

COMMISSIONI RIUNITE

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

(n. 1)

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 LUGLIO 1996

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

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI, GIUSEPPE CARBONE

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

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,15.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

per cento per la spesa al netto degli interessi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

con riguardo alle compatibilità economiche e sociali generali.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

questo tipo di entrate fosse riversato direttamente in bilancio?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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