

COMMISSIONI RIUNITE

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

(n. 7)

SEDUTA DI VENERDÌ 11 OTTOBRE 1996

(Attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio relativi alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1997-1999, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera e dell'articolo 126, comma 2, del regolamento del Senato)

AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELLA CORTE DEI CONTI

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

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9.15.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che è stato chiesto 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 di rappresentanti della Corte dei conti, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio relativi alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1997-1999.

Debbo far presente ai nostri ospiti che purtroppo questa mattina la presenza dei colleghi è limitata, in quanto il prolungamento dei tempi di esame concessi alle Commissioni in sede consultiva, che concluderanno i propri lavori martedì prossimo, ha comportato la decisione da parte nostra di rinviare a martedì mattina l'inizio dell'esame in sede referente con lo svolgimento delle relazioni: dobbiamo infatti attendere i pareri, le opinioni, le osservazioni, gli emendamenti delle diverse Commissioni, in modo tale da costruire un quadro sulla base sia delle audizioni svolte sia, soprattutto, dei pareri delle Commissioni stesse. Questo rinvio, ovviamente, ha

consentito ai parlamentari di rientrare nelle proprie sedi; di ciò vi chiedo scusa.

Vi ringrazio per essere di nuovo qui e per il contributo che ci fornirete. Do subito la parola al dottor Carbone.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. Signor presidente, rinnovo e confermo il ringraziamento e l'apprezzamento della Corte dei conti per questa audizione davanti alle Commissioni bilancio di Camera e Senato, per questo appuntamento che ormai ha alle sue spalle una decennale tradizione, rappresentata dall'offerta di un contributo di valutazione della Corte sulla manovra, sulla legge finanziaria e sui provvedimenti ad essa collegati. Tanto più apprezziamo l'iniziativa in un contesto nel quale la manovra è di dimensioni, di ambizioni particolari e perciò suscita particolari esigenze di valutazione analitica e di apprezzamento complessivo.

Mi consenta, presidente, come vecchio « chierico » parlamentare che ha iniziato in queste aule il suo servizio pubblico, di dire con franchezza che non mi sgomento affatto per la sproporzione di questa bellissima sala della Regina rispetto al numero dei presenti coinvolti nell'audizione. Non mi sgomento perché fin dal principio di questo servizio che ho reso al Parlamento ho avuto ben presente che i lavori parlamentari, la produzione di leggi, di risoluzioni e di decisioni è un rito in qualche modo sacro, come le messe che si celebrano in altri templi, che valgono non soltanto per il numero dei fedeli e degli ascoltatori, ma per il procedimento e per la sede in cui avvengono. È sempre l'espressione e la conclusione della sintesi, attraverso le istituzioni, di decisioni che

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

partono da una platea larghissima qual è il corpo elettorale e poi si debbono sintetizzare in cerchi sempre più ristretti. L'importante è che il procedimento attraverso il quale addivene questa restrizione di campo sia corretto e garantito. D'altra parte, le cose che proviamo a dirvi, le valutazioni che voi esprimerete sono esposte all'opinione pubblica, ai mass media, e quindi la platea dei potenziali ascoltatori è sempre amplissima.

Una brevissima seconda premessa. Non ci spaventiamo nemmeno del fatto che vi abbiamo dovuto rendere questa valutazione lavorando nello spazio di pochi giorni, di una settimana: l'ultimo dei documenti che abbiamo dovuto prendere in considerazione ci è arrivato addirittura ieri mattina. È consustanziale all'elaborazione dei documenti di finanza pubblica, alla predisposizione dei documenti del bilancio, il fatto che la loro valutazione e la decisione siano congestionate in tempi stretti. Non si può partire molto prima, altrimenti non si hanno i dati da sintetizzare ed i presupposti delle decisioni. Si parte sempre con il massimo possibile di ritardo per lucrare il massimo possibile di conoscenze e perciò il tempo residuo è molto stretto. Ormai ci siamo avvezzi a questi strappi di lavoro e di riflessioni e non ci sgomentiamo.

In questa occasione abbiamo elaborato un breve documento, conoscendo appunto i tempi stretti imposti dall'itinerario parlamentare alle Commissioni riunite per questo debito di conoscenza e valutazione. Abbiamo perciò predisposto un documento particolarmente stringato, che abbiamo cercato di contenere entro le nove-dici cartelle. Abbiamo anche elaborato due allegati — che vi consegniamo — nei quali abbiamo aggiornato, con riferimento alla manovra correttiva, lo schema del bilancio che abbiamo cominciato a predisporre già per il consuntivo l'estate scorsa e a tradurre per il preventivo a settembre, e che vi è stato consegnato ed illustrato nell'audizione svoltasi davanti alla Commissione bilancio della Camera.

Dati i tempi, siamo arrivati ad elaborare questo esercizio a livello della spesa

per ministeri, non ancora della spesa per le disaggregazioni ulteriori, ed abbiamo, in un secondo allegato, provato a ripetere l'esercizio sulle aggregazioni funzionali della finanza pubblica di maggiore interesse e delicatezza, perciò: sanità, personale, previdenza, finanza regionale, finanza locale, interventi nelle aree depresse e privatizzazioni. Non mi tratterò ad illustrarlo e lo consegno alla Commissione. Procedo, invece, a darvi conto della nostra valutazione su legge finanziaria e manovra complessiva.

In occasione dell'audizione sul documento di programmazione economico-finanziaria 1997-1999 resa il 3 luglio scorso, la Corte prospettava al Parlamento una valutazione conclusiva secondo la quale gli obiettivi che il documento di programmazione si proponeva per il prossimo triennio apparivano assai ambiziosi. Tale valutazione era sorretta da alcune considerazioni di natura qualitativa e quantitativa. Si sottolineava, in particolare, come il rigido controllo della spesa al netto degli interessi in atto dal 1992 abbia reso sempre più esigue le opportunità di « interventi correttivi facili ». Dall'esame congiunto delle proiezioni tendenziali e degli obiettivi programmatici del DPEF con riguardo alla crescita della spesa primaria corrente (nel biennio 1997-1998 rispettivamente circa il 6 per cento medio annuo contro circa l'1,5 per cento), pervenivamo alla conclusione che tali obiettivi avrebbero potuto difficilmente essere conseguiti senza l'adozione di nuove misure correttive nei settori di spesa a più alta incidenza e maggiore dinamica espansiva (in particolare nell'area delle prestazioni sociali e del pubblico impiego).

Quanto ai « tagli di spesa », comunque necessari per comporre una manovra di riequilibrio delle dimensioni prospettate dal DPEF, auspicavamo l'abbandono delle tecniche di contenimento affidate sia a riduzioni uniformi e indiscriminate di grandi categorie di spesa (come gli acquisti di beni e servizi) sia agli slittamenti di impegni e pagamenti. Anche alla luce dell'esperienza compiuta dalla Corte in sede consuntiva con la costruzione di un bilan-

cio per funzioni, suggerivamo l'adozione di un metodo analitico di riesame dei contenuti dell'azione delle singole amministrazioni (da coinvolgere in un serio ed approfondito confronto), così da pervenire a tagli ragionati ed efficaci. Le crescenti difficoltà di attivazione di strumenti di intervento coerenti con gli obiettivi programmatici del risanamento finanziario, non impedivano, infine, alla Corte di concordare con le indicazioni del DPEF circa l'opportunità di una possibile accelerazione del percorso di rientro degli equilibri della finanza pubblica dopo una verifica, nell'autunno, dell'andamento della congiuntura e dei mercati finanziari.

Con il documento di programmazione economico-finanziaria 1997-1999 il Governo enunciava il proposito di confermare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel documento di programmazione di un anno prima, in un contesto, tuttavia, reso meno agevole dal progressivo peggioramento del quadro macroeconomico e dai segnali di una dilatazione del fabbisogno del settore pubblico non attribuibile per intero al rallentamento congiunturale.

Quanto all'andamento dell'economia, infatti, il DPEF correggeva verso il basso le proiezioni di crescita del prodotto interno lordo (1,2 per cento nel 1996, 2 per cento nel 1997 e poco meno del 3 per cento nel 1998 e 1999) a seguito del propagarsi della situazione recessiva a livello internazionale.

Con riguardo al fabbisogno, il documento registrava gli effetti negativi di diversi fattori concomitanti: la minore efficacia, rispetto alle valutazioni ufficiali, della manovra correttiva approvata in sede di legge finanziaria per il 1996 (a causa di una sopravvalutazione degli effetti quantitativi segnalata, a suo tempo, anche dalla Corte); il rallentamento del gettito tributario connesso alla flessione dell'attività economica; l'accelerazione, nei primi mesi del 1996, dei « tiraggi » di tesoreria da parte di enti decentrati e imprese ex pubbliche, a compensazione dei provvedimenti restrittivi e di rinvio adottati a fine 1995.

Le previsioni del quadro di finanza pubblica conducevano, subito prima della presentazione del DPEF, ad elevare a circa 130 mila miliardi il fabbisogno tendenziale del settore statale per il 1996, con un corrispondente innalzamento del livello del fabbisogno tendenziale per il 1997 e 1998.

In relazione al mutamento del quadro tendenziale di finanza pubblica, il Governo ha deciso di produrre in due tappe la correzione di rotta necessaria.

La prima fase dell'azione di riequilibrio si è tradotta nelle disposizioni urgenti contenute nel decreto-legge 20 giugno 1996, n. 323, attraverso le quali il Governo si è proposto di conseguire un contenimento del fabbisogno di circa 16 mila miliardi per il 1996 (11 mila per interventi sulla spesa e 5 mila per la manovra sulle entrate) con effetti in larga misura permanenti.

A seguito della manovra di giugno (i cui effetti, peraltro, restano tuttora incerti), il DPEF 1997-1999 ridefiniva le proiezioni tendenziali per il settore statale, il settore pubblico e le amministrazioni pubbliche, allo scopo di misurare l'entità degli interventi correttivi necessari a ricondurre gli andamenti « a politiche invariate » verso gli obiettivi programmatici.

Si assumeva, in primo luogo, che il 1996 chiudesse con un fabbisogno del settore statale pari a 113 mila miliardi (6,1 per cento del PIL) con un avanzo primario di oltre 82 mila miliardi (4,5 per cento del PIL) e con un'ulteriore flessione del rapporto debito-PIL (123,2 contro 124,5 del 1995). Per il triennio successivo, le proiezioni tendenziali indicavano un fabbisogno rispettivamente pari a 121 mila, 118 mila e 116 mila miliardi: la riproposizione del percorso tracciato dal precedente DPEF imponeva, pertanto, manovre correttive, con effetti permanenti dell'ordine di 32.400 miliardi nel 1997 e di 22 mila miliardi nel 1998. Per il 1999 l'aggiustamento strutturale nel frattempo conseguito induceva a ritenere possibili interventi correttivi di moderato segno espansivo, soprattutto ai fini di un alleggerimento della pressione tributaria.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

In tal modo il fabbisogno sarebbe sceso a 88 mila miliardi nel 1997, a 61 mila nel 1998 e a 60 mila nel 1999, con una incidenza sul PIL del 4,5 per cento, del 3 per cento e del 2,8 per cento rispettivamente. L'avanzo primario sarebbe salito a oltre 105 mila miliardi nel 1997, a 122 mila miliardi nel 1998 e a quasi 130 mila miliardi nel 1999 (con un rapporto sul PIL che, a tale data, avrebbe raggiunto il 6 per cento, valore mai sperimentato in nessun altro paese industriale). Alla fine del triennio il debito pubblico sarebbe risultato ancora in aumento nei valori assoluti, ma con una riduzione in rapporto al PIL dal 123,2 per cento del 1996 al 114,5 per cento del 1999.

Le principali ipotesi-guida adottate dal DPEF prevedevano: un tasso di inflazione programmato pari al 2,5 per cento nel 1997 e al 2 per cento nel 1998 e 1999; una pressione tributaria pari al 26 per cento circa nel 1997 e 1998 e di poco inferiore nel 1999; il contenimento delle spese correnti al netto degli interessi entro un tasso di crescita dell'1 per cento nel 1997 e del 2 per cento nel 1998 e 1999; un profilo discendente dei tassi d'interesse tale da condurre il costo medio del debito dall'8,7 per cento del 1996 a valori prossimi al 7,5 per cento del 1999.

Quanto al contenuto e alla composizione degli interventi correttivi, il documento di programmazione tracciava i seguenti principali indirizzi per la manovra di bilancio affidata alla legge finanziaria e ai provvedimenti collegati per il 1997: la netta prevalenza degli interventi sulla spesa, pari a circa il doppio di quelli sulle entrate nel 1997 (21 mila miliardi contro 11 mila) e a oltre cinque volte quelli sulle entrate nel 1998 (oltre 18 mila miliardi contro 3.500 miliardi); la concentrazione di tali interventi sulla spesa corrente primaria (operando, in via prioritaria, attraverso interventi di razionalizzazione, di recupero di efficienza, di riduzione dell'area dei servizi gratuiti, di revisione delle misure di sostegno dei settori produttivi, di una maggiore responsabilizzazione finanziaria dell'amministrazione pubblica); l'esigenza di compensare il venir meno del

gettito di imposte e tasse *una tantum*, ma nel rispetto dell'obiettivo di invarianza della pressione fiscale; l'adozione di un profilo di discesa dei tassi d'interesse molto prudente (se comparato con quello dell'inflazione programmata).

La più recente evoluzione dei conti del settore statale — per i quali una valutazione che la Corte ritiene prudentiale indica un maggior fabbisogno 1996 di 10 mila miliardi — unitamente all'esigenza di un'ulteriore revisione delle previsioni macroeconomiche, hanno sospinto il Governo a presentare al Parlamento, all'inizio di ottobre, una nota di aggiornamento al DPEF 1997-1999, con la quale viene ridefinito il quadro tendenziale e programmatico di finanza pubblica per il triennio 1997-1999 e vengono precisate le dimensioni delle manovre correttive necessarie per conseguire gli obiettivi programmatici.

Al riguardo, la nota di aggiornamento ha indicato una manovra in due stadi: in primo luogo, sono state ricalibrate le misure di riequilibrio indispensabili per realizzare, nel triennio, i saldi programmatici di finanza pubblica definiti nel DPEF; in secondo luogo, in linea con la scelta del Governo di accelerare il programma di convergenza previsto dal trattato di Maastricht, è stato definito, con riguardo al 1997, un intervento aggiuntivo in grado di conseguire un rapporto fabbisogno-PIL pari al 3 per cento.

Nel complesso, gli interventi di primo tipo — definiti « manovra strutturale » — ammontano a 37.500 miliardi per il 1997 e a ulteriori 27.000 miliardi per il 1998 e, con riguardo al 1997, sono contenuti, nella loro articolazione operativa, nelle disposizioni che compongono la manovra di bilancio ora all'esame del Parlamento (nota di variazione al bilancio a legislazione vigente, legge finanziaria e provvedimento collegato).

Quanto al cosiddetto « intervento per l'Europa » il Governo si è impegnato ad attuare, entro il 31 dicembre 1996, provvedimenti ancora da definire per 25 mila miliardi, dei quali circa 12.500 miliardi derivanti da un prelievo straordinario sui redditi.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Con una correzione totale di circa 62.500 miliardi, secondo le valutazioni del Governo, nel 1997 il settore statale registrerebbe un avanzo primario di 131 mila miliardi (pari al 6,7 del PIL) e un fabbisogno di poco più di 61 mila miliardi (pari a circa il 3 per cento del PIL). L'incidenza del fabbisogno sul PIL non supererebbe il 3 per cento (anzi tenderebbe ad una lenta discesa) anche nel 1998 e 1999. Sempre secondo le valutazioni ufficiali, questi risultati di finanza pubblica si realizzerebbero in un contesto macroeconomico che — sulla base dei dati offerti dalla relazione previsionale e programmatica per il 1997 — registra, in termini di crescita del PIL, un ulteriore forte ridimensionamento del preconsuntivo 1996 (0,8 contro l'1,2 del DPEF), mentre non appare sostanzialmente diverso da quello prospettato nel DPEF con riguardo al triennio 1997-1999.

Sulla decisione del Governo di accelerare il percorso di riequilibrio, rafforzando in misura consistente la manovra correttiva di finanza pubblica, ha influito, come è noto, lo sviluppo recente delle vicende europee e, soprattutto, la tendenza di tutti i paesi (compresi Germania e Francia) ad adottare robusti interventi di riequilibrio dei conti pubblici, per scongiurare il disallineamento dai parametri di Maastricht prodotto dalla fase ciclica negativa. Il rischio di restare isolati nella scelta di un ingresso ritardato nella moneta unica e le meno favorevoli proiezioni tendenziali della finanza pubblica hanno imposto al Governo di raddoppiare (da 32 a oltre 62 mila miliardi), rispetto alle ipotesi del DPEF, la misura degli interventi di correzione per il 1997 e di innalzare di 5 mila miliardi l'ulteriore manovra programmata per il 1998 (da 22 a 27 mila miliardi). La manovra di bilancio per il 1997 (composta dall'insieme delle disposizioni della nota di variazione, della legge finanziaria e del provvedimento collegato) risulta già definita, con l'indicazione delle specifiche misure e degli effetti presunti, per oltre 32 mila miliardi, mentre la parte restante è costituita da « Ulteriori provvedimenti sulle entrate » da attuare entro il 31 dicembre 1996 (articolo 81 del provve-

dimento collegato) per complessivi 4.285 miliardi, dagli effetti delle deleghe in materia di entrate (circa 1.000 miliardi) e, per la quota maggiore, dal cosiddetto « contributo straordinario per l'Europa » da definire e adottare entro il 31 dicembre e che dovrebbe produrre un effetto di contenimento del fabbisogno di 25 mila miliardi, dei quali circa 12.500 derivanti da un prelievo straordinario sui redditi e, per il resto, da operazioni di tesoreria dal contenuto ancora imprecisato.

La definizione solo parziale delle misure d'intervento, le lacune di informazione sugli effetti della manovra e il breve intervallo tra la presentazione dei documenti governativi e questa audizione, ci consentono di esprimere solo alcune prime considerazioni generali, rinviando, per una puntuale analisi della manovra di bilancio, alla relazione sulle leggi di spesa dell'ultimo quadrimestre 1996, che, come previsto, sarà trasmessa al Parlamento nelle prime settimane del prossimo anno.

In proposito, la Corte sottolinea, ancora una volta, l'opportunità di rendere pubbliche, fin dal momento della presentazione della manovra di bilancio, le valutazioni tecniche che consentono di operare un chiaro raccordo tra bilancio dello Stato, settore statale e conti delle amministrazioni pubbliche. In particolare, appare necessaria la diffusione di un analitico quadro di costruzione del conto del settore statale (pubblicato solo in occasione della Relazione previsionale programmatica per il 1994), che esponga le proiezioni, prima e dopo la manovra di bilancio, distintamente per il bilancio dello Stato (stime di cassa) e per le operazioni di tesoreria e cassa depositi e prestiti.

È evidente che, in assenza di elementi di conoscenza sui criteri adottati per la previsione delle operazioni di bilancio e di tesoreria, il giudizio sulla complessiva « decisione di bilancio » tende a restringersi, nella fase più significativa del dibattito politico e parlamentare, alla sola valutazione degli interventi correttivi, senza poter effettuare una analisi approfondita con riguardo alla « base di riferimento » di tali interventi (la proiezione tendenziale

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

del bilancio dello Stato e del settore statale).

Un primo ordine di valutazioni attiene alla congruità delle stime degli effetti che, attraverso le relazioni tecniche, il Governo attribuisce alle singole misure per la limitata parte già definita (poco più della metà della manovra). Sotto questo aspetto, il rapido esame effettuato dalla Corte induce a ritenere sostanzialmente corrette le ipotesi ufficiali, con riserve relative ad alcuni singoli interventi di contenimento della spesa nei settori della spesa sociale e per il personale e di recupero degli imponibili.

Se si tiene conto anche della parte ancora indefinita della manovra 1997, la distribuzione degli interventi non è in linea con gli indirizzi del Documento di programmazione economico-finanziaria: le misure di prelievo fiscale rappresenterebbero, infatti, oltre il 40 per cento dell'intera manovra, determinando un aumento temporaneo, ma non trascurabile, della pressione fiscale rispetto al 1996. Inoltre, la natura dichiaratamente straordinaria e, quindi, temporanea delle misure di fine anno — sia di prelievo, sia di tesoreria — pone il problema decisivo della tenuta e della sostenibilità dei nuovi equilibri dei conti pubblici, requisito essenziale per la permanenza dell'Italia nell'area della moneta unica.

A tal fine deve essere formulato il giudizio, assai complesso, sull'efficacia dell'intera manovra 1997 rispetto agli obiettivi programmatici di finanza pubblica, così come ridefiniti nella nota di aggiornamento del Documento di programmazione economico-finanziaria. Si deve, innanzitutto, ricordare che tali obiettivi sono, nella nota, riferiti al settore statale, mentre, ai fini del programma di convergenza europeo, sono rilevanti gli indicatori (in particolare, l'indebitamento netto e il debito) tratti dai conti delle amministrazioni pubbliche, costruiti secondo le convenzioni statistiche della contabilità nazionale. In proposito, la nota di aggiornamento si limita a riferire che « la manovra deliberata consente di prevedere il pieno raggiungimento dell'obiettivo del rapporto tra indebitamento e PIL in prossimità del 3 per

cento, atteso che l'importo aggiuntivo di riduzione del fabbisogno si trasferisce interamente sui conti della pubblica amministrazione ». Solo ieri la Ragioneria generale dello Stato ha licenziato la II sezione della relazione previsionale e programmatica, nella quale sono fornite le informazioni essenziali per comprendere in quale misura gli interventi correttivi esplicheranno i propri effetti sul settore statale e sui conti delle amministrazioni pubbliche.

La complessità delle elaborazioni presentate in tale documento richiede una verifica attenta che la Corte ha subito avviato, ma della quale è impossibile riferire già oggi. La relazione confermerebbe che, a seguito degli interventi correttivi proposti dal Governo, l'indebitamento netto della pubblica amministrazione, nel 1997, risulterebbe pari al 3 per cento del PIL.

Ad un primo esame, sia in ragione di una valutazione meno ottimistica circa la dinamica tendenziale dei conti pubblici, sia in ragione delle perplessità circa i criteri di imputazione di alcuni interventi ai conti della pubblica amministrazione sia, soprattutto, per gli effetti depressivi della manovra sull'attività economica (che il Governo non tiene in debito conto) si può ritenere che la condizione determinante per il conseguimento effettivo dei limiti fissati dal trattato dell'Unione europea risieda in un andamento dell'inflazione in linea con le previsioni programmatiche cui si lega la possibilità di una più rapida discesa dei tassi e, quindi, una attenuazione degli effetti di compressione della domanda derivanti dalle politiche di bilancio.

Questa valutazione non pienamente soddisfacente va inquadrata nella prospettiva di uno scenario europeo che, dopo gli accordi di Dublino, prevede un rigido regime di sorveglianza e di controlli sui conti pubblici dei paesi dell'area EURO, con lo scopo di vincolare tutti i « partner » ad osservare, anche per gli anni successivi al 1997, la soglia del 3 per cento per il rapporto disavanzo-PIL (e senza ulteriori deroghe quantitative intese a neutralizzare gli effetti ciclici).

Il rischio di non perfezionare una manovra adeguata ai parametri di Maastricht

non può pertanto essere confinato ai conti del 1997. Anzi, tale rischio è ben maggiore nella prospettiva 1998. È, infatti, sempre praticabile una correzione in corso d'anno per conseguire, nel 1997, l'aggiustamento richiesto; ma non è così agevole, se non si procederà con la massima tempestività e decisione, garantire il definitivo riequilibrio strutturale che è la condizione per la permanenza dell'Italia nella moneta unica.

Si va, pertanto, delineando con chiarezza una prospettiva nella quale l'operazione di finanza straordinaria per il 1997 non rappresenta il passaggio conclusivo verso l'equilibrio dei conti pubblici. Essa dovrà essere integrata e seguita da ulteriori e più solidi aggiustamenti nei settori di spesa devianti.

I contenuti dei provvedimenti strutturali necessari per introdurre tempestivamente una correzione quantitativa e qualitativa alle tendenze neutrali della finanza pubblica richiedono, come è ovvio, un approfondimento rigoroso. La Corte ha individuato, nei propri documenti, sulla base della verifica dei consuntivi e delle previsioni tendenziali che ne scaturiscono, i settori nei quali è necessaria una correzione strutturale. In primo luogo l'azione intrapresa, con il provvedimento collegato e con la Nota di variazione, per razionalizzare la spesa delle amministrazioni pubbliche, deve essere estesa e approfondita muovendo dalla base offerta dai provvedimenti in materia di riforma del bilancio e di riforma amministrativa. È necessario uno sforzo rilevante per rivedere i meccanismi e i programmi di spesa; non solo sono indispensabili la tempestiva approvazione dei disegni di legge citati e il varo dei decreti legislativi previsti, ma occorre un « investimento » in energie professionali e in tecniche innovative di amministrazione per procedere ad un razionalizzazione amministrativa non fondata su tagli orizzontali uniformi ma su un'opera intensa di revisione dei *budget*, dei modelli organizzativi, dei percorsi procedurali. Questa azione può fornire un contributo rilevante al miglioramento strutturale delle tendenze della spesa e della efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

La serietà dei problemi di riequilibrio che restano aperti nel medio periodo esige un ripensamento complessivo delle regole e dei livelli di prestazione dello Stato sociale, a partire dal monitoraggio dell'andamento della spesa previdenziale e sanitaria. Lo strumento che appare ragionevole suggerire è quello di un provvedimento di delega legislativa, secondo il modello già adottato nel 1992, che consenta, nella prima parte dell'anno, di assumere le scelte strategiche indispensabili. Appare, infatti, evidente che misure strutturali di riforma del *welfare* non possono essere affidate alla manovra di bilancio per il 1998, sulla quale verrebbe a gravare, in assenza di scelte strategiche già definite, un sovraccarico decisionale tanto più insopportabile dinanzi al sopraggiungere della definitiva scadenza posta dal trattato per l'Unione europea.

Permane, naturalmente, il rischio che, nel breve arco di tempo che ci separa dall'avvio della terza fase dell'Unione economica e monetaria, anche queste iniziative non consentano di conseguire, o mantenere, in modo puntuale, i parametri di Maastricht.

È tuttavia opinione della Corte che, anziché rincorrere gli obiettivi quantitativi attraverso meri aggiustamenti contabili, sia di gran lunga preferibile avviare, con urgenza, rigorosi interventi strutturali che diano il segno, anche ai nostri partner, di una tendenza non precaria verso un risanamento qualitativamente rilevante.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Carbone per l'esauriente relazione che ha svolto. Passiamo ora alle richieste di chiarimenti. Comincerò io a porre alcune domande ai dirigenti della Corte dei conti.

Siamo di fronte ad una operazione che ha una grande ambizione, quella di metterci in condizione di essere parte dell'appuntamento europeo fin dall'inizio. Ovviamente rimane aperto il problema dei conti della pubblica amministrazione, che è poi il terreno sul quale verranno operate le verifiche.

Siamo tutti consapevoli che un'operazione di questo genere presenta notevoli

rischi, perché non siamo certi che ci consenta di arrivare in regola all'appuntamento europeo. Vi sono infatti alcune minacce che potrebbero pregiudicare il raggiungimento di tale obiettivo, tra le quali l'andamento dell'economia e l'andamento economico del 1996, che è alla base della situazione che si presenterà nel 1997. Voi avete ripreso questo dato rilevando che nel 1996 si registra un superamento di 10 mila miliardi del fabbisogno preventivato. Poiché le cause che incidono su questo sfondamento sono diverse, di questi 10 mila miliardi quanti sono strutturali, in grado quindi di ripercuotersi anche nel 1997? Anche se mi rendo conto che è difficile fare al riguardo una analisi precisa, perché su questo piano i dati di conoscenza sono legati a quelli trimestrali di cassa, vi chiedo: avete fatto qualche verifica al riguardo?

La seconda domanda riguarda l'efficacia dei provvedimenti conosciuti. Faccio riferimento non alla tassa per l'Europa, alle misure straordinarie di correzione finanziaria, al provvedimento di fine anno, a quanto ricaveremo dalle deleghe, ma solo ai provvedimenti che sono stati esplicitati. Voi dite che siamo di fronte ad una stima fondamentalmente corretta, ma qual è il rendimento finanziario di quei provvedimenti? Poi ci sono alcuni problemi che riguardano la spesa sociale, il personale e il recupero di imponibile. Avete già compiuto anche a questo proposito un'analisi specifica, per cui le indicazioni che ci potete fornire su questo piano sono più analitiche rispetto alle affermazioni di carattere generale contenute nella relazione?

MARIA CARAZZI. Voglio anzitutto ringraziare il presidente Carbone perché ci aiuta a sostenere una richiesta che dobbiamo avanzare, quella cioè di disporre del raccordo tra bilancio dello Stato, settore statale e conti dell'amministrazione pubblica, senza il quale i nostri lavori già dalla settimana prossima sarebbero intralciati.

Voglio anche chiedere se gli interventi antielusivi che sono contenuti — per quello che finora si può capire — nella manovra

sembrano alla Corte dei conti efficaci o sufficienti. Nell'audizione di ieri il governatore della Banca d'Italia, che pure è molto interessato ad interventi antielusivi e antievasivi, mi sembra che abbia sospeso il giudizio o abbia fornito un giudizio implicito di troppa leggerezza e di incompletezza di questa partita dei recuperi sulla evasione e sulla elusione.

Presidente Carbone, nella sua relazione afferma che, rispetto a quello che era contenuto nel documento di programmazione economico-finanziaria, vi è stato uno sbilanciamento fra tagli ed entrate, ma noi abbiamo sempre sostenuto che tale sbilanciamento nella nostra visione di politica economica è invece un riequilibrio che andava realizzato. Specie sulla tassa per l'Europa, senza quel riequilibrio ci sarebbe infatti una riduzione del potere d'acquisto delle classi popolari che pensiamo avrebbe avuto conseguenze depressive, anche se di tipo diverso da quello che lei ha ricordato. Lei infatti ipotizza delle conseguenze depressive sul sistema economico, però deve anche ammettere che vengono meno altre conseguenze depressive derivanti dal restringimento del reddito disponibile e quindi dai consumi delle famiglie.

In merito a Maastricht e allo scenario riportato nella sua relazione, lei esprime preoccupazione sulla difficoltà dell'Italia a rimanere nella moneta unica; guardando lontano — non ci siamo ancora arrivati — prende in considerazione il momento successivo all'ingresso, quello della permanenza.

Nella mia visione della situazione, invece, vi è una non permanenza degli stessi parametri di Maastricht. So che cosa è stato detto a Dublino e viene detto in molte capitali: si dà per scontato che i parametri, le scadenze restano, anzi i vincoli diventano più severi. E tuttavia, non ci credo, perché, oltre a quello che viene sostenuto, considero la congiuntura economica di alcuni di questi paesi, oltre l'Italia, che devono avviarsi a manovre molto severe per essere all'interno di questi vincoli ed il relativo conflitto sociale.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

D'accordo, nella finanziaria e nel collegato facciamo come se i parametri fossero validi (anche perché, non essendo noi al Governo, non possiamo decidere un'altra politica economica), però chiedo almeno — lei parla di scenario, anch'io ne parlo, nessuno di noi può prevedere esattamente la prospettiva — che siano considerate le due possibilità: la permanenza e il rigore dei parametri di Maastricht o anche, benché si dica il contrario, la loro non permanenza e il loro alleggerimento.

RAFFAELE VALENSISE. Considero anzitutto doveroso prendere atto della relazione del presidente Carboni, dell'approfondimento coraggioso e, mi sia consentito dirlo, « senza peli sulla lingua » che la Corte dei conti, sotto la guida del suo presidente, ha fatto della situazione.

Ho l'onore di far parte della Commissione bilancio da diversi anni e devo dire che forse per la prima volta la Corte dei conti è costretta dalle circostanze e dalla situazione della materia al suo esame a dismettere ogni cautela e a dire le cose come stanno.

Nella relazione svolta sono presenti elementi di grande preoccupazione, i quali confermano un'impostazione che noi stiamo cercando di dare ai conti pubblici. Quando la Corte dei conti è costretta a registrare il pericolo dell'apertura della fase recessiva derivante da misure in parte ancora non conosciute, dice una cosa largamente condivisa dalla scienza economica e da una vastissima area politica.

Abbiamo sostenuto e continuiamo a sostenere che non ci si può presentare in Europa continuando ad utilizzare strumenti ad effetto recessivo — ricordo che non basta entrarci, i parametri non possono essere rispettati per alcune settimane o alcuni mesi, devono essere proiettati nel futuro — dovendo piuttosto stimolare una fase di liberazione delle potenzialità e quindi delle risorse, per avviare un processo esaltativo della produttività, il cui aumento di base può portare ad un incremento del gettito fiscale e quant'altro.

Questa relazione oggettivamente si muove su una linea non di parte ma di

buon senso. Chiediamo al presidente della Corte dei conti quali prospettive veda di fronte ad una — voglio utilizzare una parola che non appartiene al gergo politico — ostinazione degna di miglior causa.

Ci troviamo di fronte a questa situazione che ha la convalida autorevole della Corte dei conti: il sistema economico è in patente crisi strutturale, per cui le provvidenze per sbloccare la situazione devono essere di natura parimenti strutturale. Anche i nostri interlocutori, proponenti di questa manovra, sanno che bisogna provvedere in tal senso, ma non lo fanno; tendono a conseguire risultati strutturali solo in parte o in prospettiva, non attuando quel giro di boa che dovrebbe portare su un terreno diverso.

Prendiamo atto del fatto che le previsioni della Corte dei conti, allo stato delle nostre conoscenze, sono non positive. Allora, come è possibile conciliare le esigenze di ingresso nella Comunità europea e di mantenimento dei parametri di Maastricht — non possono essere osservati per alcuni momenti, devono essere proiettati nel futuro — senza una coraggiosa inversione di tendenza che porti su un terreno strutturale noto e plausibile? Si dice *certus an, incertus quando*, ma nella nostra situazione dobbiamo addirittura dire *incertus an*, perché non vediamo attraverso le numerose deleghe provvedimenti strutturali produttivi di effetti alla distanza di inversione di tendenza, positivi per la produttività del corpo sociale e dell'intera comunità nazionale.

Mi rivolgo all'esperienza del presidente della Corte dei conti per sentire qualcosa sulle prospettive; in realtà è già presente *in nuce* nella sua esposizione da cui si evince che così non si può andare avanti, che il carattere permanente degli aggiustamenti non è visibile.

Sottoscriviamo questo autorevole giudizio e chiediamo: è possibile un'inversione di tendenza anche allo stato delle cose? Questa è una manovra illusoria, che non garantisce alcuna permanenza rispetto al rapporto con i *partner* europei, né alcun cambiamento positivo e virtuoso all'interno della comunità nazionale; una ma-

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

novra di facciata, non ancora di contenuto. Non escludo che possa diventare di contenuto, ma ci vuole altro, ne abbiamo avuto conferma attraverso l'autorevole parere della Corte dei conti.

Riteniamo che la tendenza potrebbe essere invertita con scelte coraggiose che esaltino la produttività e, aumentando la base produttiva, incrementino il gettito fiscale, con tutte le conseguenze connesse, abbandonando pratiche — tali sono — di contenimento drastico della spesa pubblica, molte volte mortificatore delle energie utili a stimolare la ripresa e un nuovo corso dell'economia del paese.

GIANFRANCO MORGANDO. Desidero ringraziare anch'io per la prosecuzione di questi contributi, che consentono anche a chi ha un'esperienza relativamente breve su questi temi di costruire riflessioni e ragionamenti.

Mi limiterò a tre riflessioni molto brevi. La prima attiene ad una delle questioni di cui abbiamo discusso lungamente in questo periodo, cioè la possibilità, richiamata nella parte finale del suo intervento, che la manovra consenta di raggiungere effettivamente un rapporto tra fabbisogno della pubblica amministrazione e prodotto interno lordo del 3 per cento. Le chiedo, compatibilmente con il tempo a vostra disposizione, se sia possibile qualche approfondimento in più in ordine a questo tema che lei individua, trattato nella seconda parte della relazione previsionale e programmatica che anche noi non abbiamo ancora potuto vedere. Si tratta, infatti, di una delle questioni su cui, probabilmente, sarà particolarmente forte il dibattito sia in Commissione sia in Assemblea.

Nella sua relazione — passo alla seconda domanda — ho trovato due concetti. Il primo è che, per dirla in parole povere, abbiamo raschiato il fondo del barile, nel senso che la politica di contenimento della spesa, basata sui tagli per l'acquisto di beni e servizi o su quelli in settori limitati del bilancio dello Stato, ormai è sostanzialmente non più perseguibile perché arrivata ad un punto in cui può mettere in

discussione la stessa funzionalità degli apparati; però, lei dice anche che una diversa procedura nella formazione del bilancio — e questa, in qualche modo, è la prosecuzione delle riflessioni che abbiamo fatto non molto tempo fa sul bilancio a legislazione vigente — quindi un legame degli obiettivi con gli strumenti ed i mezzi, può consentire di attuare tagli mirati. Vorrei che fossero approfondite queste questioni. Infatti, non vi è il rischio che la modifica delle procedure di formazione del bilancio, di cui sono assolutamente convinto, sia una necessità in prospettiva ma, in realtà, ci consenta con qualche difficoltà di risolvere il problema della riduzione della spesa?

Vorrei anche sapere se ho ben compreso la sua interpretazione della relazione, che a me sembra di questo tipo: la manovra va bene ma è di transizione. Vi sarebbe quindi la necessità di pensare che il processo di costruzione delle condizioni per l'ingresso in Europa e per l'adeguamento ai parametri di Maastricht sia senz'altro importante in questa fase, producendo risultati positivi ma di transizione, quindi non definitivo. È corretta questa mia interpretazione?

SALVATORE CHERCHI. Credo, per quanto riguarda i tagli di spesa, che vi sia un certo grado di aleatorietà intrinseco al tipo di proposta, trattandosi di misure di razionalizzazione. Nel caso della sanità, per esempio, se si tagliano i contributi, se si aumenta la quota a carico delle regioni a statuto speciale, si attua una misura puntuale che per il bilancio dello Stato vale un risparmio di 800 miliardi di lire. Punto e basta, su questo non si discute. Invece, se si dice che occorre razionalizzare i posti-letto, distribuire diversamente il lavoro dei medici, eccetera, è del tutto evidente come il risparmio sia conseguente all'effettiva effettuazione delle stesse disposizioni.

Come indirizzo credo che sia giusto, trattandosi (come anche ieri ci è stato ricordato dal governatore della Banca d'Italia) di tagli, di risparmi di spesa che, mentre determinano efficienza, non vanno a

colpire l'economia, il livello di assistenza, eccetera. A me pare, quindi, che questo indirizzo, sollecitato anche dalla Corte in diverse audizioni, sia condivisibile. Però mi chiedo: si può migliorare l'efficacia di queste disposizioni? Infatti, disposizioni che vanno in questa direzione (a partire dal pacchetto Cassese, che fu inopinatamente smantellato mentre iniziava a produrre alcuni positivi risultati, determinando una battuta d'arresto nella pubblica amministrazione), sono già state assunte. Mi chiedo, quindi, quali meccanismi, per esempio in termini di sanzioni, possano rendere più cogenti e stringenti quelle disposizioni al fine di conseguire risparmi di spesa che, a mio avviso, sono i più auspicabili, perché non incidono sul livello dei servizi né pongono a carico del cittadino nuovi oneri.

Quanto al secondo punto, che mi sembra critico nella vostra esposizione, relativo alle disposizioni di fine anno, si tratta, con tutta evidenza, di una manovra di anticipo, poiché si porterebbero al 1997 i 61 mila miliardi di fabbisogno del settore statale già previsti per il 1998. Peraltro, a me non sembra di cogliere che vi sia una lacuna, perché nel quadro programmatico per il triennio era prevista l'adozione, nel corso del 1998, quindi con decisione nel 1997, di misure tali da determinare, nel 1998, un fabbisogno del settore statale pari, esattamente, a 61 mila miliardi di lire. Quindi, è vero che occorre decidere, cosa di cui siamo del tutto consapevoli perché la decisione del bilancio 1997 l'assumeremo appunto nel 1997, però non mi pare che nell'andamento dei conti pubblici vi sia una sorta di picco, previsto per il 1997, a cui poi segue il vuoto. Peraltro, siamo di fronte ad un quadro programmatico già deciso nel precedente documento di programmazione economico-finanziaria, trattandosi infatti non di una decisione di questi giorni ma del luglio scorso, cioè che, comunque, nel 1998 dovessimo avere un fabbisogno del settore statale pari a circa 61.400 miliardi. Vorrei capire, pertanto, a cosa si riferisca il vostro appunto su questa parte.

GUIDO POSSA. Desidero esprimere al presidente Carbone un vivissimo apprezzamento per questa coraggiosa relazione che, pur limitandosi a considerazioni strettamente riferite ai documenti disponibili, non manca di evidenziare, con la dovuta serietà, i gravissimi problemi che abbiamo di fronte: un bilancio statale gravemente carente dal punto di vista strutturale, che richiederà uno sforzo sicuramente molto complesso e pluriennale per venire a capo dei problemi.

Ho apprezzato moltissimo la sottolineatura dell'importanza delle manovre che dovranno essere previste nel 1998. Indubbiamente, saremo impegnati in uno sforzo pluriennale gigantesco: le cifre che vengono esibite con orgoglio, relative ad un avanzo primario elevato, sono di per sé estremamente preoccupanti se, per esempio, immaginassimo di essere in Europa e di avere una parte cospicua delle entrate dello Stato impegnata a pagare il debito pregresso. Quanto tempo potremo resistere su questa linea in cui gli altri *partner* europei hanno invece un beneficio molto più tangibile e diretto dalle rispettive amministrazioni, per i prelievi fiscali che vengono effettuati sui loro redditi?

A questo proposito vorrei porre una domanda: in un quadro generale di riassetto certamente non bastano considerazioni strutturali di riequilibrio della spesa, che giustamente sono state ritenute già difficili adesso, poiché abbiamo raschiato il fondo del barile e sarà quanto mai difficile procedere ulteriormente in questo senso. Chiedo, allora, come si possa riuscire nel lungo periodo a realizzare una convivenza tra *partner* europei, nell'ambito della quale non è possibile che il cittadino italiano spenda quote rilevantissime delle proprie entrate per pagare gli interessi sull'eccessivo debito.

ANTONIO BOCCIA. Ho trovato puntuale (come sempre, d'altronde) la relazione del presidente della Corte dei conti, un organo che credo rappresenti uno dei punti di garanzia della vita della nazione. In particolare, ho trovato puntuale l'osservazione, starei per dire il suggerimento

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

proveniente dalla Corte, di una delega al Governo per mettere mano, nel corso del 1997, a qualche riforma strutturale in relazione alla spesa dello Stato sociale, ed è evidente che dietro quest'espressione vi è il sistema previdenziale. Analogamente mi sembra giusta l'osservazione che, rinviare *in toto* al 1998 la riflessione a questo proposito, finirebbe per portare il nostro paese fuori dagli effetti, che vogliamo benefici sul processo di avvicinamento a Maastricht, che si spera di realizzare con i provvedimenti adottati. Ma il peggio è che, se la riflessione ed il relativo provvedimento arriveranno nel 1998, dispiegheranno i propri effetti solo nel 2000!

Mi pare, quindi, che sia necessario valutare l'opportunità di affrontare già nel corso del 1997 questa riflessione, anticipando almeno la discussione, cosa che già di per sé costituirebbe un segnale positivo.

Traendo spunto da tutto ciò, vorrei svolgere un'ulteriore considerazione sottesa alla precedente. La finanziaria contiene un rinvio ad una serie di decreti legislativi; mi rivolgo soprattutto ai due relatori: ho constatato che tutti prevedono un termine di dodici mesi, salvo poi procedere ad un perfezionamento nei successivi due anni. Conoscendo come vanno le cose, è quanto mai probabile che tali decreti legislativi arrivino il prossimo anno di questi tempi, per cui molti degli effetti che da essi dovrebbero — ce lo auguriamo — derivare potrebbero non determinare quei fatti positivi che pure ci si attende. Sarebbe allora opportuno chiedere al Governo di anticipare al prossimo mese di giugno (portando, quindi, la scadenza da dodici a sei mesi) la presentazione di tali decreti, ed in questo senso ritengo che vada senz'altro raccolto il suggerimento indiretto venuto dalla Corte dei conti.

In questo scenario di circostanze positive e di suggerimenti utili per la nostra riflessione, debbo chiedere ai rappresentanti della Corte una spiegazione in ordine ad un tema che forse sarà già stato trattato in precedenti occasioni. Nella relazione presentata al Parlamento non trovo alcun riferimento — ripeto, può trattarsi di un

fatto occasionale — ai mancati introiti che derivano dalla scarsa efficacia dell'azione amministrativa sul fronte del fisco. Non mi pare, cioè, che la Corte si preoccupi sufficientemente, fornendo magari indicazioni operative o svolgendo attività repressiva, del fatto che si stima (anche da parte di organismi di un certo peso e di notevole valenza) che 230 mila miliardi non entrano nelle casse dello Stato perché i cittadini non pagano le tasse. Mi dovrei fermare qui, nel senso che, se si riuscisse a far entrare nelle casse dello Stato quei 230 mila miliardi, i nostri problemi sarebbero risolti. Vorrei sapere che indicazioni a questo proposito possa fornire la Corte e soprattutto se intenda assumere qualche iniziativa.

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, do senz'altro la parola al presidente Carbone.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. Per rispondere con la massima completezza alle domande che sono state poste, se il presidente me lo consentirà, chiamerò in causa il presidente Carabba e i consiglieri Falcucci e Pala.

Per parte mia, tenterei innanzitutto di prospettare, nella maniera il più possibile chiara, cosa possa significare l'espressione coraggio o cautela della Corte: rispetto a che cosa? Qual è il ruolo della Corte? Deve indicare le fortune, i destini del paese? No, la Corte non è un organo sovrano, è una magistratura ausiliaria di Parlamento e Governo che deve aiutare a comprendere meglio ciò che è accaduto, ciò che accade, le coerenze rispetto agli obiettivi assunti dalle politiche, cioè dagli strumenti proposti. Possiamo dire che la Corte dei conti è chiamata a giudicare più i mezzi che i fini; forse vi è un solo fine rispetto al quale la Corte correttamente non deve essere neutra perché è un fine costituzionalmente assegnato ad essa: mi riferisco all'attenzione (che comporta anche avviso, censura, monitoraggio) agli andamenti della finanza pubblica, agli equilibri di quest'ultima, equilibri che di certo non significano meramente pareggio dei conti,

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

ma risultano dinamici verso determinati obiettivi.

Su questo la Corte non è passiva, ma è tenuta a fornire anche valutazioni ed indicazioni di congruenza delle politiche prospettate e perciò delle manovre finanziarie, rispetto a questi fini ed a questi vincoli.

Perciò, dobbiamo non essere reticenti, tartufeschi, proprio in nome di quest'obiettivo; se andassimo al di là di esso, più che mostrarci coraggiosi, usciremmo dal seminato, faremmo qualcosa che non ci apparterebbe. Così come, mi pare, non ci appartiene una valutazione su obiettivi e vincoli posti da Maastricht: per noi questi costituiscono un dato, non siamo chiamati a valutare se siano congrui o meno per l'Europa o per ciascun paese europeo. Noi svolgiamo valutazioni ed analisi con riferimento agli obiettivi ed ai parametri dati.

A questo riguardo, tentando di compiere queste analisi ed ascoltando le considerazioni e le preoccupazioni, talvolta contrapposte, che vari parlamentari hanno espresso, cercavo di rappresentarmi con la massima semplicità, ma anche chiarezza possibile, cosa significhi struttura. Se ne può parlare in due modi: c'è una struttura dell'economia della società, che si può ritenere da riequilibrare, da movimentare, da aggiustare, e ce n'è una di finanza pubblica che dovrebbe essere integrata, funzionale a quella struttura dell'economia e della società che si vuole perseguire.

Certamente vi sono squilibri nella struttura della finanza pubblica che fanno sì che questa sempre meno stia in piedi e sempre più abbia bisogno di trovare un proprio equilibrio. C'è una struttura dell'economia che è davvero l'oggetto delle scelte della sovranità di chi decide o noi riteniamo che il livello di benessere, di protezione sociale, con i costi relativi, in Italia e in Europa sia un assetto equilibrato da difendere e difendibile, ovvero pensiamo che, considerati la globalizzazione e i fenomeni che abbiamo sotto gli occhi, debba essere in qualche modo mutata. Io stesso constato che produzioni italiane emigrano altrove, dove c'è minore protezione sociale e quindi un ridotto co-

sto del lavoro. È un fatto di cui occorre tener conto e nello stesso tempo è un inconveniente sopportabile nel senso che possiamo ugualmente far lavorare all'estero e produrre invenzioni, altrimenti prodotto aggiunto, perché in questo modo troviamo un equilibrio migliore (se ne siamo capaci), oppure si può ritenere che questo è un rischio e quindi occorre affrontarlo.

Abbiamo anche l'immigrazione forzante sui confini nazionali di manodopera proveniente dal terzo mondo che crea problemi di protezione, di dimensione del costo dello Stato sociale o di rottura, di evasione da regole. Anche questo è un altro segnale delle condizioni o dei costi che influenzano l'equilibrio dello Stato sociale.

Tutto questo, però, non è oggetto di valutazione della Corte ma del Parlamento e del Governo, cioè degli organi di decisione; il nostro discorso è più limitato alla struttura dei conti pubblici ed è solo da questo punto di vista che abbiamo avanzato osservazioni circa la necessità di correggere ulteriormente la struttura dei conti pubblici, e perciò la dinamica della spesa nel suo rapporto con le risorse disponibili, per mantenere i parametri ed i livelli richiesti dal trattato di Maastricht.

Noi riteniamo che nella manovra di finanza pubblica per il triennio 1997-1999, presentata dal Governo, ci siano importanti aggiustamenti strutturali; non sappiamo ben dire quanto renderanno e come si potrà sgranare nel triennio la resa di questi aggiustamenti strutturali che riteniamo essenziali perché riguardano, appunto, la nuova impostazione del bilancio dello Stato, la nuova struttura della pubblica amministrazione e — aggiungo — anche il perfezionamento della riforma del sistema dei controlli amministrativi che è la terza gamba sulla quale si deve ristrutturare il triangolo decisione della spesa-gestione della spesa-conoscenza dei risultati della spesa, per adottare le successive decisioni.

Come dicevo, quelle che ho indicato sono riforme strutturali che certamente nel medio e lungo periodo sono destinate a rendere al massimo, anche se è molto difficile valutare quanto renderanno rispetti-

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

vamente nel primo, nel secondo e nel terzo anno. Si tratta comunque di riforme decisive. Poiché peraltro il riequilibrio della finanza pubblica non può essere collocato in un orizzonte temporale indeterminato, ma deve coincidere con gli appuntamenti fissati dal trattato di Maastricht e farci rientrare nei parametri stabiliti da questo (sempre se vogliamo starci), allora prospettiamo la necessità di altri interventi strutturali che non riguardano più gli strumenti della decisione, della gestione e della conoscenza, ma in modo più diretto ed immediato i meccanismi che producono spesa.

Abbiamo perciò valutato formalmente nei nostri documenti una positiva esperienza del 1992 (il Governo Amato, la manovra di 100 mila miliardi, il rinvio con deleghe per interventi sui fronti della previdenza, della sanità e del pubblico impiego) per dire che quella è una strada giusta, perché consente alla manovra di concludersi senza un insopportabile sovraccarico di materie e di decisioni e nello stesso tempo permette anche di procedere agli altri aggiustamenti strutturali.

Da questo punto di vista mi sento confortato dagli apprezzamenti espressi in questa sede, in ultimo dall'onorevole Boccia, circa l'indicazione data al Parlamento e che — lo confesso — è stata il frutto di un esame di coscienza; ci siamo infatti interrogati se competesse a noi dare una tale indicazione al Parlamento. Infatti il confine tra la valutazione, la proposta e la suggestione non è molto preciso e a volte può porre problemi di coscienza. Tuttavia, anche in funzione dell'attenzione che il Parlamento ci rivolge, del momento che non vorrei definire drammatico ma certamente difficile per le decisioni che devono essere assunte in tema di finanza pubblica, abbiamo trovato il coraggio e abbiamo provato a dare un'indicazione.

Per quanto riguarda gli altri temi (ci è stato chiesto di dar conto della congruenza quantitativa dei singoli interventi rispetto alla manovra), come ho preannunciato, cedo la parola al professor Carabba e agli altri colleghi che nei giorni scorsi sono

stati « in cucina » a fare i conti e le verifiche di cui abbiamo parlato.

MANIN CARABBA, *Capo del servizio relazioni al Parlamento della Corte dei conti*. Ringrazio il presidente Solaroli. Tratterò solo una parte degli argomenti qui affrontati e successivamente cederò la parola al consigliere Pala.

L'intervento dell'onorevole Morgando ha posto un problema, ripreso successivamente dall'onorevole Cherchi che ha sollevato un quesito circa la congruità dei tagli, inerente al discorso della incisività degli interventi di razionalizzazione delle amministrazioni. Noi ci esprimeremo compiutamente, come la legge prevede, quando la legge finanziaria ed il collegato saranno approvati. Siamo naturalmente disponibili a tornare sull'argomento anche se nelle fasi in cui è in corso la formazione della decisione parlamentare prevale, diciamo, il ruolo dei Servizi del bilancio delle due Camere (almeno secondo la struttura disegnata fino ad oggi dalle leggi nn. 468 e 362, che chiamano la Corte di conti ad esprimere valutazioni sulla copertura allorché il procedimento legislativo è stato completato).

La nostra impressione generale è che il lavoro svolto attraverso l'indicazione dei tagli, recata dalla nota di variazione dei provvedimenti strutturali, risenta in maniera ancora rilevante di tecniche, di analisi generalizzate, che non sono riuscite — anche per la brevità del tempo trascorso da giugno ad oggi — a misurarsi con l'analisi organizzativa e procedimentale interna alle singole amministrazioni. Prevalentemente, si tratta ancora di una manovra affidata ad interventi sulle categorie economiche (spese per il personale e acquisto di beni e servizi).

A giugno, nella sua relazione sul rendiconto ed anche nel corso di audizioni che possiamo ormai definire « intense » — e di ciò siamo grati al Parlamento — la Corte dei conti ha detto che appare necessario un « investimento » maggiore; si tratta di impegnare, come è accaduto nei paesi maggiormente industrializzati dell'occidente, una rilevante massa di urto di ener-