

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

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

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

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

blica amministrazione che consentano di realizzare risparmi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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

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

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

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

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

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

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

Quanto al conto dei costi per scarto cartelle...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

stata indicata come oggetto di possibili compressioni e riduzioni ulteriori.

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

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

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

Saluto i nostri ospiti e li ringrazio nuovamente.

**La seduta termina alle ore 12,10.**

COMMISSIONE V

**BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE**

3.

**SEDUTA DI MARTEDÌ 24 SETTEMBRE 1996**

*(Ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera)*

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI, GIUSEPPE CARBONE**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BRUNO SOLAROLI**

**PAGINA BIANCA**