

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

(n. 8)

SEDUTA DI MARTEDÌ 18 OTTOBRE 1994*(Ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera dei deputati)***AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELLA CORTE DEI CONTI****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE
DEL SENATO SILVANO BOROLI****INDICE**

| | PAG. | | PAG. |
|---|-------------------------|---|---------------|
| Audizione di rappresentanti della Corte dei conti: | | Pala Maurizio, <i>Consigliere della Corte dei conti</i> | 247, 249 |
| Boroli Silvano, <i>Presidente</i> ... | 237, 243, 251, 255 | Paolone Benito (gruppo alleanza nazionale-MSI) | 246, 248, 249 |
| Carabba Manin, <i>Consigliere della Corte dei conti</i> | 237, 243, 247, 249, 252 | Podestà Emilio (gruppo lega nord) | 245 |
| Fardin Gianni (gruppo progressista-PSI) ... | 245 | Roscia Daniele (gruppo lega nord) | 246 |
| Malvestito Giancarlo Maurizio (gruppo lega nord) | 250, 251 | Voza Salvatore (gruppo progressisti-federativo) | 247, 248, 249 |

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 21,35.

(Le Commissioni riunite approvano il processo verbale della seduta precedente).

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera, di rappresentanti della Corte dei conti.

Rivolgo il nostro benvenuto al consigliere Manin Carabba, coordinatore del servizio relazioni al Parlamento, ed ai consiglieri Falcucci e Pala, e do loro subito la parola.

MANIN CARABBA, Consigliere della Corte dei conti. Devo innanzitutto premettere che il presidente della Corte dei conti, dottor Giuseppe Carbone, impossibilitato per motivi di salute ad intervenire a questa audizione, mi ha incaricato di sostituirlo.

In secondo luogo desidero ricordare che Corte di conti è molto grata alle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento ed ai loro presidenti per aver voluto mantenere la tradizionale audizione della Corte dei conti in apertura della sessione di bilancio, tradizione che dura ininterrottamente fin da quando fu approvata la legge n. 362 del 1988 e che per la Corte dei conti costituisce un'importante occasione di dialogo con le Camere.

Alla fine del mese di luglio, in occasione dell'audizione resa davanti alle Commissioni bilancio di Camera e Senato, la Corte dei conti esprimeva il giudizio che il percorso da compiere per ricondurre le grandezze di finanza pubblica verso gli

obiettivi di risanamento restava ancora lungo e difficile, anche se con le decisioni di bilancio per il 1993 e 1994 e con gli interventi correttivi ad esse conseguenti era stato incisivamente avviato il necessario processo di riequilibrio strutturale. Ne è prova l'inversione di tendenza che, nei risultati del 1993, ha contraddistinto i saldi fondamentali di finanza pubblica: il fabbisogno del settore statale (pari a circa 153 mila miliardi) ha segnato nel 1993, dopo anni di crescita ininterrotta, una diminuzione rispetto all'anno precedente; l'avanzo, al netto degli interessi, ha raggiunto i 28 mila miliardi, ben 20 mila miliardi più che nel 1992. Questo risultato è stato conseguito in una fase congiunturale avversa, nella quale quasi tutti gli altri paesi — meno vulnerabili dell'Italia — registravano un ampliamento del deficit pubblico in conseguenza di interventi volti a fronteggiare la recessione economica.

Uno sguardo ai conti pubblici italiani suggeriva, tuttavia, alla Corte di segnalare il permanere di tendenze decisamente fuori linea: una crescita della pressione fiscale di ben 12 punti percentuali (in rapporto al PIL) tra il 1980 e il 1993 (quasi un punto all'anno), circa il doppio di ciò che avveniva nello stesso periodo nella media europea; una dinamica della spesa pubblica al netto degli interessi che, ancora negli ultimi tre anni, ha prodotto un aumento dell'incidenza sul PIL, nonostante i non lievi provvedimenti di contenimento adottati dai precedenti governi, in particolare nei settori della previdenza e della sanità.

Un anno fa la *Relazione previsionale e programmatica* per il 1994, recependo le indicazioni e gli obiettivi proposti dal documento di programmazione economico-

finanziaria 1994-1996, confermava il sentiero di rientro secondo il quale il fabbisogno del settore statale avrebbe dovuto continuare a ridursi in ciascuno degli anni del triennio (144 mila miliardi nel 1994, 128 mila nel 1995 e 106 mila), così da consentire la stabilizzazione del rapporto debito-PIL già alla fine del 1995.

Misure d'intervento coerenti con tali obiettivi e innovative nelle scelte (soprattutto per il limitato utilizzo della leva fiscale e per la messa a punto di un'ampia strategia di razionalizzazione e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) furono adottate nel dicembre scorso. Esse, tuttavia, si dimostravano presto insufficienti a raggiungere i risultati prefissati sia per la non piena realizzazione dei loro stessi effetti di contenimento della spesa, sia per l'aggravarsi della congiuntura economica. La relazione trimestrale di cassa del marzo scorso registrava il peggioramento e segnalava una tendenza dei conti pubblici secondo la quale il fabbisogno del settore statale sarebbe tornato a crescere, attestandosi nel 1994 sui 159 mila miliardi (6 mila più che nel 1993); l'avanzo primario si sarebbe notevolmente assottigliato (dai 28 mila miliardi del 1993 a meno di 10 mila miliardi).

Per le spese per interessi, invece, si registravano, in quel momento, le condizioni più favorevoli, permettendo di stimare circa 13 mila miliardi di diminuzione rispetto al 1993 (169 mila miliardi contro 182 mila). Sulla base degli impegni sottoscritti in sede europea, nuovi interventi correttivi avrebbero dovuto essere decisi per colmare lo scarto rispetto agli obiettivi, con esclusione della parte giustificata dal peggioramento del quadro congiunturale.

In proposito, la Corte dei conti, nella relazione sul rendiconto 1993, presentata alla fine di giugno, quando il documento di programmazione economico-finanziaria 1995-1997 non era stato ancora presentato, esprimeva sulla base del rapido mutamento del quadro economico l'esigenza di una nuova valutazione delle politiche di aggiustamento dei conti pubblici sulla base di « un più attento esame delle tendenze

del fabbisogno dopo i positivi riscontri del primo trimestre, dell'intensità dei segnali di ripresa economica, e delle prospettive internazionali e interne dei tassi di interesse », che denotavano invece una preoccupante inversione di tendenza.

Esaminando i dati più aggiornati sull'andamento dei conti pubblici nel 1994 si può osservare che: il ritmo di formazione del fabbisogno è tale da far ritenere realistica la stima, contenuta nella *Relazione previsionale e programmatica*, in virtù della quale il fabbisogno 1994 dovrebbe risultare sostanzialmente in linea con quello del 1993 (154 mila miliardi contro 153 mila); l'avanzo primario, secondo le stime della relazione previsionale del 1995, supererà i 18 mila miliardi, più di 8 mila miliardi al di là dell'ipotesi formulata a marzo dalla relazione trimestrale di cassa; la spesa per interessi, invece, potrebbe risultare in aumento e, sempre secondo la relazione previsionale, dovrebbe raggiungere nel 1994 i 172 mila miliardi, in termini di settore statale.

Alla base del miglioramento del saldo primario, rispetto al quadro formulato nel marzo scorso, vi è soprattutto un andamento dell'economia reale che, nei consuntivi dell'anno, risulterà più favorevole di quello allora ipotizzato, riportando il tasso di crescita del PIL sul valore (più 1,6 per cento) previsto un anno fa dalla relazione previsionale per il 1994.

Si deve rilevare che tale risultato positivo sarà conseguito senza che le misure aggiuntive per il 1994, alle quali le risoluzioni parlamentari sul documento di programmazione economico-finanziaria 1995-1997 impegnavano il Governo, siano state attuate per l'intero importo previsto (5 mila miliardi).

Esse, infatti, si sono tradotte nei due provvedimenti dello scorso luglio relativi alla definizione delle liti tributarie pendenti e delle violazioni urbanistiche (il cosiddetto condono edilizio) ai quali le stime ufficiali attribuiscono l'effetto di incrementare nel 1994 le entrate rispettivamente di circa mille e di circa 2 mila miliardi. Non sono, invece, state attivate quelle misure di contenimento della spesa

che il documento di programmazione economico-finanziaria 1995-1997 — riferendole genericamente al comparto previdenziale, assistenziale e sanitario — stimava capace di produrre « tagli » dell'ordine di altri 2 mila miliardi.

Le prospettive di rapida accelerazione della crescita economica, la più favorevole base di partenza dei conti pubblici e la manovra predisposta dal Governo nelle scorse settimane sono tutti fattori che potranno concorrere al miglioramento degli equilibri di finanza pubblica nel 1995.

Ciò premesso, l'esame dell'azione di riequilibrio consente alcune prime osservazioni sia con riguardo all'impianto generale che alle scelte relative ai singoli settori di intervento.

Quanto al disegno generale, la manovra di finanza pubblica si propone di conseguire l'obiettivo, già espresso nel documento di programmazione economico-finanziaria 1995-1997, di stabilizzare il rapporto debito-PIL alla fine del 1995 attraverso la realizzazione di avanzi primari crescenti nel triennio di riferimento. A tal fine, gli interventi correttivi dovrebbero consentire di contenere la crescita della spesa entro il tasso di inflazione programmata e di mantenere immutata la pressione fiscale al livello del 1994.

Restano correttamente collocati « sotto la linea » i proventi attribuiti alle privatizzazioni, che hanno l'effetto di ridurre la consistenza del debito pubblico ma non il fabbisogno. Da essi sono, peraltro, attesi effetti commisurati a circa 10 mila miliardi per ciascuno dei tre anni.

Per il 1995 la manovra proposta è dimensionata in modo da correggere un andamento tendenziale che prevede, secondo la relazione previsionale, un fabbisogno del settore statale pari a 188.600 miliardi (che è poi il saldo previsto in luglio dal documento di programmazione economico-finanziaria più 3 mila miliardi di maggiori spese per interessi conseguenti al più elevato costo medio del debito). Il fabbisogno programmatico definito nel documento di programmazione economico-finanziaria (138.600 miliardi) richiede, dunque, un'azione correttiva un po' più ampia di quella

prefigurata nel luglio scorso: si tratta di complessivi 50 mila miliardi, ripartiti in 27 mila miliardi derivanti da « tagli di spesa », 21 mila da maggiori entrate e 2 mila miliardi conseguenti all'obiettivo di riduzione degli oneri per interessi.

In tal modo, l'avanzo primario risulterebbe pari a circa 37 mila miliardi (più del doppio del 1994) e il rapporto fabbisogno-PIL scenderebbe dal 9,4 per cento del 1994 all'8 per cento nel 1995.

Si può osservare che dei circa 48 mila miliardi di intervento (al netto della ipotizzata diminuzione della spesa per interessi), poco più di 33 mila avranno effetto sul saldo netto da finanziare del bilancio di competenza dello Stato, mentre i restanti 14-15 mila miliardi opereranno, attraverso la tesoreria, solo sul fabbisogno del settore statale. A sua volta più del 50 per cento dell'intero effetto sul bilancio dello Stato (17.300 miliardi su 33 mila) deriva dalle misure già comprese nella prima nota di variazione (essenzialmente i cosiddetti « concordato tributario di massa » e « condono edilizio »), mentre 12 mila miliardi sono attribuibili agli interventi del « provvedimento collegato » (disegno di legge n. 1365 « Misure di razionalizzazione della finanza pubblica ») e 3.500 miliardi circa alle disposizioni della legge finanziaria (disegno di legge n. 1364).

Quanto ai settori di intervento, ai quali sarà dedicata qualche puntuale osservazione, si deve sottolineare che le misure di contenimento della spesa pensionistica produrrebbero nel 1995 economie dell'ordine dei 12 mila miliardi, dei quali circa 3 mila sul saldo netto da finanziare. In materia sanitaria, poi, le minori spese previste, pari a poco più di 6 mila miliardi, sono per intero dirette a ridurre il fabbisogno del settore statale.

Sul fronte delle entrate, l'incremento del gettito tributario è collegato essenzialmente agli effetti (11.500 miliardi), attesi per il 1995 dal concordato di massa (decreto-legge n. 564 del 1994, articolo 3) relativo al periodo 1989-1993, mentre le entrate extra tributarie si avvantaggeranno dei maggiori introiti derivanti dalla prevista sanatoria delle violazioni edilizie (de-

creto-legge n. 551 del 1994) valutati in circa 6 mila miliardi, al lordo della minore IVA sulle opere di ristrutturazione.

Svolgerò ora alcune considerazioni istituzionali. Le risoluzioni delle due Camere, approvate il 3 agosto di quest'anno, definiscono un quadro istituzionale rigoroso entro il quale si colloca la sessione di bilancio 1995-1997. Utile, nella medesima direzione, appare il parere già espresso dalla V Commissione permanente della Camera ai sensi dell'articolo 120 del Regolamento.

La Corte dei conti sottolinea come la continuazione dell'indirizzo già definito dal Parlamento, in sede di novelle recate ai regolamenti e di definizione delle procedure della sessione di bilancio, per una attuazione sempre più stringente e coerente delle regole poste dalla legge n. 362 del 1988, costituisca un importante e positivo fattore di certezza istituzionale.

La Commissione bilancio della Camera ha osservato che il disegno di legge finanziaria non rispetta i vincoli posti dalle risoluzioni parlamentari ai limiti massimi del saldo netto da finanziare per il 1996 e il 1997. Si prende atto dell'impostazione della Commissione che sottolinea il carattere meramente tendenziale di tali proiezioni. Si può notare, nella sostanza, che il limite del saldo netto da finanziare del bilancio triennale a legislazione vigente (fissato, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, tenendo conto degli effetti della legge finanziaria sul 1995) risulta nel terzo anno (1997) inferiore a quello del secondo (1996). Ciò costituisce chiaramente un fattore positivo.

Adottando l'interpretazione fornita dalla Commissione bilancio che, in modo persuasivo, esclude la tassatività dei vincoli posti in termini assoluti ai saldi tendenziali degli anni successivi al primo inclusi nel bilancio triennale, torna, ad avviso della Corte, ad essere auspicabile (così come indicavano le risoluzioni parlamentari per il 1993-1995) che il Governo indichi, nel documento di programmazione, le modalità e le tappe del percorso di riequilibrio che conduce dai saldi tendenziali a quelli programmatici.

Si tratta di una clausola che è scomparsa dalle più recenti risoluzioni parlamentari ad avviso della Corte senza una motivazione persuasiva. In sostanza, dal momento che uno dei maggiori problemi che abbiamo dinnanzi, nel percorso di riequilibrio della finanza pubblica, è il divario che permane tra i saldi del bilancio tendenziale e quelli programmatici, ci sembra necessario che il Governo indichi in maniera più precisa le tappe e i modi del percorso di riequilibrio che tende a colmare questo *gap*, tra saldo tendenziale e programmatico. Considerare rigidamente vincolanti i limiti per il 1996 e per il 1997 (ed a tale proposito la Commissione bilancio della Camera ha adottato una soluzione persuasiva) sarebbe stato forse eccessivo ed avrebbe finito per caricare interamente sulla manovra per il 1995 la responsabilità di riequilibrio anche per gli anni successivi, dato che la proiezione per il 1996 e per il 1997 è tendenziale. Se così fosse, è ragionevole immaginare che il percorso che i documenti programmatici lasciano nel vago sia precisato in maniera più impegnativa dal Governo dinnanzi alle Camere.

Sotto il profilo procedurale, fermo restando l'impianto positivamente sperimentato nelle ultime sessioni di bilancio, appare utile la precisione con la quale il punto 5 della risoluzione sul documento di programmazione economico-finanziaria e il citato parere della V Commissione della Camera, pongono limiti alla presentazione di emendamenti nel corso della sessione di bilancio, con riferimento a ciascuno dei provvedimenti nei quali si articola la decisione di bilancio. In sostanza, consideriamo queste proposizioni come un'accettazione anche da parte della Camera della prassi che aveva caratterizzato in passato soltanto il Senato, di divieto dei cosiddetti emendamenti a scavalco, cioè quelli che consentono compensazioni tra diversi provvedimenti della decisione di bilancio. Alla Corte dei conti sembra più persuasiva l'impostazione volta a stabilire il divieto degli emendamenti a scavalco.

La Corte ha da tempo espresso e motivato la propria preoccupazione per la ri-

dotta significatività del bilancio dello Stato, sia con riferimento agli andamenti complessivi della finanza pubblica, considerati nel loro impatto macroeconomico, sia con riferimento all'incidenza decisionale della struttura del bilancio in termini di ripartizione delle risorse e di identificazione delle responsabilità della gestione.

Un'iniziativa tendente a razionalizzare la struttura del bilancio è stata illustrata questa mattina dal ministro del tesoro all'Accademia dei lincei. Un precedente è offerto dal disegno di legge esaminato nella X legislatura nella Commissione bilancio del Senato (atto Senato n. 1203-*bis*). Accanto al bilancio tradizionale articolato in capitoli di spesa, denominato ora bilancio amministrativo, assume un rilievo decisionale un « bilancio politico » strutturato in unità omogenee, costituite da aggregazioni di spesa più elevate rispetto ai capitoli e legate alla identificazione delle responsabilità della gestione. Resta naturalmente ferma l'esigenza che la semplificazione della struttura del bilancio politico non si spinga oltre limiti ragionevoli in modo da conservare, secondo schemi noti ad altri Stati europei, un ambito decisionale sostanziale al Parlamento. Questa affermazione da parte della Corte è tesa a fornire un consenso critico alle proposte che si trovano in fase magmatica di elaborazione presso il Ministero del tesoro nel senso che la semplificazione della struttura del bilancio-decisione, da approvarsi con legge da parte del Parlamento, non può andare oltre certi limiti senza intaccare la sovranità del Parlamento sul bilancio.

Il deficit di significatività del bilancio sotto il profilo macroeconomico si lega, in particolare, alle straordinarie dimensioni assunte dalla gestione di tesoreria che spostano l'attenzione dai dati del bilancio a quelli relativi al settore statale e al settore pubblico.

Illustrerò di seguito una proposta, che discende anche da osservazioni e suggerimenti del Fondo monetario internazionale, volta a chiedere che sia costruita in maniera chiara la transizione dal bilancio dello Stato ai conti del settore statale e ai conti del settore pubblico, con un quadro

esplicito da inserire nei documenti di bilancio. Questo quadro, che in passato era indicato come quadro di costruzione del conto consolidato di cassa, dovrebbe contenere, per ciascun anno incluso nel bilancio pluriennale, sia la versione tendenziale sia quella programmatica, consentendo di cogliere distintamente le operazioni che incidono sul bilancio statale e sulla Tesoreria e di disporre di soddisfacente disaggregazione per categorie economiche. Un simile quadro manca nei documenti fin qui presentati in questa sessione di bilancio.

La necessità di chiarezza espositiva dei nessi che legano il bilancio statale — che resta l'oggetto primario delle decisioni del Parlamento — al settore statale implica anche, almeno per alcune grandezze chiave, la determinazione nella legge finanziaria di precisi vincoli e limiti all'evoluzione del fabbisogno statale e del settore pubblico. Se, insomma, assume un sempre maggiore rilievo sostanziale di vera decisione l'impatto sul settore statale e su quello pubblico, è ragionevole pensare che il Parlamento possa e debba opportunamente porre vincoli e limiti anche all'evoluzione del fabbisogno statale. Per questo la Corte non ritiene giustificata la scomparsa, nel testo del disegno di legge finanziaria — articolo 6 —, del tetto ai trasferimenti dalla tesoreria all'INPS. Su questo punto non abbiamo rintracciato una spiegazione soddisfacente. A noi pare molto grave che non vi sia un limite al tetto di tali trasferimenti, dal momento che, come tutti sanno, da almeno un decennio il peso della spesa previdenziale è solo in parte sopportato da trasferimenti dal bilancio dello Stato all'INPS, mentre in larga misura è poi caricato sui prelievi dell'INPS in tesoreria.

In tema di raccordi tra bilancio statale e conti del settore pubblico, è da sottolineare come, in materia di sanità, il piano sanitario nazionale per il triennio 1994-1996 non sembri aver adeguatamente risolto il rapporto fra prestazioni da garantire e quantificazioni finanziarie, sotto il profilo, essenziale, della demarcazione delle responsabilità finanziarie tra Stato e regioni in ordine ai disavanzi di gestione,

alla luce dei principi fissati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 355 del 1993.

Ancora con riguardo al nesso tra bilancio dello Stato e settore pubblico, è da porre l'attenzione sulle quantificazioni fissate dal disegno di legge finanziaria per i rinnovi contrattuali del personale delle regioni, degli enti locali, del servizio sanitario nazionale e degli enti pubblici e di ricerca. Il rinvio, effettuato dall'articolo 2, comma 13, ai trasferimenti statali ed alle disponibilità di bilancio di ciascun ente, dovrebbe trovare il proprio fondamento e una razionale previsione di copertura in esplicite analisi che diano conto del quadro delle compatibilità economiche e finanziarie.

In tema di raccordi tra bilancio dello Stato e finanza regionale e locale, la congruità dei trasferimenti disposti a carico del bilancio dello Stato dovrebbe fondarsi su una più approfondita analisi dei previsti andamenti delle entrate proprie delle regioni e degli enti locali.

In conformità con il giusto criterio guida posto dal punto 7 delle risoluzioni parlamentari sul documento di programmazione economico-finanziaria, il Governo ha affidato a specifici provvedimenti — che pure si legano istituzionalmente alla sessione di bilancio — le misure di riordinamento strutturale che investono l'organizzazione amministrativa, il sistema previdenziale e l'ordinamento tributario. Su questi temi, di straordinario rilievo, la Corte si riserva di tornare con più meditati approfondimenti.

Si possono, ora, richiamare alcune osservazioni di ordine generale, che nascono dall'esperienza passata, oggetto di valutazione, da parte della Corte, in sede di esame del rendiconto generale dello Stato. La legge n. 537 del 1993 — provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1994 — contiene, come è noto, una vasta norma di delega e delegificazione, avente ad oggetto l'organizzazione amministrativa. In sede di formulazione della clausola di copertura della legge finanziaria per il 1994, venivano rese esplicite le stime dei cospi-

cui risparmi di spesa che si legavano all'opera di razionalizzazione così disegnata.

La Corte ha espresso in quell'occasione riserve puntuali sulle previsioni di minore spesa, ma ha, del pari, espresso apprezzamento per il disegno generale della riforma.

Le indicazioni della legge n. 537 hanno già trovato parziale attuazione con decreti legislativi e regolamenti delegati, sia in materia di organizzazione, sia in tema di semplificazione dei procedimenti (materia, questa, disciplinata dall'articolo 2 della legge citata). Si deve presumere che l'impatto di questi provvedimenti, già operanti, sia incluso nelle quantificazioni recate dal bilancio a legislazione vigente. Sarebbe tuttavia desiderabile che il Ministero del tesoro ed il dipartimento per la funzione pubblica rendessero esplicita, con apposita valutazione, questa quantificazione dei risparmi di spesa già misurabili.

La parte maggiore del disegno di razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa resta, tuttavia, da definire. Opportunamente il Governo, con il disegno di legge n. 777 presentato al Senato nell'agosto 1994, ha chiesto alle Camere di rinnovare e di estendere nel tempo le misure di delega e di razionalizzazione già recate dalla legge n. 537. Ad avviso della Corte è utile che il disegno di legge atto Senato n. 777 venga considerato sostanzialmente nell'ambito della manovra, con le particolari modalità fissate dal citato punto 7 delle risoluzioni sul documento di programmazione economico-finanziaria.

In termini di quantificazione, è certamente auspicabile l'adozione di un criterio di valutazione dei risparmi di spesa prudentiale; ma questa considerazione non sembra giustificare l'assenza, nel disegno complessivo del bilancio pluriennale, di specifiche quantificazioni. In altre parole, dal momento che il Governo ha manifestato l'intenzione di continuare sulla strada indicata dal disegno di riforma amministrativa tracciato dalla legge n. 537, sarebbe opportuno che, sia pure con una prudenza maggiore rispetto a quella che caratterizzò le previsioni dello scorso anno, venissero quantificate le aspettative, nel

triennio — e anche al di là di tale periodo —, del risparmio di spesa che ci si attende da queste misure.

Il riordinamento del sistema previdenziale tracciato dal disegno di legge atto Camera n. 1366 sembra dover essere completato, in virtù di riflessioni non dissimili da quelle ora esposte in tema di riforma amministrativa, da stime e proiezioni di medio e lungo periodo sulle tendenze della finanza previdenziale, dal momento che la relazione tecnica attualmente annessa a questo disegno di legge non sembra fornire elementi facilmente quantificabili.

In materia di ordinamento tributario non sfuggono alla Corte le innovazioni recate dal decreto-legge n. 538 del 1994, sottoposto al Parlamento con il disegno di legge atto Camera n. 1241.

Alcuni profili istituzionali meritano una ponderata valutazione da parte del Parlamento; la Corte è ovviamente disponibile (in una materia di così grande rilievo per gli equilibri della finanza pubblica), nel suo istituzionale ruolo referente, per ogni analisi ed approfondimento che vengano ritenuti utili.

In termini di proiezioni previsionali sul gettito nel medio e lungo periodo, elementi di riscontro e misura più certi potranno derivare dalla costruzione, da parte dell'amministrazione, dei « parametri oggettivi, coefficienti presuntivi e studi di settore », affidati al regolamento previsto dall'articolo 1, comma 6, lettera b), del decreto-legge n. 538. In attesa di questi parametri, è difficile esprimersi in termini di congruità delle previsioni di gettito. Si deve, inoltre, tener conto — sempre in termini di evoluzione del gettito — dell'incidenza della disciplina procedurale della nuova modalità di accertamento per gli esercizi successivi al 1995, apparendo, dalla disciplina procedurale, che i risultati conseguiti nel primo esercizio tendano a condizionare fortemente la successiva evoluzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Carabba per la sua relazione, particolarmente interessante ed attenta nei confronti dei vari problemi.

Prima di dare avvio al dibattito, gradirei porre io stesso qualche domanda su alcuni temi specifici che mi sembrano di particolare attualità.

Innanzitutto, vorrei sapere in che modo la recente riforma della Corte dei conti — del 1994 — si ripercuota sulle capacità di controllo dei flussi di finanza pubblica. Vorrei, cioè, sapere che cosa sia cambiato e quale sia il significato delle modifiche intervenute.

Un altro punto sul quale ritengo importante conoscere il suo parere riguarda gli effetti delle riforme di questi ultimi anni in materia di pubblica amministrazione e di pubblico impiego, i vari aspetti connessi alla mobilità ed i rischi per la spesa pubblica derivanti dalla stagione del rinnovo dei contratti.

MANIN CARABBA, Consigliere della Corte dei conti. Per quanto riguarda gli effetti del controllo della Corte dei conti sulla gestione della finanza pubblica, bisogna distinguere fra andamenti macroeconomici ed efficienza ed efficacia della gestione, cioè andamenti microeconomici. Per la parte macroeconomica la legge n. 20 incide poco, nel senso che l'azione della Corte dei conti si esprime in primo luogo nella funzione referente. Noi attribuiamo ovviamente grande importanza al dialogo con il Parlamento che soprattutto in questa occasione, ma anche in sede di approvazione del rendiconto, ci consente di stabilire un confronto sui temi macroeconomici. Noi aspiriamo ad assumere un ruolo referente, a diventare l'occhio del Parlamento, come dicevano i nostri maestri, per i problemi che riguardano i rapporti fra andamento della finanza pubblica, quadro macroeconomico e manovra di politica economica.

La Corte dei conti ha poi una suo specifico ambito di azione nella verifica, affidata anch'essa ad una funzione referente, delle coperture delle nuove leggi di spesa, che si esprime con le relazioni quadrimestrali. In questo caso la Corte, attraverso il rapporto tra funzione referente e controllo, può anche avere delle armi sue proprie, al di là della funzione referente, che

nel caso le vengano sottoposti problemi ritenuti particolarmente gravi dal punto di vista giuridico richiedono il mezzo estremo del ricorso alla Corte costituzionale.

In via incidentale, sia in sede di approvazione del rendiconto sia in sede di controllo, specialmente delle variazioni di bilancio, che sono il primo atto dal quale parte l'attuazione di una spesa, negli ultimi anni abbiamo riattivato un canale che si era un po' sterilito, la prassi del ricorso alla Corte costituzionale, con esiti importanti come l'annullamento di una legge — se non sbaglio la n. 42 del 1991 — che aveva finanziato per 10 mila miliardi le partecipazioni statali senza alcuna copertura.

Quest'anno, in sede di parificazione del rendiconto 1993 abbiamo sottoposto alla Corte costituzionale la legge che trasforma l'amministrazione delle poste in ente pubblico, nella quale è contenuta una norma di rimessione dei debiti in base alla quale con un tratto di penna l'intera esposizione debitoria, pari a circa 31 mila miliardi, dell'amministrazione delle poste nei confronti del tesoro, viene considerata erogazione a fondo perduto. E ciò senza alcuna forma di copertura. Questa disposizione è stata da noi inviata con un'ordinanza alla Corte costituzionale.

Per quanto riguarda invece l'analisi microeconomica, cioè l'efficacia e l'efficienza della gestione per singoli stati di previsione, direzioni generali, programmi e leggi, la legge n. 20 apre un capitolo nuovo. Stiamo avviando questa esperienza: la sezione del controllo ha approvato nelle scorse settimane il proprio programma di controlli sulla gestione, abbiamo avviato una collaborazione con l'ISTAT per costruire, accanto ai nostri consueti indicatori di risultato contabile e finanziario, un sistema di indicatori di prodotti, di costi e di efficacia, cioè di rilevanza degli obiettivi. Ma si tratta di una scommessa nuova per la quale è arduo ora formulare pronostici. Naturalmente c'è l'impegno dell'istituzione in questa direzione.

Quanto agli effetti della riforma amministrativa, nella relazione annuale al Par-

lamento abbiamo tentato delle valutazioni, soprattutto per quanto riguarda il decreto-legge n. 29 del 1993, sia nella parte generale sia nei capitoli dedicati all'organizzazione amministrativa e al personale. E ad essi devo necessariamente fare riferimento.

Come ho detto nella relazione, non comprendiamo bene quale sia la volontà del Governo e attendiamo di prendere atto di quale sarà la volontà, determinante, del Parlamento in materia di riforma amministrativa. Il Parlamento, con il provvedimento collegato alla legge finanziaria dello scorso anno, aveva affidato al Governo amplissime deleghe e misure di delegificazione. Il Governo attualmente in carica, con un apposito disegno di legge che ho già citato — se non sbaglio il n. 777 del Senato —, ha manifestato il proposito di avvalersi di queste deleghe tant'è vero che, siccome la maggior parte scadevano il 30 settembre, ne ha chiesto il rinnovo.

Tuttavia, nell'ambito dei documenti programmatici, l'accento posto sulla riforma amministrativa sia in termini di razionalizzazione ed efficienza dell'azione amministrativa, sia in termini di valutazione dei risparmi di spesa che potrebbero derivarne, sembra meno cruciale. Si ha cioè l'impressione che alcune riserve della Ragioneria generale dello Stato abbiano prevalso sulla tensione positiva che spingeva verso queste riforme. Naturalmente, per quanto riguarda la Corte dei conti si tratta di aspettare le decisioni del Parlamento per valutarne poi, a consuntivo, l'impatto sull'efficienza amministrativa; ciò anche se l'anno passato e nella relazione di giugno abbiamo espresso un giudizio potrei dire salomonico, ma del quale siamo persuasi, anche relativamente alla diversa valutazione che contrapponeva, e per certi aspetti noi pensiamo ancora contrapponga, il tesoro alla funzione pubblica.

Abbiamo ritenuto che il disegno generale della riforma tracciato dalla legge n. 537 meritasse apprezzamento e costituisse un'occasione molto importante di riforma amministrativa. Ritenevamo anche che molte delle specifiche riserve criti-

che del tesoro relative alla quantificazione dei risparmi di spesa fossero giustificate. In sostanza — non per dare un colpo al cerchio e uno alla botte — ritenevamo che il disegno generale apparisse persuasivo e molte delle critiche puntuali espresse dal Ragioniere generale dello Stato erano pertinenti e fondate. Avremmo preferito che questo dibattito, che ha assunto toni aspri, fosse orientato a migliorare la riforma non a paralizzarla. Questa, con molta franchezza, è la sostanza. Oggi non comprendiamo se si è aperta una stagione di collaborazione o se siamo di fronte a una situazione di stallo.

Devo dire che leggendo i documenti, la mancanza di accento sulla riforma amministrativa fa sembrare prevalente lo stallo, mentre il disegno di legge del Governo che prevede la proroga delle deleghe fa pensare che il disegno vada avanti. Fortunatamente la Corte dei conti è un organo legato alla cultura del consuntivo, per cui attendiamo di vedere come andranno le cose per poi esprimere le nostre valutazioni.

Quanto al rinnovo dei contratti, non abbiamo strumenti abbastanza raffinati, in questa fase, per contrastare le previsioni del Governo e tanto meno per valutare in termini di fattibilità politica se gli ambiziosi obiettivi di contenimento siano perseguibili; usciremmo dalle nostre competenze.

Ci preoccupa invece — come ho detto — il fatto che il rinnovo dei contratti per regioni, enti pubblici e locali sia affidato interamente ai bilanci di quegli enti. C'è una quantificazione — con ciò si recepisce una serie di osservazioni ripetute dalla Corte dei conti, e che mancava nelle precedenti finanziarie — anche di questi oneri relativi al personale non statale. Il che è importante e positivo. Ma quanto alla copertura di questi oneri ci si limita a dire che essi saranno a carico dei bilanci degli enti, in sostanza, quindi, dei trasferimenti dallo Stato alle regioni e agli enti locali.

L'esame dei documenti di bilancio non mostra con chiarezza la congruità di queste previsioni, ossia non mostra se all'interno dei trasferimenti, che per tanti

aspetti fanno fatica anche a soddisfare le esigenze ordinarie degli enti decentrati (a partire dalle regioni), vi sia una valutazione tecnica sufficientemente rigorosa ed attenta da cui risulti se questi costi siano effettivamente valutati *ex ante* oppure se siano destinati a creare, in futuro, tensioni e deficit occulti.

EMILIO PODESTÀ. Desidererei avere dal professor Carabba alcuni chiarimenti non sul rendiconto del 1993 ma sulla legge finanziaria.

La manovra prevista è di 50 mila miliardi rispetto al tendenziale così composta: 21 mila miliardi di maggiori entrate, 27 mila miliardi di riduzione di uscite, e 2 mila miliardi di recupero interessi. Mi interesserebbe, se possibile, entrare nel merito delle maggiori entrate, perché nel documento di programmazione economico-finanziaria si parlava anche di dismissioni. Una voce, quest'ultima, che ultimamente non ho più avuto modo di ritrovare. Probabilmente nei 21 mila miliardi di maggiori entrate sono compresi anche i proventi delle dismissioni e delle privatizzazioni. In ogni caso non mi pare che si possa parlare di provvedimenti strutturali; penso che essi riguardino il 1995.

In ordine poi alla cifra dei 2 mila miliardi, mi chiedo quale senso abbia metterli in bilancio quando sappiamo che è sufficiente una oscillazione di un punto o anche di mezzo punto sui tassi di interessi per arrivare a parlare di cifre dell'ordine di 17-20 mila miliardi.

GIANNI FARDIN. È presumibile che i 6 mila miliardi, che derivano dal concordato tributario, non entrino, dal punto di vista dei flussi di cassa, nel bilancio del 1995, tenendo conto che il Governo dovrà prima redigere delle tabelle per definire gli indici sulla base dei quali operare poi la forfettizzazione e scrivere al ruolo queste maggiori somme. Rispetto al fabbisogno di cassa, dunque, quali potrebbero essere le conseguenze di questo ritardo?

DANIELE ROSCIA. Professor Carabba, lei ha appena ricordato un rilievo fatto

nella relazione sul consuntivo del 1993, concernente l'assunzione da parte del tesoro di obbligazioni in tema di debito dell'ente delle poste. Quest'oggi anche il governatore della Banca d'Italia ha sottolineato l'altra mina vagante rappresentata dalla sentenza della Corte costituzionale, relativamente ad un debito di 31 mila miliardi per i rimborsi ai pensionati. Premesso che dovremo attendere la decisione della Corte costituzionale, se comunque l'intenzione della Corte dei conti è quella di giungere ad una copertura di questo debito, sicuramente si aprirebbero due grosse falle in quello che è l'orientamento di fondo della manovra finanziaria.

Alla luce di queste considerazioni la legge finanziaria e i provvedimenti ad essa collegati sono sufficienti, così come strutturati, per reagire a questa eventualità, per altro a mio avviso estremamente concreta, oppure è necessario fin d'ora pensare ad una ristrutturazione e ad un appesantimento di quelle che sono le misure adottate dal Governo?

BENITO PAOLONE. Vorrei partire da alcune considerazioni fatte nei mesi di luglio e agosto dai rappresentanti della Corte dei conti nel corso della loro audizione. Nella relazione lei ha più o meno affermato che con la manovra di bilancio del 1994 si è dato avvio nel nostro paese ad un processo di riequilibrio strutturale dei conti pubblici; inoltre, a pagina 7 di quella relazione, si sostiene 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 documento di programmazione economico-finanziaria ». A ciò si aggiungevano poi alcune considerazioni a proposito del problema dei BOT, dei tassi, lasciando però il discorso circa la consistenza e la validità di quella manovra in termini vaghi.

Sto leggendo questo nuovo documento che dovremo esaminare più attentamente; mi sembra comunque di poter dire che colgo in esso alcuni passaggi molto signifi-

cativi, che dovrò tuttavia confrontarli con quanto detto anche da altri, in particolare dal governatore della Banca d'Italia, su questa manovra.

A pagina 11, penultimo comma, del documento viene espresso questo giudizio: « La Corte, pur esprimendo riserve puntuali sulle previsioni di minore spesa, ha comunque espresso un apprezzamento per il disegno generale della riforma ». Si fa poi riferimento ai problemi del sistema previdenziale, degli interventi in campo sanitario e via dicendo. A me preme sapere se questa manovra abbia trovato un riscontro rispetto a quel documento di programmazione economico-finanziaria, attraverso l'attuazione di una serie di interventi, e conoscere il parere della Corte sulla manovra e sul documento.

Vorrei conoscere il parere della Corte dei conti relativamente alla manovra per ricondurre in equilibrio il rapporto tra il PIL e l'indebitamento, per procedere ad un aggiustamento del bilancio dello Stato e consentire la ripresa della nostra nazione, considerato l'intervento nel campo previdenziale, che contiene riduzioni di spesa, ed in quello sanitario che — secondo le affermazioni del dottor Fazio — è risultato più consistente delle previsioni del luglio 1994.

Inoltre, vorrei un parere sulle azioni che si intendono realizzare in ordine alle dismissioni ed alle privatizzazioni oltre ad una serie di interventi sulle entrate che, pur non trovando rispondenza in una misura congiunturale, permetteranno con il condono di individuare zone di evasione.

Domando, quindi, ai nostri ospiti della Corte dei conti se ritengono valida la manovra ai fini di un coerente indirizzo che si muova lungo la linea del documento di politica economica e finanziaria annunciato dal Governo nel luglio 1994.

Abbiamo bisogno di queste valutazioni ed analisi sui vari spetti relativi alle spese ed alle entrate; dobbiamo conoscerle e ci interessano perché, ove se ne ravvisasse la necessità, abbiamo la possibilità di introdurre modifiche in direzione della riduzione della spesa o dell'incremento dell'entrata.

Le audizioni, al di là del contenuto, servono per avviare un confronto ed acquisire dati ed elementi utili all'arricchimento delle nostre conoscenze. Avendo seguito i lavori sia nella fase estiva sia in quella autunnale, posso affermare che la manovra del Governo - sia essa buona o cattiva - è coerente con quanto è stato affermato. Dai nostri interlocutori vorrei sapere se la ritengono seria e in grado di offrire elementi per un riequilibrio, sia pur graduale, che ne costituisce il fine.

SALVATORE VOZZA. Rispetto alle previsioni contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria ed alla luce delle stime della legge finanziaria, credo emerga una situazione diversa, in cui il livello di inflazione del paese è superiore al 2,5 per cento previsto. Soprattutto viviamo una fase - lo confermava anche il governatore della Banca d'Italia - in cui l'andamento dei tassi di interesse sicuramente produrrà un aggravio di circa 15 mila miliardi che farà saltare le previsioni governative.

Se l'anno scorso, quando l'andamento dei tassi risultava più positivo, abbiamo incontrato difficoltà a mantenere le previsioni, con l'attuale tendenza al rialzo, credo sia quanto mai arduo pensare di rispettare queste previsioni.

La Corte dei conti concorda con questo giudizio? Non abbiamo di fronte un panorama che, in base a questi motivi, rischia di essere poco attendibile, tanto da richiedere una manovra di aggiustamento?

Concordo con le affermazioni del collega Roscia il quale si è soffermato sulle poste e sulle previsioni. Un tema questo che non si capisce quando e come avrà una sistemazione oltre al fatto che la loro dimensione potrebbe creare non poche difficoltà.

Al di là del giudizio che diamo sulla manovra, se questa contiene o meno misure strutturali - la nostra opinione è negativa, visto che di strutturale vi è solo la riforma del sistema pensionistico che però andava realizzata in tutt'altra sede -, le luci sono rappresentate dal condono edili-

zio e dalle misure di concordato fiscale. Non intendo chiedervi un giudizio circa la giustezza delle scelte, vorrei sapere però se ritenete realistiche o meno le entrate previste, sulla base delle esperienze dei precedenti condoni. Qualche conto sull'introito che questi condoni hanno comportato si potrebbe fare, così come si potrebbe tentare di capire quale sia la tendenza, se cioè quanto previsto sia realistico o meno. Questo per dare un giudizio, a prescindere dal considerare queste misure *una tantum* o strutturali, ma personalmente le ritengo appartenenti alla prima categoria.

Infine, la sanità rispetto alla quale la riforma da lei richiamata, che ha subito indubbiamente un rallentamento, potrebbe indurci a svolgere un ragionamento più ampio; relativamente alla sanità, continua a persistere l'impressione che si stabilisca un tetto astratto a livello nazionale, al quale non corrisponde la reale situazione di spesa nelle varie regioni. Ciò potrebbe comportare, oltre all'indebitamento nascosto per le spesa sanitaria da parte degli enti regionali, un ulteriore aumento dell'indebitamento oppure un incremento della tassazione. In altri termini, se si delega alle regioni la capacità di essere autosufficienti in alcune materie, come la sanità, in pratica si chiede alle regioni stesse di coprire la spesa sanitaria con nuovi balzelli.

Gradirei una vostra valutazione in merito.

MANIN CARABBA, *Consigliere della Corte dei conti.* Sul tema che riguarda le entrate tributarie e la loro previsione, se il presidente consente, lascerei la risposta al consigliere Maurizio Pala.

MAURIZIO PALA, *Consigliere della Corte dei conti.* Per quanto riguarda le entrate tributarie, la Corte dei conti non dispone di previsioni autonome. Abbiamo la possibilità di formarci un'opinione leggendo i documenti di Governo e le relazioni tecniche; negli scarsi limiti di tempo che abbiamo avuto, siamo giunti ad alcune conclusioni, che posso riportare in maniera sintetica.

La nostra impressione è che per il 1995 effettivamente le previsioni di gettito legate al concordato di massa, stimate in 11.500 miliardi, siano abbastanza realistiche, perché il nuovo istituto risulta estremamente favorevole per il contribuente; il biglietto di ingresso è economico ed il condono o il concordato appaiono molto attraenti, tali da fornire risultati di gettito efficaci.

Nell'ambito delle entrate del 1995 resta molto elevata la componente *una tantum*, che si attesta intorno ai tre quarti; resta esclusa la quota annuale, che può essere attribuita al concordato di massa, tenendo però presente che una parte notevole deriva dalle sanzioni amministrative che dovranno essere versate dal contribuente.

La quota del concordato di massa per il 1995 è superiore a quella degli anni successivi perché riguarda il quinquennio 1989-1993. La stima comunque appare realistica, anche perché sono diversi i meccanismi rispetto agli anni successivi: per il periodo 1989-1993 non esiste possibilità di contraddittorio ed inoltre non sono gli uffici dell'amministrazione finanziaria ad operare, bensì l'anagrafe tributaria, che elabora parametri basati sui dati medi di redditività ricavati dalle dichiarazioni del passato; inoltre, quanto alla proposta di rettifica, il contribuente può aderire o meno.

Per gli anni successivi torna il contraddittorio; quindi, diventano estremamente aleatorie le previsioni iscritte in finanziaria per il 1996 ed il 1997. Si tratta di un problema serio, perché è come dire che è stato raschiato il fondo del barile: vedremo cosa si potrà fare nei prossimi anni. L'istituto del patteggiamento diventa permanente, ma le previsioni, che risultano anche da una relazione elaborata dagli Uffici del Parlamento, appaiono non sufficientemente motivate sul piano tecnico: per gli anni a venire si tratta di auspici, mentre per il 1995 di una valutazione molto realistica.

Quanto alla spesa per interessi, l'ipotesi di riduzione di due mila miliardi connessa al successo della manovra, soprattutto dal punto di vista della capacità di convincere

i mercati internazionali, è una speranza che però potrebbe nascondere una sotto-stima degli effetti della manovra. Occorre perciò definire quale sia lo scenario più realistico per i tassi.

Le valutazioni offerte oggi pomeriggio dal governatore della Banca d'Italia, il quale ha ipotizzato una possibile sovrastima di 15 mila miliardi, fanno esclusivamente riferimento ad un'ipotesi in cui i tassi di interesse siano mantenuti a livello delle aste di metà ottobre; si tratta dunque dello scenario più pessimistico. Si potrebbe, all'estremo opposto, assumere uno scenario in cui i tassi continuino ad essere quelli di maggio, prima dell'impennata; in questo caso lo scarto rispetto alle ipotesi del governatore sarebbe notevolissimo e la spesa degli interessi del 1995 diventerebbe simile a quella stimata dal Governo.

Dobbiamo dedurre che il Governo ipotizza che si torni ai tassi di maggio, ipotesi basata sulla capacità di convincimento che l'insieme della manovra potrà avere sui mercati internazionali. Ho fornito queste cifre solo per far presente quanto sia grande il *range*.

BENITO PAOLONE. Avete un parere sul tipo di convincimento che questa manovra potrebbe determinare? Bisogna capire se essa generi fiducia o sfiducia. Siete voi gli esperti e vorrei che esprimeste una previsione.

Vorrei sapere se questa manovra possa determinare fiducia. Siete disposti ad esprimere un parere?

SALVATORE VOZZA. È scritto nel documento.

BENITO PAOLONE. Lo voglio sapere. I nostri ospiti non sono stati chiamati in questa sede per non dirlo. La manovra tende a dare fiducia o no?

Quando ho posto questa domanda al governatore della Banca d'Italia, mi ha dovuto rispondere di sì, anche se forse gli ha dato un po' fastidio doverlo dire.

Se la manovra è sbagliata, correggiamola. Non dobbiamo fare il gioco delle parti; dobbiamo sapere se la manovra

possa dare sicurezza, dobbiamo dire alla gente se abbia valore o no. Questa opinione deve venire dagli ambienti accreditati, che hanno un peso.

SALVATORE VOZZA. Sono i protagonisti della manovra che non danno fiducia!

BENITO PAOLONE. Questa è una valutazione politica. Può darsi che tu abbia ragione o che io te la dia, anche se vivo in casa con questi protagonisti; peraltro, mi tengono nel sottoscala!

Rinnovo l'invito ai nostri ospiti, scusandomi per il mio comportamento, a dirmi che effetto può avere la manovra. Se non dà fiducia, evitiamo di fare in modo che i tassi saltino, per non rimmetterci qualcosa di più. Il problema non è nostro o vostro, è di tutti gli italiani.

MANIN CARABBA, Consigliere della Corte dei conti. Non sembri viltà o reticenza la nostra posizione. La Corte dei conti non è un governo-ombra, è un'istituzione che valuta le tendenze a consuntivo e, con molta prudenza, si esprime in materia di previsioni. Non esito a confessare questa prudenza.

Quanto ai tassi, ci sono varie correnti di pensiero. Il più autorevole esponente di una certa tendenza è l'economista Marcello De Cecco, molto illustre ed esperto, il quale ritiene pettegolezzi quelli che si fanno relativamente all'influsso che le vicende italiane avrebbero sul mercato dei tassi dal momento che il mercato italiano è dominato da movimenti di capitali e da assestamenti dell'enorme debito pubblico che fa capo ai paesi industrializzati tali da rendere un po' provinciale l'enfasi che mettiamo sulle vicende di casa nostra e sul loro impatto sul mercato internazionale.

Quando il dottor Pala diceva che l'esito sui mercati è difficilmente prevedibile in una palla di vetro, voleva dire che la previsione relativa ai tassi appartiene a quel mondo dell'incertezza noto agli economisti. Pertanto è preferibile, tornando alla saggezza domestica, attenersi a valutazioni prudenziali. Sotto questo profilo, la valu-

tazione di un risparmio di spesa collegato alla legge finanziaria può dipendere dalla situazione internazionale; non c'entra nulla l'equilibrio politico o l'impatto oggettivo della manovra. L'andamento dei mercati internazionali, che dipendono da fattori esogeni, è tale da consigliare maggiore prudenza nella previsione di spesa per interessi.

MAURIZIO PALA, Consigliere della Corte dei conti. Per rafforzare questa valutazione vorrei dire che negli ultimi due anni è radicalmente mutata la struttura del possesso dei titoli di Stato. Prima, l'80 per cento dei titoli emessi era in mano di famiglie italiane, naturalmente pigre nel prendere decisioni di portafoglio.

Negli ultimi due anni, progressivamente, la struttura di possesso ha fatto sì che la detenzione dei titoli di Stato italiani emessi nell'ultimo biennio passasse in larga misura nelle mani di investitori istituzionali esteri: questi ultimi ovviamente leggono ogni giorno i giornali economici e si regolano come credono. Quando l'80 per cento del possesso dei titoli italiani è in mano di investitori istituzionali esteri, devono essere questi ultimi ad essere convinti della bontà della manovra, o comunque di altre cose che esulano anche da vicende interne di politica economica.

MANIN CARABBA, Consigliere della Corte dei conti. Se lei vuole che diciamo questo, possiamo affermare che la conclusione positiva della vicenda concernente l'approvazione di una legge finanziaria che rispetti i vincoli macroeconomici posti dal documento di programmazione economico-finanziaria è un elemento indispensabile e sicuramente positivo. L'abbiamo scritto e lo ripetiamo.

BENITO PAOLONE. Bene! Per noi è importante capire, eventualmente al fine di poter dimostrare che ci è stato detto da persone serie e responsabili che si sta sbagliando; se invece ci viene detto che la manovra è giusta può darsi che, se Dio ci dà una mano, ce la facciamo.

GIANCARLO MAURIZIO MALVESTITO. Devo ricordare ancora una volta l'audizione con il presidente Carbone della fine del luglio scorso per dire, *ex post*, che a quell'epoca avevamo visto in una sfera di cristallo; non faccio questa riflessione per chiederle, al contrario di quanto ha fatto il collega Paolone, se la manovra finanziaria dia o meno fiducia, perché ritengo che questa, proprio sulla base delle affermazioni del professor De Cecco da lei ricordate, non sia la *quaesita quaestio*. Anche se questa legge finanziaria dà fiducia, l'economia reale può andare in controtendenza, perché la finanziaria è una cosa, ma i fattori esogeni hanno riflessi e ripercussioni endogene sul nostro sistema. Non vorrei dunque arrivare a porre la questione in questi termini: « Ritiene che questa manovra finanziaria sia sufficientemente forte da generare fiducia sul mercato? », perché secondo me si tratterebbe di una domanda mal posta.

La riflessione non è sul fatto se vi sia o meno fiducia; sarebbe troppo semplice in economia poter individuare, attraverso una manovra finanziaria, un veicolo d'uscita. Saremmo tutti molto più tranquilli, ci concentreremmo al massimo livello su questa manovra, andremmo in profondità, stando molto attenti a strutturare gli interventi in finanziaria, nella consapevolezza che i problemi dell'Italia verranno progressivamente risolti. Poiché così non è, dato che in economia vigono altre leggi, la domanda è non solo pretestuosa ma anche tediosa e fuorviante.

Concordo con lei quando afferma che viviamo in una situazione governata da incertezza per quanto riguarda i tassi, ma la riflessione che faccio è un'altra. Mentre in una situazione di mercato, tra la fine di luglio ed i primi di agosto, i movimenti relativi ai tassi davano segnali inequivocabili di aumento degli stessi e quindi i tassi salivano, stavamo discutendo un impianto strutturale dal punto di vista economico circa i tassi che nel documento di programmazione economico-finanziaria prevedeva una loro diminuzione. Due giorni dopo dissi al governatore Fazio che sarebbe stato costretto ad aumentare i tassi

perché non c'era una via d'uscita per la Banca d'Italia. Infatti, a fronte di una perdita del potere d'acquisto della nostra moneta, la Banca d'Italia non ha scelta: deve intervenire per difendere il cambio e lo fa giocando sui tassi perché, quando si aumenta il tasso, automaticamente si determinano condizioni di maggiore profittabilità per gli operatori (vale a dire gli speculatori esteri) e sul nostro mercato ci dovrebbe essere un afflusso di capitali. Tuttavia questo maggiore afflusso, che non si è verificato in misura così consistente da compensare la perdita di potere d'acquisto della moneta, è stato appesantito anche dal fatto che, poche ore dopo il successo di Kohl in Germania, proprio oggi abbiamo visto un ulteriore rafforzamento del marco sulla lira.

Pertanto, andando avanti di questo passo, lei sa meglio di me che la Banca d'Italia sarà nuovamente costretta ad operare sui tassi. Incidere sui titoli di Stato a breve, cioè sul mercato monetario, che vede la presenza dei portafogli delle famiglie e non degli operatori istituzionali, sarà un segnale molto forte. Sarà questa la vera sfida: riuscirà il sistema finanziario italiano a muoversi in una logica separata rispetto al tasso, ripristinando un più equilibrato cambio e dando maggior fiducia al mercato interno dal punto di vista degli operatori esterni? Credo che si tratti di una questione da sfera di cristallo.

Personalmente ritengo che lo spostamento della detenzione dei titoli di Stato nei portafogli di operatori istituzionali sia avvenuto non tramite il mercato interno ma sul MIF monetario su Londra, in sostanza su piazze estere dove si lavora in termini speculativi. In secondo luogo penso che vi siano relazioni ancora molto forti che portino questi fattori endogeni a sviluppare in modo esogeno effetti perversi sul nostro mercato. Inoltre, sebbene la finanziaria sia da rafforzare strutturalmente, non ho visto, alla luce dei documenti che stiamo esaminando — lei stesso l'ha confermato poco fa nella sua relazione — chiari e precisi segnali di interventi strutturali forti come quelli adombrati nel documento di programmazione

economica. Allora, delle due l'una: o questo Governo fa della finanziaria un momento essenzialmente politico di superamento di una serie di condizioni per poi sviluppare la manovra che il paese si attende, oppure non possiamo pensare che con questa programmazione finanziaria si possa fermare la speculazione internazionale e dunque nemmeno difendere la stabilità del cambio.

Alcuni giorni fa ponevo in un'interpellanza al ministro Martino la seguente riflessione: non crede che sarebbe stata buona cosa specificare sul fronte internazionale, e sicuramente su quello europeo, quale posizione intendiamo assumere in merito alla politica estera nell'ambito dell'Unione europea? Abbiamo cinque paesi che di fatto hanno costituito un nucleo federale e siamo l'unico dei sei paesi storici che con il trattato di Roma hanno costituito la Comunità economica europea a non essersi ancora espressi. Penso che questo sia un elemento destabilizzante di riduzione della fiducia che gli altri paesi dell'Unione possono avere nell'Italia; è quindi auspicabile — dicevo al ministro — che si chiarisca quanto prima la posizione che, in qualità di ministro degli esteri, intende far assumere a questo Governo, e che si ribadisca l'impegno reale, non formale, a rispettare gli obiettivi del trattato di Maastricht.

Ciò premesso, la forza politica che rappresento, cioè la lega nord, è all'interno del polo orientata a dare il massimo sostegno e la massima collaborazione alla riuscita di questa manovra finanziaria.

PRESIDENTE. Credo che in effetti le cose non siano così semplici, in quanto sappiamo benissimo che non è con l'innalzamento di mezzo punto di interesse del tasso di sconto che si difende la lira.

GIANCARLO MAURIZIO MALVESTITO. Però ciò ha un impatto sul bilancio di circa 10-12 mila miliardi!

PRESIDENTE. Questo è più un aspetto politico....

GIANCARLO MAURIZIO MALVESTITO. Direi che è un aspetto contabile e non politico.

PRESIDENTE. D'altra parte nel settembre 1992, quando si voleva difendere la lira ad ogni costo, abbiamo visto che ciò non è stato possibile. Sappiamo che, proprio in funzione di quello che diceva il professor Carabba, contro il mercato internazionale non c'è tasso che tenga. Ad un certo momento le masse sono tali e tante che evidentemente anche i mezzi di difesa non bastano assolutamente.

GIANCARLO MAURIZIO MALVESTITO. Sì, però se fossimo capaci di rientrare nell'area dell'ECU le bande di oscillazione sarebbero molto più ristrette.

PRESIDENTE. Sì, certamente.

GIANCARLO MAURIZIO MALVESTITO. Questo è il punto. Siamo usciti e non abbiamo nessun segnale di rientro; se fossimo nell'ECU le bande di oscillazione sarebbero molto più ristrette.

PRESIDENTE. Il discorso evidentemente ci porterebbe lontano, allora ci sarebbe da chiederci se serve o meno lo SME. Oppure facciamo dall'oggi al domani un ECU vero, reale, a tappeto; questa è l'altra teoria più liberista...

GIANCARLO MAURIZIO MALVESTITO. Mi sono sentito dire in replica dal ministro degli esteri — gli atti della Camera sono ormai a disposizione — che mai come oggi siamo vicini a realizzare l'ECU. Avendo io chiesto il motivo, mi è stato risposto che dipende dal fatto che non c'è un governo europeo.

Non ho mai visto in una economia capitalistica di mercato una moneta che possa circolare liberamente e come tale avere un potere d'acquisto valido e riconosciuto come elemento di scambio senza un'autorità sovrana che la governi! Mi dica lei come possiamo fare un'ECU senza un parlamento dotato di poteri di intervento maggiori e più forti di quelli che oggi è dato vedere. Vi è dunque qualche

elemento di combinazione concettuale su cui non solo io ma anche l'onorevole Andreatta conveniva nella sua replica. Mi rendo conto che l'argomento esula dal tema di questa sera.

MANIN CARABBA, *Consigliere della Corte dei conti*. Sento anzitutto il bisogno, per evitare delusioni troppo forti che non siano quelle derivanti dalla nostra pochezza, di definire i limiti della funzione della Corte in sede referente.

La Corte tende ad assumere come un dato le valutazioni di ordine macroeconomico formulate dal Governo e fatte proprie dal Parlamento; non può trasformarsi in una specie di controgoverno che contrappone le sue previsioni a quelle del Parlamento, altrimenti sarebbe scorretta.

Il cuore dei nostri ragionamenti — che, ben inteso, possono anche condurci a suggerire revisioni del quadro macroeconomico — consiste in una valutazione degli andamenti endogeni delle grandezze della finanza pubblica. Cerchiamo sulla base della nostra esperienza — l'esame degli andamenti delle componenti maggiori delle entrate e della spesa pubblica — di fornire stime sui loro andamenti, dettati dalle logiche interne alle entrate, alla spesa e ai saldi, per valutare la congruità delle previsioni del Governo ed offrire in questo modo un contributo alle Camere.

Sotto questo profilo, rispetto ai quesiti emersi, dirò brevemente quanto segue. Rispetto alle dismissioni, su cui mi pare sia intervenuto il senatore Podestà, valutiamo positivamente la scelta istituzionale affidata alla legge n. 432 del 1993 con la costituzione del fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, in virtù della quale questi proventi non entrano nella gestione del bilancio, ma vanno a ridurre lo *stock* del debito pubblico. Questa cosa fu detta in tempi non sospetti, quando era un parlamentare della sinistra indipendente e si parlava di dismissioni in termini molto più marginali, da Luigi Spaventa. Poiché si tratta di vendere beni del patrimonio dello Stato, le dismissioni scorrettamente vengono considerate come flusso; è corretto — la legge n. 432 lo fa — considerarle come

strumenti che riducono lo *stock* del debito. Naturalmente, se di grande rilievo, potranno incidere anche sul pagamento degli interessi, ma vanno nel conto del patrimonio, non in quello gestionale del bilancio. Questo è un bene; quando fino a due anni fa era stata osservata la tecnica contraria la Corte dei conti aveva espresso le proprie critiche.

Dal punto di vista della sostanza, resta tuttavia che le previsioni per il 1995, considerati i programmi di dismissione IMI ed INA, possono considerarsi in certo modo realistiche, ma nei limiti di un introito di circa 5.600 miliardi. Il resto, rispetto alle previsioni di 10 mila miliardi, potrebbe venire dall'avvio delle cessioni ENEL; queste sembrano più incerte perché la preventiva istituzione dell'*authority*, le condizioni preliminari alla privatizzazione di revisione dell'atto di concessione, di riassetto industriale, di definizione delle modalità di vendita sembrano rendere abbastanza problematica la realizzazione dei proventi nel corso del 1995.

La preoccupazione maggiore della Corte dei conti in materia di dismissioni deriva dalla situazione debitoria molto grave dell'IRI — vi è in proposito uno specifico capitolo nelle schede che, in aggiunta alla relazione, abbiamo già consegnato alle Commissioni, riservandoci di ricompattarle in un documento più organico se lo si riterrà utile — che potrebbe ripercuotersi sugli equilibri complessivi della società capogruppo ed indirettamente su quelli dello Stato finché rimane azionista unico, rispetto alle responsabilità individuate dal codice civile, che sono certamente drammatiche.

In questo senso vengono svolte pacatamente alcune analisi, che naturalmente vengono formulate in positivo, nel senso che sembrano poi condurre all'esigenza di accelerare, non di frenare il processo di privatizzazione. Tuttavia, pongono anche in guardia rispetto alle difficoltà esistenti.

Tornando alle grandezze fondamentali, accenno brevemente a tali questioni perché altrimenti dovrei ricominciare la relazione. Rispetto alle domande poste forse un po' aggressivamente, ma simpatica-

mente dall'onorevole Paolone che implicitamente ci accusava di reticenza, a pagina 10 ed 11 della relazione abbiamo cercato di elencare in maniera molto telegrafica — le schede che abbiamo consegnato alla Commissione possono offrire ulteriore materiale — alcuni punti chiave.

Ci siamo chiesti per quale motivo quest'anno, diversamente dagli anni precedenti, nel testo del disegno di legge finanziaria non c'è — questo per noi è gravissimo — il tetto dei trasferimenti dalla Tesoreria all'INPS. Questo vuol dire che abbiamo un forte dubbio che in termini di fabbisogno statale il debito dell'INPS tenga nei limiti contenuti implicitamente nei documenti annessi al bilancio (relazione previsionale e DPEF). È un sintomo che non ci tranquillizza.

Rispetto alla sanità, alla luce dei principi fissati dalla Corte costituzionale — rispondo in questo modo anche all'onorevole Vozza — abbiamo la sensazione che il rapporto tra il sistema centrale e quello regionale non sia definito in maniera sufficientemente chiara dal piano sanitario nazionale. In sostanza, il sistema che poggia sulla determinazione di *standard* nazionali addossati alla finanza statale funziona, in primo luogo, se questi *standard* sono fissati in modo preciso e non in maniera evanescente; in secondo luogo, se per le ulteriori prestazioni — come la Corte Costituzionale afferma — vengono indicate positivamente le strade, le possibili nuove entrate alle quali le regioni e gli enti locali possono attingere; altrimenti si versa in una proclamazione destinata a ingenerare deficit occulti, come il *trend* dimostra, perché le leggi di risanamento dei debiti delle USL si succedono da un decennio.

Terza osservazione (non mi pare che abbiamo fatto perdere tempo a queste Commissioni, abbiamo detto la nostra opinione!): non abbiamo elementi ed informazioni per entrare nel merito della contrattazione che i ministri per la funzione pubblica e del tesoro hanno aperto con il sindacato del pubblico impiego. Abbiamo però elementi per sostenere che non ci sembra persuasivo il mero rinvio ai bilanci degli enti autonomi che la finanziaria

opera, per quanto riguarda gli aumenti contrattuali, a regioni, enti locali, servizio sanitario nazionale, enti pubblici e di ricerca. A nostro avviso questo è un elemento di grave preoccupazione.

Infine, in generale per quanto riguarda i trasferimenti dal bilancio dello Stato al bilancio delle regioni e degli enti locali, fino a quando non verranno fornite valutazioni più rigorose sui previsti andamenti delle entrate proprie delle regioni (imposte automobilistiche) e degli enti locali (ICI ed altri allargamenti recenti degli enti locali), la congruità dei minori trasferimenti disposti a carico del bilancio dello Stato rappresenterà un ulteriore elemento di preoccupazione. Siamo ben lieti che lo Stato risparmi, ma se poi si generano deficit occulti a valle, il risparmio diventa mascheramento di una situazione.

In risposta ad un'ulteriore domanda posta dall'onorevole Paolone in merito alla riforma amministrativa, riteniamo che sarebbe un errore abbandonare il disegno tracciato dalla legge n. 537 e che il Governo abbia fatto bene a presentare il disegno di legge di proroga dei termini di quella legge, vale a dire il disegno di legge n. 777 del 1994. Non intravediamo ulteriori segni concreti di cammino in questa direzione; siamo d'accordo sul fatto che la Ragioneria introduca tutti gli elementi di maggior prudenza rispetto ad alcune imprudenze del ministro della funzione pubblica del governo Ciampi nella valutazione dei risparmi di spesa delle singole poste, ma riteniamo un errore abbandonare il disegno generale di riforma amministrativa. Viene allora da chiedersi per quale motivo le norme del disegno di legge n. 777 non siano state inserite nel provvedimento collegato. Siamo sicuri che esse approdino in tempo utile? Questa domanda non toglie nulla ai dubbi che la Corte ha manifestato in sintonia con le preoccupazioni del ragioniere generale dello Stato sulle quantificazioni delle singole poste.

All'onorevole Roscia, che ha posto i problemi più gravi, in merito alla questione dell'ente poste, rispondo che abbiamo cercato di non porre un problema

da irresponsabili, perché sappiamo bene che chiedere oggi alla Corte costituzionale di aumentare di 21 mila miliardi il deficit dello Stato non è uno scherzo. Tuttavia, non siamo arrivati a questa ordinanza con un ragionamento formale, ma con un ragionamento di sostanza: se si ammette che lo Stato possa, con un tratto di penna, rimettere i debiti degli enti decentrati, questo incoraggerà sempre la formazione di deficit occulti (è una specie di super condono) perché pescando in Tesoreria o attraverso l'indebitamento col sistema bancario, USL, regioni, enti locali ed INPS (che è arrivato a 152 mila miliardi di debito pregresso) possono trovarsi in condizioni di indebitamento che non è registrato dalle poste di bilancio, ma grava direttamente sul fabbisogno del settore statale o su quello del settore pubblico. Ma allora, si può immaginare che ci sia una evangelica remissione dei debiti in una materia di questa portata? Noi pensiamo di no: riteniamo, anzi, che debbano predisporre seri e rigorosi piani di rientro non necessariamente da far confluire nel grande contenitore del percorso tracciato dal disegno di legge finanziaria. Per quanto concerne, per esempio, i 31 mila miliardi relativi alle poste, nella stessa nostra ordinanza, *obiter dictum*, abbiamo dichiarato, data l'esistenza del contratto di programma tra amministrazione postale ed ente poste, che è in quell'ambito, magari in un arco temporale molto lungo, che va ricercato il riequilibrio.

Sappiamo bene che questo significa mettere una gravosa palla al piede del nuovo ente, che avrà già i suoi problemi, ma d'altra parte bisogna tener conto delle implicazioni di carattere istituzionale in rapporto ad una norma di legge senza copertura. Il Tesoro, con un ragionamento sottile, potrebbe sostenere che non c'è una incidenza, se non minore, per gli interessi di gestione perduti sul bilancio economico di quest'anno. È vero che quei soldi sono già usciti come anticipazione, ma non vi è alcun impatto sul fabbisogno; abbiamo infatti posto una questione nuova alla Corte costituzionale ritenendo che anche l'incidenza sul conto del patrimonio debba es-

sere coperta ai sensi dell'articolo 81, comma 4, della Costituzione.

Si tratta di un grosso problema, ma in uno Stato come il nostro, con enti decentrati indebitati, come l'INPS e le USL tanto per fare due esempi, se si ammette che i debiti del passato vengano cancellati con un tratto di penna senza alcuna copertura, si incoraggia in modo spaventoso il formarsi di nuovi deficit occulti. Questa è la sostanza. Pertanto, la preoccupazione della Corte nel porre — spero con rigore giuridico — il problema di costituzionalità alla Corte costituzionale è quella di non dar luogo a canali per la formazione di deficit occulti.

In merito alle sentenze della Corte costituzionale in materia pensionistica, la penso diversamente. Sono convinto (ma il problema è del Parlamento e poi della Corte costituzionale se si dovesse di nuovo adirla), che le preoccupazioni sulle cosiddette sentenze additive siano giustificate. La Corte costituzionale, in una precedente sentenza, si era posta il problema di una graduazione dei propri interventi. Questa volta, ma non posso entrare nel merito della sentenza della Corte costituzionale, se è vero — lo conferma la Corte, altri lo negano — che si tratta di lesione dei diritti fondamentali del cittadino tutelati dalla Costituzione, come quelli alla retribuzione minima, purtroppo non vi sono margini per una graduazione. È la Corte costituzionale, infatti, l'organo supremo per il bilanciamento di interessi entrambi protetti della Costituzione: da un lato, quello al minimo vitale, dall'altro quello, tutelato dall'articolo 81 della Costituzione, degli equilibri della finanza pubblica. La Corte costituzionale stabilisce che quando si tratta di diritti fondamentali della persona il resto passa in secondo ordine e questo ragionamento non può essere scartato con leggerezza. Si può sostenere che, in uno specifico caso, non fosse leso il minimo vitale, allora si compie una critica di merito; ma quando si tratti veramente della lesione di un diritto fondamentale della persona è molto rischioso, dal punto di vista del sistema delle libertà, lasciare al legislatore la scelta sui tempi e sui modi. Questa,

tuttavia, è davvero una mia opinione personale, la Corte non ha avuto occasione di pronunciarsi in proposito.

Intendevo dire che il problema dei deficit occulti (poste, USL, possibile indebitamento delle società derivanti dalle privatizzazioni) rappresenta certamente una grave preoccupazione. Io credo, però, alla crociana categoria della distinzione e penso che caricare questi problemi, tutti assieme, sulla manovra di bilancio di quest'anno sarebbe irresponsabile. Certamente bisogna non navigare alla cieca, ma sapere che questi problemi esistono e, quando si è costretti (come ci ha costretto quel provvedimento di remissione di debiti sulle poste), bisogna affrontarli anche con la necessaria durezza; d'altra parte, l'ordinanza in questione è nelle mani del Parlamento, in quanto fa parte, ovviamente, del materiale che abbiamo inviato alle Ca-

mere. Gli altri problemi, però, vanno fronteggiati ciascuno nella sua specificità e con i provvedimenti che, in larga misura, sono in linea con quelli che le Camere hanno dinanzi in questa sessione di bilancio.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Carabba ed i suoi collaboratori per averci dedicato queste due ore estremamente interessanti.

La seduta termina alle 23,25.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 19 ottobre 1994.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO