tra le ipotesi di base del documento di programmazione economico-finanziaria.

Non sono, inoltre, enunciate le modalità attraverso le quali le entrate *una tantum* del 1995 saranno rese permanenti nel 1996 e nel 1997: nel complesso, infatti, cumulando gli effetti degli anni precedenti, il maggior gettito previsto nel triennio risulta pari a 18 mila miliardi nel 1995, 23 miliardi nel 1996 e 30 mila miliardi nel 1997.

Un altro elemento di incertezza si collega alla previsione circa l'andamento delle retribuzioni del pubblico impiego, per le quali si assume una crescita in linea con l'inflazione programmata (pari, come si è visto, al 2,5 per cento nel 1995 e al 2 per cento nel 1996 e nel 1997).

Tali ambiziosi obiettivi di contenimento ripropongono l'esigenza di una maggiore trasparenza della spesa di personale e di un più rigoroso riscontro della copertura finanziaria degli incrementi retributivi; esigenza più volte sottolineata dalla Corte, e che assume particolare rilievo in vista della nuova stagione contrattuale e in funzione dei « tetti » assunti nel documento di programmazione economico-finanziaria.

In particolare, come sostenuto dalla Corte nella relazione sul rendiconto 1993, appare necessario che la legge finanziaria 1995 indichi l'importo massimo complessivamente destinato al rinnovo di tutti i contratti del pubblico impiego, al fine di evitare uno dei maggiori inconvenienti della precedente esperienza di contrattazione: quello per cui una serie di oneri fatti gravare, in sede di stipulazione dei contratti, sui bilanci delle regioni, degli enti locali e degli enti pubblici, sono stati successivamente « accollati » al bilancio dello Stato.

Infine, con riguardo agli interventi di ulteriore correzione della dinamica della spesa pensionistica e sanitaria, la loro incidenza effettiva sembra richiedere una adozione anticipata, rispetto alla scadenza del 30 settembre, dei provvedimenti strut-

turali, per evitare così un sovraccarico istituzionale sulla sessione di bilancio.

Sono queste le prime considerazioni della Corte dei conti a seguito dell'affrettata analisi del documento di programmazione economica e finanziaria che è stato possibile svolgere.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Carbone per la relazione svolta, particolarmente preziosa — come ha sottolineato egli stesso — per le prime analisi, impressioni, osservazioni e valutazioni e anche per le considerazioni in essa contenute. Aggiungo che abbiamo incontrato difficoltà anche noi, in quanto il documento di programmazione economico-finanziaria è pervenuto alla Commissione soltanto venerdì della scorsa settimana.

Do ora la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

DIEGO CARPENEDO. Vorrei rivolgere due domande al presidente Carbone.

Premesso che, come al solito, il problema è stabilizzare e poi ridurre il rapporto tra debito e PIL (sappiamo, però, che le previsioni possono essere addomesticate giocando su due elementi: il costo del denaro e la crescita del PIL prevista), vorrei sapere se, a parere del presidente Carbone, le previsioni del documento, di un costo del denaro dell'8 per cento e di una crescita del PIL media, nel triennio, del 3 per cento circa, siano o meno attendibili. Constato che la Corte insiste sul fatto che è necessario attuare risparmi operando principalmente sui settori della previdenza e della sanità, ciò nonostante tutti i dati dimostrino, da alcuni anni, che il nostro paese è fuori della media europea per quanto riguarda la previdenza ed il pubblico impiego, mentre per la sanità le nostre spese risultano al di sotto della predetta media. Poiché la Corte ritiene positivo il fatto che il ruolo prevalente nelle nuove correzioni di spesa pubblica riguardi i settori pensionistico e sanitario e non già quello del pubblico impiego, vorrei capire il perché di questa opinione.

ANTONIO FALOMI. A me sembra che la relazione svolta dal presidente della

Corte dei conti mostri di condividere gli obiettivi indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria, ma muova anche diversi rilievi critici sugli strumenti tramite i quali realizzare gli obiettivi stessi.

Chiedo quindi chiarimenti a proposito delle diverse annotazioni critiche avanzate. Innanzitutto, considerando che viene definita ottimistica la previsione di una riduzione dei tassi di interesse sui BOT dall'attuale 9 per cento all'8 per cento, vorrei un maggior chiarimento su questo punto, che, evidentemente, è da considerarsi tra quelli essenziali ai fini della manovra di bilancio.

Il secondo elemento riguarda quella che è stata definita una mancanza di chiarezza sulla manovra di correzione dello squilibrio 1994, nel senso che non sono indicate — credo sia stata questa la critica mossa — le modalità di correzione. Al riguardo, vorrei rivolgere una domanda sulla questione del condono edilizio, perché uno degli elementi su cui è costruita la manovra per il 1994 e per gli anni successivi attiene ad una certa previsione di entrata, sia per lo Stato sia per le amministrazioni comunali, relativa proprio al condono edilizio.

Vorrei sapere se per caso la Corte, alla luce della precedente esperienza di condono edilizio, abbia dati o indicazioni da fornire. Spesso, infatti, si ascoltano nel dibattito pubblico sulla stampa previsioni molto al di sotto di quelle normalmente ipotizzate nel momento in cui le leggi vengono varate. In questo senso è importante capire, se esistono dei dati, qual è lo scarto tra le previsioni e le entrate effettive ed anche se vi sono elementi riferiti al comparto degli enti locali, che sopportano l'onere complessivo delle misure di condono edilizio, non solo di tipo amministrativo ma anche in termini di urbanizzazione. Non vorrei che anche nel settore degli enti locali si verificasse il fenomeno, cui ha alluso il presidente della Corte dei conti nella sua relazione, relativo al contratto dei pubblici dipendenti: determinati oneri sono posti a carico degli enti locali senza un'adeguata copertura, con il risul-

tato di aggravare la condizione degli enti locali stessi e di costringere lo Stato a intervenire per ripianare le situazioni che si sono così determinate.

BRUNO SOLAROLI. Mi limito a porre tre questioni partendo dal riconoscimento del contributo di analisi e di valutazione offerto dal presidente della Corte dei conti.

La prima questione che pongo si collega alla riflessione contenuta a pagina 8 della relazione distribuita, che costituisce una conferma laddove dichiara che la spesa per interessi ipotizzata nel documento di programmazione economico-finanziaria per i tre anni (si verificherebbe una discesa dal 9 all'8 per cento nel 1995, e questo 8 per cento dovrebbe rimanere stabile nel triennio) è considerata ottimistica.

PRESIDENTE. Una ottimistica ipotesi.

BRUNO SOLAROLI. Nel recente passato si è lavorato con tassi di inflazione del 4,5 per cento e con tassi di interesse dell'ordine del 7 per cento o poco più per quanto riguarda i BOT. Oggi siamo a un tasso di inflazione del 3,5 per cento, con una previsione che discende al 2 per cento nel terzo anno di operatività del documento di programmazione economico-finanziaria, con tassi di interesse sul debito pubblico del 9 per cento, che dovrebbero scendere, secondo una previsione ottimistica, fino all'8 per cento. Lo scarto tra il tasso di inflazione e il costo del debito passerebbe pertanto da 2,5-3 punti a 6 punti.

Mi sembra che questo dato sia assai rilevante perché mette in evidenza che siamo di fronte ad una situazione nella quale quello che era stato definito l'avvio del ciclo virtuoso si è arrestato e si è invertito; anzi, corriamo il rischio di un'inversione di lunga durata. Il dato contenuto nel documento di programmazione economico-finanziaria relativamente al 1997, secondo cui dovremmo avere un tasso di inflazione del 2 per cento e pagare tassi sui BOT dell'8 per cento mi pare estremamente significativo. Questo significa che si è registrata un'inversione del ciclo, che

siamo tornati in un ciclo negativo che ovviamente ha un effetto pesante sulla distribuzione del reddito. Infatti, da un lato si è costretti ad attingere al versante delle entrate. Anche qui registriamo una novità, perché passiamo da una riduzione ad una invarianza garantita, con molti interrogativi, attraverso condoni, misure *una tantum* e così via. Dall'altro lato, si prende dal primario, cioè sanità e pensioni (altra cosa è ragionare su come razionalizzare la spesa, rendendola più equa) per trasferire risorse in direzione della rendita finanziaria. Quindi il processo distorsivo è evidente sia sul piano produttivo sia sul piano sociale.

Ho voluto richiamare questo aspetto preoccupante (ovviamente non ignoro le questioni di carattere generale e anche di ordine internazionale, che hanno un loro peso), perché lo considero il chiaro sintomo di una situazione mutata in conseguenza della credibilità del Governo.

Ma non è su questo che voglio richiamare l'attenzione della Corte dei conti, alla quale invece chiedo se, al di là di questo giudizio ottimistico sulla previsione di discesa dei tassi sui BOT dal 9 all'8 per cento, sia ipotizzabile, negli anni successivi, un processo di maggior contenimento del costo dei BOT, del costo del debito pubblico, di una forte discesa dei tassi, considerando questo scarto (che diviene del 5,2 poi del 6 per cento e così via). Chiedo quali condizioni si dovrebbero determinare perché si possa agire su questo elemento che diventa fondamentale al fine di risanare il debito pubblico in un certo modo, cioè in maniera diversa rispetto a provvedimenti che incidono solo sulle entrate e sulla spesa.

Passo alla seconda questione. Nei mesi antecedenti abbiamo tutti letto le stime sul fabbisogno complessivo relativo al 1994 operate da parte dei centri di ricerca, che hanno trovato in qualche modo conferma nella relazione trimestrale di cassa della Ragioneria, del tesoro, e che indicavano fabbisogni complessivi più ottimisti, più positivi, rispetto agli obiettivi previsti per il 1994. Oggi siamo in una fase in cui, invece (secondo quanto leggo sui giornali,

ma ascolteremo i rappresentanti dei centri di ricerca), mi pare ci si vada uniformando nel senso di prendere atto che le cause e le motivazioni che portavano alle valutazioni migliorative sono venute meno.

Su questa nuova stima del fabbisogno (159 mila miliardi, da ridurre a 154 mila con la manovra economica) non pesano da un lato l'aumento del tasso di interesse sui BOT e, dall'altro lato, anche provvedimenti presentati e licenziati senza copertura finanziaria reale? Questa è una grande questione che il Parlamento si è trovato ad affrontare nuovamente, in una dimensione così drammatica, con l'avvio della legislatura e con il nuovo Governo.

Ultima domanda: secondo voi, entrate e spese sono sottostimate?

GIANCARLO MAURIZIO MALVESTITO. Formulerò alcune domande al termine di una breve riflessione. Il documento mi sembra improntato alle linee della scuola monetarista, essendo molto attento all'aggregato monetario e al dimensionamento quantitativo dei valori. Mi sembra invece strutturalmente debole sotto il profilo di un'analisi maggiormente rivolta all'esigenza di rifondazione di un *new welfare State*, preso atto che questo *welfare State* ha di fronte gli squilibri che nel documento sono indicati.

Non ho notato tracce, nel documento che il presidente della Corte dei conti ci ha gentilmente illustrato (credo, però, che sia dovuto al poco tempo avuto a disposizione per fare un'analisi macroeconomica attenta agli aggregati in valutazione), circa i riflessi che il documento di programmazione economico-finanziaria ha sul paese reale non all'inizio ma alla fine del triennio. È ipotizzabile, con un intervento di questa natura, che il Governo sappia dare un'impronta alla fine del triennio (cioè dopo che si saranno esplicitati tutti gli effetti delle variabili e quindi dei programmi contenuti nel documento), un assetto del territorio, se vuole, del sistema Italia che non vada a scardinare gli equilibri oggi esistenti sul piano del distrutto *welfare State*? Se abbandoniamo una logica, rivisitata sullo stile italiano, dell'im-

postazione keynesiana (e non ci dimentichiamo però dell'insegnamento keynesiano, utile allo sviluppo di un quadro economico che possa a sua volta sviluppare condizioni strutturali del paese nei prossimi dieci, quindici o vent'anni), questo documento di programmazione economico-finanziaria mi sembra molto stretto, molto di breve periodo e non riesco a capire quali spazi dia allo sviluppo del paese alla fine del triennio.

Il documento ha un'impronta fortemente monetarista, direi di ispirazione friedmaniana o se vogliamo thatcheriana; in questo quadro, con una manovra molto debole in termini di controllo dei tassi d'interesse, che sono la variabile critica per il rischio di una variazione che lasciamo governare esclusivamente all'istituzione centrale, cioè alla Banca d'Italia; in questo quadro, dicevo, nel caso in cui quest'istituzione non riuscisse a controllare nel triennio tale importante strumento (il tasso di interesse), al di là del tasso che regola i mercati cioè quello sui BOT a breve, non ritiene che di fatto si produrrebbe il virus, il germe dello scardinamento del sistema?

Scorgo questo pericolo e vorrei chiedere se anche la Corte dei conti avverta tale problema. A me sembra di sì, perché nella nota che ci avete illustrato e che mi permetto di richiamare all'attenzione dei presenti, la Corte dei conti fa un'affermazione in questa direzione. Infatti, in una parte particolarmente significativa del suo documento (alla fine di pagina 6) la Corte dei conti prospetta l'opportunità di un più attento esame delle tendenze del fabbisogno « in relazione ai segnali di ripresa economica, in via di consolidamento » — e questo è tutto da definire, perché non si può dire che questa ripresa sia in fase di consolidamento; certamente abbiamo segnali di controtendenza ma altri aggregati monetari, che possiamo ricavare dagli osservatori economici nel paese, testimoniano un andamento opposto, per taluni settori — « ma anche alle prospettive internazionali e interne dei tassi di interesse, che denotano, invece, una preoccupante inversione di tendenza ». In altre parole, a

fronte di una ripresa economica da discutere, appare invece molto più chiara la prospettiva, sia internazionale sia interna, relativa ad una « preoccupante inversione di tendenza » dei tassi di interesse.

Allora, delle due l'una. O diamo per scontato che l'organismo monetario che presidia al regolamento dei flussi di capitali in Italia ma in una prospettiva legata a Maastricht — sono nuovamente rimasto perplesso nel vedere che il documento di programmazione economico-finanziaria ritarda le tappe del processo di Maastricht sull'integrazione europea — è in grado esso stesso di fare interventi sul mercato aperto così forti da difendere il corso e quindi i tassi, da difendere cioè questi movimenti che si innescano su una dinamica interna ma che risentono di pressioni di economie esterne al sistema; oppure diamo per scontato che il tasso si aggiusti sistematicamente ad un livello basso (8, 7,5, 7 per cento) e si stabilizzi nel triennio, sì da garantire allora un intervento di tipo tipicamente monetarista. L'esperienza storica degli ultimi quindici anni, invece, mi sembra metta in evidenza come la realtà vada nel senso opposto. Si può fare un intervento di tipo monetarista a patto che, per agire sull'aggregato monetario dominato dal tasso di interesse, si ponga un'attenzione estrema alla manovra sui tassi di interesse non solo da parte della Banca d'Italia ma anche all'interno del documento di programmazione economico-finanziaria.

Ora, non ho avvertito in questo documento — questa è la seconda domanda — un'attenzione ai tassi. Mi chiedo quali siano le misure che si vogliono adottare per mantenere questi tassi stabilizzati verso il basso e quindi per impedire, aprendo una sorta di ombrello, pressioni che dall'esterno, da altri sistemi, anche europei, possono innescare dinamiche inflazionistiche.

La terza domanda è una conseguenza naturale di questa revisione del modello economico adottato. Lei ritiene — è una previsione e mi rendo conto che la sfera di cristallo non può dare certezze — che sia effettivamente saggio ipotizzare un'infla-

zione che scenda nel modo identificato in questo documento e che alla fine del triennio si attesti sui valori ivi indicati? Se questo non avviene avremo necessariamente ripresa dei tassi (che la Banca d'Italia non riuscirà a controllare), inflazione crescente e non decrescente, squilibrio e scardinamento del sistema e non potremo più operare sul paese reale, perché la pressione che andremo ad accentuare sulle zone e sui bacini di riferimento che sono indicati nel documento provocherebbero inevitabilmente un'azione di contrasto molto forte.

RAFFAELE VALENSISE. Mi limito a qualche domanda non di carattere scientifico, perché non sono uno scienziato dell'economia come i valorosi colleghi che sono qui presenti, ma sulla base di quel che abbiamo ascoltato dal presidente della Corte dei conti e che è contenuto nella relazione scritta che abbiamo ricevuto.

A pagina 7 di tale relazione si legge — e lei, presidente Carbone, lo ha ribadito a voce — che « Non vi sono, peraltro, nel documento di programmazione, indicazioni sufficienti a far comprendere quali misure concrete potranno essere attivate con la tempestività necessaria a rispettare la composizione della manovra correttiva esposta dal medesimo DOPEF ». La domanda che le pongo è molto precisa. Siccome dagli intendimenti del Governo e dai documenti che sono all'esame delle Camere (mi riferisco al cosiddetto decreto Tremonti, oltre che a provvedimenti che riguardano la riforma di aspetti della gestione del sistema fiscale) si ricava un certo indirizzo, che tende a diventare concretezza in merito alla gestione del rapporto con il fisco, vorrei sapere se il suo giudizio abbia tenuto conto di quanto è scritto alle pagine 56, 57 e 58 del documento di programmazione economico-finanziaria. Tali pagine riguardano soprattutto l'azione sulle entrate e una radicale revisione del sistema di gestione delle imposte, con accenni precisi di carattere operativo alla forte riduzione dell'evasione e dell'elusione fiscale, che »renderà più accettabile il carico fiscale per i contri-

buenti che adempiono compiutamente ai loro obblighi tributari» (cito da pagina 56 del documento di programmazione).

empre alla stessa pagina è scritto che « Questo Governo persegue l'obiettivo di mantenere invariata la pressione tributaria fino a quando non sarà operativa una vera riforma fiscale ». Inoltre, si afferma — sempre a pagina 56 — che « L'azione di politica fiscale del Governo mira alla rimozione dei vincoli legali che hanno finora bloccato l'azione dell'amministrazione e della giustizia fiscale, rendendo simbolica, vana, ogni azione di contrasto all'evasione ». Poi, a pagina 57, si osserva che « La caratteristica strutturale del sistema fiscale italiano è che le imposte sono formalmente previste per tutti, ma concretamente non sono pagate da tutti »; quindi, si espone un'area di intervento indicandola anche quantitativamente. Infine, a pagina 58 vi sono alcuni accenni a certe malformazioni del sistema fiscale rispetto alle previsioni del codice civile e si formulano previsioni — che mi sembrano non campate in aria ma su questo attendo una sua valutazione — per quel che riguarda la lotta all'evasione e la ricaduta in termini di aumento del gettito, ipotizzando che sull'evasione dei periodi per i quali l'accertamento è ancora possibile si incida aumentando il fatturato (quantificando un aumento del gettito di 10 mila miliardi l'anno per ogni punto di aumento percentuale del fatturato). All'esame della Commissione finanze è un provvedimento che riguarda la possibilità di riaprire la politica dei concordati. Vorrei quindi sapere se questo aspetto di un'azione che non è teorica ma è in corso, con proposte di norme che stanno per diventare legge, sia stata e possa essere considerata. Vorrei inoltre conoscere la sua personale valutazione, rispetto alla drastica perplessità che si evidenzia nella relazione della Corte dei conti.

VASSILI CAMPATELLI. Intervengo molto velocemente per riprendere un punto in particolare e per formulare una domanda.

Dalle considerazioni svolte nell'introduzione e anche dagli interventi di numerosi colleghi mi sembra che uno dei punti critici della manovra così come viene presentata e del documento riguardi in realtà i comportamenti reali del Governo e della pubblica amministrazione, anche per il rapporto che ciò può avere con un clima generale di fiducia sui mercati interni e internazionali. Mi riferisco alle considerazioni svolte sull'andamento dei tassi.

Rispetto a ciò e rispetto alla necessità, più volte richiamata nel documento e ricordata nell'introduzione, non solo di non interrompere ma anche possibilmente di accentuare talune dinamiche e circoli virtuosi — diciamo così — per il rispetto degli obiettivi programmatici, credo che i comportamenti reali siano fondamentali più delle dichiarazioni. Gradirei un parere da parte della Corte dei conti circa un aspetto che riguarda alcune delle misure che già sono state proposte e taluni decreti-legge presentati dall'attuale Governo, relativamente cioè al criterio di copertura degli oneri finanziari.

La mia domanda si ricollega a considerazioni svolte da altri colleghi, ed è molto precisa: fare riferimento, per quanto riguarda la copertura degli oneri finanziari, ad eventuali futuri benefici di tipo macroeconomico degli interventi in essere non costituisce l'opposto del tentativo di innescare quel circuito virtuoso di fiducia rispetto ai comportamenti ed alle intenzioni reali del Governo? Non può contribuire ad accentuare quei rischi (mi riferisco ai tassi di interesse, ma non soltanto a questi) di scostamento fra dichiarazioni e comportamenti reali che potrebbero minare la credibilità delle operazioni, delle dichiarazioni di intenti e del governo reale della situazione economica?

BRUNO SOLAROLI. La Corte dei conti ha posto alcuni interrogativi per quanto riguarda il modo in cui sono state esplicitate le forme di intervento sul versante sia delle entrate sia delle spese. Non riprendo la questione delle entrate, che a parte l'ambiguità sono le più chiare (condono fiscale, condono edilizio, eventuale manovra IVA, imposte indirette, *una tantum* da consolidare — non si capisce come

— negli anni 1996-1997 rispetto alle entrate *una tantum* del 1995) ma pongo una domanda riguardante la spesa; mi pare che la questione sia rilevante.

Per quanto concerne gli interventi sulla spesa, la riduzione per il 1995 nei comparti previdenziale, assistenziale e sanitario è pari a 18.600 miliardi. Abbiamo già visto un provvedimento; non è stato ancora consegnato al Parlamento, ma vi è un'abitudine in questo paese per cui i provvedimenti del Governo si conoscono attraverso la pubblicazione sulla stampa; protestiamo, ma ne prendiamo atto. Comunque, non si tratta di un elemento di novità, esiste una continuità su questo piano. Per quanto riguarda la sanità, si tratta di 5.000 miliardi; ne rimangono 13.600 — non mi sembrano pochi — da recuperare sul versante previdenziale e delle pensioni di invalidità (vi è poi una parte del Governo che si sbraccia per dare garanzie ai sindacati).

Quanto alle pensioni di invalidità, il disegno di legge di accompagnamento dello scorso anno aveva introdotto una norma rivoluzionaria pesantissima, con la riverifica di tutte le situazioni con sanzioni di carattere amministrativo addirittura fino alla perdita del posto di lavoro. Faccio fatica a capire come si possa proporre di recuperare 4.000 o 5.000 dei 13.000 miliardi con interventi sulle pensioni di invalidità lasciando cadere un meccanismo che era già stato attivato dal disegno di legge collegato alla legge finanziaria dello scorso anno. O si procederà a « mazzate » incredibili, al di là delle promesse, oppure questo obiettivo sarà difficilmente realizzabile.

Per quanto concerne i centri di spesa decentrati, gli interventi sono pari a 2.500 miliardi per anno; è pensabile togliere una cifra del genere a regioni, province e comuni senza costringerli ad agire sulla leva fiscale e tariffaria decentrata, senza produrre quindi un aumento di pressione fiscale? O questi enti decentrati possono sopportare un taglio di 2.500 miliardi senza alcuna compensazione?

Ancora, quanto ai trasferimenti a imprese e all'estero, 5.500 miliardi per il 1995

e 5.800 miliardi rispettivamente per il 1996 e per il 1997 non sono cifre di poco conto; lo chiedo anche a voi, perché se ben capisco qui c'è tutto, vi sono le ex aziende dello Stato (ferrovie, poste e via dicendo). Sono favorevole al fatto che si operi in questa direzione — sono stato polemico nel passato perché si operava poco —, ma riduzioni di trasferimenti di questa portata non mi sembrano facili da affrontare *sic et simpliciter*, senza un'equa e giusta, ma anche pesantissima e fortissima ripercussione compensativa sul piano tariffario.

Vorrei capire meglio l'opinione della Corte dei conti rispetto a questa parte di riduzione della spesa, perché mi sembra che vi sia un po' di velleitarismo e di contraddizione rispetto ai principi e agli orientamenti enunciati all'interno del documento di programmazione economico-finanziaria.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. Credo sia del tutto chiaro — conviene tenerlo ben fermo — che siamo davanti ad un documento di programmazione economico-finanziaria che ha necessariamente una sua aggregazione di dati, di obiettivi e di valutazioni e che si pone a monte di un processo di decisione. In questa fase, l'impegno prima di tutto del Parlamento e strumentalmente della Corte dei conti è di mettere a fuoco una valutazione soprattutto di coerenza e di plausibilità dei dati di base.

È quel che noi abbiamo cercato di fare, sia pure concitatamente e velocemente, nei giorni scorsi, e le cose che mi appresto a dire, riscontrando le domande, sono nel senso di chiarire le valutazioni date nei limiti entro cui sono state date.

Il senatore Carpenedo chiede convalida della fondatezza delle previsioni soprattutto riguardo alla crescita del PIL e al costo del debito. Sono dati addomesticati? Per quanto riguarda la crescita del PIL, è ben difficile, almeno per parte nostra, che non siamo un istituto di ricerca economica e macroeconomica, dare una valutazione o corroborare un dubbio di cifre addomesticate. In questa fase non riesco ad intravedere nemmeno qualche interesse a prospet-

tare un quadro fondato su valutazioni addomestiche, che sono sempre molto esposte a conferme o a smentite, nel breve periodo. Credo quindi esista un convergente interesse generale a spremersi le meningi per operare le stime più attendibili; ciò per quanto riguarda le previsioni di crescita, stagnazione o flessione del PIL.

Altro discorso, forse, si deve fare a proposito del costo del debito, non perché anche in questo caso intraveda sospetti, interessi di sopravvalutazione o di sottovalutazione, ma perché mi sembrano rilevanti le considerazioni svolte dall'onorevole Solaroli a proposito di quella non facilmente spiegabile congruenza tra una previsione-obiettivo di discesa del tasso di inflazione, fino alla stabilizzazione al 2 per cento, e la persistenza, sotto un certo aspetto anche ottimistica, del costo del denaro, quindi del debito, all'8 per cento.

Effettivamente qui si sconta un costo reale del debito del 6 per cento che per implicito può lasciare spazio alle preoccupazioni e ai dubbi avanzati. Però, ragionandoci sopra, considererei la curva dell'inflazione come obiettivo piuttosto che come previsione e la valutazione del costo del debito come un vincolo iniziale all'impostazione della manovra dal quale difficilmente ci si può discostare con il solo ottimismo. Anzi, nel nostro documento abbiamo constatato questo dato reale di contraddizione: da una parte segnali favorevoli di ripresa, dall'altra, invece, per quanto riguarda l'andamento dei tassi di interesse, una proiezione divaricata, un aumento di differenziale dei costi tra Italia e Germania. Abbiamo constatato che in pochi mesi questo differenziale è passato da due a quattro; proprio di fronte ad un dato così stringente e preoccupante la previsione dell'8 per cento ci è sembrata addirittura ottimistica. Questi dati esprimono una contraddizione reale che certamente non può non riflettersi anche sulla costruzione di un quadro programmatico. Ripeto: al di là delle furbizie o delle dietrologie si tratta di elementi di contraddizione reale.

Il senatore Carpenedo ha poi chiesto per quale motivo i risparmi di spesa siano

incentrati nella direzione della previdenza e della sanità piuttosto che sul pubblico impiego. Fermo restando che la Corte dei conti in un certo senso esamina questo documento come lo analizza il Parlamento e non è in grado di risponderne in veste di autore delle previsioni o delle scelte in esso adombrate, a tale domanda risponderai che è ben difficile immaginare a breve tagli di spesa sul pubblico impiego. Come abbiamo detto, abbiamo avuto molto rispetto dei tentativi di correzione strutturale che i due precedenti esecutivi, soprattutto il governo Ciampi, hanno fatto in direzione del pubblico impiego con una serie di regole che mi pare siano molto apprezzate e confermate anche dall'attuale documento di programmazione economico-finanziaria, ma sin dall'inizio, anche in contrapposizione al ministro Cassese, abbiamo dubitato che quella riforma, quel settore della manovra, potesse far conseguire già nell'anno in corso risparmi di spesa utili da conteggiare per l'equilibrio dei conti relativi al 1994. Credo inoltre che per questa manovra (dovendo comunque recuperare con la « manovrina » 5 mila miliardi nel 1994 e con la manovra 1995 e successivo triennio dimensioni di riequilibrio molto maggiore), non si sia fatto grande affidamento sui risparmi di spesa conseguenti dalla razionalizzazione del pubblico impiego.

Aggiungo a quanto detto al senatore Falomi in risposta al primo quesito posto, che in ordine alla previsione della riduzione del costo del debito dal 9 all'8 per cento vi può essere il fondato dubbio che il persistere della divaricazione tra il costo del denaro in Italia ed il costo del denaro a lungo termine in Germania consenta già dal 1995 l'8 per cento.

Affrontando poi il delicato e difficile tema propostoci dallo onorevole Malvestito, relativamente alla misura in cui sia alla portata di una manovra di bilancio il governo del costo del denaro nel nostro Paese, il problema è se non possa ritenersi legittimo, in un documento di programmazione economico-finanziaria, avanzare una previsione-indicazione relativamente favorevole ed ottimistica riguardo al costo del

denaro, che d'altra parte non sembra essere così velleitaria e sganciata dalla realtà poiché siamo sempre nell'ambito di una valutazione assai vicina agli andamenti di questi ultimi mesi. Bisogna quindi sbilanciarsi in previsioni e predisposizioni di interventi anche in considerazione della disponibilità dei mercati e dell'opinione favorevole ad assestare il costo del debito all'8 per cento, senza risalire al 9 per cento.

Il secondo quesito prospettato dal senatore Falomi riguarda la « manovrina » per il 1994, fondata, come egli sostiene, sul condono edilizio. In realtà il documento di programmazione economico-finanziaria non prevede questa intenzione che abbiamo letto sui giornali; pertanto non abbiamo elementi concreti in questo senso ed avvertiamo la difficoltà di sbilanciarci in valutazioni. Tra l'altro siamo a fine luglio e l'incidenza di una manovra di condono edilizio nei prossimi mesi può far nutrire qualche preoccupazione in quanto i tempi di realizzazione utili a riequilibrare i conti del 1994 sembrano molto asfissati. Ripeto: in questo campo ci affidiamo ad interviste giornalistiche, non abbiamo documenti. Mi sembra poi fondata la preoccupazione circa la finanza locale che, se da una parte potrà ricevere respiro da entrate e da condoni, dall'altra sarà necessariamente indotta in spese per urbanizzare le aree interessate. È tuttavia difficile ragionare al di là della prospettazione di queste conseguenze.

L'onorevole Solaroli, al quale penso di aver fornito risposta in merito al primo quesito relativo alla valutazione dell'8 per cento del costo del debito, ha poi chiesto cosa includono i 159 mila miliardi relativi al fabbisogno tendenziale del settore statale del 1994. Personalmente non lo so. Anche noi ci domandiamo cosa includano alcune voci previste nel documento; ci domandiamo, per esempio, se in qualche modo siano incluse le minori entrate, che pure erano state conteggiate nel bilancio 1994 per ricondurlo ad equilibrio, derivanti dalla sospensione della legge Merloni, ma questo non è specificato nel documento aggregato che abbiamo letto.

In realtà vi possono essere ulteriori specifici dubbi, a sciogliere i quali occorrerà un supporto di dettaglio della ricostruzione del fabbisogno per il 1994.

L'onorevole Solaroli ha poi chiesto cosa dovranno includere i tagli di spesa, pari a circa 18 mila miliardi, nel comparto previdenziale, assistenziale e sanitario. Più che dare una risposta a tale quesito mi permetto di richiamare il ruolo della Corte dei conti. In base alla Costituzione ed al nostro impegno istituzionale, riteniamo che il nostro compito sia soprattutto quello di guardare ai conti pubblici ed al loro equilibrio. Ed allora, forse in modo unilaterale, chiudendo gli occhi su altri profili che come cittadini non possiamo non ignorare, il riequilibrio rappresenta per noi una « fissazione ». Ci rendiamo conto che in un passaggio così difficile dei conti pubblici — se si ritiene drammaticamente necessario un rientro in tempo utile — dolorosi tagli e sacrifici non possono che essere inferti soprattutto a quei profili di Stato sociale che abbiamo costruito nel passato al di là delle nostre disponibilità, per i quali, perciò, dobbiamo profilare un nuovo disegno con qualche rinuncia e forse anche qualcosa in più.

Tali considerazioni si riallacciano poi al discorso introdotto dall'onorevole Malvestito a proposito del destino del nostro *welfare State* alla fine del triennio, se saranno conseguiti gli obiettivi fissati indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria. Riprendendo il profilo istituzionale richiamato, vorrei sottolineare che la mia preoccupazione non è solo e prioritariamente relativa a cosa e quanto sopravviverà del nostro Stato sociale. Mi rendo conto che questo aspetto certamente esiste e non può non avere un peso in Parlamento, ma nutro soprattutto preoccupazione per le ripercussioni degli sforzi, dei tagli, dei prelievi necessari ad un riequilibrio dei conti e ad un rientro dal debito, sullo stato della nostra macchina produttiva, della nostra economia. La finanza pubblica, infatti, non può che crescere su un'economia che innanzitutto sopravvive e poi si sviluppa. L'attenzione e la preoccupazione della Corte, dunque, è

soprattutto mirata a verificare quel tanto di sforzo di finanza pubblica che risulti compatibile con la sopravvivenza, la ripresa e lo sviluppo dell'economia perché è poi da questo che derivano conseguenze sullo Stato sociale.

L'onorevole Valensise ha chiesto se abbiamo posto attenzione, esprimendo qualche perplessità sulla indeterminazione della « manovrina » economica per il 1994 e sulla sua necessaria tempestività, come egli ha ricordato, alle indicazioni specifiche, ricche, articolate e suggestive che il documento di programmazione economico-finanziaria reca nel suo ultimo capitolo incentrato sui provvedimenti di riforma delle entrate. Abbiamo letto ed apprezzato, onorevole Valensise, questa ultima parte del documento ma questo è un impegno ed un proposito di riforma che speriamo possa valere già a partire del 1995, poiché è ben difficile immaginare che porti i soldi in cassa nel 1994 (parliamo di « manovrina » di 5 mila miliardi da recuperare per il 1994 per quadrare i conti). È per questo che abbiamo non dico avanzato qualche dubbio ma indicato talune indeterminazioni: non sappiamo, in sostanza, se e da dove verranno questi 5 mila miliardi.

L'onorevole Campatelli ha infine posto una questione giustissima e fondatissima. Se vogliamo mantenere gli equilibri e dare credibilità all'impegno di riequilibrio in cui è intesa la manovra di bilancio e le indicazioni del documento di programmazione economico-finanziaria, dobbiamo cominciare a non aprire nuovi varchi di squilibrio, dunque a prestare la massima attenzione alla completezza, plausibilità ed integrità delle indicazioni di copertura recate da decreti-legge o disegni di legge che impongono nuovi oneri nella veste di maggiori spese o minori entrate. Su questo aspetto sono perfettamente d'accordo perché la Corte dei conti ormai da anni non si stanca di indicare le nuove leggi di spesa come una delle componenti non secondarie del progressivo squilibrio della nostra finanza pubblica; leggi di spesa che in realtà sono risultate non molto attendibili, e noi diciamo anche disinvolute, nel contare gli oneri implicati e nel fronteggiarli con

adeguate indicazioni di copertura. Si tratta di considerazioni verissime: innanzitutto come presidente della Corte dei conti mi sento di dover solidarizzare del tutto con queste preoccupazioni. Non sono in grado di entrare nel merito del provvedimento, che immagino sia il decreto-legge Tremonti, che ha dato luogo a valutazioni anche di carattere tecnico disperate e contrastate alla Camera ed al Senato, perché esso coinvolge un discorso complesso e difficile che riguarda proprio i riflessi dei benefici in ordine alle maggiori entrate che possono conseguire da un provvedimento di alleggerimento, facilitazione, beneficio fiscale in quanto capace di allargare l'imponibile, quindi la base per l'entrata tributaria. Ritengo innanzitutto che un discorso di questo genere possa essere corretto (ed in passato è stato fatto) ma bisogna verificarlo di volta in volta, ed essendo il decreto-legge Tremonti complesso, composito, prevedendo numerosi interventi sull'entrata e conseguenti previsioni di minori entrate da compensare con espansione di gettito, non mi sento di rendervi un'opinione in questa sede.

A questo proposito, consentitemi di esternare un nostro orgoglio istituzionale: la Corte dei conti, già nel 1987, di sua iniziativa, nei documenti riguardanti l'implicazione di oneri e le coperture indicate da decreti-legge aveva iniziato a rimettere, in quanto istituzione terza e neutra, al Parlamento sue valutazioni, affinché potesse tenerle presenti nell'iter parlamentare di conversione. Dopo circa un anno, a seguito di una disposizione di legge, la Corte è stata ringraziata per il lavoro svolto ed invitata a dare queste indicazioni al Parlamento dopo la conclusione del procedimento di conversione dei decreti-legge. In applicazione di quella legge, continuiamo ad esprimerle tali valutazioni attraverso relazioni che ogni quadrimestre offriamo al Parlamento sulla legislazione approvata, che possono servire come indicazioni di metodo per l'avvenire.

GIANCARLO MAURIZIO MALVESTITO. Confesso, con tutta la sincerità e trasparenza del caso, che il mio problema

non è quello di capire quale sarà la sorte del nostro *welfare State*. Proverò a riformulare la mia domanda in termini più chiari: se fra tre anni i tassi di interesse non solo avranno raggiunto un livello superiore all'attuale, anche se non possiamo ipotizzare quanto, e l'inflazione sarà superiore al 3-5 per cento, la Corte dei conti ha valutato l'impatto di questo squilibrio sul sistema-Italia? Probabilmente no, anche per ragioni di tempo, ma la mia, più che una domanda, è una riflessione su una zona grigia della nostra economia.

Ritengo che in questo documento non sia stato affrontato un aspetto fondamentale, che sottopongo anche all'attenzione della presidenza della Commissione; premesso che non mi è chiaro in che modo vengono controllati i tassi di interesse, è troppo rischioso — a mio avviso — lasciarli sotto la vigilanza della Banca d'Italia, quando il Governo con comportamenti precisi e forti potrebbe dare segnali di ampia, marcata e profonda credibilità ai mercati. Il Governo dovrebbe adottare provvedimenti che invece non ha assunto, perché il documento di programmazione economico-finanziaria privilegia troppo l'aspetto di revisione contabile a scapito di quello programmatico ed economico. Se il Governo adottasse questi provvedimenti probabilmente darebbe un contributo agli organi istituzionali e, in primo luogo, alla Banca d'Italia. Come sappiamo il trattato di Maastricht prevede la costituzione di una banca delle banche centrali ed il 1999 sarà una scadenza indilazionabile; peraltro il fondo monetario europeo è già operante con finalità precise sul movimento dei flussi e sul mercato dei capitali europei. Il Governo, con il documento in questione, non ha dato i segnali auspicati.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Malvestito per il suo contributo, senz'altro utile anche al presidente che poi sarà il relatore in Assemblea sul documento di programmazione economico-finanziaria.

ANTONIO FALOMI. Se il presidente consente, vorrei far presente di aver posto la questione, che peraltro non ha avuto

risposta, della verifica da parte della Corte dei conti dello scarto tra previsioni di gettito ed effettivi incassi conseguenti il condono.

GIUSEPPE CARBONE, Presidente della Corte dei conti. Effettivamente, scorrendo gli appunti, ho omesso di dare qualche risposta; quindi, chiedo scusa al senatore Falomi ed anche all'onorevole Malvestito.

La Corte non ha avuto occasione di redigere un rendiconto consuntivo su quanto realizzato con i precedenti condoni; tra l'altro, prospettandomi adesso la questione, mi chiedo quale risposta potrei darle, tenendo conto dell'esperienza che ho maturato come ex magistrato del Consiglio di Stato, ed ora come presidente della Corte dei conti e membro della commissione centrale tributaria. A distanza di dieci anni, ancora oggi, decidiamo di condoni del 1982, oltre che di quelli successivi; infatti, le vicende sui condoni hanno un seguito così sfilacciato e dispersivo che mi chiedo come potrebbe effettuarsi questo conteggio. Prendendo in considerazione un decennio, si potrebbe provare a calcolare quali sono stati gli introiti da condono, verificando se e come questi sono stati contabilizzati in entrata. È un esercizio che possiamo tentare di fare, fornendole eventualmente una risposta sulla sua praticabilità, non sul risultato contabile.

All'onorevole Malvestito voglio dire che è stato utile il suo ultimo intervento, perché ha chiarito i termini della questione, che avevo percepito solo in parte. Condivido relativamente la sua indicazione, nel senso che il Governo con iniziative significative — non voglio dire concludenti — può fornire a chi gestisce la moneta ed i tassi di interesse in Italia e fuori segnali di un impegno forte, che potranno essere « scontati » positivamente dal mercato, perciò anche dalla curva dei tassi. Questo è verissimo e in qualche modo noi l'abbiamo anche auspicato; il mio consenso lo esprimo nella consapevolezza che poi non è né il Governo, né le autorità monetarie a governare i tassi, i quali sono determinati dal mercato internazionale;

quindi, sono completamente d'accordo con la necessità di dare segnali utili, affidabili e credibili.

ANTONIO FALOMI. Signor presidente, vorrei sapere se nei giorni successivi sono previste audizioni delle parti sociali.

PRESIDENTE. Avevamo previsto audizioni delle parti sociali, ma, considerati i tempi molto ristretti a disposizione per l'esame dei documenti di programmazione, la scelta è stata quella di procedere alle audizioni dei soggetti istituzionali e degli istituti pubblici di ricerca. Le Commissioni si riservano però di richiedere un'integrazione del programma delle audizioni congiunte in vista dell'esame dei documenti di bilancio per il 1995.

Rinnovo i ringraziamenti al presidente Carbone ed ai consiglieri Manin Carabba e Maurizio Pala che lo hanno accompagnato; ringrazio i colleghi deputati ed anche i componenti della Commissione bilancio dell'altro ramo del Parlamento, che non hanno potuto attendere la conclusione dell'audizione dovendo recarsi nell'Assemblea del Senato per partecipare a votazioni qualificate.

La seduta termina alle 17,15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 20,30.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO