

La seduta comincia alle 11.30.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Audizione del presidente della Corte dei conti, Giuseppe Carbone.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento, del presidente della Corte dei conti, Giuseppe Carbone, sui criteri di redazione del bilancio a legislazione vigente.

Il dottor Carbone è accompagnato dal professor Carabba, presidente di sezione della Corte dei conti, capo del servizio relazioni al Parlamento, dal dottor Falcucci e dal dottor Pala, consiglieri della Corte dei conti.

La nostra Commissione è interessata a raccogliere elementi conoscitivi relativamente al bilancio a legislazione vigente, in quanto esso costituisce il punto di partenza, ed anche in gran parte la sostanza, dei disegni di legge di bilancio e finanziaria che esamineremo fra breve nel corso dell'apposita sessione. Ringrazio pertanto i rappresentanti della Corte dei conti per aver accolto il nostro invito.

GIUSEPPE CARBONE, Presidente della Corte dei conti. Desidero innanzitutto ringraziare, a nome della Corte dei conti, il presidente e la Commissione, poiché è molto apprezzabile il vostro impegno diretto ad approfondire la lettura del bilancio in tutti i suoi aspetti, anche al fine di valutare le ipotesi relative a diverse modalità per la sua redazione tendenti a farne emergere con maggiore chiarezza i significati.

Apprezziamo altresì il fatto che la vostra attenzione si incentri non soltanto sulla valutazione del bilancio a legislazione vigente 1997, ma anche sui criteri adottati nella sua redazione, con il fine di ottenere a regime una lettura più significativa ed appoggiare quindi con maggiore consapevolezza le decisioni di manovra finanziaria che dovranno intervenire. Come sapete, la Corte dei conti è impegnata in uno sforzo in tale direzione (al riguardo può anzi considerarsi antesignana) e, con il suo referto del 1995 ma anche con il suo esercizio elaborativo del giugno scorso, ha provato ad ipotizzare una diversa e più significativa impostazione del bilancio, con riferimento sia al rendiconto sia alla previsione, sulla base degli andamenti e dei risultati degli esercizi precedenti.

Abbiamo comunque cercato di corrispondere al duplice invito che ci è stato rivolto dalla Commissione, anche se, trattandosi di un impegno non a breve termine, non possiamo presentare risultati completi e definitivi. Nella nostra elaborazione, ci siamo fermati a prime significative aggregazioni (quelle che chiamiamo di primo livello), senza poter giungere a disaggregare le funzioni-obiettivo di prima matrice.

Con la relazione che presentiamo, accompagnata da diversi allegati, cercheremo dunque di rispondere in modo puntuale alle richieste formulate nella lettera inviataci lo scorso 1° agosto dal presidente Solaroli; essa fa riferimento al quadro degli stati di previsione di ciascun ministero, per funzioni-obiettivo, ed alle categorie economiche. Abbiamo elaborato, inoltre, brevi schede valutative sugli stanziamenti che risultano dal bilancio a legislazione vi-

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

gente 1997, per i singoli ministeri, al fine di indicare le tendenze, nonché altre schede sui nodi e sugli aggregati di finanza pubblica (dalla spesa sociale a quella per il personale, ai trasferimenti alle imprese) che il presidente ci ha indicato. Siamo consapevoli del carattere preliminare di questo contributo e ci impegniamo, alla scadenza del prossimo rendiconto sul consuntivo 1996 (a giugno del prossimo anno), a proseguire la nostra opera e ad esibire ulteriori elaborazioni più disaggregate, che siano maggiormente significative ed utili per il Parlamento.

Questa audizione è stata quindi impostata dalla richiesta del presidente Solaroli in modo coerente con le esigenze di trasparenza dei conti pubblici ed in linea con i suggerimenti della Corte tesi a rendere sempre più ampia e incisiva la cooperazione offerta dalla Corte alle Camere.

In proposito è da sottolineare una valutazione positiva sulle iniziative di riforma del regolamento in esame alla Camera, che include un rafforzamento della disciplina delle audizioni e referti specifici con i quali si esprime la funzione ausiliaria della Corte dei conti dinanzi alla Camera dei deputati. Nel merito forniremo un primo contributo ancora non in linea con tutto l'arco delle esigenze rappresentate dalla Commissione; la Corte è, infatti, impegnata nell'arricchimento dei propri strumenti di conoscenza e di analisi, attraverso un percorso ancora lontano dal potersi considerare concluso. Il documento predisposto per questa audizione si divide in tre parti: limiti di significatività del bilancio a legislazione vigente (BLV); andamenti tendenziali del 1997 nell'esposizione del BLV; riclassificazione del BLV per funzioni-obiettivo secondo lo schema proposto dalla Corte dei conti.

Quanto al primo punto, la attuale struttura del bilancio a legislazione vigente è caratterizzata da limiti di significatività — già posti in risalto dalla stessa Corte, dalla Commissione tecnica della spesa pubblica e da altre fonti — che è necessario richiamare.

La ridotta rappresentatività del bilancio dello Stato e il rilievo crescente, per la

verifica delle tendenze della finanza pubblica, degli aggregati più ampi (settore statale, pubblica amministrazione) richiederebbe, in primo luogo, un raccordo chiaro e articolato tra il bilancio a legislazione vigente e tali aggregati.

Ciò è oggi precluso da un'insufficiente informazione tecnica sui criteri di previsione adottati con riguardo alle principali voci del bilancio a legislazione vigente e dalla indisponibilità, nei tempi utili per la discussione parlamentare sul bilancio, di vere e proprie previsioni di cassa (che costituiscono lo snodo necessario per il passaggio dal bilancio dello Stato ai conti del settore statale o delle amministrazioni pubbliche).

Il bilancio di cassa che, sulla base della legge n. 468 del 1978, affianca il bilancio di competenza a legislazione vigente ha, infatti, esclusivamente una funzione autorizzativa di natura amministrativa, mentre non fornisce alcuna informazione utile sulle proiezioni degli andamenti effettivi di incassi e pagamenti che l'Amministrazione ritiene coerenti con gli obiettivi programmatici dei conti pubblici.

Si noti, in proposito, che tali proiezioni (le cosiddette stime di cassa) sono rese note solo in occasione della pubblicazione della Relazione trimestrale di cassa del marzo-aprile e cioè ben nove-dieci mesi dopo la presentazione del bilancio a legislazione vigente. Non pare di dover condividere tale pratica, anche se sono note le difficoltà di stima, al momento dell'elaborazione del bilancio a legislazione vigente, per alcune variabili fondamentali, come i residui relativi all'esercizio precedente.

Un secondo ordine di limiti — che riguarda non solo il bilancio a legislazione vigente ma anche la definitiva decisione di bilancio — deriva dalla ampiezza del ruolo affidato, nella esperienza italiana, alla Tesoreria e dalla mancanza di informazioni analitiche sulla gestione di Tesoreria e sul « settore statale » (gestione di bilancio più gestione di Tesoreria) costruite con uno schema omogeneo alla classificazione del bilancio.

Il bilancio a legislazione vigente, inoltre, non registra le « spese » incluse all'in-

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

terno del « contenuto necessario » della legge finanziaria che comprendono alcune voci determinanti per il rapporto fra bilancio dello Stato e settore pubblico (trasferimenti all'INPS ed al Fondo sanitario nazionale, erogazioni alle Ferrovie).

Si deve sottolineare, di conseguenza, che è auspicabile l'anticipazione di previsioni effettive di cassa e l'adozione di uno schema espositivo della Tesoreria omogeneo alla classificazione di bilancio, nel quadro di una semplificazione dei conti del settore pubblico; sembra preferibile, rispetto al bilancio a legislazione vigente, la costruzione, prima dell'avvio della sessione di bilancio, di un « bilancio a politiche invariate », che meglio descrive gli andamenti tendenziali da correggere con le scelte di politica fiscale.

Vengo ora agli andamenti tendenziali del 1997. In occasione dei referti sui progetti di bilancio a legislazione vigente per il 1991, 1992, 1993 e 1994 la Corte ha elaborato stime di preconsuntivo relative alla spesa, in soli termini di impegni, sugli esercizi in corso. L'affidabilità di tali stime ha spinto la Corte — dopo la pausa di due anni dovuta ad una diversa impostazione del referto — a riprendere tale linea di lavoro utilizzando il metodo già sperimentato che si basa, in sostanza, sull'analisi del rapporto tra impegni e stanziamenti definitivi di bilancio registrato negli anni precedenti, o meglio, sul valore delle economie realizzate. Secondo le proiezioni derivanti dall'adozione di una coppia di valori medi « ponderati », la Corte stima il preconsuntivo 1996 relativo agli impegni per operazioni finali (come può desumersi dalle tabelle allegate alla documentazione) nell'ordine di 715 mila miliardi, al lordo delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA (complessivamente pari a 28 mila miliardi). Il livello degli impegni di spesa dovrebbe, comunque, risultare più contenuto tenendo conto degli effetti riduttivi sugli stanziamenti dovuti alle misure di completamento della manovra di finanza pubblica per il 1996, nonché all'impatto della manovra aggiuntiva che — oltre a stabilire direttamente un ulteriore taglio di taluni aggregati di spesa — ha anche disposto per

una vasta area gestionale il blocco degli impegni.

Per una corretta lettura dei dati, peraltro, va tenuto conto che il bilancio dello Stato ha registrato negli ultimi anni un ridimensionamento di taluni aggregati chiave sia sul versante della spesa sia nel comparto dell'entrata (come nel caso del settore sanitario), nonché una ridislocazione degli interventi legata, fra l'altro, ai decreti legislativi di fine 1992, alla soppressione degli interventi straordinari per il Mezzogiorno, alla soppressione o fusione di alcuni ministeri, all'entificazione di gran parte delle aziende autonome.

Per quanto riguarda le entrate, il disegno di legge di assestamento per il 1996 indica — al netto dei rimborsi IVA, pari a 15.600 miliardi — entrate finali per 547.029 miliardi. Applicando anche al comparto tributario la tecnica utilizzata sul versante della spesa si è proceduto a stimare le previsioni definitive per il 1996. I risultati di tale operazione sono indicati nelle tabelle che sono state allegate alla relazione scritta.

Pur in presenza di una tendenza degli accertamenti meno favorevole di quella prospettata nell'assestamento, appare verosimile per il 1996 un livello di saldo netto da finanziare inferiore al limite previsto dalla legge finanziaria.

Nel sistema della legge n. 468 del 1978 l'evoluzione del saldo netto da finanziare di competenza costituisce l'indicatore maggiormente espressivo degli andamenti e delle tendenze del bilancio statale. Da questo punto di vista il bilancio triennale a legislazione vigente 1997-99, indica sviluppi abbastanza favorevoli — se comparati coi valori del precedente bilancio triennale — che si giovano, a livello previsionale, di un incremento delle entrate finali (ed, in particolare, delle entrate tributarie, sulla cui effettiva realizzazione vengono, peraltro, di seguito prospettate talune riserve) e di una sostanziale stabilizzazione delle spese.

La favorevole evoluzione del saldo netto da finanziare nel bilancio a legislazione vigente del 1997 sembra trovare riscontro nella tenuta del saldo stesso nel

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

bilancio assestato del corrente esercizio finanziario. Il lieve contenimento del saldo netto è dovuto, in particolare, a maggiori entrate finali per 10.022 miliardi (per 2.287 miliardi riferiti al comparto tributario), cui si contrappongono 9.561 miliardi di oneri aggiuntivi riconducibili sia alla spesa corrente (+5.800 miliardi, di cui 856 miliardi inerenti alla spesa per interessi) sia alla spesa in conto capitale (+4.554 miliardi). Sembra, quindi, continuare la recente inversione di tendenza per la quale viene mantenuto, anche in sede previsionale, il limite del saldo netto da finanziare stabilito con la decisione di bilancio, in passato travalicato anche per importi rilevanti. Tutto ciò fa ritenere probabile il rispetto, a consuntivo, del tetto fissato per tale fondamentale saldo.

Per quanto riguarda le entrate tributarie (preconsuntivo 1996 e previsioni 1997), ai fini della previsione il bilancio a legislazione vigente fa riferimento, come di consueto, alla base 1996, così come esposta nel disegno di legge di assestamento, a sua volta costruito alla luce dell'andamento del gettito tributario nei primi mesi dell'anno ed alla prevedibile evoluzione delle principali variabili macroeconomiche, così come indicata nel DPEF 1997-1999.

È, inoltre, da evidenziare che, sulla previsione di entrate per il 1997, incidono in senso positivo gli effetti delle misure introdotte con il decreto-legge 20 giugno 1996, n. 323, recante disposizioni urgenti per il risanamento della finanza pubblica. In senso negativo, invece, opera il venir meno di alcune misure straordinarie o *una tantum* adottate con la legge finanziaria e i provvedimenti collegati per il 1996. Nel complesso, ai fattori legislativi viene attribuito un effetto riduttivo sulla previsione del gettito tributario 1997 dell'ordine di 7.300 miliardi, che andrebbero a limitare l'evoluzione tendenziale del gettito stesso (stimato in oltre 27 mila miliardi). Per il totale delle entrate tributarie, la previsione per il 1997 a legislazione vigente risulta — al lordo dei rimborsi IVA — di oltre 542 mila miliardi con un incremento, rispetto al 1996, del 3,8 per cento, molto contenuto soprattutto per la ricor-

data depurazione dalle entrate straordinarie in vigore nel 1996.

PIETRO ARMANI. Signor presidente, scusi l'interruzione ma, senza disporre del testo, è assai difficile seguire la relazione. Sarebbe stato meglio disporre subito di questo testo.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. Sarebbe stato bello, ma i tempi sono stati molto ristretti.

PRESIDENTE. Onorevole Armani, gli uffici stanno fotocopiando il testo della relazione. Ne potremo disporre tra breve.

PIETRO ARMANI. Le fotocopie potevano anche essere fatte alla Corte dei conti...

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. Vale quello che le ho asseverato. I tempi ci hanno costretto a tenere solo nel pomeriggio di ieri l'adunanza delle sezioni riunite che ha conosciuto ed approvato questo testo. Le ore successive sono state dedicate ad introdurre alcuni perfezionamenti e le valutazioni rimosse in quella sede.

Proseguendo sempre sul tema delle entrate e delle relative previsioni nel bilancio a legislazione vigente 1997, sia la base di riferimento delle previsioni 1997, costituita dal preconsuntivo per il 1996, sia il quadro macroeconomico assunto per valutare lo sviluppo delle basi imponibili si prestano ad alcune valutazioni e rilievi. Quanto al pre-consuntivo 1996, le informazioni utilizzate nell'ambito del disegno di legge di assestamento del bilancio si basano, in linea di massima, sui risultati degli accertamenti per le diverse categorie d'imposta relativi ai primi cinque mesi dell'anno. È da notare, in proposito, che — con riguardo al 1996 — i dati registrati in tale limitato arco di mesi risultavano particolarmente carenti ai fini di una puntuale e affidabile proiezione. Per alcune grandi categorie d'imposta, infatti, non erano disponibili i necessari elementi d'informazione sull'incidenza effettiva di importanti provvedimenti adottati in occa-

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

sione della finanziaria per il 1996: in particolare, con riguardo all'IRPEF. La disponibilità di dati più aggiornati sugli accertamenti (gennaio-luglio anziché i primi cinque mesi) sembra offrire elementi non trascurabili per una valutazione di preconsuntivo diversa da quella proposta in sede di assestamento 1996. In particolare, per l'IRPEF gli accertamenti segnalano un andamento dell'autotassazione (saldo e acconto) fuori linea rispetto ai valori proiettati per il 1996 con l'assestamento: su base annua lo scostamento potrebbe tradursi in un minor gettito di circa 4-5 mila miliardi.

Pur se con un'incidenza assai modesta sul totale delle entrate tributarie, merita inoltre di essere sottolineato che il meccanismo dell'accertamento con adesione — che aveva prodotto un gettito superiore alle attese con riguardo al periodo 1989-93 — non sembra aver funzionato con pari efficacia con riguardo ai redditi prodotti nel 1994, come indicano gli irrisori risultati di gettito finora realizzati.

Al contrario, gli accertamenti dei primi sette mesi relativi all'IRPEG segnalano andamenti che consentono di ritenere sottovalutate le valutazioni accolte in sede di assestamento. Lo scarto, anche se non trascurabile, non è tuttavia di dimensioni sufficienti a compensare il minor gettito dell'IRPEF. Con riguardo all'IVA, le informazioni più aggiornate inducono a valutare plausibili le stime per il 1996 offerte dall'assestamento, che espongono un rilevante contenimento rispetto alle previsioni iniziali. È, peraltro, poco convincente attribuire tale correzione pressoché per intero al meno favorevole andamento delle variabili macroeconomiche che costituiscono le basi imponibili dell'IVA (essenzialmente i consumi). Se ne trae, piuttosto, la conferma di un bassissimo rendimento di tale imposta, sulla quale si concentrano fenomeni vistosi di evasione e di elusione, verosimilmente in accentuazione.

In sintesi, dalla ricognizione aggiornata dei dati di gettito per il 1996, sembra potersi dedurre che la base di riferimento per le previsioni delle entrate tributarie 1997 dovrebbe, nel complesso, essere si-

tuata a un livello inferiore a quello accolto nei documenti di Governo, soprattutto con riguardo all'IRPEF. E ciò non può non aver riflesso sulle previsioni per il 1997.

Quanto al quadro macroeconomico, dal quale sono tratte le indicazioni circa l'evoluzione delle principali variabili che costituiscono le basi imponibili delle diverse imposte, le osservazioni principali sono le seguenti. Le valutazioni per il 1996 richiedono, verosimilmente, una correzione rispetto al quadro proposto dal DPEF 1997-1999. In particolare, per le ipotesi di crescita in termini reali del PIL e delle principali componenti della domanda si prospetta una correzione verso il basso che, per il PIL, può essere situata tra 0,3 e 0,5 punti percentuali. Tuttavia, una correzione di segno opposto e di dimensioni maggiori dovrà essere effettuata per allineare la proiezione annua dell'inflazione alle tendenze in atto (portando, cioè, il deflatore del PIL intorno al 4,5 in luogo del 3,5 per cento del DPEF). Nel complesso, l'espressione nominale del PIL e delle altre principali grandezze macroeconomiche risulterebbe, per il 1996, più elevata del previsto. I riflessi sul 1997 di una crescita reale ulteriormente rallentata rispetto alle proiezioni del DPEF dovrebbero condurre a rivedere il tasso di sviluppo del PIL (le proiezioni formulate dai principali istituti non si discostano troppo dall'1,5 per cento rispetto al 2 per cento del DPEF 1997-1999).

Ai fini delle implicazioni sulla previsione delle entrate tributarie, si deve osservare che, *coeteris paribus* — e cioè operando secondo i criteri adottati dal bilancio a legislazione vigente, che assumono come vincolo il tasso di inflazione programmatico (2,5 per cento nel 1997) —, la minore espansione in termini reali delle basi imponibili dovrebbe necessariamente riflettersi sull'andamento del gettito delle imposte per il 1997, senza che, come sta avvenendo nell'anno in corso, l'effetto riduttivo sia compensato da un *trend* dell'inflazione superiore agli obiettivi programmatici.

Sul versante della spesa (con riferimento sia al preconsuntivo 1996 sia alle

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

previsioni 1997), il rapporto con il quadro macroeconomico indicato nel DPEF 1997-1999 è meno diretto, anche se per talune aree di spesa e, più in generale, per la spesa corrente al netto degli interessi viene fissata una correlazione col tasso di inflazione programmato. Il rispetto di tale vincolo e delle altre regole di variazione della spesa stabilite nel DPEF potrà evidentemente essere verificato solo nel quadro della complessiva decisione di bilancio, il cui fulcro è costituito dal limite di 130.700 miliardi, al netto delle regolazioni debitorie, fissato per il saldo netto da finanziare di competenza dalle parallele risoluzioni parlamentari.

In questa sede va notato che il bilancio a legislazione vigente 1997 segna una flessione del 2 per cento della spesa finale rispetto all'omologo documento relativo al 1996. Il calo di 16.913 miliardi è attribuibile sia alla spesa corrente (2 per cento; 14.138 miliardi) sia alla spesa in conto capitale (3 per cento; 2.775 miliardi). È da aggiungere che gli effetti della manovra di finanza pubblica (legge finanziaria e provvedimenti collegati) hanno fatto registrare — nonostante il peso degli oneri derivanti dal cosiddetto contenuto necessario della legge finanziaria — una contrazione della spesa in sede di approvazione della legge di bilancio (12.080 miliardi per il 1995 e 16.740 miliardi per il 1996) rispetto al progetto di bilancio. Va ancora rimarcato che nell'anno in corso la dinamica previsionale — fotografata allo scorso 10 settembre — mostra un rallentamento rispetto al precedente esercizio (+ 1,7 per cento a fronte del 3,4 per cento), per effetto, soprattutto, del modesto incremento della parte corrente. Una forte crescita (+ 23 per cento) espone la previsione del rimborso prestiti — per una forte concentrazione dei titoli di Stato in scadenza — che, per la natura degli oneri, subisce solo marginali variazioni in corso d'esercizio.

Confronti fra gli andamenti previsionali inerenti alle singole categorie sono esposti nelle allegate tabelle a cui ho fatto riferimento. Le variazioni più significative riguardano, in aumento, la categoria II « personale in attività di servizio » e, in di-

minuzione, la categoria III « personale in quiescenza ». Ciò perché sulla dotazione delle stesse categorie si riflettono gli effetti della riforma del sistema pensionistico, recata dalla legge 8 agosto 1995, n. 335, che, da un lato, ha introdotto un contributo previdenziale a carico dello Stato — caricato sugli stanziamenti dei capitoli relativi al trattamento economico fondamentale ed accessorio del personale statale in servizio — e, dall'altro, ha comportato la drastica riduzione degli oneri della categoria III, per effetto dello spostamento sull'INPDAP dell'onere già sostenuto dal Tesoro.

Rispetto all'omologo documento del 1996 un minor sviluppo presentano gli oneri per la categoria I « servizi degli organi costituzionali ». Stazionarie risultano le spese della categoria IV « acquisto di beni e servizi », che, rispetto alle previsioni aggiornate del corrente esercizio, diminuiscono di 2.627 miliardi. Una lievitazione di oltre 14 mila miliardi — per 11.200 miliardi derivante dall'apporto dello Stato alla gestione separata dei trattamenti pensionistici dei dipendenti statali istituita presso l'INPDAP ai sensi della legge n. 335 del 1995 — registrano i trasferimenti correnti (circa 7.700 miliardi in più rispetto alle previsioni aggiornate del 1996).

Contribuiscono a rallentare lo sviluppo della parte corrente gli oneri per interessi, che segnalano un decremento di 5.500 miliardi (circa 8 mila miliardi in meno se raffrontati alle previsioni aggiornate del 1996). Tale quantificazione appare improntata a cautela, anche se va rammentato che nel 1997 vanno contabilizzati i CTZ biennali in scadenza. Un rilevante ridimensionamento, legato ad una consolidata tendenza verso il prosciugamento dei fondi speciali, risulta per le somme non attribuibili (-54 per cento), destinate ad essere in gran parte riallocate, in sede di previsione definitiva, nelle altre voci di spesa.

Sul versante del conto capitale una significativa diminuzione evidenziano gli investimenti immobiliari con riferimento sia al bilancio a legislazione vigente 1996 sia alle previsioni aggiornate. In calo risultano anche i trasferimenti, che già presentavano

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

una flessione nel bilancio a legislazione vigente 1996. Una seconda consecutiva espansione mostra il bilancio a legislazione vigente per la categoria XIII « partecipazioni azionarie e conferimenti » — che ricomprende, fra l'altro, assegnazioni alla SACE e, dal 1994, all'impresa Ferrovie dello Stato Spa, quale apporto dello Stato all'aumento del capitale sociale della stessa per lo sviluppo ed ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie —, il cui valore è peraltro sostanzialmente allineato a quello delle previsioni aggiornate del 1996.

Ripiegano gli stanziamenti previsti per la categoria XIV « concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive » rispetto sia al bilancio a legislazione vigente 1996 sia, soprattutto, alle previsioni aggiornate, la cui evoluzione sconta, essenzialmente, le maggiori dotazioni del fondo rotativo per l'innovazione tecnologica, a seguito del riparto in corso d'anno del fondo per gli interventi nelle aree depresse. Lo stesso fenomeno si manifesta per la categoria XV « concessione di crediti ed anticipazioni per finalità non produttive », che nelle previsioni aggiornate ricomprende 5.756 miliardi di somme da versare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato e la cui dotazione è stata alimentata dalla riassegnazione dei proventi delle dismissioni patrimoniali.

Crescono di oltre 1.200 miliardi le « somme non attribuibili », che rispetto alle previsioni aggiornate si incrementano per più di 10 mila miliardi, in relazione alle maggiori dotazioni del fondo destinato alla realizzazione degli interventi nelle aree depresse, in prevalenza sventagliate, a consuntivo, sulle altre categorie di spesa.

Passando alla riclassificazione del bilancio a legislazione vigente per funzioni-obiettivo secondo lo schema proposto, già dal 1995, dalla Corte dei conti e poi esemplificato per il rendiconto consuntivo nel 1996, affronterò innanzitutto i profili metodologici.

Sotto il profilo della funzione allocativa del bilancio, come decisione sulla ripartizione delle risorse e guida per la gestione, la significatività del bilancio è ridotta dallo schema di classificazione adottato, che

(fermo ai criteri della legge n. 55 del 1964) non è collegato alle funzioni da svolgere, ai centri di responsabilità della gestione, ai servizi finali resi ai cittadini.

Come è noto la Corte dei conti ha prospettato al Parlamento (con referto specifico reso il 24 giugno 1995) il disegno di una razionalizzazione del bilancio sorretto dal principio guida del necessario parallelismo fra costruzione di una struttura programmatica del bilancio legata alle funzioni da svolgere e ammodernamento dell'organizzazione e dei procedimenti amministrativi.

Gli obiettivi della riforma della struttura del bilancio e del rendiconto dello Stato, ha affermato la Corte, sono due: la razionalizzazione e l'aumento di significatività delle scelte del Parlamento sulla acquisizione delle entrate e sulla ripartizione delle risorse fra le grandi destinazioni di spesa e, all'interno di esse, sulla destinazione finale da parte delle pubbliche amministrazioni in termini di servizi resi ai cittadini; la razionalizzazione della gestione finanziaria e dell'azione amministrativa con la individuazione dei centri di responsabilità e con la costruzione di modelli di controllo sui risultati, i costi e i rendimenti.

In coerenza con questi principi la Corte ha costruito un proprio schema di rendiconto sperimentale come base per l'esame del rendiconto 1995. Una esposizione dei risultati della gestione secondo questa struttura di bilancio è contenuta, come è noto, nella relazione al Parlamento del giugno scorso.

Sul versante dell'entrata la Corte sottolinea l'esigenza di ricondurre nell'ambito delle classificazioni di bilancio il raggruppamento per « capi » costituito dal « Quadro di classificazione » di cui all'articolo 220 del citato regolamento di contabilità generale, ai fini di semplificazione, organicità ed unitarietà del sistema di scritture. Il problema investe in particolare la classificazione amministrativa per rubriche (articolo 6 della legge n. 468), per talune disarmonie emergenti dal confronto con i « capi », considerato altresì che tale tipo di classificazione dovrebbe assumere più spiccato rilievo in rapporto ad una gene-

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

rale ristrutturazione fondata sulle unità operative responsabili della gestione. Oggetto di riesame, cui la Corte si ripromette di concorrere, pare dover essere anche la classificazione economica, che specialmente in taluni aggregati extra-tributari presenta aspetti di scarsa omogeneità, in rapporto agli oggetti delle singole voci.

Per quanto riguarda le spese si è assunto come criterio base la identificazione delle funzioni e degli obiettivi. Tutti gli stati di previsione della spesa sono stati ricondotti ad una classificazione per « funzioni-obiettivo », aggregati di attività amministrative omogenee sotto il profilo finalistico, alle quali si lega la gestione delle risorse finanziarie in stretta connessione con lo svolgimento delle attività amministrative. Le funzioni-obiettivo sono articolate su tre livelli, per ambiti di attività sempre più circoscritti.

Per le venti amministrazioni centrali sono state individuate circa 170 funzioni-obiettivo, cui corrispondono all'incirca 740 funzioni di secondo livello.

La classificazione per funzioni è stata incrociata con quella, costruita dalla Ragioneria generale dello Stato, per centri di responsabilità e per categoria economica semplificata (che distingue spese di funzionamento, di intervento, di investimento).

La classificazione per funzioni è stata incrociata, come si è detto, con quella per « centri di responsabilità ». Per « centro di responsabilità » (centro di imputazione di responsabilità gestionali) sono state intese tutte le unità organizzative (di primo, secondo e terzo livello) che esercitano autonomi poteri di gestione delle risorse finanziarie. La nozione di centro di responsabilità è di particolare rilevanza nel disegno di amministrazione « per *budget* » delineato dal decreto legislativo n. 29 del 1993.

Diversa è la nozione di « centro di costo » che indica il centro di imputazione dei costi, diretti e indiretti, per l'esercizio dell'attività amministrativa, la cui identificazione, all'interno dei centri di responsabilità, richiede la costruzione di sistemi di contabilità analitica allo stato attuale non disponibili.

I termini tecnici della riclassificazione del rendiconto per funzioni-obiettivo sono illustrati dalla Relazione sul rendiconto 1995.

Sulla base dei criteri metodologici così applicati al rendiconto si è costruito, sollecitati dai quesiti posti dalla Commissione bilancio, un esercizio analogo avente ad oggetto le previsioni assestate 1996 e il bilancio a legislazione vigente 1997.

La reimputazione di ciascun capitolo alle funzioni-obiettivo e le stime per la attribuzione di quote delle spese generali, di personale e per acquisto di beni e servizi, alle singole funzioni-obiettivo, già effettuate per la costruzione del rendiconto sperimentale 1995, sono state adattate al bilancio assestate 1996 ed al bilancio a legislazione vigente 1997 (attribuendo alle funzioni-obiettivo i capitoli nuovi, riaggregati o soppressi).

L'evoluzione delle previsioni « neutrali » relative a tutte le amministrazioni centrali è descritta nel *dossier* allegato a questa esposizione introduttiva; sono costruiti confronti fra le previsioni dei bilanci a legislazione vigente 1995, 1996 e 1997; fra le previsioni iniziali e le previsioni assestate relativamente al 1995 e 1996.

Il confronto dei quadri previsionali segue lo schema per funzioni-obiettivo: come si è detto si è curato l'inserimento entro questo schema funzionale del bilancio assestate 1996 e del bilancio a legislazione vigente 1997.

L'incrocio con la classificazione economica per categorie è stato costruito solo con riferimento alla spesa complessiva di ciascuna amministrazione centrale; è mancato il tempo per una disaggregazione per funzioni-obiettivo. Questa analisi incrociata sarà completata in occasione della prossima audizione sulla manovra di bilancio 1997.

Brevi schede descrivono, dunque, per ciascun Ministero, l'evoluzione delle previsioni per funzioni-obiettivo e per categorie della classificazione economica.

La significatività dei confronti così condotti è ridotta da alcuni fattori.

In primo luogo il riferimento alle categorie della classificazione economica (anche quando sarà disponibile la disaggregazione per funzioni-obiettivo) mostra certamente, in via generale, che i margini per riduzioni di spesa uniformi, in percentuale su alcune categorie (come l'acquisto di beni e servizi, i trasferimenti alle regioni e agli enti locali, alcune voci discrezionali dei compensi al personale), sono estremamente ridotti. Tuttavia le analisi condotte dalla Corte nell'esame del rendiconto per funzioni-obiettivo mostrano che esistono, al contrario, vasti margini di razionalizzazione e ristrutturazione della spesa se si va al di là della tecnica dei tagli uniformi in percentuale per adottare la logica dell'analisi organizzativa e gestionale, con la revisione dei modelli di funzionamento, delle voci di intervento, delle modalità del servizio finale reso al cittadino-utente.

In una prospettiva di medio periodo diventa essenziale l'adozione di un percorso parallelo di razionalizzazione del bilancio e di revisione organizzativa e procedimentale. Questo percorso appare chiaramente individuato dai disegni di legge collegati alla finanziaria in materia di bilancio e di riforma amministrativa.

Si può condividere la prudenza con la quale la relazione tecnica che accompagna il disegno di legge, atto Senato n. 1124, concernente il trasferimento di funzioni a regioni ed enti locali e riforma dell'amministrazione, stima i risparmi di spesa connessi, nel breve periodo, all'avvio del percorso di razionalizzazione. Ma se questa strada verrà imboccata con decisione, con uno sforzo rilevante in sede di attuazione del disegno di riforma, è possibile configurare, già attraverso i decreti legislativi previsti dai disegni di legge in esame, sia un più rilevante effetto di contenimento strutturale della spesa, sia un miglioramento della efficienza ed efficacia della gestione finanziaria pubblica e dell'azione amministrativa.

Un secondo limite deriva dal rispetto (che la stessa Corte ha assunto come un vincolo) dell'attuale ripartizione di competenze e di risorse fra Ministeri (come è diseg-
nata staticamente dagli stati di previ-

sione) e fra amministrazioni centrali e sistema delle autonomie. In una prospettiva dinamica — come quella disegnata dai provvedimenti collegati (e dall'esercizio di riclassificazione compiuto dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica) — è possibile costruire ipotesi di una più ampia correzione strutturale degli andamenti della spesa.

In questa prospettiva la Corte, in sede di esame del rendiconto 1995, ha già compiuto alcuni esercizi di valutazione di settore che aggregano sotto voci funzionali omogenee capitoli di spesa attualmente facenti capo ad amministrazioni centrali diverse. Queste analisi interdipartimentali hanno avuto ad oggetto i seguenti comparti: assetto del territorio, protezione civile, sanità, aree depresse e ordine pubblico. Naturalmente l'esigenza di trasparenza e di coordinamento nell'impiego di risorse finanziarie non si lega in modo automatico ad ipotesi specifiche di riordinamento delle amministrazioni centrali. È indubbio, tuttavia, che una delle linee guida da seguire per la ristrutturazione dell'apparato delle amministrazioni centrali è individuabile nell'esigenza di rendere omogenea la destinazione funzionale della spesa in alcuni grandi comparti.

Vengo ora a qualche breve nota sui quadri previsionali per « sezioni » e analisi di settore. L'allocazione delle risorse destinate a soddisfare i principali bisogni collettivi trova, come si è detto, una esplicitazione assolutamente inadeguata nella vigente classificazione funzionale. Anche per tale ragione la Corte — partendo dalle funzioni-obiettivo — intende mettere a punto una propria generale riclassificazione delle poste di bilancio; per questa ricostruzione complessiva di una nuova classificazione funzionale la Corte è impegnata in vista dell'esame del rendiconto 1996. Nel frattempo si è provveduto a predisporre alcune tabelle in grado di evidenziare la dinamica previsionale delle ventuno sezioni in cui si articola l'attuale classificazione funzionale, nonché lo sviluppo dei macroaggregati costituiti da un insieme di funzioni tendenzialmente omogenee.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Nel raffronto con i dati previsionali del bilancio a legislazione vigente 1996 il comparto degli « interventi istituzionali » — le cui previsioni sono fortemente aumentate in sede di bilancio e di assestamento — presenta un tasso di crescita del 9 per cento sostenuto, soprattutto, dalle maggiori assegnazioni per difesa, giustizia e sicurezza pubblica. Rispetto alle previsioni aggiornate, si registra, invece, un decremento di oltre 10 mila miliardi, essenzialmente dovuto all'andamento della sezione I « amministrazione generale ». Si incrementano del 13 per cento, nel confronto dei documenti di bilancio a legislazione vigente, gli oneri per « interventi sociali » (220.829 miliardi). La crescita di circa 16 mila miliardi è alimentata dagli aggregati funzionali relativi a « lavoro e previdenza sociale », « istruzione e cultura » e « università e ricerca scientifica ». Rispetto alle previsioni aggiornate le dotazioni registrano una decurtazione di circa 2 mila miliardi per effetto delle minori assegnazioni inerenti alle sezioni VI « istruzione e cultura » e XI « igiene e sanità », in parte controbilanciate dalle maggiori assegnazioni in favore di « università e ricerca scientifica » e « lavoro e previdenza sociale ».

Si accrescono di circa mille miliardi gli oneri per « interventi infrastrutturali », grazie alla dinamica previsionale della sezione XII « trasporti, navigazione e comunicazione », che assorbe la flessione della sezione VIII « edilizia ». Rispetto alle previsioni aggiornate la crescita del comparto risulta maggiore e sfiora i 3.400 miliardi, nonostante il calo di 1.748 miliardi accusato dalla sezione XVIII « protezione e pubbliche calamità ».

L'area degli « interventi economici » si espande di circa 750 miliardi per effetto della sezione XV « interventi nelle aree depresse » la cui crescita compensa ampiamente la flessione delle altre tre sezioni ricomprese nell'aggregato: « agricoltura e alimentazione »; « industria, commercio e artigianato »; « opere ed interventi economici non attribuibili a particolari settori ». Con riguardo alle previsioni aggiornate, tuttavia, l'aggregato in esame espone un

cedimento di 6.399 miliardi, pur registrando al suo interno maggiori stanziamenti per gli interventi nelle aree depresse.

Resta ampiamente maggioritaria l'area degli « interventi non funzionalizzati » (312.325 miliardi), che tuttavia espone un taglio di oltre 52 mila miliardi, concentrato sulla sezione XXI « oneri non ripartibili » per effetto della riallocazione degli oneri relativi alle pensioni degli statali, e sulla sezione XX « fondi speciali e di riserva ». In flessione risultano, peraltro, anche le previsioni della sezione XVII « finanza regionale e locale » e XX « interessi di debiti ». La situazione è profondamente diversa se il raffronto viene fatto con le previsioni aggiornate. Ne risulta, infatti, un incremento di 2.637 miliardi, nonostante il contenimento delle previsioni per gli interessi e per gli oneri non ripartibili; incremento in buona parte dovuto alle maggiori dotazioni per la « finanza regionale e locale ».

Con riguardo alla nuova classificazione per funzione-obiettivo costruita dalla Corte si riporta una nota di sintesi sulla evoluzione della spesa nei Ministeri (che troverete nell'allegato 1 alla documentazione consegnata) e una prima comparazione fra le tendenze in atto in ciascuna amministrazione centrale (allegato 2).

Sono state avviate, inoltre, alcune delle analisi di settore indicate dalla Commissione, per le quali abbiamo predisposto altrettante schede, anch'esse allegate alla predetta documentazione: spesa per il personale (allegato 3); spesa sanitaria (allegato 4); fiscalizzazione oneri sociali e sgravi contributivi (allegato 5); trasferimenti alle regioni ed agli enti locali (allegato 6); trasferimenti agli enti delle amministrazioni centrali (allegato 7).

Concludo con una succinta notazione relativa ai profili istituzionali.

Sotto il profilo istituzionale la Corte sottolinea la necessità di una decisione tempestiva, contestuale alla sessione di bilancio 1997-99, in tema di struttura di bilancio e riforma amministrativa. La motivazione è in tutto quello che abbiamo già detto. I disegni di legge del Governo in ma-

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

teria di bilancio e di riforma amministrativa portano, finalmente, sul terreno delle scelte del Parlamento, una impostazione riformatrice coerente con le esigenze sottolineate dalla Corte. Il circuito istituzionale fra esame del risultato di gestione, referto della Corte, determinazioni di indirizzo del Parlamento (espresse, fra l'altro, in sede di risoluzioni di approvazione dei DPEF), e infine, iniziativa del Governo, ha conseguito, su questi temi, un risultato « virtuoso ».

Nell'ottica della Corte, attenta alle potenzialità di un esame trasparente dei risultati della gestione finanziaria e dell'azione amministrativa, si sottolineano alcuni punti cruciali dell'impostazione riformatrice sottoposta all'esame del Parlamento.

Il disegno di legge di riforma del bilancio, soprattutto attraverso la norma di delega (articolo 10), stabilisce un nesso dinamico fra riagggregazione del bilancio per funzioni e programmi, identificazione dei centri di responsabilità amministrativa e processo di modifiche del disegno organizzativo dell'amministrazione statale; il disegno di legge per la riforma amministrativa (atto Senato n. 1124) pone fra i criteri della delega la necessità di istituire « un più razionale collegamento tra gestione finanziaria ed azione amministrativa organizzando le strutture per funzioni omogenee e per centri di imputazione delle responsabilità ».

È necessario mantenere, in sede di esame parlamentare, un collegamento stretto fra principi della razionalizzazione del bilancio e criteri della riforma amministrativa; i due disegni di legge del Governo dovrebbero essere considerati parti inscindibili di un disegno unitario. Sotto il profilo della significatività del bilancio ai fini delle decisioni di politica economica generale e di politica fiscale è di importanza essenziale la norma di delega concernente la « integrazione fra i flussi informativi » della tesoreria e della gestione di bilancio; questa integrazione implica, come si è detto, una revisione dei criteri di contabilizzazione e classificazione dei flussi di tesoreria.

Mi scuso infine per la lunghezza della mia relazione, ma le questioni affrontate in questa occasione sono raddoppiate rispetto agli anni passati.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente della Corte dei conti per le sue considerazioni così puntuali ed anche per il corposo materiale analitico che ci ha offerto. Naturalmente, ho avuto soltanto la possibilità di esaminarlo rapidamente ma mi sembra che ne emergano elementi di estremo interesse per il nostro lavoro delle prossime settimane. Ritengo che ciò confermi la validità dell'iniziativa che abbiamo assunto e l'importanza del contributo che come sempre ci viene offerto dalla Corte dei conti. Raccogliendo una sollecitazione dello stesso presidente Carbone, sottolineo che questo lavoro deve essere ulteriormente sviluppato ed approfondito, per arrivare a risultati conoscitivi e di sintesi più avanzati e specifici rispetto a quelli attuali: partiamo, d'altronde, da una situazione nella quale il Parlamento quasi ignorava la sostanza del bilancio a legislazione vigente, che invece, come accennavo inizialmente, è la base e contiene gran parte dei profili sostanziali di spesa.

Invito ora i colleghi che lo desiderino ad intervenire.

PIETRO ARMANI. Mi associo innanzitutto al ringraziamento del presidente alla Corte dei conti per il lavoro svolto, che anch'io mi auguro venga proseguito nei prossimi anni, in quanto il documento che ci è stato sottoposto è propedeutico e molto importante per l'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio. Mi associo altresì alle considerazioni relative alle esigenze di approfondimento, sottolineate dal presidente Carbone, con riferimento alla disaggregazione del bilancio per funzioni-obiettivo: si tratta di un'esigenza fondamentale del legislatore, per capire l'andamento delle tendenze generali ed il modo in cui intervenire su esse, tenendo presente che il nostro paese si augura di partecipare alla moneta unica europea, anche se tutti gli altri paesi

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

hanno bilanci molto più semplici, leggibili e soprattutto improntati sulla cassa.

Nella relazione del presidente Carbone, peraltro, si evidenzia l'importanza proprio del bilancio di cassa. Come ho sempre sottolineato in questa Commissione, nel nostro paese si redigono due bilanci, uno di competenza ed uno di cassa, ma quest'ultimo (come osservava lo stesso presidente Carbone) ha soltanto una funzione indicativa e amministrativa, non di autorizzazione giuridica formale. Siamo invece ancora attaccati a questo vecchio arnese del bilancio fondato sulle autorizzazioni giuridiche che necessita di una serie di approfondimenti, previsioni di cassa, bilanci a legislazione vigente, assestamenti e così via. Bisognerebbe avere il coraggio (il problema venne posto anni fa al Ministero del tesoro, ma la Ragioneria generale dello Stato non accettò tale linea) di riformare completamente la struttura della contabilità, per allinearci all'esperienza non tanto francese quanto anglosassone, dove sono prevalenti le grandezze di cassa.

Nel nostro sistema, proprio a causa della doppia realtà del bilancio di competenza e di cassa, i residui costituiscono un oggetto misterioso tranne che in determinati momenti dell'esame parlamentare, soprattutto in occasione del rendiconto (che fra l'altro avviene a circa sei mesi dalla chiusura dell'esercizio, per cui non ha la valenza politica che a mio avviso dovrebbe avere); qualora viceversa eliminassimo la gestione dei residui e potessimo seguirli nel momento in cui essi si formano (quando le autorizzazioni di spesa — mi riferisco in particolare ai residui passivi — non vengono rispettate nell'arco dell'esercizio, per cui vanno a residuo), avremmo evidentemente la possibilità di un'utilizzazione più razionale della cassa.

Deve essere evidenziata anche la considerazione del presidente Carbone sulla misteriosità, per certi aspetti, della gestione di tesoreria. Si tratta di un aspetto importante, perché la gestione di tesoreria si affianca a quella del bilancio e spesso è occasione di grosse manipolazioni delle quali veniamo a conoscenza soltanto a cose fatte. Da questo punto di vista, so-

prattutto nell'ottica di un paese che dovrebbe entrare nella moneta unica, perdendo sostanzialmente una parte di sovranità nella manovra monetaria, la gestione di tesoreria diventa fondamentale. Attraverso di essa, infatti, si potranno assestare le strutture del bilancio nell'ambito di un contesto nel quale, per certi aspetti, non avremo più la stessa autonomia (non esprimo giudizi di valore, mi limito ad una constatazione). Di conseguenza, si evidenzia l'importanza di conoscere a fondo la gestione di tesoreria e di poterla analizzare in tutti i suoi sviluppi, non soltanto in determinate occasioni tipiche dell'anno.

Dopo queste considerazioni di carattere generale, voglio ringraziare il presidente Carbone anche per il fatto che ci ha fornito indicazioni su quella che sarà la chiusura del 1996 e sulle previsioni del 1997.

Ricordo che in sede di esame del documento di programmazione economico-finanziaria molti istituti di ricerca hanno previsto per il 1996 una crescita del PIL inferiore all'1,2 per cento (la quota fissata dal DPEF, a sua volta assestata in diminuzione rispetto al precedente valore — 2,4 per cento — previsto all'inizio dell'anno dal Governo Dini). Oggi constatiamo — nella relazione qui esposta dal presidente Carbone (valutazioni macroeconomiche per il 1996) — che la crescita del PIL sarà per quest'anno intorno allo 0,7 per cento: la Corte dei conti infatti prospetta una correzione dell'evoluzione del PIL verso il basso tra 0,3 e 0,5 punti percentuali. Risulterebbe quindi un valore che si aggira fra lo 0,7 e lo 0,8 per cento, come del resto previsto da Prometeia.

Questi dati sono in contraddizione palese e palmare rispetto alle previsioni troppo ottimistiche contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria 1997-99. Da qui una prima considerazione: è necessario che il prossimo anno il DPEF non sia un esercizio contabile o econometrico puramente formale ed ottimistico, fatto per imbonire il colto e l'inclito, ma rappresenti un documento approfondito: ciò è dimostrato dalle risultanze della Corte dei conti, ma sarebbe

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

stato possibile riconoscerlo anche in sede di discussione del DPEF, poiché diversi istituti di ricerca già avevano previsto una crescita del PIL largamente al di sotto dell'1 per cento.

Lo stesso vale per l'incremento del PIL nel 1997: la Corte dei conti prevede proiezioni che non si discostano troppo dall'1,5 per cento rispetto al 2 per cento previsto dal DPEF. Il dato relativo agli anni 1996-97 riporta, quindi, uno scostamento di circa un punto percentuale al di sotto delle previsioni del documento di programmazione economico-finanziaria. In questo senso, con una espressione colorita che forse non si adatta a quest'aula solenne ma che può rendere l'idea, le previsioni del DPEF potrebbero servire per fare aeroplanini di carta.

A mio avviso quindi è molto importante la presenza in Parlamento della Corte dei conti, così altamente rappresentata, alla vigilia dell'esame della legge finanziaria. Da un lato ci consente di verificare l'attendibilità del documento di programmazione economico-finanziaria, dall'altro ci offre una *guide line* per valutare i provvedimenti che il Governo presenterà con la legge finanziaria.

Mi riservo comunque di approfondire ulteriormente la documentazione scritta che la Corte dei conti ha consegnato alla Commissione; la leggerò con attenzione.

Mi auguro però, presidente, che ogni anno sia stabilmente previsto l'appuntamento con la Corte di conti prima dell'esame della legge finanziaria, per disporre di valutazioni e di dati previsionali che rappresentano la prima verifica della credibilità del DPEF.

Contemporaneamente, vorrei invitare il Ministero del tesoro e del bilancio — che redige il documento di programmazione economico-finanziaria — a non fare sogni nelle previsioni ma a darci la realtà. E purtroppo la realtà è molto peggiore di quello che si pensa o che si vorrebbe fosse, come dimostrano lo stesso vertice di Dublino e le discussioni che — come abbiamo saputo — si sono svolte in quella sede: rischiamo di essere addirittura dietro il Portogallo, non dietro la Spagna...

DANIELE ROSCIA. Non « rischiamo »: « siamo » dietro !

PIETRO ARMANI. Ho concluso, presidente.

MARIA CARAZZI. Ringrazio anch'io il presidente Carbone e i rappresentanti della Corte dei conti per la ricca e documentata relazione che hanno consegnato alla nostra Commissione. Ricordo che già lo scorso 3 luglio, durante l'audizione che si è svolta in sede di esame preliminare del documento di programmazione economico-finanziaria 1997-99, la Corte dei conti ha espresso una valutazione interessante sui limiti delle tecniche di contenimento della spesa costituite da tagli orizzontali effettuati in misura percentuale su più ministeri. Ritengo invece — e mi sembra che anche il presidente Carbone lo pensi — che la predisposizione di questi rendiconti per funzioni possa aiutare a realizzare tagli più mirati, frutto di una razionalizzazione: spero che sia questa — e non la prima — la scelta che sarà posta in essere con la prossima legge finanziaria (della quale ancora non conosciamo le determinazioni).

Fra le questioni esposte dal presidente Carbone il problema che mi preoccupa di più riguarda il minore gettito che ci si può attendere dalle entrate ferma restando la vigente legislazione. È un dato già sottolineato più volte anche dal professor Giarda. Prendo spunto da queste osservazioni, quindi, per raccomandare a tutti noi la massima attenzione alle entrate, oltre che alla gestione delle uscite.

In proposito, mi domando quale sia per le entrate il contributo del prelievo sugli interessi e sui redditi di capitale. Qual è la previsione? Da parte mia ritengo che non soltanto sia bassa in assoluto, ma — per alcune voci — sia anche in diminuzione.

Altro problema che vorrei sottolineare è che mi sembra scarsamente utile il ricorso al Fondo di ammortamento dei titoli di Stato in cui vengono iscritti i proventi delle privatizzazioni. Gli effetti mi sembrano poco rilevanti dal punto di vista quantitativo: a meno che sia io a non ca-

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

pire che 5.700 miliardi possono ugualmente funzionare come compensazione e come strumento di manovra per il riacquisto dei titoli. In realtà continuo a pensare — ho già avuto occasione di dirlo — che, se è questa la giustificazione delle privatizzazioni, l'efficacia è del tutto insufficiente. Dovrebbe allora emergere la vera ragione delle privatizzazioni: secondo me corrispondono ad aspettative e ad appetiti di alcune istituzioni finanziarie che esattamente non riusciamo a identificare ma di cui possiamo sospettare l'interesse.

PRESIDENTE. Anch'io, se i colleghi consentono, vorrei formulare alcune rapidissime considerazioni sulla relazione presentata dalla Corte dei conti (premessi che — lo ripeto — non ho potuto leggere approfonditamente la ricca documentazione che ci è stata presentata). Non volendo sottrarre tempo ai colleghi che interverranno successivamente, cercherò di essere sintetico.

La Corte dei conti ha sottolineato che: «È auspicabile l'anticipazione di previsioni effettive di cassa e la adozione di uno schema espositivo della tesoreria omogeneo alle classificazioni di bilancio (...); sembra preferibile, rispetto al bilancio a legislazione vigente, la costruzione, prima dell'avvio della sessione di bilancio, di un 'bilancio a politiche invariate', che meglio descrive gli andamenti tendenziali da correggere con le scelte di politica fiscale». È un aspetto sul quale si è già soffermato l'onorevole Armani. Da parte mia condivido la sostanza di questa affermazione e credo che se ne debba tener conto nella prossima discussione sul disegno di legge di riforma del bilancio dello Stato (attualmente all'esame del Senato).

In proposito, vorrei riallacciarmi ad una considerazione che ho già ripetuto più volte, trattandosi di un tema che ormai mi è divenuto caro. Se guardiamo ai dati riportati nell'ultima relazione trimestrale di cassa di cui disponiamo (che fa riferimento al periodo fino al 31 marzo 1996) e poi agli andamenti del fabbisogno dell'anno in corso che vengono resi noti attraverso i comunicati del Ministero del tesoro

e dalle informazioni di stampa, si propone sempre la stessa questione: attualmente siamo di fronte ad un fabbisogno più alto rispetto a quello preventivato nel 1995. Ci si domanda, quindi, da dove nasca questo maggiore fabbisogno.

Ovviamente non siamo in grado di dare un giudizio sugli andamenti relativi ai mesi successivi, perché abbiamo solo i grandi aggregati forniti attraverso i comunicati del Ministero del tesoro; non siamo in grado di entrare nel merito, ma nella citata relazione trimestrale di cassa possiamo leggere che esiste un maggior fabbisogno, al netto delle regolazioni pregresse, di 6.711 miliardi (riferito allo stesso periodo del 1996), mentre il bilancio presenta un fabbisogno inferiore di 55.402 miliardi. Si tratta, quindi, di un ottimo bilancio, nettamente migliore rispetto alle previsioni che il Governo aveva formulato ed il Parlamento approvato; contemporaneamente, però, si afferma che la tesoreria registra un peggioramento di 62.113 miliardi. Il problema vero a questo punto è che discutiamo a lungo il bilancio e lo rendiamo via via sempre più virtuoso, ma poi ci troviamo fuori dagli obiettivi perché un altro strumento, ignoto a tutti noi, che è la tesoreria, produce i guasti che stiamo verificando.

In questa situazione vi è anzitutto un problema che riguarda la competenza e la decisione del Parlamento, nel senso che occorre partire da un dato reale. Altrimenti — e ciò vale anche per il preventivo 1997 — potremo anche fare una bella manovra ma poi in corso d'anno potremmo trovarci comunque con un fabbisogno oltre le previsioni e ciò non perché il bilancio non sia stato correttamente impostato e gestito, ma perché la tesoreria ci porta altrove. Il problema reale riguarda, dunque, un intervento sulla tesoreria. Bisogna modificare il rapporto tra massa spendibile, autorizzazioni e così via e, se non si vuole correre il rischio che ho descritto, bisogna disporre di un sistema di controllo della gestione di tesoreria.

Vengo ora ad un'altra questione. La relazione illustrata dal presidente della Corte dei conti afferma che già oggi l'an-

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

damento delle entrate IRPEF è inferiore al previsto ed è attendibile che sarà tale anche il risultato finale. Domando se in positivo a ridurre questa tendenza possa intervenire il fatto che gran parte dei pagamenti per i contratti del pubblico impiego stia avvenendo in questa seconda parte dell'anno. Questo riguarda la spesa, ma anche le entrate tributarie; il fatto che — ripeto — una parte di quanto previsto dai contratti venga corrisposto nella seconda parte dell'anno dovrebbe determinare un impatto positivo sull'IRPEF.

La terza questione riguarda un punto della relazione che in qualche modo consente un sospiro di sollievo. Anche se i dati prima ricordati sul fabbisogno dimostrano un'altra situazione — si dice — il rapporto da considerare è con il saldo netto da finanziare e, rispetto ad esso, dovremmo essere in linea con le previsioni. Abbiamo — ripeto — i dati relativi al fabbisogno e quelli sul saldo netto da finanziare. Mi chiedo come questi elementi stiano insieme, in un rapporto che è anche di contraddizione...

MANIN CARABBA, *Presidente di sezione della Corte dei conti, capo del servizio relazioni al Parlamento*. Il saldo netto da finanziare è in termini di competenza.

PRESIDENTE. Ho capito. Questo accentua la considerazione che facevo prima.

A pagina 10 della relazione vi è una affermazione interessante per quanto riguarda i trasferimenti dallo Stato per trattamenti pensionistici pubblici (INPDAP ed altri). Credo sia necessaria una profonda riflessione su questo punto, rispetto alle contribuzioni del datore di lavoro e del lavoratore, altrimenti si corre il rischio di portare ad equilibrio i conti di queste amministrazioni ricorrendo alle anticipazioni di tesoreria e quindi creando un buco nei conti dello Stato e nel fabbisogno.

L'ultima considerazione che desidero svolgere riguarda un punto che mi sembra di estremo interesse. Mi riferisco alla nota, che ci avete fornito, relativa ad un confronto tra le previsioni delle amministra-

zioni centrali per funzioni-obiettivo. Per un deputato, infatti, può essere difficile controllare i capitoli di spesa, uno per uno, e fare così un quadro di insieme. Da questa nota emergono dati eclatanti che dovrebbero essere considerati da quanti costruiscono le proposte sottoposte poi al Parlamento. Mi riferisco, ad esempio, ad alcuni incrementi di spesa, dinanzi ai quali resto davvero colpito. Alcuni possono anche giustificarsi all'insegna di una data linea politica; pensiamo alla formazione, all'università e così via. Altri aumenti appaiono invece meno comprensibili; non sono animato da un atteggiamento punitivo, ma credo che una qualche riflessione su di essi sia necessaria. Ad esempio per quanto riguarda il Ministero della difesa, per il quale si passa da un dato a consuntivo 1995 di 27 mila miliardi ad un assestato 1996 di 27.143 miliardi e ad un preventivo 1997 di 31.270 miliardi: quasi 4.000 miliardi in più.

Potrei insistere e citare altri capitoli ma mi fermo qui. Questo è comunque il riferimento rispetto al quale si costruisce la proposta per il 1997. Le tabelline predisposte contengono dati estremamente importanti che ci fanno comprendere cosa succede se non ci sarà alcun intervento e quindi dove occorre agire per realizzare gli obiettivi che ci proponiamo per il 1997 e gli anni successivi.

GIANCARLO GIORGETTI. Mi associo innanzitutto ai ringraziamenti espressi dai colleghi ai rappresentanti della Corte dei conti per il pregevole lavoro svolto e pongo due domande.

La prima è, se vogliamo, provocatoria: nella relazione è scritto che per il 1996 per quanto riguarda il saldo netto da finanziare, che come noto è una grandezza di competenza, si prevede di rispettare sostanzialmente le previsioni. Abbiamo invece letto sui giornali — ma anche autorevoli centri studi lo sostengono — che per quanto riguarda la cassa il fabbisogno sarà ben oltre le previsioni; queste cifre sono peraltro contestate dal Governo.

La Corte dei conti, sottolineando la difficoltà di fare previsioni di cassa attendi-

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

bili e quello che è sostanzialmente il buco nero della tesoreria (peraltro confermato anche dal Presidente), mi sembra che non si sia sbilanciata a fare previsioni circa l'entità del fabbisogno 1996. La domanda è la seguente: con le dovute cautele e riserve, la Corte dei conti è in grado di formulare una previsione sommaria del fabbisogno 1996?

La seconda domanda, che deriva forse dalla mia ignoranza o comunque da una scarsa dimestichezza con questi termini, riguarda la differenza tra bilancio a legislazione vigente e quello a politiche invariate, come auspicato dalla Corte dei conti. Gradirei una precisazione al riguardo.

NICOLA PAGLIUCA. Desidero anch'io unirmi ai ringraziamenti per l'iniziativa di questa audizione che ci ha consentito di capire un po' di più, di ampliare il nostro livello di conoscenza e forse anche di dare delle risposte ad interrogativi già posti.

Mi associo inoltre alla considerazione da lei fatta, signor presidente, in merito al problema della tesoreria. Il dato in valore assoluto è già di per sé estremamente importante; se poi è letto in modo disaggregato e consideriamo, ad esempio, la situazione dei rimborsi IVA, possiamo renderci conto di come questi elementi possano influire negativamente e determinare sperequazioni competitive nel nostro paese.

Farò un esempio concreto: nella mia regione, la Basilicata, i rimborsi IVA sono fermi al 1992, mentre nella vicina Puglia sono fermi al 1995. È evidente che il sistema delle imprese in Basilicata è estremamente appesantito da questioni di questo tipo; ciò vale specialmente per alcune categorie di imprese che hanno strutturalmente situazioni di IVA a credito, con conseguenti esigenze di autofinanziamento. Se consideriamo i dati disaggregati, dunque, il problema si rivela pesantissimo. È evidente che il problema va posto con forza perché trovi soluzione, anche al fine di assicurare maggiori garanzie a chiunque operi sul territorio del paese.

Vorrei poi approfondire la questione relativa alla composizione delle entrate. Nella relazione del presidente Carbone, si

prevede un minore gettito dell'IRPEF ed un maggiore gettito dell'IRPEG (quest'ultimo sicuramente come conseguenza diretta dell'applicazione della legge Tremonti, nonostante le perplessità che qualche forza politica, proprio in questa sede, avanzava tempo fa); al riguardo, però, non riesco a trovare la specifica indicazione nella tabella 1 allegata alla relazione. Vorrei quindi una delucidazione sulle imposte dirette, per le quali nelle previsioni definitive si indica complessivamente un incremento, sia nella cassa sia nella competenza, quasi in disaccordo con quanto si sostiene nella relazione: va pertanto chiarito meglio come leggere le tabelle.

Nella relazione, inoltre, si sostiene che il saldo netto da finanziare è inferiore al limite previsto dalla legge finanziaria, il che lascia quasi intendere che le cose siano andate meglio del previsto. In effetti, proprio i giornali di oggi riferiscono che con la finanziaria dovremo affrontare problemi superiori al previsto a causa del maggiore deficit ereditato. Si pone quindi una questione che si collega direttamente alle osservazioni già formulate in ordine al documento di programmazione economico-finanziaria: spesso svolgiamo ampi dibattiti su questioni molto serie ma non se ne traggono poi le dovute conseguenze. La stessa relazione della Corte dei conti allegata al rendiconto 1995 poneva gravi considerazioni sulla stesura del documento: ricordo che si utilizzavano addirittura termini fortissimi ipotizzando poste occulte nella formazione del bilancio dello Stato, o mettendo in evidenza come poste non classificate in maniera corretta, sotto o sopra la linea, potessero portare a differenti interpretazioni in sede di previsione e di assestamento del bilancio, con conseguenze su tutte le successive previsioni.

La domanda che pongo, allora, è la seguente: che fine fa tutto il lavoro svolto in Commissione al fine di esprimere determinati rilievi, o quello svolto dalla stessa Corte dei conti, quando pone in luce specifiche carenze? Il Governo recepisce queste istanze, oppure esse restano, come osservava l'onorevole Armani, nel libro dei sogni?