

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

DANIELE ROSCIA. Devo innanzitutto dare atto che il materiale prodotto in questi anni dalla Corte dei conti rappresenta uno strumento estremamente valido al fine di approfondire l'analisi della gestione del bilancio dello Stato, considerate le difficoltà di lettura dei relativi documenti. Tuttavia, come provocazione, voglio chiedere al presidente della Corte dei conti come mai si debbano sempre registrare ampi scostamenti rispetto alle previsioni mentre la stessa Corte appare, per così dire, timida nell'evidenziare tali scostamenti.

Leggendo le relazioni della Corte, sembra che vi sia un avvicinamento alle esigenze dei cittadini che non ricevono dallo Stato i servizi che a loro spetterebbero, mentre l'attività previsionale, forse attanagliata nel binario della legge n. 468, fondata sul principio della competenza, non è in grado di offrire una lettura precisa. Ci troviamo così di fronte ad un balletto di diverse interpretazioni, a partire da quelle riportate dai giornali della Confindustria e della Banca d'Italia, che mi sembrano più rispondenti alla realtà rispetto a quella della Corte dei conti; al riguardo, mi chiedo come mai la Corte, che ha compiti di verifica al servizio degli organi istituzionali del paese, non sia in grado di formulare valutazioni più precise rispetto a quelle cui accennavo, purtroppo più negative ma anche più realistiche (faccio riferimento al fabbisogno di cassa, nonostante la manovrina).

Ci troviamo ora con un saldo tendenziale che, rispetto ai 109 mila miliardi programmati, si avvicina, secondo l'analisi della Confindustria, ai 130 mila miliardi. La questione è abbastanza delicata e vorrei capire come mai la Corte dei conti non riesca ad avere maggiore autonomia (ma si tratta forse solo di una mia impressione).

Voglio ora collegarmi alle osservazioni del presidente Solaroli relative all'impostazione della competenza, senza pretendere di dare una risposta anticipata. Ho l'impressione che le procedure di verifica degli accertamenti presentino qualche problema: per fare un esempio concreto, i crediti dell'INPS sono appostati, presumo,

in competenza, ma sappiamo benissimo che condizionano partite di entrata anche residuali (di fatto conosciamo le difficoltà con le quali riusciremo ad incassare questi soldi).

Un'altra questione che avevo avuto modo di evidenziare in precedenti audizioni riguarda le anticipazioni per l'Ente poste. Mi sembra di ricordare che vi sono 30 mila miliardi di « tiraggio » sulla cassa: che fine hanno fatto questi rientri? Mi rendo conto peraltro che, nel passare le autorizzazioni di spesa, sapendo che la tesoreria soffre uscite anomale, vi sia una forte difficoltà a realizzare quanto deliberato dal Parlamento. Nel corso dell'audizione del sottosegretario per il bilancio Macciotta, con riferimento al controllo del « tiraggio » di tesoreria, si è sostenuto che esso rappresenta uno degli aspetti salienti dell'impostazione del Governo relativa alla prossima finanziaria. Voglio quindi domandare: può considerarsi corretta l'impostazione per la quale si inverte il ruolo della tesoreria per cercare di farla convergere con la competenza, è una tecnica dettata dalla necessità dell'immediato, cioè dal fatto che il 1997 è un anno decisivo per la moneta unica europea, oppure può essere raffinata ed utilizzata sistematicamente?

TERESIO DELFINO. Intervengo brevemente anche perché condivido alcune osservazioni del collega che mi ha preceduto. Mi associo all'apprezzamento per la documentazione presentata dalla Corte dei conti e tuttavia a me sembra che, volendomi avvicinare un po' da profano alla materia, potrei trarre la sensazione che le cose vadano molto meglio rispetto a quella che è la realtà della finanza pubblica. Anch'io, quindi, desidero sollecitare la Corte dei conti, nell'ambito delle sue competenze, ad un atteggiamento più coraggioso nell'interpretare la situazione finanziaria del paese.

Rischiamo infatti che, nonostante una serie significativa di istituti di ricerca ci offra tendenze, propensioni, metodi e statistiche, dobbiamo amaramente constatare la realtà in tempi successivi rispetto alla

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

fase in cui la nostra facoltà decisionale avrebbe bisogno della massima conoscenza dei dati. Tra l'altro noi abbiamo presentato un ordine del giorno per impegnare il Governo ad apprestare una documentazione più puntuale per porre il Parlamento nelle condizioni di decidere con effettiva cognizione di causa.

In questo paese sembrava che la trasparenza della gestione sarebbe stata una caratteristica precisa della cosiddetta seconda Repubblica: vediamo però che (nonostante le « manovre » o « stangatine »: chiamiamole come vogliamo) per quello che è lecito nell'accertamento delle entrate e nello sfondamento delle spese certi artifici contabili che sembravano di « pomicina » memoria servono ancora a rappezzare la realtà drammatica che è stata ormai evidenziata. Eppure anche di fronte a questa situazione si potrebbe realizzare una sinergia di volontà politiche al fine di affrontare un nodo così importante ed essenziale: il paese ha bisogno di riforme, ma se l'economia non viene aiutata con scelte adeguate non andremo in Europa (e non credo che faremmo un buon servizio ai cittadini).

Mi ha colpito soprattutto la prima parte della relazione esposta dal presidente della Corte dei conti: non la contesto nel merito, ma la sua impostazione tende a dare — secondo la mia valutazione — un quadro che non corrisponde a ciò che i cittadini vedono emergere anche nell'ambito del dibattito che sta interessando in questi giorni la legge finanziaria. È ormai chiaro che il deficit per il 1996 è molto superiore alla manovra correttiva che dovrebbe essere approntata.

La relazione della Corte dei conti contiene un'indicazione in merito alla stima tendenziale degli impegni e degli accertamenti: da un lato si parla di un miglioramento del differenziale fra spese finali ed entrate finali, dall'altro si sottolinea che l'andamento di IRPEG ed IVA tutto sommato non riesce a recuperare il minore gettito determinato dallo scostamento dell'IRPEF rispetto alle previsioni. In merito

vorrei qualche ulteriore chiarimento da parte della Corte di conti.

Sulla situazione complessiva della spesa si registra certamente un dato di stabilizzazione; vedremo poi se fra qualche giorno sarà confermata la notizia sulle tendenze inflazionistiche e se questi dati consentiranno di mantenere sotto controllo i conti anche dal lato della spesa.

Sono osservazioni di carattere specifico. Resta la mia attesa sul ruolo della Corte dei conti che dovrebbe veramente fungere da « bisturi », indicando chiaramente i profili di assoluta inadeguatezza che possono essere riscontrati nell'impostazione dei documenti contabili.

SALVATORE CHERCHI. La Corte dei conti ha tracciato un bilancio sostanzialmente negativo dei risultati ottenuti mediante il concordato per adesione. Sono disponibili dati più precisi, al di là del riferimento alle amministrazioni competenti?

Vorrei inoltre integrare una domanda già formulata dal presidente Solaroli, con una considerazione ulteriore. Quando la Corte dei conti evidenzia una crescita della spesa intorno al 3 per cento esprime un giudizio: non sembra che ci sia un indirizzo concretamente diretto a contrastare la tendenza all'aumento della spesa pubblica. Per quanto riguarda il bilancio a legislazione vigente evidentemente possiamo parlare di spese di carattere discrezionale e di altre che sono direttamente o indirettamente vincolate sul piano legislativo. Il vostro giudizio è motivato dal fatto che dall'analisi di dettaglio avete constatato che sarebbe stato possibile comprimere ulteriormente le spese aventi carattere discrezionale? Evidentemente, ove si trattasse di spese vincolate, la sede per la riduzione sarebbe di altro tipo. Vorrei capire in sostanza se nell'analisi di dettaglio avete intravisto margini per un'ulteriore compressione delle spese discrezionali.

PRESIDENTE. Do la parola al presidente Carbone ed ai rappresentanti della Corte dei conti per la replica e la risposta alle domande formulate.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. Tenterò di mettere a fuoco un atteggiamento ed una collocazione istituzionale in relazione ai temi posti da questa audizione. Pregherei poi i colleghi — se il presidente lo consentirà — di intervenire in maniera più puntuale per rispondere ai quesiti specifici che sono stati formulati.

Innanzitutto, ritengo molto utile l'iniziativa della Commissione di chiamare i rappresentanti della Corte dei conti ad una audizione sul bilancio a legislazione vigente in anticipo rispetto all'incontro — che presumibilmente seguirà — sulla manovra per il 1997. Lo dico perché osservazioni di grande rilievo e coinvolgimento per l'impostazione della manovra sono state da noi formulate — attraverso la relazione scritta e nella esposizione da me svolta — con la tranquillità di non proferrare valutazioni e giudizi catastrofici o negativi, ma per rappresentare in modo puntuale i dati di partenza riferiti al bilancio a legislazione vigente sui quali dovrà intervenire la manovra. Noi diciamo: guardate che cifre ed aspetti importanti della previsione sul lato dell'incremento PIL e delle conseguenze sulle entrate fiscali non ci sembrano attendibili; esprimiamo dubbi. Lo facciamo con una certa serenità perché pensiamo che in questo modo, costruendo la manovra, Governo e Parlamento potranno tener conto di una più veridica base di partenza.

A mio avviso, è questo il dato di rilievo: non c'è cautela, pusillanimità, opportunismo nelle valutazioni della Corte e nelle analisi che fornisce al Parlamento. Anzi, la Corte dei conti organo ausiliario del Parlamento e del Governo, organo neutrale esterno, è sempre esposta al fraintendimento di « stare da una parte o dall'altra », per il Governo o contro il Governo: ecco perché siamo molto gelosi di una nostra immagine di imparzialità e siamo quindi attenti a calibrare i nostri contributi in modo da evitare che siano facilmente strumentalizzabili da una parte o dall'altra. Cerchiamo, allora, di appoggiare tutte le nostre affermazioni su riscontri dei documenti finanziari esibiti dal Go-

verno, senza avventare valutazioni che non siano ricalcate o estrapolate con ragionevolezza dai dati esposti dal Governo.

Aggiungo una seconda considerazione. Per parte mia non voglio demonizzare la tesoreria e la gestione di tesoreria. Non ritengo che sia il « male ». Ritengo che il male sia invece la schizofrenia fra i dati di bilancio, della gestione di bilancio, e quelli della tesoreria.

Mi rendo conto che, in definitiva, sulla tesoreria pesano decisioni non riportate in bilancio in materia di pensioni, sanità, trasferimenti e quant'altro, per cui se il Parlamento sottovaluta queste voci, non ritiene di modificare determinati quadri normativi o di destinare risorse tali da mantenere in bilancio la tesoreria, quest'ultima finisce per subire il tiraggio delle diverse gestioni di pensioni, sanità o trasferimenti agli enti locali. Ciò che è importante è dunque che il Parlamento, organo sovrano della decisione, abbia sul tavolo tutti i dati e tutti gli elementi relativi anche alle conseguenze, per inquadrarli in un unico contesto, considerando anche gli effetti sulle gestioni di bilancio e di tesoreria, che ritroviamo poi a consuntivo. Diversamente si ha questa schizofrenia che si traduce anche in uno scostamento tra i dati a preventivo e quelli a consuntivo.

La Corte dei conti per prima ha posto il problema della esigenza di questi raccordi. Io stesso ho iniziato la mia esposizione proprio invocando la costruzione di raccordi che consentano di passare dal bilancio dello Stato ai più ampi aggregati della finanza statale e dei conti delle pubbliche amministrazioni in genere, sottolineando come a questo fine debbano essere rese trasparenti e collegate le gestioni della tesoreria e le decisioni e le cifre del bilancio. Questa è la strada da intraprendere: marciare sul serio in direzione di una nuova impostazione dei conti pubblici, del bilancio dello Stato, che consenta al Parlamento di decidere, per l'entrata e per la spesa, responsabilmente e sulla base di realistiche informazioni e trasparenti rappresentazioni, le aggregazioni sulle quali distribuire carichi o stanziamenti.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Riteniamo che la Corte dei conti abbia avuto su questa strada un ruolo di rottura del fronte, nel senso che abbiamo dovuto vincere e convincere tanta indifferenza e tanti atteggiamenti ricalitranti per avviare in concreto la sperimentazione di questa nuova impostazione del bilancio, che deve essere al servizio della decisione del Parlamento e della capacità di valutare il risultato della gestione. A questa direzione la Corte dei conti è istituzionalmente interessata perché deve presentarvi una parificazione del consuntivo ed una relazione che la illustri, ed è coinvolto il Parlamento che, nel decidere una nuova spesa, è interessato a conoscere qual è stato il risultato (non soltanto in cifre ma anche in prodotti della gestione dell'amministrazione) della spesa deliberata l'anno precedente.

Ritengo che la Corte abbia sostanzialmente mantenuto una rotta che non è stata né di timidezza nei confronti del Governo né di possibile strumentalità nei confronti di chi invece, per la sua collocazione, ha in Parlamento il compito di contrastare e contestare l'esecutivo. Siamo fuori da questa dialettica, siamo al servizio del Governo e del Parlamento, di tutte le parti in esso rappresentate; commetteremo certo degli errori, faremo valutazioni che non centrano il bersaglio, ma assolutamente senza alcuna intenzione, anzi l'intento è assolutamente opposto, cioè quello di sottolineare, anche nell'immagine, la neutralità ed il carattere esterno delle valutazioni della Corte.

Cerchiamo di considerare il nostro compito nei termini di un certo modernismo e dinamismo; non ci accontentiamo di impostazioni tradizionali, della cui significatività nessuno più è persuaso, e promuoviamo invece una impostazione dei quadri della finanza pubblica, una riforma del bilancio che ci consenta di rendere un servizio più utile e significativo.

Detto questo, anche per un certo esaurimento delle mie risorse vocali dovuto ad un raffreddore, pregherei il dottor Carabba, con il consenso del presidente, di fornire lui stesso alcune risposte ai quesiti formulati.

MANIN CARABBA, *Presidente di sezione della Corte dei conti, capo del servizio relazioni al Parlamento*. Ho cercato di ordinare in alcuni punti le risposte da fornire. Successivamente scorrerò rapidamente gli interventi svolti per dare le risposte che non sono riuscito a collocare nella scaletta.

Motivo conduttore di questa audizione mi pare sia stato, come già sottolineato dal presidente Carbone, l'esigenza di un riordinamento del sistema dei conti pubblici. Su questo tema ci siamo soffermati a lungo e in proposito mi permetto rinviare al capitolo primo della nostra relazione sul rendiconto 1995. Non vi è dubbio che il rapporto tra gestione di bilancio, gestione di tesoreria, settore statale, settore pubblico in termini finanziari (come espresso fondamentalmente dalla Banca d'Italia) e conto delle pubbliche amministrazioni (redatto dall'ISTAT in contabilità nazionale) non è chiaro, non è trasparente, richiede un'opera di semplificazione, perché sia possibile un confronto ed una fase di transizione.

Su questo terreno, nell'ambito delle valutazioni di nostra competenza, che sono a consuntivo, abbiamo formulato alcune considerazioni. Ora, partendo dalla necessità di esporre con ordine i risultati della finanza pubblica, andremo avanti, facendo il nostro mestiere e anticipando un riordinamento dei conti del settore pubblico, secondo quello che è il nostro compito di esporre chiaramente i risultati della gestione della finanza pubblica, liberi ovviamente gli organi competenti di accettare o no le nostre valutazioni.

Il problema è complessivo, ma al suo interno, come la discussione ha messo in luce, vi è la questione, particolare ma fondamentale, del rapporto tra gestione di bilancio e gestione di tesoreria. La Corte ha già richiesto al tesoro (in questo caso la competenza è prevalentemente della direzione generale del tesoro più che della Ragioneria e vi è una differenza di linguaggio anche tra questi due grandi organi interni al ministero) di operare uno sforzo perché i conti di tesoreria siano esposti secondo tecniche e classificazioni confrontabili con

quelle del bilancio. Questo è un problema tecnico che riguarda le modalità di esposizione; tuttavia esso è importante perché concerne la trasparenza. Il problema più generale è l'ampiezza della gestione di tesoreria, che in gran parte è collegata alla congruità delle quantificazioni di spesa in bilancio per le grandi voci della finanza previdenziale, sanitaria, regionale, locale, che ove vengano sottostimate nelle previsioni di bilancio danno poi luogo (attraverso meccanismi diversi, automatici solo nel caso della previdenza e mediati negli altri casi) ad una divergenza tra gestione di bilancio e quella degli altri aggregati più ampi (settore statale e settore pubblico).

Il secondo profilo, emerso con particolare chiarezza nell'intervento degli onorevoli Carazzi e Cherchi, è quello dei tagli alla spesa pubblica. Naturalmente, si tratta di scelte del Governo e sarebbe improprio se la Corte dei conti formulasse delle proposte; non può infatti svolgere una funzione di governo ombra e deve invece occuparsi di valutare la congruità delle previsioni e delle stime poste a base delle scelte che il Governo sottopone al Parlamento, il quale nella sua sovranità le definisce.

Abbiamo compiuto una scelta di metodo, con molta chiarezza, sin dal referto specifico reso nel giugno 1995 sulla struttura di bilancio. La funzione allocativa delle risorse del bilancio è certamente del tutto inadeguata nello schema disegnato dalla legge Curti del 1964; per tale ragione, al fine di poter riferire in modo più significativo al Parlamento, abbiamo costruito uno schema di rendiconto per funzioni. Vediamo oggi con soddisfazione che anche i disegni di legge di iniziativa del Governo sulla struttura del bilancio e sulla riforma dell'amministrazione si muovono sulla base di una linea che riteniamo di avere elaborato per primi. Venendo invece alla questione posta dagli onorevoli Carazzi e Cherchi, naturalmente non siamo in grado di valutare le proposte di ridimensionamento che il Governo avanzerà. All'onorevole Cherchi faccio notare che è difficile, a priori, distinguere quali tagli verranno operati con la nota di variazione al bilan-

cio (cioè correggendo le previsioni del bilancio a legislazione vigente) e quali invece richiederanno una correzione della normativa sostanziale per cui saranno inseriti nel provvedimento collegato.

Durante l'estate, comunque, il Governo ha lavorato ed i risultati dovranno essere valutati quando si raggiungeranno le conclusioni: da parte nostra, avevamo suggerito di costituire una *task force* sulla base delle esperienze importanti che pure esistono nel settore pubblico italiano ed avvalendosi di analisti, o studiosi di organizzazione e razionalizzazione del bilancio. Occorre infatti entrare all'interno della spesa dei grandi comparti funzionali delle amministrazioni, perché mentre la tecnica del taglio mediante percentuali uniformi (10 per cento nell'acquisto di beni e servizi, 3 per cento negli straordinari, e così via) ha ormai un'efficacia ridotta (perché su questo terreno molte manovre hanno già inciso), verosimilmente — ne siamo persuasi sulla base dell'analisi funzionale che abbiamo compiuto, ministero per ministero — un risultato ben maggiore si potrebbe ottenere con uno sforzo di razionalizzazione dall'interno delle amministrazioni.

Questa linea, indubbiamente, è importante più nel medio che nel breve periodo: vi fu un dibattito al riguardo già quando, con la legge n. 537 del 1993, questa strada fu tentata (è stata poi abbandonata) dal Governo Ciampi e dall'allora ministro per la funzione pubblica Cassese. Il discorso dei tagli funzionali, comunque, è importante dal punto di vista del risparmio di spesa in un arco triennale, piuttosto che nel breve periodo: ciò non toglie che si tratti di una prospettiva di grande interesse.

Il presidente Solaroli condivideva poi l'esigenza che abbiamo sottolineato di anticipare comunque al 30 settembre la disponibilità delle previsioni di cassa: è un problema ancora nel dominio del Parlamento, che può chiederne conto al Governo, ove le previsioni di cassa del settore statale non siano presentate. Allo stato attuale, esse sono disponibili solo con la prima relazione sul fabbisogno di cassa

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

(fino a marzo), ma abbiamo ragione di credere che le relative stime vengano compiute prima dal Ministero del tesoro, per cui si pone un problema di raccordo istituzionale fra Parlamento e Governo. Riteniamo che, per assumere decisioni ponderate, il raccordo fra la gestione di bilancio e le previsioni di cassa del settore statale debba essere disponibile al 30 settembre, nel momento in cui il Parlamento si accinge ad esaminare la portata e gli effetti della manovra.

L'onorevole Armani ha posto il problema della riforma del meccanismo di bilancio, riprospettando una vecchia tesi a lungo dibattuta sul passaggio ad un bilancio soltanto di cassa. È una discussione che è utile reinserire nel circuito, certo eventualmente per il prossimo anno o per le riflessioni istituzionali future. La Corte, comunque, accetta l'impulso a riflettere di nuovo a tutto campo, anche sul sistema di competenza e cassa; il dibattito culturale su questo terreno, peraltro, contempla diverse ipotesi: per esempio, uno studioso, il professor Ragazzi, ipotizza l'adozione di un bilancio di competenza economica. Sono problemi sui quali non mancherà occasione di discutere, eventualmente nel corso del dibattito sul disegno di legge del Governo sulla riforma del bilancio e naturalmente, come è nostro dovere, siamo a disposizione del Parlamento.

Per quanto riguarda il gettito delle privatizzazioni ed il fondo ammortamento titoli di Stato, indubbiamente è giusto osservare che non si tratta di un gettito di grande rilievo. D'altronde bisogna tenere presente che il gettito delle privatizzazioni affluisce al fondo soltanto laddove si tratti di privatizzazioni dirette, come è accaduto nel caso dell'IMI e dell'INA. Laddove invece si tratti di privatizzazioni mediate, cioè interne ai grandi gruppi di quelle che erano le partecipazioni statali, i proventi vanno alla capogruppo, per cui giovano indirettamente al riequilibrio della finanza pubblica riducendo il rischio di squilibri gestionali gravi nelle *holding* (queste considerazioni valgono in particolare per l'IRI). Al riguardo, possono farsi due osservazioni: in primo luogo, lo strumento sembra

corretto, in quanto è giusto tenere il gettito delle privatizzazioni fuori dalla riduzione del disavanzo annuale ed imputarlo invece alla riduzione dello *stock* del debito; ciò avviene sulla base delle considerazioni di un'importante commissione sul debito pubblico presieduta dal professor Spaventa ed è una soluzione adottata a partire da un certo esercizio, certamente più corretta rispetto a quelle adottate nel passato. In secondo luogo, la possibilità che questi cespiti siano maggiori dipende dal ritmo delle privatizzazioni delle capogruppo, che sono ormai possedute direttamente dal Ministero del tesoro.

Per quanto concerne l'entrata, chiedo al consigliere Pala di illustrare la ragione delle diverse previsioni che si fanno in termini di saldo di competenza e di accertamento.

MAURIZIO PALA, *Consigliere della Corte dei conti*. In realtà non c'è alcuna differenza: nella prima parte del documento sono riportati semplicemente i dati del bilancio a legislazione vigente; poi — come semplice informazione, credo utile per il Parlamento (ma in ogni caso pubblica fra non molto tempo) — si rileva che il bilancio a legislazione vigente ha potuto utilizzare soltanto i dati relativi agli accertamenti dei primi cinque mesi. Ad oggi, abbiamo invece informazioni sugli accertamenti relativi almeno ai primi sette mesi. Questo è molto importante soprattutto per la parte concernente l'autotassazione (saldo e acconto) IRPEF. I dati — che sono ormai sostanzialmente definitivi — ci portano a dire che il preconsuntivo 1996, per quella componente dell'IRPEF, sarà certamente inferiore ai valori assunti nel bilancio a legislazione vigente. È evidente che il Governo ne terrà conto allorché preparerà i documenti programmatici connessi con la legge finanziaria e con la manovra. In ogni caso ci è sembrata un'informazione importante da dare.

Lo stesso si può dire — ma con segno opposto — circa la verifica del gettito IRPEF: probabilmente l'andamento dei margini lordi delle imprese e l'operatività di alcuni provvedimenti di sostegno hanno

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

consentito di ottenere un gettito migliore (anche per una dimensione rilevante) rispetto a quanto si era immaginato.

Infine, si mette in evidenza che, pur con aspetti quantitativi di scarso rilievo (perché il gettito previsto nelle valutazioni ufficiali non superava i 500 miliardi), il meccanismo dell'accertamento con adesione per il quinquennio 1989-93 ha dato risultati superiori alle attese, mentre nel 1994 sembra rimanere molto al di sotto delle attese (per ora il gettito è irrisorio). È un'osservazione rilevante, più che per gli aspetti quantitativi, ai fini di una valutazione sui meccanismi che l'Amministrazione finanziaria si accinge ad avviare.

PRESIDENTE. Ha detto che le entrate IRPEF sono inferiori?

MAURIZIO PALA, *Consigliere della Corte dei conti*. Sì, inferiori: soprattutto per la componente autotassazione in saldo ed in acconto.

PRESIDENTE. A conclusione di questo incontro ringrazio nuovamente il presidente ed i rappresentanti della Corte dei conti. L'audizione è stata molto importante per acquisire ulteriori elementi di conoscenza che torneranno utili nella difficile opera di esame e di discussione che dovremo affrontare nelle prossime settimane.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. Per questo vi auguro buon lavoro.

PRESIDENTE. Molte grazie di nuovo.

La seduta termina alle 13.45.

PAGINA BIANCA

COMMISSIONE IV

DIFESA

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 2 OTTOBRE 1996

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

**AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELLA CORTE DEI CONTI
E DELLA COMMISSIONE TECNICA PER LA SPESA PUBBLICA**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE VALDO SPINI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,50.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. È stato richiesto che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento, di rappresentanti della Corte dei conti, ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente.

Ricordo che l'ufficio di presidenza ha deciso di far precedere la discussione formale dei documenti finanziari per la parte di competenza della Commissione da una serie di audizioni, al fine di mettere i parlamentari nella condizione di partecipare più efficacemente alla discussione stessa. Credo che l'iniziativa si commenti da sola; a mio avviso, essa è molto positiva, in particolare per la considerazione che di fronte non abbiamo certamente un periodo di vacche grasse, bensì una fase di contenimento della spesa pubblica e di risparmi che il Governo tenta di realizzare. Pertanto, un'oculata discussione sulle risorse che potranno essere messe a disposizione dell'amministrazione della difesa e sui modi in cui esse potranno essere impiegate con sempre maggiore efficienza è molto importante.

Noi abbiamo sempre tenuto buona nota delle indicazioni della Corte dei conti. Molte delle relazioni da noi predisposte su provvedimenti dell'ultimo periodo tenevano esplicitamente conto delle considerazioni della Corte dei conti sul bilancio della difesa: abbiamo quindi ritenuto di iniziare la serie di audizioni proprio con i rappresentanti di quest'organo, che è di grande rilevanza.

Sono presenti il presidente di sezioni riunite del servizio relazioni al Parlamento, professor Manin Carabba, ed i consiglieri Elio Baldanza, Giorgio Benvissuto e Giovanni Coppola.

Do subito la parola al professor Manin Carabba.

MANIN CARABBA, *Presidente di sezioni riunite del servizio relazioni al Parlamento.* La ringrazio, presidente. La mia qualifica è quella di presidente di sezione incaricato del coordinamento di tutti i compiti referenti della Corte dei conti verso il Parlamento, sia nell'area Stato, sia nell'area referti verso le regioni.

Presento brevemente la mia delegazione: il dottor Elio Baldanza è il consigliere delegato per il controllo sugli atti del Ministero della difesa; il dottor Giorgio Benvissuto è il responsabile del controllo successivo sulle gestioni del Ministero della difesa e in particolare sui rendiconti; il dottor Giovanni Coppola, nell'ambito del collegio delle sezioni riunite che predispone la relazione al Parlamento, è il relatore per il settore della difesa.

L'esame del rendiconto della Corte — mi riferisco soprattutto all'ultimo documento (che abbiamo inviato alla Camera a fine luglio e quindi penso sia a disposizione della Commissione) — imbecca la

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

strada di uno strumento di analisi delle politiche pubbliche. La legge n. 20 del 1994, che ha riformato la Corte, spinge l'intera funzione di controllo dell'organo verso la gestione.

Quanto all'esame del rendiconto generale dello Stato, il nostro sforzo è stato quello di concepire sia le linee generali del referto e l'intera politica di bilancio, sia — e tanto più — l'esame del rendiconto per i grandi comparti delle politiche pubbliche come uno strumento di analisi finalizzato a verificare, in termini di efficacia, le scelte compiute. Quindi, si parte dalla *policy analysis* effettuata dal decisore, se ne valutano gli effetti, l'impatto e si concepisce l'esame del rendiconto come uno strumento di analisi del risultato delle politiche pubbliche. L'adozione di questa tecnica, che in altri paesi è diffusa da molto tempo, in Italia è in parte una novità, anche se un po' meno — per fortuna — nel campo della difesa, dove la tradizione del ministero e l'inserimento della politica della difesa in un forte quadro internazionale rendono gli strumenti di *policy analysis* di programmazione di bilancio consueti per l'amministrazione stessa. Sono tuttavia ancora poco consueti, perché difettano la cultura del consuntivo ed i mezzi di analisi per verificare i risultati delle politiche rispetto agli stessi meccanismi e strumenti analitici che si utilizzano per elaborare le politiche stesse.

La Corte ha adottato lo scorso anno per l'esame di tutto il rendiconto uno schema per funzioni-obiettivo, che la Corte stessa ha costruito di propria iniziativa. Di fronte al ritardo degli organi titolari della sovranità (Governo e Parlamento) nell'adottare una nuova classificazione di bilancio — e di fronte, altresì, ad un'analisi della Corte in virtù della quale tale classificazione è ancora quella ereditata dalla cosiddetta legge Curti del 1964, che è del tutto insufficiente a consentire un'analisi delle politiche poste in essere e dei loro risultati, sia dal punto di vista della efficienza-economicità, sia da quello dell'efficacia —, abbiamo da un lato prospettato al Parlamento, con un referto specifico, *ad hoc*, reso nel giugno dell'anno

scorso, una nostra proposta di riforma della struttura del bilancio, dall'altro abbiamo adottato tale classificazione funzionale.

Lo schema della classificazione funzionale è recata nel volume II, tomo I, della relazione, il quale peraltro non riguardando il Ministero della difesa può essere sfuggito alla vostra attenzione. Lascero pertanto a disposizione dei commissari una copia, che comunque è disponibile anche presso gli uffici della Camera dei deputati; è probabile che, per colpa nostra, il Servizio studi non abbia provveduto a segnalare la presenza di materiale riguardante il settore della difesa, che è ricompreso — ripeto — anche in questo volume. In esso è riportata la classificazione funzionale che, nelle tabelle relative alla difesa, si caratterizza per la semplicità. La classificazione per funzioni-obiettivo è riportata in una delle colonne delle tabelle, accanto a quella per centri di responsabilità elaborata dal Ministero del tesoro.

Le due classificazioni divergono, ma questo non significa che esista un dissenso. Noi peraltro abbiamo lavorato insieme ai responsabili del Ministero del tesoro, con i quali abbiamo anche curato l'intreccio tra le due classificazioni. Tuttavia ciò rivela che lo sforzo di semplificare la classificazione del bilancio, che noi riteniamo necessario per rendere significativo l'esame delle politiche pubbliche, nel caso del Ministero della difesa debba essere più energico e più drastico rispetto a quello sin qui compiuto per gli esercizi redatti dal Ministero del tesoro. Resta tuttavia valida l'esigenza di incrociare questo schema di classificazione con quello per centri di responsabilità.

Non vi è ora il tempo di illustrare in maniera dettagliata lo schema in questione, tuttavia voglio sottolineare che le nove funzioni-obiettivo di ordine generale sono ripartite come segue: due comuni a tutti i ministeri in cui abbiamo raggruppati compiti ovunque presenti, come l'indirizzo politico-amministrativo (da qui prende avvio la nostra ricognizione dei risultati contabili e finanziari), ed i servizi generali. Le funzioni specifiche della di-

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

fesa sono: difesa nazionale, ammodernamento e rinnovamento degli armamenti, addestramento ed insegnamento, giustizia e sanità militare, servizi sociali e sicurezza interna.

Questa classificazione richiede un'altra precisazione metodologica. A differenza di classificazioni funzionali (che per fortuna sono ben utilizzate anche dal Ministero della difesa), che continuano a contemplare come a sé stanti alcune voci generali (per esempio quella del personale), la Corte, con un'opera di stima, compiuta da nostri analisti, e poi di confronto e di colloquio con l'amministrazione, ha imputato le spese generali del personale, di acquisto di beni e servizi, di informatica e tutte le altre spese cosiddette orizzontali, alle singole funzioni. È ovvio che in un tentativo di analisi funzionale della spesa, non ha senso mantenere la voce generale « personale » per l'intero ministero. Bisogna attribuire le spese del personale, con stime costruite sul campo; quindi, sulla base delle indicazioni date dall'amministrazione sui dipendenti addetti alle varie mansioni, alla funzione considerata. La premessa per un esame di efficienza ed efficacia, infatti, è quella di imputare tutta la spesa e tutti i potenziali costi della funzione a quell'obiettivo per poter poi svolgere confronti più sofisticati tra spese e risultati dell'azione amministrativa, tra prodotto, impatto e costo.

Come ho già detto la metodologia generale che è stata seguita è illustrata nella parte introduttiva del volume cui ho fatto prima riferimento.

Ho voluto sottolineare lo sforzo compiuto ed è importante che tutti siano informati, perché la Corte non può operare in maniera isolata, soprattutto se non è incoraggiata in questa strada dal Parlamento e se non può contare sulla collaborazione dell'amministrazione. Si tratta in sostanza di rafforzare gli strumenti di *policy analysis*, non solo come revisione del criterio delle scelte, ma anche come strumento di analisi dei risultati. Su questo cammino esiste un'ampia letteratura internazionale ed italiana ed ho così potuto verificare che anche in passato si faceva riferimento ai

referti della Corte. Un classico saggio italiano di politica militare è stato scritto da Luigi Caligaris, nel libro *Le politiche pubbliche in Italia*.

Il cammino compiuto è stato possibile grazie alla collaborazione del ministero, che è stata ampia e diretta; in particolare abbiamo collaborato, data la materia, con BILANDIFE e, quindi, con il generale Marino. Il metodo di lavoro non può che essere quello del confronto, anche se esiste un vuoto da colmare dovuto alla mancanza di un efficace strumento di valutazione e di controllo interno nell'amministrazione.

Vi è una commissione che sta lavorando — ho chiesto informazioni dirette al capo di Gabinetto — e che non ha ancora concluso i suoi lavori. Questa è una lacuna perché, naturalmente, gli strumenti generali di analisi di una politica pubblica dell'importanza e dell'estensione di quella della difesa debbono giovare di un esame maturato e compiuto all'interno dell'amministrazione.

Un secondo profilo che desidero mettere in luce, seguendo anche una sequenza scolastica, è il seguente: una volta esaminati i risultati contabili e finanziari mediante uno schema per funzioni-obiettivo, si deve passare a considerare l'analisi organizzativa, l'esame del risultato del controllo interno, la costruzione di indicatori di attività e di risultato.

Abbiamo ben presente che in una materia quale la politica della difesa la costruzione di indicatori di risultato è molto difficile, perché espone sempre il soggetto che compie valutazioni neutrali (come per definizione è la Corte) al rischio di enunciare stime che, senza volerlo, assumono una valenza politica. Ciò, ovviamente, non deve accadere in alcun campo, tanto meno in quelli propri della politica, come la difesa o la politica estera. Tuttavia, esiste un mondo di strumenti di analisi e di valutazione che ha per oggetto anche settori così delicati; il problema è, ovviamente, mantenere il rigore non solo soggettivo (che diamo per scontato, perché rientra nei nostri doveri), ma anche relativo all'adozione di strumenti di analisi.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Quest'anno, insieme a rappresentanti dell'ISTAT e ad esperti di tecniche di analisi applicate alla politica della difesa, che in Italia operano sia all'interno del ministero, sia nei centri privati di ricerca, abbiamo ipotizzato di passare dall'analisi contabile finanziaria alla costruzione di sistemi di indicatori.

Una seconda considerazione generale che può essere espressa prima di passare ad un'esposizione più puntuale da parte dei colleghi riguarda le procedure contrattuali in senso ampio. Il dottor Baldanza riferirà sinteticamente sull'opera quotidiana di controllo, che per noi ha avuto risultati rimarchevoli e che la Corte svolge sui contratti. Esistono esigenze di controllo di tipo nuovo che assimilano la funzione dell'organo di controllo esterno e neutrale più alle *authority*, al *general accounting* che alla funzione tradizionale esercitata dalla Corte; se peraltro non si identificano nuove missioni, nuovi obiettivi e nuovi strumenti di analisi si fuoriesce dall'attività del controllo.

Può essere importante sottoporre questo aspetto all'attenzione del legislatore, perché non è detto che non siano necessarie precisazioni normative o, comunque, impulsi che possono essere dati attraverso gli strumenti di indirizzo di cui dispone il Parlamento. Penso alla complessa problematica di due settori delicati quali il rapporto industria-difesa ed esportazioni di armi; nello schema tradizionale del controllo della Corte il discorso strategico difesa-industria non è contemplato, laddove invece si esaminano ovviamente i singoli contratti nei loro aspetti di legittimità, e la materia dell'esportazione di armi fuoriesce completamente. Non si tratta, naturalmente, di porre il problema di compiti impropri, assolutamente non desiderabili, da attribuire ad un organo magistratuale di controllo, che abbiano il sapore di una revisione di politiche (non di competenza della Corte). Il problema è che l'analisi dei risultati delle politiche non può non avere come oggetto anche campi nei quali l'indirizzo, la programmazione, la regolazione sono gli strumenti fondamentali.

La politica della difesa — e ciò vale in realtà anche per molti altri aspetti delle politiche pubbliche — non può essere verificata solo con gli strumenti di controllo della spesa (l'esportazione di armi è un settore tipico), perché vi sono ambiti nei quali anche le politiche di regolazione vanno sottoposte a verifica neutrale, in termini di correttezza, di efficienza e di efficacia. Intendo dire che molte patologie (delle quali purtroppo la cronaca parla con allarme) possono nascere anche dal fatto di non aver individuato strumenti di monitoraggio e controllo di portata generale e neutrale rispetto a politiche che non sono direttamente di spesa ma, in prevalenza, di programmazione e regolazione, che pure vanno sottoposte a verifica. È infatti chiaro (non sono un esperto di settore, ma ho avuto occasione di occuparmi della problematica) che la formazione delle decisioni nel campo difesa-industria o i compiti di regolazione in materia di esportazione di armi richiedono un esame oggettivo e neutrale che può avere un'importanza maggiore rispetto a quella della verifica del singolo contratto di spesa. Al riguardo, con l'aiuto degli analisti che hanno già esplorato la materia, noi intendiamo approfondire i problemi. Per fare una brevissima anticipazione di merito, osservo che non si sfugge all'impressione che sia per quanto riguarda la difesa-industria, sia sul piano dell'esportazione di armi le tecnostutture dell'amministrazione siano esili. I comitati consultivi sono, per loro natura, sedi di confronto, ma non di elaborazione di analisi tecnica (come il comitato difesa-industria, che pure si avvale del supporto del segretariato generale). Si ha l'impressione, dicevo, che non vi siano tecnostutture sufficientemente forti per assicurare che le grandi funzioni di programmazione e regolazione siano trasparenti e vengano giudicate per i loro risultati.

PIETRO GIANNATTASIO. A quale livello? A livello della Corte dei conti o dell'amministrazione dello Stato?

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

MANIN CARABBA, *Presidente di sezioni riunite del servizio relazioni al Parlamento*. Non vi è dubbio che io ponga il problema all'interno dell'amministrazione: noi, nel sistema delle leggi, siamo controllori di secondo grado. Possiamo offrire, al servizio del Parlamento — e sempre con esito soltanto referente, quindi sempre al servizio diretto di questa e della omologa Commissione del Senato — una valutazione d'assieme sulle politiche di regolazione e programmazione. Già oggi, però, valutiamo che le strutture interne preposte a questi compiti essenziali non appaiono dotate di tecnostutture adeguate e non sembrano esprimersi con sufficiente trasparenza e visibilità, in modo da consentire — prima all'interno e poi nello sguardo d'assieme che dobbiamo dare — elementi di valutazione sufficienti. Mi riferisco ad un *corpus* di norme tecniche di stato dell'arte ben noto, soprattutto in campo militare, più agli esperti del settore che a noi, agli strumenti di analisi e di verifica delle politiche pubbliche.

La politica pubblica della difesa, in tutti i maggiori paesi industriali del mondo, è oggetto in primo luogo di processi di scelta che largamente si fondano su strumenti di *policy analysis* e poi su strumenti di verifica dei risultati delle politiche rigorosamente applicati dall'amministrazione, riportati agli organi parlamentari (l'esempio del Congresso statunitense è classico). Credo che in talune grandi politiche di regolazione e programmazione quest'opera di trasparenza e di chiarezza sia nella formazione delle politiche, sia nelle rispettive fasi di attuazione e verifica dei risultati, debba essere ripensata perché allo stato attuale non siamo in grado di riflettervi, in quanto la nostra attenzione finisce per essere concentrata soltanto sul momento della spesa.

Con queste considerazioni introduttive ho cercato di richiamare l'attenzione della Commissione su alcuni problemi, anche innovativi, che la Corte si pone nel momento in cui esamina il rendiconto, ma la questione riveste particolare rilievo perché investe campi delicati ed importanti come quelli della difesa, della giustizia e delle

relazioni internazionali, dove è assolutamente da evitare ogni ingerenza nel merito delle politiche adottate. Tuttavia i risultati di queste ultime, con metodi rigorosi, devono essere misurati.

GIOVANNI COPPOLA, *Consigliere della Corte dei conti*. Nella mia esposizione mi richiamerò a quanto detto dal presidente Carabba. Faccio innanzitutto presente che il taglio della relazione è quello dell'approfondimento di alcuni temi che si è ritenuto di enucleare da contesti più generali, in modo da favorire quella riflessione, di cui ha parlato il presidente Carabba, su tematiche determinanti, che hanno riscontri finanziari per la realizzazione di una politica di difesa.

È nostro compito valutare e in qualche misura inserire in una linea funzionale i riscontri effettuati in modo che essi abbiano significato per l'evoluzione degli esercizi successivi. Mi richiamerò perciò nel mio intervento ai temi più significativi.

Il dato che colpisce in modo particolare è quello dell'andamento dei residui passivi che anche in passato è stato oggetto di specifica attenzione da parte della Corte. Al riguardo va detto che per l'esercizio passato abbiamo individuato, per così dire, un *trend* invertito, nel senso che fino al 1994 si era registrata una tendenza alla diminuzione. Il dato percentuale, infatti, nel rapporto 1993-1994 era di meno 3,2, ma è importante sottolineare che purtroppo la situazione ha registrato un peggioramento dell'andamento dei residui passivi. Un dato assolutamente pregnante era quello emerso nel rapporto 1991-1992, che registrava una diminuzione dell'11 per cento, ma mai si era scesi di ben il 6 per cento, come è accaduto quest'anno per l'esercizio finanziario 1994-1995.

È evidente che su questo dato vi è stata una qualche riflessione da parte nostra, perché non è certo facile giustificare in pieno tale andamento solo con i programmi pluriennali di spesa, soprattutto per la voce armamento (mi riferisco alla categoria relativa all'acquisto di beni e servizi).

Nella relazione che ho predisposto ho anche cercato di individuare un parallelismo tra l'analisi economico-funzionale e l'analisi funzione-obiettivo per permettere una lettura che consentisse di individuare anche gli andamenti evolutivi. Proprio a questi fini va detto che certamente esiste un problema di coordinamento e programmazione che dia esiti, nel momento dei pagamenti delle erogazioni, in senso fisiologico e virtuoso.

Nella relazione ho cercato, inoltre, attraverso un'analisi funzionale, di « correggere » alcuni dati, perché — quanto dirò è un fatto piuttosto noto — la spesa per la difesa ha una tradizione molto complessa e soprattutto un connotato equivoco sul piano finanziario-economico; mi riferisco in particolare alla spesa per investimenti. In sostanza, il concetto per cui la spesa della difesa è ritenuta improduttiva porta, nella parte corrente dello stato di previsione della spesa, l'aggregazione di buona parte delle spese di investimento dell'amministrazione. Questo comporta, in una logica funzionale, la difficoltà di una lettura facile e chiara dell'andamento delle suddette spese. Abbiamo cercato — ripeto — di « correggere » tale situazione, utilizzando gli strumenti a nostra disposizione, per permettere di leggere l'andamento degli investimenti. Esiste, quindi, questa particolare circostanza, dovuta ad una tradizionale analisi delle spese per centri di responsabilità, tipica dell'amministrazione della difesa, tant'è vero che il relativo documento di programmazione è caratterizzato proprio dall'analisi per centri di responsabilità. Questo ci ha permesso di ottenere una destinazione della spesa riferita a macrofunzioni che ci impegniamo ad adeguare ed affinare nel corso del prossimo esercizio. Ciò dovrebbe consentire di fare riferimento alla difesa nazionale per buona parte delle spese di funzionamento, che attengono all'organizzazione, e di fare invece riferimento essenzialmente alla funzione armamenti per spese che si riferiscono realmente a vere e proprie spese di investimento dell'amministrazione.

L'analisi organizzativa attiene anch'essa alle nostre valutazioni. Il presidente Carabba ha citato le problematiche in ordine al controllo interno e la difficoltà di inserire un sistema che il decreto legislativo n. 29 del 1993 ritiene debba essere utilizzato da tutte le amministrazioni, sia pure in un ambito fortemente gerarchizzato, laddove esiste una possibile e problematica duplicazione di sistemi di controllo a livello amministrativo interno.

È chiaro che il nuovo modello di difesa costituisce un elemento indefettibile in quanto vi è un problema di equilibrio fra le due famose aree tecnico-operativa e tecnico-finanziaria sulle quali anche in passato si è appuntata la nostra attenzione. Non riteniamo che oggi esista un equilibrio fisiologico al riguardo, tuttavia pensiamo sia giusto riflettere attentamente su questi due mondi che, probabilmente anche in futuro, dovranno convivere.

Nella logica del nuovo modello di difesa, considerando che il disegno di legge — se non sbaglio — è stato ripresentato anche in questa legislatura, auspichiamo che possa realizzarsi un'azione di equilibrio tra le due aree.

Nella parte conclusiva la relazione fa riferimento ad un probabile problema di mediazione tra un modello concettuale ed una posizione pragmatica. Con ciò si intende porre l'accento sull'abitudine dell'amministrazione della difesa di ragionare nell'ottica del nuovo modello, anche se lo poi strumento normativo non esiste ancora. Ciò inevitabilmente comporta alcune difficoltà sul piano operativo.

Un altro aspetto interessante, che il collega Benvissuto illustrerà tra poco, riguarda la situazione della spesa decentrata. Per la prima volta quest'anno si è riusciti ad avere dati contabili affidabili e questo è un risultato estremamente importante, perché da essi risulta che la spesa decentrata ammonta a 16 mila 852 miliardi. Tale circostanza produce conseguenze ovvie anche in termini di controllo. È difficile, in effetti, sia il controllo, sia la corretta ricognizione di tale spesa per evidenti ragioni che attengono alla effettuazione della valutazione a consuntivo, e in