CAMERA DEI DEPUTATI

XIII LEGISLATURA

Doc. XIV
N. 1

DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1995

Trasmesse alla Presidenza
il 26 giugno 1996

VOLUME IV

ROMA - ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - 1996

PAGINA BIANCA



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1995

Comunicate alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica il 26 giugno 1996 (documento XIV n. 1)

VOLUME IV

PAGINA BIANCA

La presente relazione deliberata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art.41 del r.d. 12 luglio 1934 n. 1214, si articola nei seguenti volumi:

VOLUME I - Decisione; Premessa alla relazione (M. Carabba); Andamenti della finanza pubblica nel 1995 (M. Pala); Legislazione di spesa e mezzi di copertura (P. Neri); Il bilancio dello Stato: risultati del 1995 (M. Falcucci, G. Belisario, C. Granatiero); Riordino delle partecipazioni pubbliche e privatizzazioni (F. Serino); Fondi di rotazione (S. Rosa); Patrimonio (A. Buscema); Gestione dei magazzini militari (G. Faracca); Attività normativa del Governo (G. D'Auria); Organizzazione della pubblica amministrazione (M. Meloni); Personale (G. D'Auria); Attività contrattuale (P. D Franciscis); Finanza locale (B. Caruso); Unione Europea (G. Cogliandro).

VOLUME I - Appendice statistica

VOLUME II - Analisi del rendiconto per funzioni-obiettivo

Ministeri
Presidenza del Consiglio dei ministri e ministeri istituzionali:
Presidenza del Consiglio dei Ministri (G. Aurisicchio); Ministero di grazia e giustizia (S. Rosa); Ministero degli affari esteri (G. Guarino); Ministero dell'interno (S. Rosa); Ministero della difesa (G. Coppola).

Ministeri finanziari:
Ministero del tesoro (P. Neri); Ministero delle finanze (E. Granelli); Ministero del bilancio e della programmazione economica (C. Chiappinelli).

Politica sociale:
Ministero della pubblica istruzione (G. Aurisicchio); Ministero del lavoro e previdenza sociale (G. Guarino); Ministero della sanità (C. Chiappinelli); Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (F. Turina).

Settori produttivi:
Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (F. Serino); Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (M. Pieroni); Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato (M. Pala); Ministero del commercio estero (G. Coppola).

Assetto del territorio:
Ministero dei lavori pubblici (M. Pieroni); Ministero dei trasporti (B. Caruso); Ministero per i beni culturali ed ambientali (M. Santoro); Ministero dell'ambiente (M. Santoro).

VOLUME III - Scuola Elementare: profili finanziari statali (A. Buscema). Le spese per la scuola elementare statale a carico dei Comuni (E. Laterza).

VOLUME IV - *Referti specifici presentati al Parlamento dal giugno 1995 al luglio 1996 ed audizioni.*

VOLUME V - Decisioni e relazioni sui rendiconti generali delle Regioni ad autonomia speciale Friuli Venezia-Giulia (P. Simeon); Trento - regione e provincia (P. Di Domenico); Provincia autonoma di Bolzano (L. Polito).

L'attività di documentazione e di "editing" è stata curata dalla dott.ssa Eleonora Adornato.

INDICE

REFERTI PRESENTATI AL PARLAMENTO DAL GIUGNO 1995 AL LUGLIO 1996 ED AUDIZIONI

1. — Audizione del 4 ottobre 1995 presso la Commissione IV Difesa della Camera dei Deputati in ordine all'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente ..... *Pag.* 7

2. — Audizione del 24 ottobre 1995 presso la XII Commissione Camera dei Deputati in ordine all'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente ..... » 31

3. — Audizione del 3 luglio 1996 presso le V Commissione riunite della Camera e del Senato, in ordine all'esame del DPEF relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1997-1999 .. » 49

4. — Audizione del 24 settembre 1996, dinanzi alla Commissione bilancio della Camera, sul bilancio a legislazione vigente ..... » 79

5. — Audizione del 2 ottobre 1996 presso la IV Commissione Difesa Camera Deputati ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente ..... » 105

6. — Audizione del 3 ottobre 1996 presso la IV Commissione Difesa Camera Deputati ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente ..... » 131

7. — Audizione dell'11 ottobre 1996 presso le Commissioni riunite bilancio, in merito alla manovra finanziaria 1997-1999 ..... » 161

8. — Referto specifico sui disegni di legge nn. 375, 643, 967 e 1217, concernenti la riforma della struttura del bilancio e altre modifiche delle norme di contabilità pubblica (Camera di consiglio del 5 novembre 1996). Relatore Pre. prof. Manin CARABBA ..... » 183

PAGINA BIANCA

COMMISSIONE IV

DIFESA

(n. 1)

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 OTTOBRE 1995

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

AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELLA CORTE DEI CONTI AI FINI DELL'ESAME PRELIMINARE DEL BILANCIO A LEGISLAZIONE VIGENTE

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **PAOLO BAMPO**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **MARIA SIMONA DALLA CHIESA**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15.

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente.

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.

Sono presenti i consiglieri della Corte dei conti, dottori Francesco De Filippis, relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento, Giorgio Benvissuto, consigliere al controllo sulla spesa dell'entrata e Giancarlo Castiglioni, consigliere al controllo della difesa, ai quali rivolgo il nostro benvenuto.

L'audizione è stata richiesta dai commissari soprattutto per conoscere i meccanismi che hanno portato la Corte dei conti ad alcune conclusioni ed affermazioni sul bilancio del Ministero della difesa. La Commissione è interessata a conoscere in modo specifico le motivazioni della Corte, al di là delle enunciazioni riportate nella relazione, soprattutto in considerazione del fatto che a breve scadenza dovrà esaminare il bilancio di propria competenza. Vorremmo infine evitare che la Corte torni a ripetere il prossimo anno quanto ha dichiarato nel 1995 ed anche nel 1994. Se la Commissione sarà in possesso dei necessari elementi potrà aiutare il Ministero della difesa a predisporre un bilancio più in linea con le aspettative della Corte dei conti.

Do ora la parola al dottor De Filippis.

FRANCESCO DE FILIPPIS, *Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento.* Signor presidente, desidero ringraziare fervidamente a nome mio, dei colleghi presenti e soprattutto della Corte, i membri della Commissione per l'occasione offerta. La Corte è animata dalla volontà di stabilire il miglior collegamento con il Parlamento poiché, come prevede la Costituzione, essa opera anche al suo servizio. La Corte è davvero molto sensibile a tutte le esigenze avvertite dal Parlamento che coinvolgono il controllo e intende recepire eventuali valutazioni o inviti per meglio adempiere le proprie funzioni.

Il presidente ha sottolineato che alcune osservazioni della Corte non fanno altro che riprendere rilievi esternati precedentemente, ma ciò non è dovuto tanto al desiderio di ripetere cose già dette, quanto alla necessità di informare il Parlamento della circostanza che nonostante i rilievi formulati sia ponderata da parte dell'amministrazione una certa inerzia e che nessuna misura correttiva sembra essere stata posta in essere. Vorrei soffermarmi soprattutto sulle considerazioni che rivestono maggior rilievo; mi riferisco da un lato al nuovo sforzo che la Corte sta cercando di compiere per pervenire ad un controllo sulla gestione che possa fornire al Parlamento, nell'esercizio del suo potere di controllo politico, migliori elementi di valutazione non soltanto in sede di rendiconto, ma anche e soprattutto nella fase delle decisioni di bilancio. Non si tratta di un cammino agevole; non esistono peraltro indicazioni precise in materia di tecniche e di procedimento. Consegue che dal 1994 la Corte si trova ad operare in una fase di

totale rinnovamento determinato dalle previsioni della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che ha modificato sostanzialmente il precedente quadro di riferimento, dando da un lato maggiore risalto al controllo sulla gestione e riducendo dall'altro in modo notevole l'ambito del controllo preventivo. Ciò ha comportato un grandissimo sforzo di organizzazione, di mutamento di tecniche operative di controllo e l'istituzione di nuovi collegamenti. La Corte ha realizzato quindi una nuova organizzazione che prima prevedeva determinati organi collegiali, i quali oggi sono stati modificati, secondo quanto previsto dalla legge citata.

Mi soffermo ora sui rilievi principali che la Corte sottopone alla valutazione del Parlamento e che si articolano su tre diversi piani. Il primo riguarda il modello attualmente esistente nell'apparato della difesa che sembra privilegiare – a giudizio della Corte – il profilo quantitativo in luogo di quello qualitativo. Il secondo livello concerne i parametri che possono essere assunti come punti di riferimento per un'analisi ed una valutazione necessaria per pervenire ad un giudizio complessivo sulla gestione finanziaria operata dai diversi centri responsabili della difesa. La terza osservazione attiene ai suggerimenti per migliorare la gestione. Tutto ciò deve avvenire in perfetta sintonia, armonia ed in ossequio dell'articolo 41 del testo unico n. 1214 del 1934, che impone alla Corte, nella relazione che presenta al Parlamento, di fare stato dei rilievi formulati nel corso dell'esercizio; di fare stato su come l'amministrazione si è comportata nella gestione finanziaria, nell'osservanza delle regole di ordine amministrativo e giuridico e infine di formulare – se il caso lo consente – proposte per il miglioramento della gestione. In questo quadro le serie storiche del bilancio del Ministero della difesa in cifre assolute – quindi senza scontare i processi inflattivi – danno il *trend* che ora illustrerò. Mentre le spese del personale tendono ad un costante incremento, si riscontra una stabilità, a volte anche una diminuzione, di quelle di esercizio, di ammodernamento e di rinnovamento. Le spese di esercizio sono tutte quelle che consentono all'apparato della difesa di funzionare e che riguardano l'utilizzazione logistica, le esercitazioni, la preparazione e la formazione del personale.

Le spese di ammodernamento e rinnovamento sono invece quelle che per sintesi sono chiamate anche « di armamento », attinenti cioè al rinnovamento dei mezzi tecnici che dovrebbero servire per la difesa; in particolare, si tratta delle armi di maggiore specializzazione.

Tutto ciò sta a significare che, poiché c'è un costante mantenimento – se non una diminuzione – di questo livello di spesa, specie se si tiene conto del processo inflattivo, in sostanza le spese si sarebbero ridotte, mentre quelle per il personale sono cresciute. È questa una prima disfunzione che viene posta in risalto: e ciò in quanto sul piano degli indicatori finanziari un moderno apparato di difesa deve privilegiare la fase di ammodernamento in primo luogo, poi quella di esercizio e poi eventualmente quella del personale.

Il secondo profilo che voglio sottoporre alla vostra attenzione riguarda la struttura di bilancio. Già nelle passate relazioni la Corte aveva formulato qualche osservazione in proposito; nella relazione attuale essa ha cercato – questo è l'aspetto innovativo – di dare un ulteriore contributo per passare da una fase critica ad una costruttiva, formulando un'analisi propositiva per cercare di rendere il bilancio di più agevole lettura e soprattutto di più facile valutazione dei costi rispetto ai risultati conseguiti.

Si tratta di un primo esperimento, che naturalmente non è perfetto ed è in corso di perfezionamento. Esso si inserisce nel quadro di una relazione presentata dalla Corte in Parlamento che è stata approvata in camera di consiglio il 24 giugno 1995. In essa la Corte stessa, dopo aver effettuato una propria analisi, avanza alcuni suggerimenti in tema di strutture e riclassificazione del bilancio di previsione e del rendiconto.

L'attuale processo elaborativo di prospettazione contabile, basato soprattutto sulla politica delle competenze (cioè del-

l'organo competente a fare qualcosa) in realtà può spostarsi sui risultati e sull'analisi dei costi che si debbono sostenere per addivenire al risultato individuato dal Parlamento, dalle leggi e dalle autorità di Governo (in parole povere dal programma di quest'ultimo), in armonia con le norme, con le direttive e con gli orientamenti espressi dalle Camere, formulati in sede governativa o in altre sedi.

Si vuole tentare di compiere un'analisi dei costi in relazione ai risultati. Non è un compito estremamente semplice perché si tratta di trasformare i dati contabili – che si ispirano al bilancio finanziario – in componenti di un bilancio economico. Attualmente ciò è stato tentato e si deve precisare che non si può disporre di un'esatta e puntuale determinazione quantitativa dei costi. I dati che possono essere forniti sono approssimativi ma abbastanza vicini alla realtà. Lo scarto esistente può essere di lieve entità, tale comunque da non inficiare l'eventuale giudizio fornito al Parlamento.

Un terzo profilo che è stato esaminato riguarda la validità del sistema di controllo interno. A questo riguardo, la Corte – come aveva già fatto nelle passate relazioni – ha sollevato alcune obiezioni in quanto il controllo interno (pur esistendo un apposito ispettorato, definito ISPEDIFE) in realtà opera ancora secondo metodologie tradizionali, che non riescono più a stare al passo con quelli che dovrebbero essere i veri controlli di gestione e che dovrebbero tendere al miglioramento del sistema operativo.

Tutto ciò è detto nella parte generale della relazione. Per dare qualche riferimento quantitativo, vorrei citare alcune cifre. Occorre tenere presente che da uno stanziamento iniziale di 26 mila miliardi si è passati, a fine 1994, a stanziamenti definitivi di 28 mila miliardi. In corso di esercizio è stato registrato un incremento di 2 mila miliardi, che è stato determinato in gran parte dalle spese per il personale.

Un altro elemento importante, sempre sul piano della gestione finanziaria, è rappresentato dal fatto che la massa spendibile – data dalla somma della competenza e dei residui riportati negli anni precedenti – era pari all'inizio dell'anno a 38 mila miliardi. La massa impegnabile è stata pari a 28 mila miliardi ed ancora una volta vi è stata una notevole consistenza di residui passivi. Un apposito capitolo della relazione tratta in dettaglio questo argomento, anche se la Corte ha constatato per il 1994 un leggero miglioramento, in quanto da un volume che si attestava sui 10-11 mila miliardi, si è scesi a 9 mila miliardi. Tale somma non appare comunque alla Corte rappresentare una misura fisiologica in relazione al fenomeno. Per come è strutturato il bilancio dello Stato, e tenuto conto delle regole che presiedono all'attuazione della spesa, la formazione di residui passivi è un fatto naturale: non tutto può essere impegnato e pagato nel corso dello stesso esercizio. Vi è quindi la necessità di trasferire all'esercizio successivo alcuni pagamenti impegnati in quello precedente. Tutto ciò però deve essere contenuto in una percentuale che non può essere quella raggiunta dal Ministero della difesa. La Corte pone in risalto il fatto che tale percentuale è eccessiva.

Quanto ho detto si riferisce all'aspetto della gestione finanziaria ed illustra anche elementi quantitativi. I miei colleghi ed io siamo a disposizione della Commissione per fornire ulteriori notizie di carattere finanziario e quantitativo. So che presto inizierete l'esame del bilancio per il 1996 e del triennale 1996-1998, per cui queste informazioni potranno essere estremamente importanti.

GUIDO BALDO BALDI. A dire la verità non abbiamo ancora capito il 1995 !

FRANCESCO DE FILIPPIS, *Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento*. In ogni caso, la legge di assestamento per il 1995 è intervenuta pochi giorni or sono.

La Corte ha voluto porre in evidenza, con riferimento all'Arma dei carabinieri, che essa presenta una consistenza di effettivi in organico pari a 112 mila unità che si avvicina a quella degli effettivi delle altre armi (senza cioè considerare coloro

che sono di complemento, ausiliari o che si trovano in una situazione particolare che li esclude dal servizio permanente effettivo e naturalmente senza considerare le forze di leva).

Il bilancio di previsione per l'Arma dei carabinieri (cito approssimativamente) prevede circa 5.500 miliardi, comprensivi anche di una parte degli stanziamenti allocati nello stato di previsione del Ministero dell'interno. Se sottraiamo questa somma al totale di 28 mila miliardi, ci rendiamo conto che i 23 mila miliardi residui sono a disposizione delle altre tre armi. Questo è un dato significativo che vogliamo sottoporre all'attenzione della Commissione, soprattutto se posto in relazione ai compiti ed alla vastissima rete dell'Arma dei carabinieri, che si compone di un numero elevatissimo di stazioni, di comandi e di compagnie, oltre agli effettivi e le spese per l'ammodernamento e l'armamento. Il dato è sensibilmente sperequato rispetto alle altre armi, pur in presenza di una ripartizione grossolana ed empirica, poiché nel 1994 il controllo non è stato particolarmente approfondito (si spera che lo sia il prossimo anno).

Nell'analisi dei dati riguardanti l'Arma dei carabinieri alcuni aspetti sono stati considerati dalla Corte cruciali perché influiscono sulla gestione. Il più importante è l'unità di comando e di gestione; la Corte, infatti, pone in risalto per il terzo anno consecutivo che l'apparato della difesa nella sua attuale strutturazione avrebbe potuto in via di fatto, non già in via legale, dopo la riforma del 1965, se correttamente applicata, presentare una diversa situazione, valorizzando il ruolo del capo di stato maggiore della difesa, quale massimo organo di direzione e gestione, in grado di operare con gli altri capi di stato maggiore e con il segretario generale. Ciò peraltro è proprio quanto si propone di realizzare il disegno di legge sui vertici militari approvato ieri dall'Assemblea della Camera. La Corte auspica che con questo ulteriore indirizzo legislativo la riforma del 1965 possa finalmente divenire effettiva e quindi eliminare tutte le discrasie che si verificano nella gestione finanziaria ed amministrativa della difesa, discrasie che poi incidono anche nel settore operativo.

È stato inoltre rilevato che proprio la molteplicità di centri di comando è causa di numerosi problemi; la Corte nella sua relazione ne ha indicati 31, distinti nel seguente modo: 19 direzioni generali, 5 servizi dipendenti direttamente dal ministro, il capo di stato maggiore della difesa ed i 3 capi di stato maggiore delle diverse armi, il comandante generale dell'Arma dei carabinieri, ed altri centri che giocano un ruolo importantissimo, come il capo di gabinetto che sovrintende a tutti i servizi. I 31 centri dipendono tutti direttamente dal ministro; il numero sembra eccessivo e la loro attività finisce per complicare notevolmente i procedimenti amministrativi, anche perché il ruolo di coordinamento del segretario generale viene a trovarsi – a giudizio della Corte – in una posizione non determinante sul piano dell'efficienza e dell'efficacia. Egli infatti non riesce ad avere un'esatta conoscenza del lavoro svolto dalle direzioni generali, ma soprattutto non può assicurare immediata esecutività alle direttive impartite ai fini del buon funzionamento dell'amministrazione.

Sul piano generale la Corte ha inoltre rilevato l'inadeguatezza dell'impostazione dei criteri di determinazione delle spese iscritte in bilancio in quanto nella loro quantificazione risulta un divario – non è la prima volta – piuttosto sensibile tra previsioni e consuntivo. Appare opportuno seguire criteri più rigidi ed affidabili, visto il divario della struttura ministeriale rispetto al modello legislativo introdotto con la riforma del 1965 e constatate le incertezze della programmazione organizzativa in materia di armamenti, nonché l'incompleta attuazione del sistema di determinazione di monitoraggio dei carichi funzionali di lavoro, al fine di rendere più efficiente l'apparato della difesa. È stata rilevata altresì l'attuale inadeguatezza dell'area tecnico-industriale, poiché un intero capitolo evidenzia costi eccessivi e soprattutto rischi elevati nella fissazione dei prezzi da corrispondere al fornitore privato. La manutenzione, per esempio, di un

carro armato ha un determinato costo per una specifica tipologia di riparazione, che non viene eseguita esclusivamente dall'apparato interno della difesa, ma si ricorre, attraverso la stipulazione di contratti, ad operatori privati i quali conoscono i costi del ministero e cercano di collocarsi ad un livello percentualmente più basso. Se l'apparato amministrativo fosse veramente efficiente i costi sarebbero notevolmente inferiori e di conseguenza anche quelli dei privati. Si ritiene che tutto ciò possa essere migliorato; naturalmente occorre, oltre ad un mutamento di mentalità legislativa ed anche culturale, creare sinergie ed armonie in luogo di una certa separazione e difficoltà di comunicazione tra i diversi centri responsabili.

I colleghi Benvissuto e Castiglione potranno fornire maggiori particolari sugli aspetti riguardanti la gestione decentrata ed i profili contrattuali.

Desidero informare la Commissione che la riforma introdotta dalla legge n. 20 del 1994 sulla Corte dei conti ha mutato anche il sistema di gestione dell'apparato della difesa, nel senso che prima esisteva un controllo sui conti consuntivi, mentre adesso è effettuato sulla gestione decentrata. Nel Ministero della difesa soltanto il 30 per cento delle spese sono amministrate dal centro, poiché il restante 70 per cento è gestito, regolamentato ed eseguito in periferia. Tutta l'attività decentrata è rimessa alla responsabilità di analisi e ponderazione del collega Benvissuto.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor De Filippis per la sua esauriente relazione e do la parola al dottor Benvissuto.

GIORGIO BENVISSUTO, *Consigliere al controllo sulla spesa decentrata*. La spesa decentrata del Ministero della difesa viene effettuata in gran parte in contabilità speciale; è un sistema che serve soltanto a snellire la gestione della spesa che comunque figura in bilancio. Ritengo importante parlarne perché la spesa decentrata gestita in contabilità speciale ha subito nel 1994 una sorta di rivoluzione copernicana. L'amministrazione della difesa, infatti, per le spese effettuate dai suoi centri periferici (enti militari) si è attribuita la facoltà di poter andare oltre lo stanziamento del capitolo. Per numerosi decenni il ministero ha sistematicamente sfondato lo stanziamento di parecchi capitoli. Esisteva infatti una norma di contabilità, risalente al 1928 e poi recepita nel regolamento di amministrazione e di contabilità delle tre armi, secondo la quale questi enti periferici, quando non possono pagare entro la fine dell'esercizio, devono trasferire la spesa nelle competenze dell'anno nuovo.

Il problema era quello di stabilire che tali enti, non avendo una gestione dei residui ma semplicemente di cassa, dovevano tener conto della spesa non effettuata entro il 31 dicembre nella contabilità del nuovo esercizio. In altre parole, queste somme venivano aggiunte alle nuove spese: ciò peraltro doveva avvenire solo in periferia. Questo è il punto su cui la Corte è intervenuta con la delibera dell'8 giugno 1994, nella quale si è stabilito che la spesa di questi enti effettuata dopo il 31 dicembre è inserita nel nuovo esercizio, ma deve essere finanziata con i fondi relativi all'esercizio scaduto e nei limiti degli stanziamenti di bilancio.

La norma non voleva attribuire al Ministero della difesa una facoltà che va contro un principio basilare della legge di contabilità generale dello Stato, quello dell'annualità del bilancio. Il testo unico del 1928, che è legge fondamentale per quanto riguarda le contabilità speciali del Ministero della difesa, non va contro le norme legislative di contabilità, ma semplicemente consente agli enti militari di avere una gestione di cassa per ragioni di semplicità. Si tratta di piccoli centri, come i reparti dislocati in sedi lontane, che devono operare con personale di grado non elevato e che quindi debbono disporre di una gestione molto semplificata.

La norma era stata intesa in altro senso ed aveva originato una prassi che proseguiva da molti decenni. Ciò negli ultimi dieci anni ha comportato per il bilancio dello Stato sfondamenti che andavano dai 250 ai 500 miliardi annui. La pronuncia della Corte ha costretto l'amministra-

zione a rivedere completamente la gestione delle contabilità speciali per rispettare il principio dell'annualità del bilancio e quindi per chiudere in pareggio nei limiti dello stanziamento. Sono state emanate una serie di direttive con le quali l'amministrazione – devo darne atto – si è prodigata per aderire, anche se in un primo momento non completamente, al principio affermato dalla Corte. Sono stati posti dei paletti precisi dall'amministrazione – che quindi ha ben operato – alla gestione della spesa.

Quest'ultima si articola nel seguente modo. Una parte dello stanziamento è assegnato a vari enti, i quali devono contenere le spese entro il limite di tale assegnazione. Le assegnazioni però sono promesse che devono essere mantenute, nel senso che l'ente alla fine dell'anno deve poter disporre dei fondi stanziati. Se al centro si mantengono queste promesse, non potranno essere sfondati i limiti del bilancio perché nell'assegnare una somma si deve tener conto delle disponibilità di ragioneria e non utilizzarle per altri fini forse ugualmente degni, ma che contrastano con il principio assoluto del rispetto dello stanziamento del capitolo. In conclusione, la Corte ha operato su questo fronte e l'amministrazione sta dando un nuovo assetto alla gestione della spesa periferica ed alle contabilità speciali.

Un altro settore sul quale la Corte ha soffermato la sua attenzione è quello della protezione sociale. Si tratta di un'attività che l'amministrazione della difesa ha sempre espletato nei confronti del suo personale: una prassi ultradecennale, trasformatasi in consuetudine, che poi la legge ha riconosciuto come uno dei fini istituzionali dell'amministrazione medesima. Il benessere del personale è stato sempre perseguito nell'interesse stesso della difesa; in questo senso il controllo della Corte si è attivato ed ha sempre tenuto presente che la spesa andava sostenuta: si tratta però di vedere entro quale limite.

La Corte ha messo in evidenza il fatto che il legislatore ha riconosciuto (prima indirettamente e poi direttamente con l'articolo 5 della legge n. 559 del 1993, che ha soppresso le gestioni fuori bilancio) che l'amministrazione della difesa deve svolgere questa attività di protezione sociale e prevedere in bilancio le relative spese, ma che non ha fissato i relativi limiti finanziari, quasi rimettendosi ad una discrezionalità dell'amministrazione. La Corte ha quindi sentito il dovere, in una delibera del 16 maggio 1995 pubblicata di recente, di chiarire che si tratta di spese che non possono essere nascoste in capitoli che riguardano altri fini, come il funzionamento dei vari uffici. Sono somme erogate per il personale, che vanno evidenziate in appositi capitoli e devono rispondere al principio della razionalità. Il beneficio deve tener conto dei principi che hanno ispirato la legge n. 537 del 1993, in base alla quale tutte le amministrazioni pubbliche non possono elargire al personale fondi, né mettere a disposizione locali o altri beni patrimoniali.

Se l'amministrazione della difesa fa eccezione a questa regola, ciò deve avvenire entro limiti razionali: tale è il criterio che si è cercato di affermare e sicuramente l'amministrazione avrà un bel da fare per attenersi ad esso, anche perché attualmente è già in ritardo. Sappiamo che non potrà disporre immediatamente di capitoli appositi per la gestione di queste spese. Il tema è aperto e spetta all'ufficio di controllo seguire l'amministrazione nell'adozione delle misure necessarie a questo fine.

Credo di aver detto le cose essenziali, ma sono comunque a disposizione per fornire ulteriori chiarimenti per quanto riguarda la gestione delle spese delegate.

GIANCARLO CASTIGLIONE, *Consigliere al controllo della difesa*. Riferirò sul tema specifico della attività contrattuale, all'esame della quale sono addetto da diversi anni nell'ambito dell'ufficio di controllo sugli atti dell'amministrazione militare.

Come è stato già accennato, il controllo sulla materia contrattuale nel 1994 ha subìto, per effetto della legge n. 20, un mutamento radicale. È stato detto che l'area del controllo preventivo si è notevolmente

ridotta a favore di quella del controllo sui risultati: si fa riferimento al cosiddetto controllo successivo sulla gestione.

Ciò nonostante, l'ufficio di controllo continua a svolgere un'attività che riguarda in parte il tradizionale riscontro preventivo sui singoli provvedimenti. Si tenga presente che il provvedimento che giungeva al controllo preventivo era il frutto di un procedimento e laddove si trattava di contratti rilevanti economicamente l'esame della fase esecutiva configurava un riscontro gestionale. I contratti della difesa, com'è noto, nell'ambito dell'amministrazione dello Stato costituiscono un'attività rilevante (lavori, forniture e servizi); pertanto il Ministero della difesa è sempre stato un osservatorio privilegiato nella materia contrattuale. Dobbiamo peraltro distinguere l'attività contrattuale volta al mantenimento delle forze armate da quella dei settori di potenziamento ed ammodernamento: inoltre si deve evidenziare che in questi settori le imprese fornitrici del Ministero della difesa operano in un mercato specialistico e storicamente le stesse appartengono al sistema delle industrie a partecipazione statale.

Come ha già sottolineato il collega De Filippis, dall'esame del bilancio risulta che la quota di spese del Ministero della difesa per il settore dell'ammodernamento e del potenziamento segna un decremento; questo dato è molto significativo e fa riflettere sull'efficienza della struttura militare. Da un lato infatti le spese per il personale, il cui ammontare del resto è incomprimibile, continuano a lievitare, dall'altro le economie incidono sugli aspetti più qualificanti della struttura militare. Se viene meno quel *quid* in più di qualificazione si riduce notevolmente il grado di efficienza delle forze armate in tutte quelle situazioni in cui le stesse sono chiamate ad intervenire.

Sempre per quanto riguarda gli aspetti contrattuali, l'ufficio di controllo ha continuato ad esaminare preventivamente quei contratti che superano una certa soglia. Il legislatore ha posto come soglia di intervento della Corte dei conti il valore di 5 milioni di unità di conto per i lavori, mentre per le forniture, anziché adottare il limite comunitario (200 ECU), ha assunto un decimo del valore dei lavori. Su tali basi la Corte ha formulato alcune osservazioni all'amministrazione della difesa sulle situazioni che di volta in volta venivano sottoposte al suo esame.

Come ho accennato, il controllo si sta trasformando da preventivo in successivo; l'ufficio si è fatto carico di individuare i programmi su cui svolgere il controllo di gestione e all'inizio dell'anno sono stati identificati i settori su cui effettuare tale controllo. A tal fine sono stati presi in esame programmi particolarmente rilevanti sotto il profilo finanziario e soprattutto quelli del settore aeronautico. Tra l'altro, tutte le grandi commesse militari, ed in particolare quelle riguardanti il potenziamento, non sono più realizzate da un singolo paese; tale circostanza per esempio si verifica per l'EFA, l'aereo del 2000. Anche la realizzazione di altre macchine belliche ha imposto l'intervento di più paesi, sia per gli ingenti mezzi finanziari richiesti, sia per la necessità di operare in un mercato più vasto dove poi allocare il prodotto.

La Corte dei conti, in particolare l'ufficio di controllo, ha individuato i settori su cui effettuare le verifiche di gestione; un programma di controllo – è in fase di approfondimento – riguarderà l'elicottero EH 101 realizzato al cinquanta per cento dall'Italia e dalla Gran Bretagna. È stato ultimato il programma di controllo sugli aerei a decollo verticale; è stato inoltre avviato un controllo sulle spese per le missioni in Somalia e Mozambico e sui costi relativi alle accademie militari.

La Corte, in attuazione della legge n. 20 del 1994, sta cercando di trasformare il suo sistema di controllo da preventivo in successivo e si trova quindi in una fase di transizione, poiché il nuovo sistema non è ancora ultimato.

La Corte, inoltre, ha esaminato le singole fattispecie che risultano nella relazione sul rendiconto. Credo di aver esaurito la mia esposizione e sono a disposizione dei commissari per eventuali richieste di chiarimenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Castiglione per la completezza del suo intervento.

A proposito delle affermazioni del dottor De Filippis in merito ai numerosi centri di gestione, ritengo possibile – proprio ieri l'Assemblea della Camera ha approvato la nuova legge di riforma dei vertici militari – pervenire ad una loro semplificazione e riduzione e giungere così alla definizione di soggetti responsabili con modalità diverse dalle attuali.

Vorrei sapere dal dottor De Filippis se l'incremento di spesa in corso di esercizio per il personale, quantificato in circa duemila miliardi (in linea di massima concordo allo stato attuale sulla sua incomprimibilità), sia imputabile alla normativa legislativa entrata in vigore nell'arco dell'anno, oppure sia attribuibile ad erronee previsioni dell'amministrazione.

Vorrei qualche chiarimento dal dottor Benvissuto sulla gestione decentrata in contabilità speciale che in alcuni casi risulta disordinata. Mi chiedo come mai essa non sia altrettanto disordinata, anzi ha ricevuto il plauso della Corte dei conti, per l'Arma dei carabinieri.

Nell'invitare i colleghi a contenere la durata dei propri interventi in modo da poter concludere l'audizione entro le 17, darò la parola ad un rappresentante per gruppo.

PAOLO ROMANI. Nel ringraziare i nostri ospiti, devo innanzitutto fare una premessa di carattere politico. La Commissione ha ritenuto opportuno lo svolgimento dell'audizione perché vuole capire le ragioni che determinano ogni anno una divaricazione tra le risultanze della Corte dei conti e le spese del Ministero della difesa. È un chiarimento necessario che può riguardare il passato, ma può consentirci di comprendere meglio il futuro. Ogni anno, infatti, ci troviamo di fronte ad una relazione della Corte che è una sorta di *auditing* superiore nei confronti del Ministero della difesa; se i risultati di tale verifica riguardassero un'azienda privata, il suo amministratore delegato dovrebbe lasciare l'incarico e andarsene a casa, perché o i bilanci dell'azienda sono falsi, oppure l'amministrazione si è trovata coinvolta in qualche grande problema.

Devo dire che le relazioni della Corte suscitano in me una certa preoccupazione, ma in qualità di politico devo cercare insieme agli altri di trovare un'adeguata mediazione per capire se la Corte ha sempre avuto ragione o se, invece, esiste un problema di lettura differenziata del bilancio del Ministero.

Tale bilancio si espone – almeno da quanto ho capito dai rilievi dei nostri tre cortesi interlocutori – sostanzialmente a tre critiche. La prima consiste nella difficoltosa lettura del bilancio, problema però che riguarda tutta l'amministrazione pubblica. La seconda è connessa ad un'analisi che non consente alla Corte, né alla Commissione – quindi al Parlamento – di comprendere quali siano le spese in conto economico e quali quelle di competenza finanziaria; il tutto è poi complicato dal fatto che i residui passivi – che sono competenza sostanzialmente di cassa – vanno ad incidere in parte sull'una ed in parte sull'altra voce.

La terza critica è completamente diversa dalle altre, che attengono alla qualità del bilancio. In sede privatistica spesso si assegna l'Oscar ad un bilancio non perché si guadagnino molti soldi ma perché è congegnato molto bene. La critica cui mi riferisco è quella relativa agli sprechi ed alla cattiva gestione: mi richiamo soprattutto alle pagine 12 e 13 della vostra relazione. A tale proposito, vi chiedo scusa perché quest'ultima è stata posta a nostra disposizione in modo un po' « vorticoso », per cui non siamo riusciti ad approfondire sufficientemente la sua lettura. Può darsi, quindi, che le domande che vi rivolgerò trovino già risposta nella vostra relazione.

Per quanto riguarda la prima critica, credo sia difficile – al di là dell'approvazione di una legge organica – modificare il bilancio in modo da consentirne una lettura più comprensibile. A proposito della seconda critica, vorrei spendere una parola sui residui passivi. Non è detto che il residuo passivo sia sempre un dato negativo: se si verificano ritardi nelle consegne

di materiali, ad esempio, è giusto che gli stessi non vengano pagati, dal che deriva tutto l'accumulo. Il fatto poi che la configurazione attuale del bilancio dia luogo ad una difficile lettura di ciò che rientra nella competenza finanziaria e di quanto invece attiene a quella economica costituisce un problema che ci portiamo dietro da sempre e che abbiamo rilevato anche in sede di esame della legge di assestamento del bilancio del 1994, nel quale bisognerebbe tener presente assolutamente i dati relativi alla competenza economica e non quelli relativi alla cassa.

L'aspetto sul quale vorrei puntare la mia attenzione è individuato dalla tabella che compare a pagina 12 della relazione, la quale si ripropone identica ogni anno e che in questa occasione elenca varie misure correttive che potrebbero essere adottate e che darebbero luogo ad un risparmio di 2.730 miliardi. Alle pagine 10 ed 11 si leggono una serie di definizioni « apodittiche » che sembrano far riferimento a sprechi e a cattiva gestione da cui deriva uno sperpero di 2.730 miliardi, che sarebbe poi la somma necessaria per procedere all'ammodernamento del sistema, e che invece mancano.

Devo dire che le cose sono ancora più complicate dall'affermazione che si legge a pagina 13, secondo la quale « la gestione prevalente interessa il personale (militare e civile), le cui spese, malgrado la riduzione della consistenza, sono passate nell'arco di tempo 1989-1994 da 11.943,2 a 16.230,7 miliardi ». Un'azienda è gestita male se c'è un esubero di personale; è gestita bene se i dipendenti vengono pagati di più, perché la normativa contrattuale è tale per cui vi sono incrementi di spesa relativi al personale. Non riesco quindi a capire quale sia il problema da questo punto di vista.

Avrei preferito – ciò purtroppo è irrituale in Parlamento – un confronto all'americana, nel senso di procedere ad un « botta e risposta » su dati concreti. Mi piacerebbe comunque instaurare questa procedura, nel senso che le risposte fornite oggi potranno essere confrontate con quelle che ci verranno date domani. Le relazioni che avete svolto sono senz'altro organiche ed articolate, ma non ci consentono di capire il punto centrale.

I primi due problemi che ho elencato sono di difficile soluzione ed a mio avviso non è giusto risolverli oggi. Il terzo aspetto invece può essere compreso meglio. Che cosa intende dire la Corte quando sostiene che non sono state attuate misure correttive che avrebbero portato ad un risparmio di 2.730 miliardi ? Forse che ciò non è avvenuto per cattiva volontà, oppure che era impossibile agire in quel senso ? Quali sono le motivazioni che hanno spinto la Corte a questa sottolineatura ? Se il problema fosse questo e si potesse risolverlo, probabilmente il bilancio del Ministero della difesa andrebbe molto meglio.

In secondo luogo, sappiamo tutti che la percentuale di spesa dedicata all'ammodernamento è il 16 per cento, un valore bassissimo rispetto al totale della spesa stessa. Si tratta però di un'erogazione automatica, sulla quale è difficile intervenire: in altre parole, quella percentuale è la conseguenza degli automatismi di un bilancio relativo ad un ente che ha più personale di quanto sia necessario, oppure che paga troppo il personale stesso.

GIANCARLO CASTIGLIONE, *Consigliere al controllo della difesa.* Sono spese incomprimibili !

PAOLO ROMANI. Certo: ma la spesa incomprimibile è appunto tale nella misura in cui non si può ridurre. Non si può accusare di questo il Ministero della difesa. O si deve mandare via della gente, ed allora si devono individuare chiaramente tutte le aree di disfunzione, oppure il personale è pagato in base a normative inesistenti (cosa che credo sia impossibile), oppure la spesa è effettivamente incomprimibile. Le pagine 12 e 13 sono centrali nella vostra relazione e si ripropongono praticamente identiche ogni anno. Si parla di un valore percentuale che – se mi consentite – rappresenta un rilievo abbastanza singolare. Posso fare la somma di tutto quello che non funziona e avrò una certa percentuale, ma individuare le mi-

sure correttive riferendosi ad un dato percentuale mi sembra abbastanza strano.

Non so se sono stato chiaro, anche perché la materia è abbastanza complessa. In questa relazione mancano a mio avviso le motivazioni di fondo – di carattere concreto e non di tipo generale – che consentono di affermare che esistono sprechi e cattiva gestione.

GUIDO BALDO BALDI. Avevo qualche dubbio sull'eccessivo ammontare dei residui passivi, ma ritengo, tenendo presente che ora si approvano leggi pluriennali di spesa nel settore del rinnovamento degli armamenti, difficile fare conti esatti circa la spesa che può essere erogata in un determinato anno piuttosto che in quello successivo. Comunque, l'incidenza dei residui passivi è sicuramente esagerata.

Per quanto riguarda le spese di ammodernamento e rinnovamento, la Commissione dispone bene o male di una traccia: mi riferisco ai famosi pareri *ex* articolo 4 della legge n. 436, se non vado errato. Per quanto concerne le spese di esercizio, chiedo se la Corte dei conti sia in grado di valutarne la qualità oltre che la quantità. Ricordo che fra tali spese sono ricomprese quelle per l'acquisto di olio lubrificante, di combustibile, dei grassi per i cingoli dei carri armati, dei pneumatici per le *jeep*, e così via. C'è qualcos'altro di anomalo che ricade nella voce « funzionamento » ?

La seconda domanda è la seguente. Si parla di spese a previsione e di spese a consuntivo. È come dire che è ancora in questione la definizione – come ha detto il consigliere Castiglione – del controllo di gestione, che sarebbe ancora in gestazione (perdonatemi il bisticcio di parole). Il controllo di gestione quindi riguarderà le spese di previsione ed il motivo per cui la spesa a consuntivo si è discostata dalle prime: quando entrerà a regime tale controllo ? Vi chiedo poi se la vostra capacità di verifica si limiti alla mera amministrazione contabile oppure possa riguardare anche l'aspetto qualitativo.

Infine, il consigliere Benvissuto ha detto che lo sfondamento di 350-500 miliardi di contabilità speciale che potremmo definire « extra centrale » sta lentamente rientrando e che i vari enti territoriali stanno adeguandosi alla legislazione in vigore. Chiedo conferma se nel 1995 non vi sarà nessuno « splafonamento » oltre lo stanziamento previsto nel bilancio di competenza.

Il dottor Benvissuto ha parlato di spese per il benessere del personale. Anch'io ho prestato servizio militare, sia pure trentuno anni fa, e ricordo di aver ricevuto 5 mila lire come premio di produttività; non sono mai stato punito, sottoposto agli arresti, né ho ricevuto richiami disonorevoli; in altri termini ho svolto bene il mio lavoro, che peraltro era molto semplice.

Ciò premesso voglio una risposta dal dottor Benvissuto – se è in grado di darmela, altrimenti mi dirà che non può rispondere – circa le spese per il benessere del personale; voglio sapere quali sono, a quanto ammontano e cosa si intende con l'espressione « spese per il benessere del personale ». Nella mia qualità di rappresentante del popolo desidero conoscere quanto viene speso dal Ministero della difesa per i circoli, le mense, gli ospedali, le colonie marine e montane, i viaggi turistici e le cure termali. Mi risulta, per esempio, che in alcuni alberghi di Abano Terme e Sirmione l'incidenza percentuale di ufficiali è molto elevata.

Chiedo inoltre al dottor Benvissuto di dirmi in quale capitolo sono riportate queste voci di spesa e, se è in grado, deve indicarmi i capitoli arma per arma o eventualmente, se ciò è impossibile, solo quelli del Ministero della difesa. La conoscenza di tali dati è importante dal momento che poi per acquistare un carro armato si devono fare salti mortali ed anche perché se risultasse che esse sono eccessive potrebbe procedersi ad una loro riduzione.

Come i colleghi sanno, è all'esame della Commissione la proposta di legge n. 1307, concernente la ristrutturazione delle forze armate ed il riordino del personale militare e civile della difesa, ivi compresa la leva; molti deputati sono convinti che tra non molto tempo il militare di leva si limiterà a svolgere questo compito e non anche quello di cameriere, addetto stampa e

così via. Ciò inciderà sulla gestione delle mense, dei bar, delle case-albergo, dei rifugi e quant'altro. Probabilmente mi sono dilungato nella mia domanda, ma la ringrazio anticipatamente della risposta.

MARTINO DORIGO. Anch'io ringrazio i consiglieri per aver accettato il nostro invito. Abbiamo ritenuto opportuno lo svolgimento di questa audizione in coerenza con i contenuti di una risoluzione approvata dalla Commissione; la nostra esigenza è quella di approfondire la capacità di analisi, di discussione, di confronto ed anche di giudizio politico sul bilancio del Ministero della difesa, che per tradizione non è particolarmente trasparente. Esprimo una valutazione personale, ma il problema avvertito dalla Commissione, che su tale questione ha approvato – ripeto – un atto di indirizzo, è quello che il Governo recepisca alcuni elementi di razionalizzazione per rendere il bilancio più leggibile. Tra l'altro, vorrei sapere dai nostri ospiti se, in base alla relazione di quest'anno ed a quelle degli anni precedenti, confermano il loro giudizio sul numero eccessivo ed onnicomprensivo dei capitoli di bilancio.

Vorrei sapere se i consiglieri possono darci qualche suggerimento per meglio identificare i percorsi politico-amministrativi con cui rendere più efficace la nostra richiesta di razionalizzazione e di maggiore visibilità dei capitoli di bilancio, anche al fine di una migliore comprensione della ripartizione della spesa, che deve essere più omogenea.

Ho verificato inoltre che tutte le relazioni della Corte dei conti contengono osservazioni sulla necessità di un maggior risparmio delle risorse. La somma posta sotto osservazione ammonta a 2.730 miliardi, una cifra considerevole, per cui abbiamo il dovere di approfondire il problema sul quale le opinioni ovviamente possono restare diverse, ma la Commissione può chiedere anche formalmente alla Corte un approfondimento.

La mia preoccupazione non riguarda tanto il fatto che la percentuale resta fissa, poiché se la distorsione è prodotta dall'ordinamento vigente è evidente che essa si riproduce negli anni successivi, se nel frattempo non sono intervenuti correttivi. Ricordo che qualche anno fa tale somma ammontava a 2.400 miliardi ed ora per effetto dell'inflazione è aumentata a 2.730 miliardi. Al riguardo condivido la questione posta dall'onorevole Baldi, perché anch'io molte volte ho posto lo stesso problema in Commissione, nel senso che la Corte dei conti nell'indicare nelle precedenti relazioni (non ricordo se anche nell'ultima) le risorse da risparmiare si riferiva proprio alle spese esterne all'istituto. Poiché mi risulta che sono state effettuate indagini di monitoraggio, anch'io, come il collega Baldi, chiedo (se possibile) di ricevere la documentazione sulle gestioni fuori bilancio. Spetta ovviamente alla Commissione avanzare formale richiesta (eventualmente potrei farlo a nome del mio gruppo parlamentare), ma ritengo che l'ipotesi debba essere discussa con i colleghi. Per il momento pertanto mi limito a ribadire l'opportunità di un approfondimento della questione.

Uno dei centri sottoposto a verifica è quello aeronautico di Dobbiaco: è risultato che le spese di esercizio sono infinitamente superiori alle entrate, mentre questo genere di gestioni dovrebbero autofinanziarsi; nessuno nega peraltro che gli ufficiali, come avviene in altre amministrazioni, possano usufruire di alcuni servizi, ma l'importante è che ne sostengano le spese perché il bilancio deve essere in pareggio.

Resto convinto – non pretendo che la mia opinione sia condivisa dagli altri – dell'effettività degli sprechi, né ho difficoltà a credere che la somma di 2.730 miliardi sia verosimile, ma questo dato deve essere meglio analizzato.

Nella relazione odierna, ma anche verbalmente, i consiglieri della Corte hanno sottolineato l'aspetto incomprimibile delle spese per il personale; non ritengo che siano tali per esempio gli straordinari e le spese relative all'indennità di missione. Ho l'impressione – posso anche sbagliare – che le voci sulla retribuzione siano esorbitanti e che vi sia un arricchimento su quelle ordinarie, e ciò si traduce in un ag-

gravio dei costi. Sono anche convinto che non tutte le spese per il personale siano incomprimibili anche se, è vero, allo stato attuale hanno una incidenza eccessiva.

Certamente esiste il problema della riduzione degli organici, peraltro non ancora realizzata; non ritengo che tutta l'esorbitanza derivi da cattiva volontà dell'amministrazione, sebbene una parte rientri nella sua competenza e responsabilità. In altri termini resto convinto che pur in presenza di organici ridondanti il costo del personale potrebbe essere più basso.

La Commissione ha il dovere di approfondire questi temi e recepisco positivamente le segnalazioni della Corte; credo di poter dire lo stesso per la Commissione che più volte si è espressa a favore del recupero di risorse da destinare all'ammodernamento. Tutti infatti riteniamo che non si debba spendere di più, quanto piuttosto spendere bene. Il mio gruppo peraltro si è sempre dichiarato contrario ad un incremento della spesa nel settore della difesa, ma non ha mai detto che non debba procedersi al suo ammodernamento; anzi, abbiamo sempre sostenuto che a questo settore debbono essere destinate maggiori risorse. Perciò è necessario affrontare il problema della ridondanza percentuale delle spese del personale rispetto a quelle di esercizio e di ammodernamento.

Da ultimo, desidero soffermarmi sulla questione dei controlli. Voi siete stati doverosamente sintetici nella vostra esposizione ma mi interessa far notare il problema ai colleghi della Commissione. Dalla relazione di quest'anno – ma credo anche da quelle degli anni scorsi – emerge che l'amministrazione della difesa ha un'incidenza percentuale di controlli amministrativi sugli enti pari a meno della metà di quella necessaria o di quella corrispondente ad uno standard abituale: si tratta di meno di un controllo l'anno sugli enti amministrati, quando normalmente il livello minimo accettabile nella pubblica amministrazione è di due controlli l'anno. Vi chiedo conferma di questo dato e se siano state prese iniziative in tal senso, perché credo che la Commissione debba farsi carico anche di questo aspetto del problema.

PALMIRO UCCHIELLI. Desidero anzitutto ringraziare i nostri ospiti per la loro presenza: abbiamo parlato molto, attraverso i documenti che avete elaborato, anche in occasione del precedente bilancio.

Condivido le osservazioni del collega Romani, per cui sarebbe utile confrontarsi ogni tanto e non solo a fine anno, quando magari ci si rende conto che sono stati spesi 2 mila miliardi in più di quelli preventivati. La riforma dei vertici dell'amministrazione militare, quando e se entrerà in vigore, consentirà di avere – almeno in teoria – una struttura più snella con la quale confrontarsi; molte volte si ha la sensazione di avere a che fare con uno strumento pressoché inamovibile ed irriformabile. Ciò crea non pochi problemi e difficoltà.

È molto utile quanto avete detto, ma vorrei porvi qualche domanda ulteriore. Le spese del personale sono notoriamente quelle principali per un'azienda e naturalmente possono essere fortemente ridotte: ritenete che ciò possa avvenire per il Ministero della difesa?

In secondo luogo, vorrei sapere se le spese che eccedono quelle previste per l'anno derivino da atti specifici (è uno dei problemi che ci poniamo spesso); mi riferisco ad avanzamenti, a spese per lo straordinario, all'applicazione di leggi che spesso non hanno copertura finanziaria e per le quali si fa riferimento al complesso del bilancio annuale per la difesa. Vorrei cioè capire se un avanzamento di carriera come quello previsto dalla nuova legge di riforma costi 200 o 500 miliardi in più. Infatti, occorre fare riferimento al bilancio per ogni atto che compiamo; se non c'è la copertura di bilancio, bisogna individuarla in un atto a parte.

Penso che il vostro apporto potrebbe essere molto utile nel prosieguo del nostro lavoro: non dico che dobbiamo incontrarci tutti i giorni, ma almeno due o tre volte l'anno. La struttura del bilancio è pressoché illeggibile ed i vostri rilievi al riguardo sono già stati ricordati nel dibattito. Voi

mi insegnate che nel momento in cui non si vuole far leggere una cosa, si può fare riferimento ad una serie di voci che, se fossero ben leggibili, probabilmente darebbero luogo ad un giudizio negativo.

Non dimentichiamo che il Ministero della difesa è uno di quelli che erogano le spese più consistenti, per cui i cittadini italiani hanno il diritto di sapere come siano effettivamente impiegati i 28 mila miliardi di cui si è parlato.

Devo poi dire che sono un nemico dei controlli, però è chiaro che quando non c'è alcuna verifica o se c'è è effettuata superficialmente da ciò può derivare a consuntivo uno « splafonamento », soprattutto nella spesa periferica, che costituisce il 70 per cento di quella complessiva. Non voglio esagerare, ma un controllo è necessario: ritengo che un sistema di difesa in sintonia con quello degli altri paesi europei sia indispensabile, ma molte voci (esistono moltissimi privilegi sui quali non mi soffermo) potrebbero essere eliminate producendo – come avete sostenuto – una maggiore efficacia delle spese, un'inversione di tendenza a favore dell'ammodernamento e di altri settori ugualmente importanti.

Un'ultima osservazione. La mia esperienza di amministratore locale mi dice che un residuo di circa 11 mila miliardi non è un buon segno perché vuol dire che la macchina non funziona. Può anche essere vero – come hanno sostenuto alcuni – che vi siano ritardi di pagamento o altri problemi; ma se la macchina è efficiente deve avere la capacità di spendere rapidamente restando nell'ambito dei preventivi che si è data. Questo discorso non riguarda solo l'amministrazione della difesa, se ho esaminato bene il rendiconto del bilancio dello Stato per il 1994 ed il bilancio di assestamento per i primi sei mesi del 1995. Un conto è la tendenza necessaria alla riduzione della spesa, altro conto è l'inefficienza della macchina dello Stato.

Quindi, abbiamo bisogno di questo controllo (lo dice uno che con i controlli non è mai andato tanto d'accordo) soprattutto per quanto riguarda gli enti periferici, che dovrebbero peraltro godere di autonomia nell'adozione dei propri atti. Se ho ben capito, voi fate riferimento alla volontà di indirizzo e di controllo del Parlamento, entro la quale ci si dovrebbe muovere, cosa che non avviene per il Ministero della difesa: non sono quindi in contraddizione con quanto ho sempre sostenuto. Penso infine che anche nell'impostazione del bilancio per il 1996 questo scambio di punti di vista sarà sicuramente utile: pertanto, vi ringrazio nuovamente.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai nostri ospiti affinché rispondano alle domande poste dai colleghi.

FRANCESCO DE FILIPPIS, *Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento.* Le domande che avete posto sono estremamente importanti ed abbracciano settori diversificati: cercherò quindi di dare risposte sistematiche per argomenti, lasciando poi la parola ai miei colleghi sugli altri temi, sperando di poter soddisfare coloro che hanno formulato le domande stesse.

L'onorevole Romani ha sollevato problemi di carattere sistematico ed anche metodologico. Vorrei fare una premessa. La Corte dei conti, nell'esercizio della sua funzione di controllo, si attiene scrupolosamente alle metodologie indicate dalla legge e dai regolamenti. Da essi noi ricaviamo che il potere di gestione deve inquadrarsi nell'autorizzazione di bilancio. La Corte dei conti ritiene che, essendo la gestione finanziaria incentrata sul bilancio finanziario – il quale presuppone che a fondamento di ogni spesa vi debba essere un'autorizzazione di bilancio –, sia estremamente importante che il momento di previsione sia affidabile e sia effettuato nel modo migliore.

La Corte ha constatato che con la legge di approvazione del rendiconto consuntivo del 1994 il Parlamento ha dovuto sanare sfondamenti di bilancio e ciò è per la Corte estremamente grave.

Sul piano metodologico il controllo sulla gestione non è sostitutivo dell'inerzia di altri controlli previsti dall'ordinamento; quello effettuato dalla Corte è finalizzato a valutare il modo in cui sono stati compiuti

gli altri controlli ed eventualmente essa deve – qualora verificasse che l'esecuzione non è stata perfetta – porre in risalto le conseguenze di ordine finanziario che non possono essere quantificate in modo meticoloso, ma soltanto tendenziale. Del resto calcolare in modo preciso una maggiore erogazione è estremamente difficoltoso; non so nemmeno se la valutazione, in particolare, di una piccola spesa possa essere utile, poiché la verifica riguarda l'insieme della gestione, l'intera foresta e non la singola foglia. Se la foresta comincia ad essere diradata ed a colpo d'occhio si vede che non ha un colore uniforme vuol dire che qualcosa non ha funzionato e che quindi bisogna provvedere in via amministrativa sia in sede di gestione, sia in fase di controllo interno.

La Corte ha constatato, e posto in evidenza, che i controlli interni sono di natura tradizionale e non attengono alla gestione, né danno una valutazione del costo sostenuto per ottenere un determinato risultato. Ciò è abbastanza singolare, perché nel 1992 il ministro della difesa aveva costituito un comitato per la valutazione della spesa composto da cinque membri, tutti professionalmente di livello elevato. Ne facevano parte infatti il segretario generale Meloni, il capo di stato maggiore della difesa Corcione, il generale Caligaris, i professori Meldolesi e Soi. Il comitato ha svolto un grande lavoro e fornito materiale di analisi abbastanza interessante su cui la Corte ha avviato il proprio controllo; poi esso improvvisamente è caduto in una fase di letargo, nel senso che non è stato soppresso, ma molti membri sono stati collocati in quiescenza. La Corte si stupisce del fatto che il comitato, essenziale per una corretta gestione e valutazione della spesa amministrativa, sia stato posto in essere quando non era previsto da nessuna norma legislativa, ma consigliato soltanto dai principi di buona e corretta gestione. Il comitato invece è caduto in letargo proprio quando una disposizione giuridica imponeva alla suddetta amministrazione di istituire il controllo interno o il nucleo di valutazione. Con il decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29, il cosiddetto decreto Amato-Cassese, è stato infatti imposto il controllo interno per una valutazione dei costi in relazione ai risultati. Voglio ribadire che il comitato non ha proseguito nel proprio lavoro proprio quando una norma attuativa della legge delega, votata dal Parlamento, ne richiedeva l'istituzione.

La Corte non può intromettersi e svolgere un controllo interno, poiché l'ordinamento non sembra privilegiare un suo intervento sostitutivo. Semmai l'ordinamento vuole che la Corte ponga in risalto nella relazione al Parlamento le disfunzioni da cui discende una gestione che produce diseconomie. La Corte inoltre può indicare, come ha fatto, tutte le misure correttive, ma spetta all'amministrazione della difesa provvedere.

Condivido i rilievi di quantificazione espressi dall'onorevole Romani; certamente il massimo risultato sarebbe stato quello – se mi fosse stato possibile – di quantificare caso per caso le diseconomie, tenuto conto anche delle energie che ho profuso per cercare di comprendere l'andamento dell'amministrazione della difesa e fornire al Parlamento un'adeguata informazione.

Nel mio lavoro ho dovuto prendere in considerazione dati percentuali; si ritiene per esempio che il personale militare in relazione al fabbisogno, per diverse ragioni, risulti eccedente. Conseguentemente, si ritiene che le spese destinate alla retribuzione ed agli emolumenti per il personale militare possano essere contenute nella misura ridotta del 5 per cento; ciò comporta, tenuto conto del *plafond* globale, una riduzione. Lo stesso accade per il personale civile, dove le diseconomie sono persino maggiori e si possono quantificare ad un livello doppio rispetto a quelle del personale militare. Problemi analoghi si pongono a livello di esercizio e per l'area industriale, che è stata passata al setaccio. Infatti, nella relazione riguardante l'esercizio finanziario 1993 sono evidenziate tutta una serie di considerazioni sui maggiori costi che la Corte non ha ritenuto opportuno ripetere nella rela-

zione di quest'anno per non appesantire un testo già molto laborioso.

Sono stati effettuati sopralluoghi negli stabilimenti ed eseguiti paragoni con i prodotti che può offrire il privato sulla base dei costi e dei contratti conclusi con il Ministero della difesa. È stato rilevato un notevole divario e tutto ciò ha avuto l'assenso degli organi amministrativi che non hanno avanzato contestazioni; si è svolto infatti un contraddittorio nel quale sono state presentate le osservazioni della Corte e gli organi amministrativi non hanno eccepito nulla sulle spese tecnico-industriali. La Corte ritiene che esse siano superiori alle previsioni nella misura del 50 per cento; ricordo che il *plafond* generale è di mille miliardi quindi la differenza è di 500 miliardi. Tutto ciò è stato fatto presente ed i responsabili hanno dichiarato che in realtà si potrebbero realizzare economie.

Gli onorevoli Romani, Baldi, Dorigo e Ucchielli che mi hanno rivolto domande al riguardo, possono verificare che nei paragrafi 2 e 3 della relazione sono indicate le misure correttive che dovrebbero essere poste in essere.

Si parla cioè di tutta una serie di misure che dovrebbero porsi in essere per ricondurre la gestione nei canali dell'efficienza, dell'economicità e dell'efficacia, che sono le tre regole che devono presiedere ad ogni gestione finanziaria.

Non voglio dilungarmi. Desidero solo dire che la difesa ogni anno, in via generale, dispone di un *plafond* globale in materia contrattuale – tra ammodernamento ed esercizio – che si aggira sugli 11 mila miliardi; è una somma che deve essere spesa ogni anno e se non lo si fa entra in conto residuo. Sembra alla Corte che tutto ciò imponga l'elaborazione di una politica industriale; un *plafond* di spese così massiccio, sconosciuto ad ogni altra amministrazione, è gestito in proprio dalla difesa, la quale opera scarsissimi trasferimenti (a differenza di quanto avviene nello stato di previsione degli altri ministeri, i quali in gran parte trasferiscono le somme loro attribuite ad altri centri operativi: mi riferisco alla sanità o al sistema pensionistico).

Abbiamo constatato, a fronte di ciò, che manca una politica industriale. Non esiste un documento che faccia stato nel caso in cui la difesa intenda, ad esempio, acquistare il vettovagliamento in modo locale, decentrato o localizzato né che consenta di valutare se alcuni prodotti possano essere elaborati in modo centralizzato o se, in base agli studi di mercato, si possa definire una base di prezzo minimo cui le industrie devono ispirarsi. In parole povere, manca una politica industriale di approvvigionamento a fronte di una spesa di 11 mila miliardi, che deve essere comunque effettuata.

Il secondo problema estremamente importante discende dal fatto che, come abbiamo constatato, la programmazione avviene per bilanci. Si elabora cioè un processo di identificazione nel bilancio del programma che si deve realizzare. La Corte ritiene che il bilancio stesso rappresenti uno strumento finanziario di realizzazione del programma laddove siano necessarie delle spese, ma che quest'ultimo debba essere elaborato molto tempo prima della sua realizzazione. È stato poi constatato che il procedimento amministrativo prevede una serie infinita di passaggi. Ad esempio, per stabilire quale debba essere la quantificazione di un capitolo di spesa, si parte dallo stato maggiore della difesa, si passa a quelli delle tre armi, i quali a loro volta si rivolgono agli enti territoriali, fino a giungere all'ultimo livello, dove si opera una quantificazione: tutto viene raccolto, si opera una sommatoria e si ripercorre all'inverso la strada già seguita. Non abbiamo ravvisato l'esistenza di un organismo che presieda alla razionalizzazione ed al monitoraggio di tutto ciò, al fine di sapere se i dati raccolti, che costituiscono la sommatoria delle esigenze manifestate dagli organismi più piccoli, siano o meno corretti e rispondano effettivamente a necessità da soddisfare e non piuttosto a bisogni che potrebbero essere eliminati.

Per quanto riguarda la gestione, secondo la Corte alcune operazioni sono essenziali per raggiungere determinati obiettivi, mentre altre sono volontarie e potrebbero essere soppresse. Una buona ge-

stione, infatti, si identifica con l'essenzialità delle operazioni, senza le quali un obiettivo non può essere raggiunto. Una gestione più dispendiosa, invece, pone in essere una serie di operazioni che possono anche essere considerate valide ma la cui utilità è ristretta ad un numero limitatissimo di casi, nei quali potrebbe sopperire un'opera di monitoraggio o di controllo interno.

Per quanto concerne i residui, il *plafond* è veramente eccessivo: alcuni di essi vanno avanti dal 1988 e sono quantificati in un'apposita tabella. È stato un lavoro arduo quantificarli capitolo per capitolo nella categoria IV. Si dice che una parte di tali residui può essere il prodotto di contestazioni giudiziarie per cui, fino a che la lite non sarà risolta, non si dovrà pagare. Anche questo però, secondo la Corte, significa che la scelta del contraente – proprio in difetto di una politica industriale e contrattuale, oltre che di un'apposita strategia di pianificazione e di una politica di approvvigionamento a favore di operatori affidabili – dà luogo a simili inconvenienti. La controparte, quindi, può diventare conflittuale, pretestuosa o inadempiente.

Ho delineato il quadro generale: poiché le domande specifiche riguardano in gran parte l'attività di controllo sulla gestione decentrata, cedo la parola al collega Benvissuto.

GIORGIO BENVISSUTO, *Consigliere al controllo sulla spesa decentrata*. Mi pare che io debba rispondere a due quesiti.

Per quanto riguarda gli sfondamenti che la Corte ha stigmatizzato in relazione alla spesa decentrata, mi si chiede se il fenomeno si sia verificato anche per l'Arma dei carabinieri e comunque come mai si sarebbe verificato per le tre forze armate, mentre per i carabinieri sembra che tutto vada bene.

Devo premettere che la spesa decentrata non è disordinata; diciamo che essa non ha avuto il giusto supporto finanziario e di bilancio dall'amministrazione centrale. Gli operatori di spesa decentrata si sono sempre attenuti – come sanno fare i militari – ai limiti posti alla loro gestione, limiti che derivavano dall'assegnazione di fondi compresi nello stanziamento del capitolo. In passato succedeva che, non ritenendosi tenuta a rispettare queste assegnazioni, l'amministrazione centrale non accreditava tutti i fondi che erano stati promessi, per cui la periferia dava luogo a sfondamenti di bilancio. Il fenomeno si evidenziava soprattutto alla chiusura della contabilità speciale.

Stiamo ancora aspettando la chiusura del 1994; la contabilità speciale si protrae a tutto marzo dell'anno successivo, come stabiliscono i regolamenti. Inoltre, alcune spese – espressamente autorizzate – possono essere effettuate anche dopo il 31 marzo, per cui la chiusura avviene sempre nei mesi di luglio o agosto. Attualmente siamo un po' in ritardo perché l'amministrazione ha dovuto rinnovare tutte le direttive emanate in precedenza per riportare la chiusura a pareggio nei limiti degli stanziamenti dei vari capitoli.

L'ufficio del segretario generale della difesa ha dovuto richiamare tutti i centri di spesa all'osservanza del limite che la Corte ha fissato nella sua delibera. Può darsi benissimo che anche la spesa dell'Arma dei carabinieri sia stata interessata dal fenomeno, ma può essere stata lo stesso una spesa ordinata, come quella delle altre armi. Diciamo che il difetto non stava in periferia ma proprio nell'amministrazione centrale, che pensava di poter « giocare » tra assegnazioni e accreditamenti in modo da disporre di somme maggiori di quelle consentite dai capitoli: questa è la sintesi del discorso. Abbiamo definito la questione nell'alveo del principio dell'annualità del bilancio e del rispetto dei singoli capitoli; abbiamo verificato che vi è da parte dell'amministrazione un adeguamento alle recenti pronunce e la Corte è in attesa di analizzare la chiusura del 1994, la prima dopo la delibera dell'8 giugno dello stesso anno. In proposito non ho altro da aggiungere, ma sono pronto, per fornire ulteriori informazioni, ad interessare l'organo collegiale. Il problema della spesa decentrata peraltro non è molto diverso per l'Arma dei carabinieri.

Un'altra questione sulla quale molti deputati si sono soffermati riguarda l'attività di protezione sociale che impegna numerosi organismi; ne sono stati censiti circa duemila ed il numero varia perché ne vengono frequentemente soppressi e costituiti di nuovi. Si tratta dei circoli, sale-convegno, soggiorni marini e montani, spacci e mense, un insieme di attività di cui beneficia sicuramente il personale. La Corte si è chiesta quanto costino tali organismi, perché l'ammontare non è quello che risulta dalle gestioni fuori bilancio, che si limitano a mettere in evidenza le entrate e le uscite relative alla fornitura di alcuni servizi. Nelle gestioni fuori bilancio, infatti, compaiono movimenti finanziari di scarsa entità; per esempio la contabilità di un bar evidenzia tra l'altro il prezzo del caffè (che non credo superi in media le cento lire) e l'acquisto di qualche altro genere, ma non dà contezza della spesa a monte, che non è fuori bilancio: il punto è sapere su quali capitoli di bilancio essa grava e in quale misura.

La Corte ha chiesto questo, ma non ha potuto appurarlo, perché l'amministrazione stessa ha dichiarato di non saperlo. In realtà, la spesa di funzionamento grava sui capitoli più vari, perché l'amministrazione ha sempre provveduto all'attività del circolo, dello spaccio o del soggiorno (si è accennato a quello di Dobbiaco), allo stesso modo in cui provvede ad un ufficio; quindi le spese di mantenimento del soggiorno di Dobbiaco sono ricomprese in quelle per il funzionamento degli uffici. Per esempio le spese per l'acqua, il carburante per i trasporti e combustibili vari sono tutte disseminate in capitoli diversi.

Di sicuro non si tratta di uno o due capitoli di spesa, ma di tanti per i quali può verificarsi sovrapposizione. Di fronte all'attuale situazione spetta all'amministrazione provvedere e la sezione della Corte si è pronunciata in tal senso. Questo è l'invito rivolto all'amministrazione nell'ambito di un controllo sulla gestione che vuole essere ausiliario, per il Parlamento e la stessa amministrazione, che si cerca di svolgere secondo il dettato della legge n. 20 del 1994; l'amministrazione, ripeto, è stata invitata ad uscire da questo cono d'ombra nel quale vengono mantenute le suddette spese.

A mio avviso sarebbe utile trasmettere alla Commisisone una copia della delibera riguardante i circoli, le mense, gli spacci, i soggiorni di Dobbiaco e del Terminillo e tutti gli altri organismi similari.

GUIDO BALDO BALDI. Avete chiesto per iscritto queste informazioni, ed avete ricevuto risposta scritta ?

GIORGIO BENVISSUTO, *Consigliere al controllo sulla spesa decentrata*. Certo; e per iscritto ci è stato risposto che l'amministrazione può fornire soltanto i valori di inventario dei beni mobili o immobili; il prospetto in questione è stato sempre inserito nella relazione anche se in esso, tra l'altro, figura un errore materiale perché vi sono indicati miliardi e non milioni, ma tale errore si rileva *ictu oculi*.

GUIDO BALDO BALDI. Devo arguire dalla sua risposta interlocutoria che o la Corte dei conti non è stata chiara nella sua richiesta all'amministrazione della difesa, oppure quest'ultima ha fatto orecchie da mercante – uso un'espressione molto educata ! – rispetto ad una precisa domanda. Non metto assolutamente in dubbio la sua parola, tuttavia mi chiedo se la domanda della Corte sia stata formulata con chiarezza. Sono sicuro che con un po' di buona volontà e buon senso – non credo sia necessario un ingegnere esperto di statistica, un revisore dei conti o un consulente fiscale – si potrebbe effettuare un'analisi delle spese dei suddetti enti.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MARIA SIMONA DALLA CHIESA

GIORGIO BENVISSUTO, *Consigliere al controllo sulla spesa decentrata*. L'amministrazione ha ricevuto la nostra richiesta, ne ha compreso il significato ma non è in grado di fornire una risposta diversa da quella data, perché sui singoli circoli non vengono predisposti distinti programmi delle spese di funzionamento. L'ammini-

strazione militare redige un unico programma di spesa, nel quale, per esempio, il consumo di energia elettrica è calcolato per le necessità di tutta la caserma, compresi i circoli. L'amministrazione, quindi, non è in grado di rispondere in modo diverso, non è che non voglia o intenda glissare. Per tale motivo vi rinnovo l'invito a prendere visione della delibera. Del resto è la prima volta che la Corte assume una posizione netta su questi problemi, così come è la prima volta che ha chiamato i responsabili dell'amministrazione a rendere conto del circolo Barberini e di quelli della marina, di cui prima non rispondevano a nessun organo di controllo. La Corte pertanto sta avviando un processo di chiarezza e di trasparenza.

GUIDO BALDO BALDI. Se son rose, fioriranno!

GIORGIO BENVISSUTO, *Consigliere al controllo sulla spesa decentrata*. Lo spero tanto. L'amministrazione non è insensibile; bisogna sempre convincerla che si agisce anche nel suo interesse.

GUIDO BALDO BALDI. Non lo metto in dubbio.

GIORGIO BENVISSUTO, *Consigliere al controllo sulla spesa decentrata*. In merito alla spesa decentrata ed agli sfondi – come venivano chiamati in passato dai militari – dei capitoli, mi è stato chiesto se le maggiori spese per 250-500 miliardi siano state evitate. La chiusura a pareggio per il 1994 deve ancora pervenire; tuttavia confido che, in base alle nuove istruzioni e direttive, ciò avvenga.

Spero di essere stato chiaro e di aver risposto a tutte le domande; resto a disposizione dei commissari per qualunque richiesta di chiarimento.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Benvissuto per la chiarezza delle sue risposte e do la parola al dottor Castiglione.

GIANCARLO CASTIGLIONE, *Consigliere al controllo della difesa*. L'onorevole Baldi si è chiesto quando andrà a regime il controllo di gestione; al riguardo ho l'obbligo di ricordare che la legge di modifica dei nostri sistemi di controllo è stata approvata soltanto nel 1994. La Corte, come istituto di controllo, era legata da secoli ad un meccanismo del tutto diverso e quindi cambiare *forma mentis* e struttura non è un mutamento di poco conto.

Oltre al tradizionale controllo preventivo, che continua ad essere svolto in forma contrattuale e per alcuni atti, abbiamo messo in cantiere i programmi di gestione i quali però, essendo a consuntivo, richiedono tempo. Nel 1995 scadono determinati programmi e per alcuni abbiamo già completato la relazione, per altri essa è in via di elaborazione, per altri ancora è a buon punto. Il meccanismo di controllo così mutato richiede il concorso di altri fattori, ma soprattutto del controllo interno. La legge che ha attribuito alla Corte il controllo successivo sulla gestione ha nel contempo – richiamandosi al decreto legislativo n. 29 – previsto per le amministrazioni pubbliche l'istituzione di controlli interni, tant'è che – secondo la dottrina migliore – il controllo di gestione della Corte è di secondo grado. D'altra parte, essa non potrebbe essere così penetrante nel controllo di gestione di tutte le pubbliche amministrazioni. La Corte vorrà quindi avere come strumento di controllo e come raffronto diretto l'operato di questi nuovi nuclei di valutazione interni, che però ancora tardano a venire.

GUIDO BALDO BALDI. Non ci sono?

GIAN CARLO CASTIGLIONE, *Consigliere al controllo della difesa*. No, non ci sono.

GUIDO BALDO BALDI. L'amministrazione della difesa non li ha ancora messi in atto?

GIAN CARLO CASTIGLIONE, *Consigliere al controllo della difesa*. L'istituto del controllore interno è previsto per tutte le pubbliche amministrazioni le quali, quindi, sono tutte carenti sotto tale profilo: sono poche quelle che hanno messo a punto i controlli interni. Alcune sono av-

viate in questa direzione, altre stanno per essere attivate: tutto ciò ritarda la possibilità di entrare a regime.

GUIDO BALDO BALDI. Non c'è dubbio, la mia obiezione però era un'altra: fra le amministrazioni pubbliche che ancora non si sono dotate di questo strumento interno di controllo dobbiamo annoverare anche la difesa ?

MARTINO DORIGO. Ce l'aveva e l'ha soppresso: lo ha detto prima !

FRANCESCO DE FILIPPIS, *Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento.* La difesa ha un apposito organismo che si chiama ispettorato per il controllo della difesa (ISPEDIFE) che espleta un controllo di tipo tradizionale: quello – per capirci – che si svolgeva nell'ottocento e che si continua ancora ad effettuare. Il Ministero della difesa aveva istituito un comitato di valutazione della spesa che avrebbe dovuto effettuare il controllo di gestione: si trattava di un'iniziativa antesignana, tant'è che nessun'altra amministrazione possedeva qualcosa di analogo.

Quando è intervenuta la legge che lo ha imposto, il comitato di valutazione è entrato in ibernazione; oggi esiste formalmente, ma non effettivamente. Infatti non dispongo dei risultati della sua attività.

GUIDO BALDO BALDI. Lei non li ha ed io la ringrazio per la sua risposta.

FRANCESCO DE FILIPPIS, *Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento.* Volevo solo aggiungere – con il suo permesso, presidente, e facendo appello alla pazienza degli onorevoli deputati – che la Corte è estremamente grata dell'occasione offerta con questa audizione. Per quanto riguarda in particolare la nuova struttura del bilancio, la Corte, in allegato alla relazione sul bilancio della difesa, ha presentato una propria proposta che credo vi sia pervenuta: non sono al corrente di quello che vi è effettivamente trasmesso perché di questa competenza si occupa un altro ufficio della Corte.

La Corte soprattutto desidera che queste occasioni d'incontro si ripetano, in particolare quelle riguardanti la struttura del bilancio. Il collega Manin Carabba, con la sua *équipe*, sta operando una nuova valutazione per fornire al Parlamento una serie di suggerimenti affinché il bilancio possa essere non solo più leggibile al fine delle decisioni politiche, ma soprattutto tale da consentire una valutazione costi-benefici in relazione ai risultati. Il tutto presuppone l'attuazione di un modello organizzativo che è quello delineato dalla riforma Amato-Cassese con il decreto legislativo n. 29: solo in quel modo sarà possibile modificare la struttura del bilancio.

PRESIDENTE. Vorrei ringraziare i nostri ospiti per aver partecipato a questo interessantissimo incontro e dar loro assicurazione dell'utilità del confronto svoltosi. È sicuramente necessario mantenere un rapporto costante perché, come avete visto, abbiamo bisogno di ottenere molti chiarimenti e di disporre di un « filtro » per leggere in modo più competente documenti di bilancio spesso ostici per chi non si intenda della materia.

Prima di concludere, do la parola per un breve intervento al collega Gubetti.

FURIO GUBETTI. Vorrei rivolgere una sola – e spero breve – domanda. Avete fatto un confronto fra il bilancio dell'Arma dei carabinieri e quello delle altre forze armate. Si potrebbe facilmente obiettare che si tratta di un confronto improprio perché la struttura, gli organici, le attrezzature e soprattutto gli obiettivi propri dell'Arma sono diversi e non confrontabili con gli altri. Avete pensato per il futuro di fare confronti tra situazioni omogenee ? Mi riferisco, per esempio, ad un confronto tra il bilancio delle forze armate italiane e quello francese, tedesco o spagnolo.

Ho suggerito questi tre paesi perché sono europei ed hanno un sistema militare analogo al nostro; l'Inghilterra, come è noto, ha invece un esercito professionale.

Occorrerebbe tener presente in questo confronto alcuni indici di efficienza costituiti, ad esempio, dal rapporto tra il numero di addetti militari e civili della marina e le navi militari che si riescono a gestire; si potrebbe, ancora, confrontare quante basi aeree o velivoli si riescono a gestire con un certo numero di addetti.

Sarebbe un confronto molto meno criticabile rispetto a quello operato fra l'Arma dei carabinieri e le altre forze armate, confronto che, per quanto interessante e probabilmente anche correttissimo, coinvolge due realtà diverse. Come dicevano le nostre maestre, non si possono sommare mele e mattoni; cerchiamo allora di confrontare « mattoni » francesi o spagnoli con « mattoni » italiani.

ROBERTO LAVAGNINI. Volevo fare una domanda assolutamente analoga a quella dell'onorevole Gubetti per cui rinuncio ad intervenire.

FRANCESCO DE FILIPPIS, *Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento*. Nel quadro del controllo sulla gestione il momento più complicato, difficile e delicato è la scelta dei parametri. Nella mia qualità di relatore ho approfondito lo studio degli indicatori assunti dalle altre forze armate; di fronte ad alcune mie osservazioni mi è stato immediatamente eccepito che le forze armate prese in considerazione operano in un sistema giuridico ed istituzionale diverso, con una struttura amministrativa non omogenea. Conseguentemente ogni tentativo di assumere indicatori per una comparazione risulta inficiato in partenza dalla estrema eterogeneità sistematica istituzionale. Questo è il motivo per il quale si è ripiegato su un'arma prestigiosa, operante all'interno del nostro paese, sottoposta alle stesse leggi ed ai medesimi regolamenti, che vive nella stessa realtà economico-sociale e quindi può costituire un parametro valido, ma non identico.

Rispetto al problema in questione siamo molto sensibili ed avevamo già tentato la strada – stiamo ancora tentando – di valutare determinati indicatori, ossia i mezzi operativi utilizzati quali aerei, navi ed altri mezzi di assalto, nonché le forze sia operative sia amministrative. Non ho potuto verificare di persona il funzionamento delle forze armate in Germania, ma so che il suo apparato può avvalersi di una struttura civile di supporto di primissimo ordine. È noto che gli uffici pubblici tedeschi funzionano molto meglio di quelli italiani; di conseguenza, essendo l'apparato militare sorretto da una struttura civile efficientissima, il prodotto non può che essere migliore. Nell'apparato di difesa italiano, invece, per tutta una serie di ragioni legislative, amministrative, burocratiche e sindacali è difficile trovare lo stesso supporto. Quindi ogni comparazione risulterebbe in difetto proprio per la inidoneità degli elementi da porre in relazione. Tuttavia la Corte prosegue nella sua attività di ricerca, anche perché l'amministrazione della difesa, a differenza di tante altre entità che operano esclusivamente all'interno, ha valore in quanto possa essere competitiva con similari organismi stranieri; oggi è inimmaginabile che l'Italia possa assumere una posizione isolata sullo scacchiere mondiale, salvo che non sia d'intesa con altri paesi. Se, pertanto, deve operare di comune accordo con altre nazioni dovrebbe anche avere gli stessi standard operativi. Al momento ci accontentiamo di constatare che le altre forze possono raggiungere, eventualmente attraverso riforme legislative, regolamentari, procedimentali ed amministrative, il grado di efficienza raggiunto dall'Arma dei carabinieri.

FURIO GUBETTI. Capisco che il confronto con la Germania può risultare difficile; spero non sia azzardato quello con la Spagna !

FRANCESCO DE FILIPPIS, *Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento*. Si pongono gli stessi problemi.

MARTINO DORIGO. È comunque difficile sostenere che nel rimuovere un carro

armato in sette persone anziché in cinque incida la struttura amministrativa!

FRANCESCO DE FILIPPIS, *Relatore sul Ministero della difesa in sede di relazione annuale al Parlamento.* Nei rapporti che intrattengo con i responsabili della difesa ho constatato che le cause esogene di diseconomie sono riconducibili a tre fattori: lo stato caotico e farraginoso della legislazione; la inadeguatezza dei mezzi finanziari e la carenza di personale specializzato. Nella mia qualità di relatore ho cercato di verificare tale situazione e, in perfetta indipendenza ed imparzialità, ho concluso che alcune fasi interne potrebbero essere migliorate e la gestione finanziaria potrebbe raggiungere livelli ottimali.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente i nostri ospiti per la disponibilità dimostrata ed i colleghi intervenuti all'audizione.

La seduta termina alle 17,10.

PAGINA BIANCA

COMMISSIONE XII

AFFARI SOCIALI

(n. 1)

SEDUTA DI MARTEDÌ 24 OTTOBRE 1995

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

AUDIZIONI DI RAPPRESENTANTI DELLA CORTE DEI CONTI E DEL MINISTERO DELLA SANITÀ AI FINI DELL'ESAME PRELIMINARE DEL BILANCIO A LEGISLAZIONE VIGENTE

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ROBERTO CALDEROLI**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 14,35.

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente.

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.

Sono presenti i consiglieri della Corte dei conti, professor Manin Carabba, presidente di sezione, ed i dottori Carlo Chiappinelli, Franco Turina e Giovanni Palazzi.

L'audizione è stata richiesta dalla Commissione per cercare di comprendere meglio la valenza di alcuni problemi, tra i quali la formazione di residui passivi nei capitoli del bilancio del Ministero della sanità.

Do subito la parola al professor Carabba.

MANIN CARABBA, *Presidente di sezione della Corte dei conti*. Desidero esprimere, anche a nome dei colleghi, in termini non rituali, gratitudine al presidente ed alla Commissione per averci invitato a questo incontro. La nostra attività referente acquista rilievo nella misura in cui viene seguita con attenzione dal Parlamento, che è il nostro punto di riferimento.

Mi limiterò, consapevole dei limiti di tempo a nostra disposizione, a sottolineare che la base della nostra esposizione è costituita dalla relazione annuale della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato, approvata nel mese di giugno di quest'anno. In essa vengono distinte due parti e nella mia esposizione mi atterrò alla stessa distinzione. Da un lato viene esaminato lo stato di previsione del Ministero della sanità, dall'altro esso deve essere valutato in stretta connessione con altri stati di previsione riguardanti la sanità. È essenziale, infatti, il collegamento con gli stati di previsione del Ministero del tesoro, per il fondo sanitario nazionale di parte corrente, e con quelli del Ministero del bilancio per il fondo sanitario in conto capitale. Tale esame si concretizza in un apposito capitolo dedicato al Ministero della sanità nell'ambito della relazione annuale in cui vengono seguite le tecniche di controllo previste per il rendiconto. È in questa sede che si analizza il fenomeno dei residui passivi, sui quali il collega Turina esporrà sinteticamente le valutazioni della Corte dei conti.

Mi sembra che da molti anni – almeno cinque – la Corte inserisca nella relazione un'analisi speciale sulla spesa sanitaria per cercare di misurarsi con alcuni problemi fondamentali e prioritari, come è stato sottolineato nella lettera che ci ha trasmesso il presidente. Il tentativo è quello di analizzare i fenomeni che sono alla base del permanere di un andamento della spesa sanitaria non coerente con le esigenze di contenimento del deficit pubblico, che spesso, a consuntivo, risulta in contraddizione con le previsioni.

L'analisi speciale sulla sanità di quest'anno, relativa al consuntivo del 1994, pone in evidenza un fenomeno che si è registrato anche negli esercizi precedenti; infatti, nonostante l'entrata a regime del nuovo modello di finanziamento previsto dai decreti legislativi nn. 502 del 1992 e 517 del 1993, è stato accertato un sensibile

scostamento dalle previsioni programmatiche. Secondo le stime in possesso dell'amministrazione, la spesa di parte corrente sostenuta dalle USL ammonterebbe provvisoriamente a 94.400 miliardi, somma che appare sostanzialmente coincidente con quella dell'esercizio precedente, in cui si era registrata una contrazione rispetto al 1992. Sostanzialmente ci troviamo di fronte al permanere di un divario tra previsioni programmatiche e andamenti reali.

Un altro fenomeno cui è tradizionalmente rivolta l'attenzione della Corte è quello relativo all'intervento del legislatore per il ripianamento dei debiti pregressi che di per sé rappresentano la prova del formarsi dei disavanzi occulti che poi finiscono per gravare sulla finanza statale.

Il permanere di tali fenomeni spiega la ragione per la quale la Corte non considera esaustivo l'esame dello stato di previsione del ministero ma ritiene far parte dei propri doveri di organo referente al Parlamento inserire un'analisi complessiva della spesa sanitaria. Aggiungo soltanto che per quanto attiene alle funzioni di controllo assegnate alla Corte dei conti, una evoluzione, ancora allo stato nascente, ma che dovrebbe dare i primi risultati entro la fine dell'anno, è quella che prevede un controllo-referto sulle gestioni regionali.

L'articolo 3, comma 5, della legge n. 20 del 1994, con una norma che ha superato il vaglio della Corte costituzionale, che in presenza di numerosi ricorsi delle regioni si è pronunciata con sentenza n. 29 del 1995, ha assegnato alla Corte un controllo con esito di referto sulle gestioni regionali.

Per la prima volta ci stiamo confrontando con un compito di questo genere; lo schema già approvato dalle sezioni riunite del referto sulle gestioni regionali avrà come capitolo forse di maggiore importanza quello sulla spesa sanitaria. In questo modo il complesso delle funzioni di controllo e referenti della Corte in materia sanitaria si completa con la competenza ad esaminare il rendiconto generale dello Stato; la competenza sulle regioni, secondo l'interpretazione data dalla Corte, porta con sé la possibilità di esaminare i risultati della gestione delle aziende sanitarie che, come previsto dal decreto legislativo n. 517, sono sostanzialmente enti regionali. Pertanto, riteniamo che la forma di controllo-referto sulla sanità rappresenti per noi una frontiera importante, considerando che la funzione referente, sancita dalla legge nei confronti non solo del Parlamento nazionale ma anche dei consigli regionali, ci sembra il modo più rispettoso verso le autonomie di esercitare un controllo-collaborazione e non un controllo repressivo-autoritativo. D'altro canto, la vastità del fenomeno e l'importanza delle norme costituzionali sul coordinamento della finanza pubblica (articolo 119 della Costituzione) rendono il nostro lavoro in materia sanitaria di particolare rilievo. In questo senso speriamo di offrire un contributo utile ai lavori del Parlamento e in particolare di questa Commissione.

Il consigliere Chiappinelli svolgerà ora una esposizione sui profili generali della spesa sanitaria, mentre il consigliere Turina si soffermerà sullo stato di previsione del Ministero della sanità.

CARLO CHIAPPINELLI, *Consigliere dell'ufficio relazioni al Parlamento della Corte dei conti.* Signor presidente, in primo luogo mi associo al ringraziamento espresso dal presidente Carabba per l'attenzione rivolta al nostro lavoro attraverso questa audizione. Abbiamo operato una sintesi sia pure rapidissima dei principali spunti critici contenuti nelle recenti relazioni della Corte dei conti in materia sanitaria che possono rivestire un interesse per la Commissione.

Vorrei partire da una premessa che ritengo utile per lo svolgimento delle successive considerazioni ed anche per la migliore comprensione del ruolo svolto dalla Corte dei conti nel settore che il presidente Carabba ha ora ricordato. Con riguardo specifico al settore della spesa sanitaria penso sia necessario ricordare che nei dati del rendiconto generale dello Stato, parificati annualmente dalla Corte e trasmessi al Parlamento per la successiva approvazione, vi è, in riferimento alla

spesa sanitaria corrente, il capitolo 5941, allocato – come è noto – nello stato di previsione del Ministero del tesoro.

Tale capitolo, pure di importo molto cospicuo, isolatamente considerato riveste tuttavia limitata significatività sia in sede programmatica, di allocazione complessiva di risorse pubbliche destinate al settore della sanità, sia al fine correlato e conseguente di verificare a consuntivo l'andamento della spesa. Così come riferito anche dal presidente della Corte nella recente audizione in Parlamento sul bilancio a legislazione vigente, in base alla riforma contenuta nel decreto legislativo n. 502 del 1992 e successive modificazioni, il fondo sanitario nazionale viene a rappresentare – come è noto – una sostanziale integrazione da parte dello Stato alle entrate attribuite direttamente alle regioni; contributi sanitari che prima affluivano al capitolo 3342 dell'entrata.

In tale nuova configurazione, ai fini di una effettiva conoscibilità e definizione delle risorse complessivamente individuate in sede programmatica e di manovra, appare pertanto utile che nei relativi documenti venga ora espressamente indicata la stima prevista per detti contributi; stima che viene a condizionare l'importo stesso delle assegnazioni del fondo sanitario di parte corrente in base all'articolo 12 del decreto legislativo n. 502. Tale esigenza viene confermata anche alla luce dell'articolo 11, comma 19, del testo ora citato, novellato dal decreto legislativo n. 517, in base a cui è prevista una specifica integrazione del fondo sanitario nazionale da quantificarsi in sede di legge finanziaria in ordine all'eventuale differenza del gettito effettivo dei contributi rispetto alla stima prevista.

Nella nuova configurazione del fondo sanitario nazionale appare quindi particolarmente utile che nei documenti programmatici e nelle relazioni tecniche dei documenti di bilancio vengano ora espressamente indicati sia la stima dei contributi previsti per l'anno successivo che l'effettivo gettito registrato a consuntivo, per cui in base alla norma citata lo Stato è tenuto a corrispondere alle regioni la relativa differenza da quantificarsi in sede di legge finanziaria.

Verrebbe in tal modo ad assumere migliore conoscibilità e visibilità per il settore la decisione di bilancio in una considerazione complessiva delle risorse pubbliche destinate al settore, facilitando anche una ricognizione unitaria del fenomeno; peraltro, i contributi sanitari figurano nelle delibere del CIPE e di riparto del fondo sanitario nazionale, ma sembra utile che per le ragioni descritte il Parlamento ne sia ufficialmente edotto in sede di manovra.

Analoghe considerazioni di effettiva conoscibilità dell'andamento della spesa sanitaria si verificano a consuntivo. Come sopra accennato la Corte in sede di verifica del rendiconto generale dello Stato verifica la situazione della posta contabile, capitolo 5941 dello stato di previsione del Ministero del tesoro che ha tuttavia ridotta significatività. Ad esso risultano ovviamente estranei gli andamenti effettivi registrati in sede di spesa sostenuti dagli organi decentrati (USL), che peraltro affluiscono al sistema informativo della programmazione sanitaria.

Ai fini della identificazione dell'effettivo fabbisogno di settore, vanno poi considerati gli importi delle entrate proprie delle USL e della partecipazione delle regioni a statuto speciale.

Delineato in estrema sintesi il quadro di riferimento, va altresì precisato che sul citato capitolo 5941 del Ministero del tesoro incidono anche voci diverse rispetto al grosso dei trasferimenti alle regioni, quali, ad esempio, le assegnazioni dirette alla croce rossa o ad altri enti. In una riconsiderazione complessiva di grande attualità, della struttura del bilancio dello Stato in ordine a cui le sezioni riunite hanno recentemente deliberato e trasmesso uno specifico referto alle Camere, andrebbe, quindi, ulteriormente precisata la configurazione contabile di tale capitolo.

Non può peraltro non registrarsi con soddisfazione il processo già avviato di maggiore trasparenza. La Corte aveva, ad esempio, rilevato la incongruità della allo-

cazione su detto capitolo degli oneri per il ripiano della maggiore spesa registrata nel 1990 (per il 1994 si tratta di oltre 4.000 miliardi), mentre nel disegno di legge relativo al bilancio 1996 appare opportunamente istituito un nuovo capitolo (5859), liberando il capitolo generale 5941 da altri oneri impropri.

Da questa rapida premessa appare evidente la difficoltà per la Corte di riferire al Parlamento a consuntivo sulla base dei soli dati di rendiconto l'effettivo andamento della spesa sanitaria nonché di contribuire maggiormente in sede programmatica di allocazione delle risorse.

Il costante reiterarsi, peraltro, di rilevanti scostamenti dalle previsione programmatiche, con la formazione di oneri latenti e del conseguente continuo reiterarsi di provvedimenti di ripiano, sovente adottati in via di urgenza e difficoltosamente convertiti in legge, ha avuto un impatto fortemente negativo sugli equilibri di bilancio, determinando un inevitabile irrigidirsi delle manovre successive a causa del peso per gli oneri relativi ai ripiani stessi. Nell'analisi speciale citata dal presidente Carabba è contenuta l'indicazione dei capitoli dello stato di previsione del tesoro dove affluiscono distintamente gli oneri per i ripiani degli esercizi precedenti.

Tale fenomeno, che è stato reiteratamente e con preoccupazione segnalato dalla Corte in sede di analisi sulla spesa sanitaria, contenuta nella relazione al rendiconto generale dello Stato, ha sollecitato altresì, in sede di audizione sul bilancio a legislazione vigente, a sottolineare l'esigenza di una quantificazione più realistica delle risorse del fondo sanitario nazionale, proprio per evitare successivi interventi di ripiano, particolarmente gravosi, come si è detto, per il peso dei connessi oneri per interessi e per la complessiva manovrabilità di bilancio.

Il reiterarsi del fenomeno, oltre all'indicato peso sulla finanza statale, ha altresì avuto inevitabilmente un impatto negativo anche sugli equilibri finanziari delle regioni e sui relativi margini di manovrabilità. Al riguardo è imminente la presentazione di un referto delle sezioni riunite della Corte in base alle recenti disposizioni di cui all'articolo 3, commi 4, 5 e 6 della legge n. 20 del 1994, relativo alle gestioni regionali, in cui sarà contenuta una specifica trattazione in ordine all'andamento della spesa sanitaria.

Nella citata analisi contenuta nella relazione sul rendiconto generale per il 1994 la Corte ha comunque già evidenziato il permanere di taluni punti critici che, nell'avvio peraltro non agevole del nuovo modello del Servizio sanitario nazionale, possono rivestire un negativo impatto sugli equilibri finanziari complessivi. Si tratta in primo luogo della programmazione, da lungo tempo sollecitata dalla Corte, che ha trovato, come è noto, una prima forma di attuazione nel piano sanitario nazionale approvato, a circa 15 anni dalla riforma del 1978, con decreto del Presidente della Repubblica del 1° marzo 1994.

Non desidero soffermarmi sulle vicende pregresse, ampiamente riferite nelle relazioni della Corte, quanto piuttosto evidenziare che, pur nel superamento dei profili di stretta legittimità che hanno portato la sezione del controllo ad ammettere il provvedimento alla registrazione, in considerazione del fatto che la fase procedimentale del piano era avvenuta in vigenza delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 502 del 1992 (successivamente modificato dal decreto legislativo n. 517 del 1993), la stessa sezione del controllo ha rilevato positivamente che si trattasse del primo atto di indirizzo a carattere nazionale ma anche esplicitamente affermato che di taluni aspetti problematici dovrà certamente tenersi conto negli aggiustamenti di piano relativi agli anni successivi al 1994, incidendo essi sulla misura della spesa. Si tratta della delibera n. 127 del 1994.

Nel complesso, a parte il superamento dei profili di legittimità, è quindi da considerare, insieme al positivo apprezzamento dell'adozione di un fondamentale atto programmatorio, dopo lunghi anni di inattuazione e quindi di precedenti con cui confrontare i nuovi orientamenti, il permanere di talune zone d'ombra, con partico-

lare riguardo alle ulteriori specifiche prescrizioni introdotte nel decreto legislativo n. 517 del 1993 ed alla insoddisfacente soluzione di alcuni specifici aspetti finanziari.

Anche in relazione a tali nodi, bisogna registrare la preoccupazione per una dinamica della spesa corrente superiore alle previsioni del bilancio che si è registrata, come ha ricordato il presidente Carabba, anche negli ultimi esercizi.

Strettamente correlato al tema di una migliore programmazione appare quello di una corretta definizione del sistema di contabilizzazione della gestione delle nuove aziende, demandata alla legislazione regionale nell'ambito di principi ed indirizzi fissati dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 502 del 1992 e successive modificazioni.

Al riguardo è intervenuto il decreto interministeriale del 15 ottobre 1994 (pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 25 maggio 1995), approvativo di uno schema di bilancio economico delle aziende sanitarie ospedaliere e che conserva in via provvisoria, così come indicato dalla normativa citata, anche la vigente contabilità finanziaria, tenuto conto anche dell'esigenza del consolidamento dei conti pubblici e dell'informatizzazione da finalizzare agli adempimenti previsti dall'articolo 30 della legge n. 468 del 1978.

Pur nella riconosciuta autonomia, pare quindi da salvaguardare l'esigenza espressa anche in sede di controllo di un coordinamento degli indicatori di equilibrio finanziario con quelli di equilibrio economico.

Si tratta in definitiva ancora di una fase di transizione e di primo avvio del processo di regionalizzazione e di aziendalizzazione del Servizio sanitario nazionale, così come delineati dalla riforma. Particolarmente significativa appare al riguardo la cesura, evidenziata anche a livello finanziario, della contabilizzazione differenziata delle cosiddette gestioni-stralcio relative agli esercizi pregressi (articolo 6 della legge n. 724 del 1994), in base alla quale alle nuove aziende non possono essere accollati né direttamente né indirettamente i debiti ed i crediti facenti capo alle gestioni pregresse delle unità sanitarie locali.

Appare quindi opportuno definire il pregresso alla luce dei principi recentemente ribaditi anche dalla Corte costituzionale sia nella sentenza n. 355 dell'agosto del 1993 sia nella più recente sentenza n. 416 del luglio del corrente anno. In tale ottica, un crescente rilievo è stato riconosciuto dalla Corte dei conti alla sede della conferenza Stato-regioni come stanza di compensazione delle istanze centrali e di quelle periferiche, con particolare riguardo, oltre che alla distribuzione territoriale del fondo sanitario nazionale, anche alla verifica dell'effettiva entità dei disavanzi pregressi.

FRANCO TURINA, *Consigliere delegato per il Ministero della sanità della Corte dei conti*. Comincio con una precisazione di tipo metodologico. La presenza di une elevato ammontare di residui passivi nel bilancio del Ministero della sanità si pone come un fenomeno dipendente dagli andamenti riguardanti la gestione della spesa sanitaria e in genere di assistenza, come definita dal tema propostoci, ed è connessa quindi con le attività del solo Ministero della sanità, estraneo in forma diretta a tale gestione.

Il fenomeno dei residui va invece considerato alla luce delle regole contabili proprie di tutti gli altri apparati amministrativi facenti capo ai diversi ministeri.

Ciò premesso è tuttavia innegabile, per quanto riguarda la gestione del solo apparato ministeriale, che un ingente carico di residui si palesa quale sintomo di una non ottimale utilizzazione delle risorse disponibili e di rallentamenti od inerzie non consoni ai compiti di propulsione e di governo affidati dal legislatore all'amministrazione sanitaria statale.

Per rappresentare sinteticamente i più aggiornati dati disponibili a consuntivo, va rilevato che, a partire dal 1991, fino alla conclusione del 1994, l'ammontare dei residui è aumentato (in maniera non certo uniforme) in assoluto da 941 a 1.181 miliardi nei primi due anni, per poi passare a 977 miliardi nel 1993 ed arrivare infine

ai 1.016 miliardi registrati in chiusura del 1994.

Al fine di realizzare una necessaria omogeneità di dati, va altresì avvertito, almeno relativamente ai due bilanci 1993 e 1994, che, a fronte di un aumento graduale degli stanziamenti disponibili, è dato rilevare un corrispondente incremento di formazione dei residui passivi, evidenziato anche dalla circostanza che i risultati della gestione ministeriale non espongono più, a partire dal 1994, le risultanze della spesa delle due rubriche Istituto superiore di sanità e Istituto superiore della prevenzione e sicurezza del lavoro, con la conseguenza che i residui maturati presso i detti organismi, pur permanendo talvolta come importante posta dei conti delle singole amministrazioni, non rendono evidente, nei propri termini effettivi, il progressivo andamento della spesa dell'intero comparto delle amministrazioni sanitarie statali.

Mi spiego meglio, perché forse si tratta di un passaggio poco comprensibile. In passato tutta la spesa del Ministero della sanità era compresa nello stato di previsione: ora invece lo stanziamento relativo all'Istituto superiore di sanità e all'Istituto superiore della prevenzione e sicurezza del lavoro viene trasferito ai bilanci particolari dei due organismi, che rendono un loro conto dal quale risultano i residui. Un raffronto corretto dei dati richiede pertanto piccole operazioni di rettifica.

Per scendere a più concreti riferimenti, raffrontando i dati relativi al 1993 con quelli del 1994, può constatarsi che nel primo dei suddetti esercizi, a fronte di stanziamenti complessivi per 1.657 miliardi, il carico dei residui di competenza è stato di 519 miliardi, con un'incidenza di circa il 31 per cento, mentre nel 1994, a fronte di 1.753 miliardi di stanziamenti, si sono registrati in chiusura di esercizio 492 miliardi di residui, sempre di competenza, con un'incidenza sul totale della spesa ministeriale del 28 per cento.

Come premesso, però, mentre è da rilevare che gli stanziamenti del ministero continuano ad includere nella annuale previsione di spesa le somme necessarie a finanziare i due istituti, i residui relativi ai suddetti nel bilancio ministeriale riguardano soltanto somme non ancora ad essi devolute dal ministero (25 miliardi nel 1994). Le somme non ancora spese o utilizzate ma già disponibili da parte dei due organismi figurano invece soltanto nel conto autonomamente reso dagli stessi.

Poiché nel 1994 dal consuntivo dell'Istituto superiore di sanità e dell'ISPESL risulta una formazione di residui, pari rispettivamente a 40,5 e 14,4 miliardi, per pervenire ad una esposizione omogenea a quella resa nel precedente anno occorre sommare dette somme a quelle del ministero, che portando il totale delle somme impegnate, o non ancora utilizzate, al livello di circa 547 miliardi, determinano una incidenza di tali poste sulla competenza nel valore di oltre il 31 per cento, una quota pressoché pari a quella del precedente anno.

Volendo poi tenere presenti anche i residui provenienti dagli esercizi precedenti al 1994, si rileva che, mentre nel 1993 questi sono risultati pari a 977 miliardi, comprendendovi le somme ancora da pagare dell'Istituto superiore di sanità e dell'ISPESL, ai 1.016 miliardi di residui del ministero per il 1994 vanno aggiunti 86 e 24 miliardi dei due istituti; ciò porta, su base omogenea, il carico effettivo dei residui complessivamente a 1.126 miliardi.

Per quanto riguarda lo smaltimento dei residui – questo è il dato più recente di cui dispone la Corte dei conti – fino alla data del 30 settembre 1995, relativamente al ministero, si sono registrati pagamenti per 87 miliardi su 1.016 miliardi iniziali, mentre per l'Istituto superiore di sanità e l'ISPESL gli stessi pagamenti sono stati pari rispettivamente a 31 e 11 miliardi su 165 miliardi complessivi.

Non emergono pertanto al momento segni di un accentuato dinamismo nei ritmi di smaltimento di dette disponibilità.

Accennerò ora alle ragioni di un altro cospicuo fenomeno, determinate in particolare da motivi specificamente riconducibili alle varie tipologie di spesa, sulle quali – se necessario – riferirà il consigliere Palazzi; occorre distinguere, su un piano ge-

nerale, tra cause imputabili alla normale difficoltà di esaurire nell'arco di singoli esercizi procedimenti di complessità tale da non potersi concludere nel tempo di un anno (un certo ammontare di residui è infatti fisiologico al sistema), da evenienze riconducibili prevalentemente alle difficoltà organizzative presenti nel ministero in una complessa fase di ristrutturazione in corso.

Questo secondo aspetto, emergente da una difficile applicazione, nell'ambito del Ministero della sanità, delle norme della legge n. 421 del 1992, in materia di revisione delle discipline in campo sanitario, ha comportato che sia il successivo decreto legislativo n. 502 del 1993 sia il decreto legislativo n. 266 del 1993, riguardante la riorganizzazione delle strutture del Ministero della sanità, abbiano ricevuto una tardiva ed in gran parte ancora non compiuta attuazione.

A tali cause va aggiunta altresì la ben nota mancata osservanza da parte del ministero delle disposizioni riguardanti la ripartizione delle competenze tra autorità politica ed amministrativa, previste dal decreto legislativo n. 29 del 1993, con una confusione e sovrapposizione di ruoli che rende del tutto confusa, tortuosa e contraddittoria quella individuazione di posizioni che, se intervenuta, avrebbe agevolato, anche in sede di controllo, l'esercizio di compiti in linea puramente concettuale ben delineati dalla legge.

Un solo esempio è sufficiente a dar conto dello stato di difficoltà in cui versa l'amministrazione. Ricordo che l'articolo 2, comma 6, del citato decreto legislativo n. 266 del 1993, ha prescritto che a tre anni dalla sua emanazione, e successivamente con pari cadenza, intervenga una verifica sulla compatibilità della organizzazione del ministero con le esigenze proprie dello stesso, con obbligo per il ministro di riferire alle competenti Commissioni parlamentari.

A tutt'oggi questo adempimento non si è ancora realizzato, non per un possibile ritardo intervenuto, ma perché non è stata nemmeno data attuazione alla riorganizzazione del ministero secondo i principi introdotti dalle normative cui ho fatto cenno.

Sussiste quindi una permanente divaricazione tra disegno normativo previsto, tra l'altro puntualizzato da una intervenuta regolamentazione con il decreto del Presidente della Repubblica del 2 febbraio 1994, n. 196, ed il concreto, operante assetto organizzativo, rilevata più volte non solo dalla Corte, ma altresì dalla Ragioneria centrale per quanto riguarda la coerenza nell'impostazione del bilancio a quelle che dovrebbero essere le definitive strutture, nel frattempo previste in dipartimenti, ancora non funzionalmente operativi. Il Ministero della sanità peraltro continua ad operare con rubriche che corrispondono alle vecchie direzioni generali.

Ciò si è riflesso, come rilevato, nell'esercizio delle competenze di controllo già in sede preventiva (dovendo, come ha detto il presidente Carabba, ancora esaurirsi la fase di primo avvio del controllo sulla gestione introdotto dalla legge n. 20 del 1994), in una frequente cattiva connessione tra centri di responsabilità amministrativa e centri di imputazione della spesa.

Questa difficoltà, offuscando le linearità procedimentali, determina l'accumularsi di ritardi nei singoli adempimenti e spesso il rinvio di utilizzazione di somme che l'annualità delle singole previsioni intenderebbe evitare e che invece si presenta quale negativo permanente dato strutturale della organizzazione ministeriale.

Sulle singole esemplificazioni riguardanti gli aspetti di più rilevante interesse, anche sotto il profilo quantitativo, siamo disponibili ad offrire gli elementi in nostro possesso e i nostri interventi potrebbero essere completati da quello del dottor Palazzi.

Ritengo opportuno esaurire qui la mia esposizione, sottolineando che un certo tecnicismo fa parte del nostro lavoro.

PRESIDENTE. I consiglieri della Corte dei conti hanno illustrato in modo ampio ed esauriente le problematiche relative al bilancio del Ministero della sanità. Con-

stato infatti che non vi sono richieste di chiarimento da parte dei colleghi.

Ringrazio pertanto i nostri ospiti per il contributo fornitoci e sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 15,10, è ripresa alle 15,45.

Audizione di rappresentanti del Ministero della sanità ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente.

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

Ringrazio il dottor Falcitelli, direttore generale del servizio della programmazione sanitaria del Ministero della sanità, e la dottoressa Salatino per la loro presenza. La Commissione è interessata ad acquisire una serie di chiarimenti sui conti della sanità, anche al fine di individuare i correttivi che si rendessero necessari.

NICOLA FALCITELLI, *Direttore generale del servizio della programmazione sanitaria del Ministero della sanità*. Ringrazio la Commissione per l'invito rivoltomi, che rappresenta per me l'occasione per chiarire alcuni aspetti della situazione debitoria del servizio sanitario. Consegno un appunto in ordine alla materia, che potrà risultare utile alla Commissione nel prosieguo dei suoi lavori.

La situazione di disavanzo delle unità sanitarie locali risale al 1991. Fino al 1990, infatti, il servizio sanitario aveva sì presentato dei disavanzi, ma essi erano stati ripianati. Dal 1991, invece, il disavanzo è stato ripianato in parte dallo Stato e in parte dalle regioni (dei 5.700 miliardi di disavanzo accumulati nel corso di tale anno due terzi sono stati coperti dallo Stato ed un terzo dalle regioni).

Il periodo che oggi prendiamo in considerazione è quindi quello corrispondente agli anni 1992, 1993 e 1994 ed in parte al 1995. Nel 1992 il disavanzo ammontava a 3.030 miliardi, anche se bisogna considerare che esso era superiore ma vi fu un rifinanziamento del fondo sanitario di 6 mila miliardi che ne ridusse a tale cifra l'entità.

L'amministrazione centrale ritenne di non dover ripianare la somma di 3.030 miliardi, trattandosi di fondi relativi a spese che essa per legge non doveva più sostenere (1.700 miliardi concernevano infatti beni e servizi e 1.320 miliardi il personale). Il Governo sostenne in sede di Conferenza Stato-regioni che quel disavanzo non poteva essere ripianato, ma aggiunse, su sollecitazione delle regioni, che il ripiano della cifra avrebbe potuto essere preso in considerazione sempre che esse si fossero impegnate a recuperarla negli anni successivi. Questa circostanza non si è però verificata ed i 3.030 miliardi sono rimasti quali disavanzo.

Nel 1993 è stato registrato un disavanzo di 7.110 miliardi, mentre per il 1994 il disavanzo è stato di 6.791 miliardi. Tali cifre risultano dai rendiconti delle unità sanitarie locali. Voi sapete infatti che le USL devono trasmettere ogni trimestre un rendiconto all'amministrazione centrale. Personalmente ritengo che le cifre indicate siano sovradimensionate; per il 1993, infatti, la spesa di 7.110 miliardi è diminuita di circa mille miliardi e quindi è scesa a 6.180 miliardi.

Come è noto, quando è stato presentato il decreto-legge che ha parzialmente risanato debiti per oltre 3 mila miliardi, si era pretesa una dichiarazione da parte delle regioni indicante in maniera esatta il proprio disavanzo per il 1993. Ebbene, da tali dichiarazioni risultano mille miliardi in meno rispetto ai 7.110 miliardi previsti nella rendicontazione. Anche per quanto riguarda il 1994, la spesa è attualmente stimata in 6.791 miliardi, perché non tutte le regioni hanno trasmesso la rendicontazione, mentre in passato la stima era di 7.110 miliardi. Oggi, dopo l'acquisizione di ulteriori rendiconti da parte delle regioni, la spesa è diminuita a 6.180 miliardi. Se per il 1994 si dovesse verificare quello che è accaduto per il 1993, la spesa si ridurrebbe ulteriormente. Comunque, le cifre

complete del disavanzo relativo al 1992, 1993 e 1994 sono rispettivamente 3.030, 6.180 e 6.791 miliardi per un totale di oltre 16 mila miliardi di disavanzo delle USL.

Ci si chiede come far fronte a tale situazione, che comprende anche il 1992, mai preso prima d'ora in considerazione dall'amministrazione centrale. Si ritiene di provvedere da una parte con 3.480 miliardi, già previsti in un apposito decreto-legge, dall'altra parte con 700 miliardi, individuati nella prossima legge finanziaria, come quote interessi da pagare da parte dello Stato. Ciò significa che il Governo si impegna a ripianare debiti per 9.500 miliardi; se dai 16 mila miliardi sottraiamo i 9.500 miliardi, supponendo che queste cifre non diminuiscano – al riguardo ho molti dubbi – resterebbe ancora un debito di 6.500 miliardi. Voglio precisare che il disavanzo è costituito, dal nostro punto di vista, non tanto e non più da una sottostima del fondo sanitario nazionale, come si è verificato fino agli anni 1990-1991, ma dalla impossibilità da parte delle regioni di attivare meccanismi di risparmio – non voglio dire di eliminazione di sprechi – sulle attività proprie.

Relativamente al 1995, come sapete, le regioni prevedono 5 mila miliardi di disavanzo, di cui mille miliardi per la spesa farmaceutica e 4 mila miliardi per la fornitura di beni e servizi. Le regioni, infatti, sostengono che la spesa farmaceutica nel 1995 sarà superiore di mille miliardi rispetto ai 2 mila previsti per la prestazione di beni e servizi. Poiché le regioni non possono avere, o ritengono di non poter ridurre, determinati beni e servizi, per quel famoso 18 per cento in meno previsto nella legge finanziaria, hanno previsto lo scorso anno una spesa superiore di 4 mila miliardi. Pertanto, il disavanzo delle regioni ammonta a 5 mila miliardi.

Riteniamo che i bisogni farmaceutici subiranno un incremento dal punto di vista della spesa per il 1995 rispetto ai 9 mila miliardi previsti; anche se non si tratterà di mille miliardi, la maggiore spesa sarà sostenuta dall'amministrazione centrale.

Per quanto riguarda la spesa relativa a beni e servizi, non riteniamo che possa essere presa in considerazione, perché la legge finanziaria dell'anno scorso aveva previsto una loro riduzione del 18 per cento; peraltro, l'ammontare del finanziamento concesso alle regioni è stato lo stesso del 1994, maggiorato del tasso di inflazione. Anche non prendendo in considerazione la diminuzione del 18 per cento, che pure le regioni dovevano rispettare, perché prevista in una legge, voglio ribadire che sono stati attribuiti specifici finanziamenti per le spese effettuate nel 1994, maggiorate del tasso di inflazione. Senza nessuna iniziativa, né a favore né contro la prestazione di beni e servizi, il dato finale doveva essere in pareggio e invece la spesa ammonta a 4 mila miliardi.

Come ho già detto, non si può più parlare di sottostima del fondo sanitario nazionale, perché dal 1992-1993 ad oggi le regioni sono state finanziate per quota capitaria, corrispondente ai livelli dei fondi di assistenza. Pur con tutte le manovre finanziarie varate negli ultimi due anni, la quota capitaria, fissata nel piano sanitario nazionale triennale 1994-1996, è stata sempre rispettata dall'amministrazione centrale. Ricordo che la quota capitaria è stata individuata dalle regioni d'intesa con le amministrazioni centrali; non si è trattato di un'imposizione, poiché – come è noto – lo stesso piano sanitario è approvato d'intesa con le parti interessate. Se tale intesa è stata raggiunta significa che quelle quote sono state ritenute sufficienti; significa anche che in sede di conferenza Stato-regioni quest'ultime hanno ritenuto la ripartizione del fondo per il 1995 congrua. Non è un caso che il disavanzo relativo al 1995 non riguardi spese di attività, ma aspetti legati da una parte alla spesa farmaceutica, per la quale le regioni sono responsabili peraltro non totalmente, dall'altra parte alla prestazione di beni e servizi. Le regioni si giustificano appellandosi al fatto che la norma non sarebbe attuabile, ma non hanno avanzato obiezioni sul finanziamento ottenuto.

La quota capitaria individuata nel piano non tiene conto della media delle at-

tività assistenziali svolte nell'ambito delle regioni; nell'intesa, infatti, sono state individuate le diverse spese assistenziali e sanitarie delle varie regioni. È stato tra l'altro assunto come parametro, di comune intesa, la spesa sanitaria della Lombardia, perché si è ritenuto che tale regione presti un'attività assistenziale soddisfacente e presenti una situazione organizzativa tali da consentire un certo tipo di confronto.

Il piano sanitario prevedeva l'espletamento di una verifica della quota capitaria per singoli livelli di assistenza o nel complesso di tali livelli, tant'è che è stato costituito, nell'ambito della conferenza Stato-regioni, un gruppo di lavoro per individuare il tipo di informazione che le regioni devono trasmettere per consentire un monitoraggio della spesa e dei livelli di assistenza.

Siamo alla fine del 1995 e tale gruppo (amministrazione centrale-regioni, Ministeri del tesoro e della sanità, conferenza Stato-regioni) non è stato in grado di arrivare ad una conclusione, perché non tutte le regioni hanno trasmesso le informazioni che si erano impegnate ad indicare. Oggi infatti possiamo sostenere che non esiste una verifica completa della situazione; tuttavia, sulla base delle indicazioni pervenuteci dalle regioni che hanno trasmesso le informazioni relative al 1993-1994, abbiamo effettuato un raffronto tra la spesa effettivamente sostenuta dalle regioni e la quota capitaria stabilita dal fondo sanitario nazionale.

Sono poche le regioni che si discostano, e per motivi giustificabili, dalle indicazioni di spesa. Quelle che si discostano sono quelle che hanno fruito fino a quest'anno delle quota integrativa riservata agli enti locali con una organizzazione assistenziale più costosa di quella presa a modello per l'individuazione della quota capitaria.

Tutto ciò è avvenuto in assenza di qualsiasi provvedimento che tutti saremmo stati tenuti ad assumere in ottemperanza alle disposizioni di legge. Mi riferisco agli interventi indicati dalle leggi finanziarie degli ultimi due anni, volti ad evitare ulteriori disavanzi delle regioni e delle unità sanitarie locali e non a prevedere una riduzione della spesa sanitaria. Mi riferisco alla chiusura degli ospedali con un numero di letti inferiore al limite previsto o ad altre misure di razionalizzazione della spesa.

Riteniamo che l'attuale situazione possa e debba essere migliorata, essendo mutate le condizioni rispetto al passato. Nelle regioni siamo in presenza di governi di legislatura e non più di giunte dalla vita limitata e che difficilmente riuscivano ad assumere certe decisioni. Inoltre la Corte costituzionale, con sentenza n. 416 del 1995, relativa a ricorsi di alcune regioni, ha sostenuto con chiarezza che l'amministrazione centrale è tenuta a ripianare i disavanzi discendenti da propri provvedimenti; quelli derivanti da azioni o da mancate azioni delle regioni ricadono invece sotto la responsabilità di queste ultime. Questa situazione di chiarezza dovrebbe portare, a mio parere, ad una condizione di equilibrio la spesa sanitaria.

PAOLO POLENTA. La ringrazio, dottor Falcitelli, per la sua esauriente illustrazione, in ordine alla quale desidero due chiarimenti.

Lei ha affermato che il disavanzo degli ultimi anni non deve più essere imputato ad una sottostima del fondo sanitario, in quanto l'identificazione della quota capitaria è avvenuta di intesa con le regioni. Ebbene, non potrebbe essere che tale intesa abbia alla base valutazioni erronee? Il fatto che vi sia stato un'intesa tra Governo centrale e regioni nella definizione del finanziamento non è sufficiente a dimostrare che esso sia adeguato. Vanno quindi scavate le motivazioni che hanno in realtà portato ad un disavanzo. Una è certamente da ricercarsi, come lei ha opportunamente rilevato, nella mancata adozione degli interventi di razionalizzazione del sistema indicati da alcune leggi finanziarie.

La seconda puntualizzazione che le chiedo è relativa al disavanzo prevedibile per il 1995 in relazione alla quota riguardante beni e servizi (4.000 miliardi). Vorrei sapere se l'aumento dei fondi rapportato al tasso di inflazione abbia tenuto conto del tasso reale o di quello presunto

e se esistano valutazioni del ministero circa le ragioni che hanno portato a questo notevole incremento della spesa per beni e servizi.

MARETTA SCOCA. Ricollegandomi a quanto testé chiesto dal collega Polenta, vorrei sapere quale sia la situazione della prevista razionalizzazione dei servizi sanitari e che cosa si ipotizzi di fare a breve e medio termine per la soluzione di questo problema.

ANTONIO SAIA. Sembra che l'Italia sia statisticamente agli ultimi posti tra i paesi europei per la spesa sanitaria. Domando pertanto: quando si parla nel nostro paese di spesa sanitaria e si compiono questi raffronti, ci si riferisce (prendiamo ad esempio l'anno 1995 per il quale sono previsti 5.000 miliardi di disavanzo) alla spesa stabilita per il fondo sanitario dalla conferenza Stato-regioni o a quella effettivamente sostenuta dal complesso delle regioni e delle unità sanitarie locali italiane?

Nella prima ipotesi, quella della spesa stimata in bilancio, il disavanzo di 5.000 miliardi avrebbe una sua spiegazione nella sottostima dei bisogni esistenti. Sarebbe però grave che, nonostante i 5.000 miliardi di disavanzo, fossimo ancora agli ultimi posti in Europa. Ed a questo giudizio si dovrebbe aggiungere l'aggravante delle distorsioni presenti nella spesa sanitaria.

ALFONSINA RINALDI. Vorrei riproporre in questi termini la domanda testé posta dal collega Saia: negli ultimi cinque anni la spesa sanitaria italiana è diminuita rispetto al PIL?

Mi interessa registrare questo dato, perché, pur essendo vero che la volontà del legislatore è stata quella di mettere progressivamente sotto controllo la spesa, è opportuno conoscerne l'andamento rispetto al prodotto interno lordo ed in rapporto alla situazione esistente in altri paesi in cui il deficit pubblico non è analogo al nostro.

Questa Commissione ha unanimemente condiviso l'opportunità che le regioni certificassero le proprie spese in relazione ai debiti pregressi, ritenendo che un riscontro fosse necessario per la trasparenza della spesa pubblica. Vorrei però tornare sull'aspetto della sottostima del fabbisogno, che lei ha indicato, dottor Falcitelli, come un elemento che avrebbe progressivamente perso peso nel corso degli anni. A questa sua affermazione, ed al quesito che le ha rivolto l'onorevole Polenta, vorrei aggiungere due riflessioni. Lei ha fatto riferimento all'ultima sentenza della Corte costituzionale, ma vorrei sottolineare che la stessa Corte in una sua precedente pronuncia ha affermato – secondo me correttamente – che alla giusta responsabilizzazione delle regioni devono corrispondere adeguati strumenti e la possibilità di utilizzarli per conseguire il pareggio di bilancio previsto dalla nuova normativa. Rispetto alle indicazioni della Corte, alcune regioni, sulla base di prove documentali, hanno sollevato il problema della spesa sanitaria relativa al 1995, con riferimento a quanto la legge finanziaria di tale anno abbia realmente messo le regioni in condizione di conseguire il pareggio. Al riguardo vorrei rilevare che la sentenza della Corte non afferma soltanto l'obbligo della responsabilità delle regioni, ma anche il dovere di fornire agli enti locali i mezzi per conseguire il pareggio.

Al pronunciamento della Corte costituzionale è seguito quello della Corte dei conti che nella sua relazione triennale 1992-1994, ed anche in quella per il 1995, si è interrogata sulla possibilità di raggiungere il pareggio per l'anno in corso. La Corte costituzionale, le regioni ed anche la Corte dei conti mettono in dubbio, proprio in ordine alla prestazione di beni e servizi, la possibilità di raggiungere il pareggio, perché gli enti locali non hanno gli strumenti per conseguire gli obiettivi fissati nella legge finanziaria per il 1995.

Queste sono le ragioni che ci hanno indotto oggi ad approvare all'unanimità in Assemblea un ordine del giorno con il quale chiediamo al Governo di farsi carico, sulla base di idonea documentazione, dell'eventuale deficit del 1995.

Mi preme sottolineare che non esiste soltanto la versione del ministero, che pe-

raltro giustamente lei è tenuto a sostenere; per approfondire il problema, infatti, abbiamo previsto di incontrare (non è stato ancora possibile) anche i rappresentanti delle regioni. Sul problema tuttavia si sono già pronunciate la Corte costituzionale e la Corte dei conti.

Personalmente ritengo che l'obiettivo del contenimento della spesa relativa a beni e servizi – su quella sanitaria mi sembra che il dibattito si stia avviando verso una soluzione positiva – sia difficilmente conseguibile, non solo perché la legge finanziaria fa riferimento al tasso di inflazione programmato e non a quello reale, ma perché le spese hanno superato anche il tasso di inflazione reale, raggiungendo i costi fissi il 10-11 per cento. Questa è una delle ragioni del possibile « splafonamento » della spesa, ma un'altra ragione è insita nella stessalegge finanziaria del 1995. Al riguardo voglio citare l'esempio dell'Emilia-Romagna, la regione dalla quale provengo, che ha tentato, con l'approvazione di piani sanitari, di porre sotto controllo la spesa di beni e servizi. Attraverso una serie di misure innovative, infatti, essa ha realizzato un piccolo risparmio del 5 per cento per il 1994, ma successivamente la legge finanziaria del 1995, introducendo il vincolo generale del 18 per cento, l'ha penalizzata, in quanto ora il risparmio chiesto all'Emilia-Romagna non è più del 18 per cento, ma del 23 per cento. Questo dimostra la difficoltà di conseguire determinati obiettivi, soprattutto quando la percentuale di minor spesa da rispettare è del 16 per cento e sarà del 17 per cento nel prossimo anno.

Ritengo pertanto che la soluzione di questi problemi debba essere coerente con quanto sottolineato dalla Corte dei conti.

Un'altra iniziativa per rendere più trasparente ed equa la distribuzione dei fondi pubblici, che non può essere valutata soltanto sul fronte delle entrate, è quella di considerare la quota cosiddetta quota pesata senza più riferirsi soltanto alla quota capitaria.

Sappiamo che i lavori del comitato tecnico, costituito presso la conferenza Stato-regioni, sono ancora in fase istruttoria; capisco peraltro le difficoltà di giungere ad una proposta, anche sperimentale e parziale, per avviare un processo di maggiore trasparenza ed equità nella distribuzione dei fondi.

Vorrei sapere se il ministro ed il Governo hanno intenzione di promuovere un'azione che vada nel senso da me auspicato, unificando punti di partenza diversi, che effettivamente esistono nel paese, per ricondurli, almeno in via sperimentale e parziale, alla quota pesata, maggiormente trasparente e più rispondente ai servizi realmente prestati.

FLAVIO DEVETAG. La mia prima considerazione riguarda il *trend* del debito della sanità pubblica italiana, il quale rimane abbastanza costante, visto che dal 1992 al 1994 il disavanzo è stato di 16 mila miliardi, cioè di circa 5 mila miliardi annui. Non so peraltro se tali cifre corrispondano esattamente alle esigenze della nostra sanità, se cioè questo settore abbia bisogno effettivamente di 5 mila miliardi in più per funzionare in modo decoroso.

Se non ho capito male, lei ha detto che il deficit relativo alla prestazione di beni e servizi dipende dal fatto che alcune regioni rendono prestazioni superiori e che necessitano di maggiori fondi rispetto a quelli assegnati; se così fosse, vorrei sapere quali sono queste regioni.

Vorrei altresì sapere se la soppressione di ospedali con meno di 120 posti letto, una volta portato il limite posti a 5,5 ogni mille abitanti, sia una misura capace di restituire efficienza ed efficacia alla sanità su tutto il territorio nazionale, comprese le zone montane, quelle svantaggiate e le isole.

Se lo Stato non si prefigge di ripianare i debiti delle USL, il disavanzo darà luogo ad interessi passivi che peseranno ulteriormente sul bilancio delle regioni e questo creerà una spirale perversa perchè alcune regioni, pur ricevendo lo stesso finanziamento per il settore sanitario, consumeranno gran parte dei loro proventi per pagare, come ha sottolineato in un'altra occasione l'onorevole Castellaneta, i

fornitori che da molto tempo attendono di essere liquidati.

SERGIO CASTELLANETA. Vorrei conoscere la sorte dei fondi previsti dall'articolo 20 della legge n. 67 finanziaria per il 1988, visto che non sono state realizzate opere infrastrutturali. Le regioni continuano infatti ad avere debiti che condizionano l'azione degli assessori e costituiscono un alibi; la razionalizzazione delle strutture ospedaliere (il limite dei 120 posti letto) ad esempio non è stata attuata nella regione Liguria (una realtà che conosco bene).

Non credo che la spesa possa diminuire grazie a risparmi di questo tipo. Chiedo pertanto quanta parte dei 30 mila miliardi previsti dall'articolo 20 della legge n. 67 del 1988 sia stata spesa. Infatti non sono state realizzate opere ed oggi vi è più necessità di chiudere strutture che di edificarne nuove. Si potrebbero usare quelle esistenti: non so se questo sia possibile da un punto di vista tecnico.

VALERIO MIGNONE. Vorrei sapere dal dottor Falcitelli se esista presso il Ministero della sanità un osservatorio con il compito di monitorare la spesa sanitaria di ogni singola regione e la qualità delle prestazioni sanitarie. Se tale organismo non esistesse, chiedo al dottor Falcitelli se non ritenga opportuno che una struttura di tal genere venga attivata.

Vorrei inoltre sapere quali siano le regioni che non hanno inoltrato il rendiconto della spesa del 1994.

NICOLA FALCITELLI, *Direttore generale del servizio della programmazione sanitaria del Ministero della sanità*. Desidero innanzi tutto chiarire che la mia esposizione non ha voluto essere contraria alle regioni. I rappresentanti regionali possono confermare che noi lavoriamo giorno dopo giorno di intesa con esse.

Vorrei anche fare, se mi è consentito, una considerazione personale: sono un regionalista convinto, ma asserisco che la famosa riduzione del 16 per cento relativa alla spesa per beni e servizi – pur essendo certo che, come ha ben chiarito la Corte costituzionale, si tratta di una misura che Parlamento e Governo erano nel pieno potere di assumere – è stata un incidente di percorso. Sostengo questa opinione perché, avendo conferito i decreti legislativi n. 502 del 1992 e n. 517 del 1993 responsabilità massima alle regioni in materia di organizzazione dei servizi, esse hanno facoltà di organizzarsi in modo diversificato.

Ammettiamo che il Servizio sanitario nazionale offra prestazioni a tre o a quattro stelle: ebbene, la regione che voglia un servizio con una o due stelle in più dovrebbe essere lasciata libera di provvedervi purché non pretenda che sia la collettività nazionale a pagarlo.

Fatto questo chiarimento, desidero rilevare che può effettivamente esservi stata una valutazione erronea alla base dell'intesa che ha fissato le quote capitarie per i livelli di assistenza, ma che proprio per questo era stata prevista l'effettuazione di una verifica. Ebbene, a verifica effettuata (anche se non completamente) questa valutazione erronea non è dimostrata: infatti, a fronte di una previsione di spesa pro-capite di 1 milione 525 mila lire per il 1993, le regioni (quelle che hanno fornito i dati) hanno indicato una spesa realmente sostenuta pari ad 1 milione 604 mila lire. La differenza quindi non raggiunge le 100 lire. Inoltre, le regioni che hanno speso di più sono quelle che hanno beneficiato del fondo di riequilibrio, perché già si sapeva che la loro spesa sarebbe stata superiore. Analogo discorso vale per il 1994.

Il finanziamento era dunque adeguato. Occorre però che l'intero impianto del nuovo ordinamento della sanità cammini. Non è possibile che un pezzo di esso vada avanti ed altri pezzi restino indietro, pena il non completo conseguimento del risultato voluto.

Le regioni hanno incontrato concrete difficoltà nell'attivazione di tutti gli interventi previsti dai decreti legislativi n. 502 del 1992 e n. 517 del 1993. Registriamo pertanto un anno e mezzo di ritardo nell'attuazione del nuovo ordinamento, che avrebbe dovuto entrare in vigore dall'inizio del 1993.

Quali sono le previsioni per il 1995 ? Il disavanzo che le regioni dichiarano di dover affrontare per tale anno è di 5.000 miliardi e riguarda due voci, la spesa farmaceutica e quella per beni e servizi.

Come ho detto prima, per la spesa farmaceutica si prevede effettivamente un disavanzo. Essa è tenuta sotto monitoraggio costante e l'amministrazione centrale provvederà al necessario ripiano.

Temiamo invece che il disavanzo di 4.000 miliardi indicato per i beni ed i servizi esista invece oggi solo sulla carta. Infatti, la riduzione dei finanziamenti relativi a tale voce in realtà non vi è stata, anche se bisogna rilevare che l'aumento della previsione di spesa è stato rapportato al tasso di inflazione programmato e non a quello reale.

Le riduzioni del 18 e del 16 per cento si riferivano peraltro alla spesa per il 1993 e non a quella per il 1994, anno in cui le regioni avrebbero dovuto diminuire dell'11 per cento l'impegno economico concernente i beni ed i servizi. Se teniamo conto del complesso di questi dati, quindi, il finanziamento relativo ai beni ed ai servizi per il 1995 dovrebbe risultare a nostro parere sufficiente. Non disponiamo tuttavia di dati che ci consentano di affermare in maniera categorica che ciò sia vero, ma desumiamo la nostra convinzione dalle indicazioni che ci pervengono da alcune aziende ospedaliere e da alcune unità sanitarie locali.

MARIA CELESTE NARDINI. Vi è stata però anche una riduzione delle prestazioni e della qualità dei servizi.

NICOLA FALCITELLI, *Direttore generale del servizio della programmazione sanitaria del Ministero della sanità*. Può darsi, bisogna vedere di quali prestazioni si parla.

Certo, dobbiamo considerare che le regioni si trascinano il disavanzo degli anni 1992, 1993 e 1994 e che quindi, in mancanza di interventi, ma solo per effetto di tale trascinamento, potrà esservi un disavanzo per il 1995.

In ordine alla razionalizzazione dei servizi sanitari, pensiamo che si possa recuperare il tempo perduto (circa due anni) al fine di completare il ragionamento avviato con l'approvazione dei decreti legislativi n. 502 del 1992 e n. 517 del 1993. Riteniamo che a metà del 1996 il nuovo Servizio sanitario nazionale possa essere pienamente applicato.

Quanto al rapporto tra fondo sanitario e PIL, ritengo che ci si debba più propriamente riferire al rapporto tra prodotto interno lordo e spesa effettiva per la sanità. Debbo dire che la spesa sanitaria in quest'ultimo periodo è stata quasi costante nei confronti del PIL (5,5-6 per cento).

È vero che la Corte costituzionale ha emanato anche una sentenza nella quale afferma che le regioni devono essere poste nelle condizioni di operare. Attualmente, gli strumenti di intervento sono quelli offerti dalla legislazione nazionale e cioè i decreti legislativi nn. 502 del 1992 e 517 del 1993. Gli strumenti offerti dalle leggi finanziarie, compresa quella per il 1996, non prevedono riduzioni di spesa per le regioni, ma indicano modalità di contenimento della spesa stessa per evitare la formazione di un ulteriore disavanzo; tali strumenti – voglio ribadirlo – non sono quindi finalizzati a limitare di per sé la spesa sanitaria. Altri strumenti devono essere recuperati nell'ambito della potestà delle regioni che possono legiferare in materia sanitaria.

Per quanto riguarda la spesa relativa a beni e servizi e la difficoltà di ottenere le percentuali di riduzione previste dalla legge finanziaria dell'anno scorso, devo far presente che quelle riduzioni sono valide a livello regionale, nel senso che in ciascun ambito regionale deve essere operata la riduzione indicata, ma internamente a tale ambito possono esistere differenziazioni tra azienda USL e azienda ospedaliera. Con un piano regionale si può benissimo – gli ultimi provvedimenti legislativi adottati dal Governo ne sono una dimostrazione – prevedere che ad una USL o ad un'azienda venga chiesta una riduzione anche superiore al 18 per cento e ad un'altra struttura non venga chiesto nulla, purché nel-

l'ambito della regione la riduzione sia pari al 18 per cento.

Per quanto concerne la distribuzione del fondo sanitario, in particolare per quanto riguarda la cosiddetta quota pesata, mi piace ricordare in questa sede che fino al 1993 la ripartizione del fondo si basava proprio sulla quota pesata. Attraverso l'iniziativa parlamentare che ha portato ai decreti legislativi nn. 502 e 517, che hanno stabilito i criteri di riparto del fondo, essa è stata abolita ed è stata introdotta la quota individuale.

Il Ministero della sanità è sempre stato favorevole alla quota pesata, perché presenta elementi sufficienti a far sì che la spesa sanitaria sia diversa a seconda, quanto meno, dell'età dei soggetti (le persone anziane « pesano » certamente di più di un adulto di età media). Il ministero si è adoperato per modificare la quota sanitaria, tant'è che proprio oggi, contemporaneamente a questa audizione, gli assessori regionali alla sanità stanno discutendo questo aspetto del problema per verificare se sia possibile individuare, come è stato suggerito, già a partire dal 1996, una quota del fondo sanitario determinata in ragione della popolazione.

È stato affermato che il settore della sanità ha bisogno di 5 mila miliardi in più ogni anno: può darsi che ciò sia vero; in effetti però tutti gli anni il fondo sanitario è aumentato, tant'è che lo stanziamento per il 1996 è superiore a quello dell'anno precedente. Quando infatti il Parlamento esaminerà la nuova legge finanziaria constaterà che sono stati previsti circa 4 mila miliardi in più rispetto all'anno passato, comprensivi anche della quota relativa al tasso di inflazione. Questo significa che non vi sarà una riduzione delle prestazioni assistenziali e che l'intendimento del ministero è quello di mantenerne gli attuali livelli. Mi è stato chiesto se l'aumento della spesa per beni e servizi discenda da prestazioni superiori o da una migliore organizzazione sanitaria. Ritengo che una diversa organizzazione – non voglio dire migliore o peggiore – possa comportare una diminuzione della spesa.

È stato posto il problema della razionalizzazione dell'assistenza sanitaria e se questa misura possa avere la stessa efficacia su tutto il territorio nazionale. Poc'anzi ho fatto riferimento alla responsabilità piena delle regioni, perché abbiamo la necessità di garantire a tutti i cittadini – questo aspetto deve essere verificato anche dalla amministrazione centrale – buoni livelli di assistenza. Dev'essere verificata quindi non soltanto la prestazione, ma anche la sua qualità, mentre, fino ad oggi, non è stato effettuato un monitoraggio sulla qualità del servizio in rapporto alla spesa.

I decreti legislativi nn. 502 e 517 avevano previsto la individuazione di indicatori di qualità; è stata raggiunta un'intesa fra lo Stato e le regioni ed essi sono stati fissati, ma le procedure attuative purtroppo comportano ritardi. Il provvedimento comunque è stato già registrato dalla Corte dei conti e nei prossimi giorni verrà pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*; attraverso tali indicatori avremo effettivamente la possibilità di verificare la qualità di ogni singola prestazione assistenziale rispetto alla spesa.

È stato chiesto l'impegno dello Stato a ripianare i debiti pregressi; certamente essi devono essere risanati con urgenza, altrimenti daranno vita ad ulteriori interessi che non graveranno sul servizio sanitario ma sulla collettività in genere, perché gli interessi sulle situazioni debitorie – come sapete – sono considerati a parte e non incidono sulla spesa sanitaria nel suo complesso.

Sono stati chiesti chiarimenti sui fondi previsti dall'articolo 20 della legge n.67 del 1988, che prevedeva 30 mila miliardi di investimenti nel settore sanitaria sulla base di un programma pluriennale che stanziava per il primo triennio 10 mila miliardi. Tale articolo tuttavia prevede anche che il secondo piano triennale non possa essere attivato fino a quando non si sia concluso il precedente. Ebbene, oggi i fondi disponibili ammontano a più di 6 mila miliardi, ma sono stati spesi o impegnati per attività in corso soltanto 3.500 miliardi.

Occorrerebbe molto tempo per spiegare i motivi di tale ritardo; posso tuttavia affermare che l'amministrazione centrale per un certo periodo di tempo si è occupata della verifica dei progetti, ma la situazione non si è cambiata. Questo significa che esistono difficoltà oggettive di cui potremo discutere in un'altra occasione.

Vorrei ora rivolgere una preghiera alla Commissione. Per cercare di esercitare una certa pressione per la soluzione di questi problemi, l'amministrazione centrale ha proposto un decreto-legge per limitare lo spazio di tempo disponibile per il compimento degli atti. In questo primo triennio alcune regioni hanno infatti speso l'intero stanziamento, ma non possono attingere al successivo se non si conclude il procedimento relativo al primo triennio. Per questo è necessario un decreto-legge che preveda la conclusione della procedura da parte delle regioni ancora inadempienti, entro un determinato periodo di tempo. Abbiamo suggerito un termine di 240 giorni...

ANTONIO SAIA. Questa mattina l'Assemblea della Camera ha approvato il decreto-legge n. 409, contenente tale disposizione.

NICOLA FALCITELLI, *Direttore generale del servizio della programmazione sanitaria del Ministero della sanità*. Tra l'altro il termine di 240 giorni era previsto in un decreto-legge precedente e la data di scadenza era il 5 ottobre 1995. Il termine è stato mantenuto in sede di reiterazione del decreto, ma ovviamente posticipato, se non sbaglio, al marzo 1996. Mi auguro che tale data non venga più modificata, altrimenti non riusciremo ad attivare il secondo triennio e soprattutto a completare le attività già iniziate che resterebbero incompiute; in tal caso incorreremmo in un'altra commissione d'inchiesta.

PRESIDENTE. Voglio esprimere una considerazione molto generica e poco tecnica sull'entità dei finanziamenti. L'Italia spende poco rispetto ad altri paesi: sono gli altri che sprecano o siamo noi che sottostimiamo il fabbisogno?

NICOLA FALCITELLI, *Direttore generale del servizio della programmazione sanitaria del Ministero della sanità*. L'Italia spende poco rispetto ad altri paesi perché vi è una considerevole partecipazione dei cittadini alla spesa concernente alcune prestazioni specialistiche ed alle prestazioni farmaceutiche. Se si dovesse quindi aggiungere alla spesa pubblica l'esborso proveniente dalla partecipazione dei cittadini, si raggiungerebbero cifre pari a quelle impiegate da altri paesi.

PRESIDENTE. La ringrazio anche per la sua chiarezza, dottor Falcitelli.

La seduta termina alle 16,45.

COMMISSIONI RIUNITE

BILANCIO (V) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (5ª) DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

(n. 1)

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 LUGLIO 1996

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

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI, GIUSEPPE CARBONE

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

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,15.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La crescita del saldo negativo del bilancio di competenza (per la prima volta da molti anni superiore in valore assoluto al fabbisogno del settore statale) e l'andamento del bilancio di cassa solo in apparenza meno sfavorevole, in quanto determinato sia nella parte corrente che nei programmi di spesa in conto capitale anche da rinvii di pagamenti, segnalano un potenziale rischio di andamenti negativi dei conti dello Stato per gli anni successivi. Confermano tale valutazione il forte incremento dei residui passivi, che nel 1995 hanno superato i 154.000 miliardi (contro i 131.600 del 1994), e la notevole incidenza su di essi di somme ad elevata spendibilità.

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

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

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

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

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

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

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

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

Gli incassi tributari del settore statale sono aumentati nel 1995 di quasi 39.000 miliardi con un incremento del 9,5 per cento (contro una diminuzione del 3,6 per cento nel 1994); pur rimanendo nettamente al di sotto delle proiezioni programmatiche.

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

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

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

per cento per la spesa al netto degli interessi.

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

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

I positivi risultati segnalati anche dai dati della contabilità nazionale sono stati conseguiti in un anno che, a partire dall'ultimo trimestre, mostrava segni evidenti di rallentamento dell'attività economica, in un contesto europeo già nel pieno di un ciclo congiunturale sfavorevole.

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

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

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

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

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

Quanto ai primi – che attengono principalmente al settore previdenziale e sanitario, al pubblico impiego e al contenimento dei trasferimenti agli enti territoriali e agli enti esterni al settore statale – le maggiori perplessità si riferivano alle incertezze sugli esisti del complesso disegno che prevedeva il trasferimento di competenze settoriali e l'attribuzione di maggiore responsabilità finanziaria a regioni ed enti locali nonché la drastica riduzione dei trasferimenti dal bilancio statale (parzialmente compensati da forme di compartecipazione ai tributi erariali e dall'attivazione di un fondo perequativo). Osservava la Corte che in assenza di una ponderata valutazione degli equilibri di bilancio e dell'apporto delle entrate proprie degli enti locali, il taglio delle risorse trasferite dal bilancio dello Stato poteva tradursi nella formazione di nuovi debiti degli enti stessi. Tale preoccupazione era rafforzata dalla circostanza, più volte richiamata, che, in sede di rinnovi contrattuali per il personale delle amministrazioni non statali (regioni ed enti locali, unità sanitarie locali, enti non economici), i relativi oneri sono posti da quegli strumenti contrattuali a carico delle amministrazioni stesse decentrate senza fornire indicazioni adeguate circa la composizione delle fonti di finanziamento della spesa.

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

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

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

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

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

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

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

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

Si tratta, come è noto, di un arco temporale particolarmente delicato, perché comprende le scadenze previste dagli accordi di Maastricht ai fini delle verifiche delle condizioni di ammissibilità alla terza fase dell'unione economica e monetaria.

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

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

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

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

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

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

A seguito degli effetti della manovra di giugno, incorporati nello scenario di finanza pubblica, il DPEF 1997-99 ridefinisce le proiezioni tendenziali per il settore statale, il settore pubblico e le amministrazioni pubbliche, allo scopo di misurare l'entità degli interventi correttivi necessari a ricondurre gli andamenti a « politiche invariate » verso gli obiettivi programmatici. Si assume, in primo luogo, che il 1996 si chiuda con un fabbisogno del settore statale pari a 113 mila miliardi, con un avanzo primario di oltre 82 mila miliardi e con un'ulteriore flessione del rapporto debito/PIL (123,2 contro 124,5). Per il triennio successivo, le proiezioni tendenziali indicano un fabbisogno rispettivamente pari a 121 mila, 118 mila e 116 mila miliardi: la riproposizione del percorso tracciato dal DPEF del 1995 impone, pertanto, manovre correttive con effetti permanenti dell'ordine di 32.400 miliardi nel 1997, e di 22.000 miliardi nel 1998. Per il 1999 l'aggiustamento strutturale nel frattempo conseguito induce a ritenere possibili interventi correttivi di moderato segno espansivo, soprattutto ai fini di un alleggerimento della pressione tributaria. In tal modo il fabbisogno scenderebbe a 88 mila miliardi nel 1997, a 61 mila nel 1998 e a 60 mila nel 1999, con un'incidenza sul PIL rispettivamente del 4,5 per cento, del 3 per cento e del 2,8 per cento. L'avanzo primario salirebbe a oltre 105 mila miliardi nel 1997, a 122 mila miliardi nel 1998 e a quasi 130 mila miliardi nel 1999 (con un rapporto sul PIL che a tale data risulterebbe pari al 6 per cento, valore mai sperimentato in nessun altro paese industriale). Alla fine del triennio il debito pubblico segnerebbe ancora un aumento nei valori assoluti, ma con una riduzione in rapporto al PIL dal 123,2 per cento del 1996 al 114,5 del 1999.

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

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

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

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

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

Le difficoltà di immediata realizzazione di tali risparmi sono esplicitamente richiamate dal DPEF, che adotta una sorta di clausola di salvaguardia, secondo la quale potrebbero essere attivate misure aggiuntive in « quei comparti della spesa pubblica che assorbono le quote maggiori della spesa complessiva del settore statale ». Tale prospettiva è ben più che una mera ipotesi. Osservando, infatti, i quadri tendenziali dei conti pubblici contenuti nel DPEF, si può notare che, dopo la manovra di giugno, la spesa primaria tendenziale di parte corrente seguiterebbe a crescere a tassi di poco inferiori al 6 per cento in ciascuno dei prossimi due anni e che, in tale ambito, il contributo maggiore è imputabile alle prestazioni sociali (+ 6,8 per cento nel 1997) e ai consumi collettivi (+5,2 nel 1997) nei quali sono comprese le retribuzioni dei pubblici dipendenti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Corte dei conti sottolinea ancora una volta che il riscontro di copertura per i nuovi o maggiori oneri correnti determinati dalla decisione di bilancio deve effettuarsi su tutto l'arco triennale considerato dal bilancio programmatico e che il Governo deve essere impegnato a indicare le modalità attraverso cui intende realizzare il passaggio dai saldi a legislazione vigente di ciascuno dei tre anni, ai saldi iscritti per i medesimi anni nel bilancio programmatico pluriennale. Il documento programmatico ora in esame non descrive, sia pure nelle linee strategiche, i contenuti essenziali del percorso di riequilibrio definito attraverso il quadro macroeconomico.

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

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

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

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

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

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

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

GIANCARLO PAGLIARINI. Presidente Carbone, le rivolgerò una domanda precisa affinché possa rimanere a verbale il suo pensiero in merito ad un punto specifico. Nella sua relazione è stato citato ripetutamente il tema delle spese « sotto la linea », sul quale sarebbe molto utile conoscere l'avviso della Corte dei conti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il presidente della Corte dei conti ha messo l'accento sulle spese imputabili a prestazioni sociali ed a consumi collettivi. Si dice esplicitamente che, « ove si ritenessero non modificabili gli obblighi di spesa assunti con riguardo ai settori che tali poste rappresentano (spesa previdenziale, spesa sanitaria, pubblico impiego, eccetera) », gli obiettivi del DPEF potrebbero essere rimessi in discussione. Da questo punto di vista la Corte indica come ipotesi praticabile l'adozione anticipata di provvedimenti strutturali, sul modello sperimentato nel 1992. Mi sembra che nell'esposizione della Corte dei conti i due concetti siano correlati. Domando al presidente un'informazione più puntuale per quanto riguarda un punto centrale della politica economica che il paese dovrà seguire: questo andamento della spesa può essere allarmante? Ed in quale misura? Quanto possono contribuire – in prospettiva – il quadro macroeconomico, l'andamento dei tassi ed il contesto complessivo che dobbiamo affrontare?

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

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

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

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

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

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

La seconda domanda che desidero porre riguarda il passo della relazione in cui mi sembra che la Corte dei conti esprima sostanzialmente delle perplessità sulla manovra di bilancio del giugno 1996, senza però formulare un giudizio, negativo o positivo che sia, sulle previsioni contenute nella manovra stessa. La Corte parla di « incertezze sugli esiti del complesso disegno (...) »; vorrei che il presidente Carbone precisasse meglio questo punto e spiegasse perché si è così incerti, e perché non si è in grado di affermare se le previsioni, i tagli o i trasferimenti produrranno effetti positivi o negativi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Una sola domanda. Dalla sua esposizione risulta che la stagione dei tagli uniformi su voci orizzontali di spesa può considerarsi ormai esaurita; giustamente lei ha evidenziato la necessità che lo Stato precisi, già nella stesura del documento di programmazione economico-finanziaria, quali siano i settori nei quali è necessario intervenire. Qual è la sua opinione in proposito, presidente? In quali comparti occorre effettivamente intervenire per razionalizzare la spesa pubblica?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se teniamo conto delle questioni sollevate dal collega Pagliarini e da altri circa alcuni oneri che non sono registrati, ci si rende conto di come sia necessario seguire il percorso indicato. Ai fini delle domande che desidero rivolgere, sarà opportuno porre queste considerazioni, le quali vanno messe insieme ad altre contenute nella relazione del presidente Carbone, laddove, ad esempio, si afferma che « la correzione degli obiettivi apportata in sede di relazione trimestrale non si è rivelata sufficiente per tre ragioni fondamentali: il più forte rallentamento della crescita economica, a seguito del propagarsi della situazione recessiva in atto nei maggiori paesi industriali; il conseguente rallentamento del gettito tributario; l'andamento del fabbisogno nei primi mesi del 1996, segnato da una accelerazione, soprattutto attraverso le erogazioni della Tesoreria, della spesa degli enti decentrati, della spesa per pensioni e della spesa sanitaria ».

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

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

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

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

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

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi intervenuti. Li ringrazio in particolare perché hanno formulato le loro numerose domande in modo sintetico, limitandosi all'essenziale, anche se per questo hanno dovuto sacrificare ogni premessa o commento alle domande stesse.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quanto al conto dei costi per scarto cartelle...

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

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

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

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

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

Il senatore Toniolli ritiene, a proposito della fiscalità 1995, confusi e contraddittori i dati e le statistiche riferiti nel documento della Corte e domanda una « lettura autentica » o, comunque, il rinvio a fonti attendibili. Pregherei il presidente Carabba e il consigliere Pala – che hanno elaborato questi dati – di prendere nota per fornire successivamente una risposta. Nel frattempo io vado avanti con la trattazione delle altre questioni sollevate.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

All'onorevole Di Rosa ho cercato di chiarire che ragioniamo sul dato di incremento della spesa corrente del prossimo anno (6 per cento) in quanto area che è stata indicata come oggetto di possibili compressioni e riduzioni ulteriori.

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

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

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

Saluto i nostri ospiti e li ringrazio nuovamente.

La seduta termina alle ore 12,10.

COMMISSIONE V

BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

3.

SEDUTA DI MARTEDÌ 24 SETTEMBRE 1996

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

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI, GIUSEPPE CARBONE

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BRUNO SOLAROLI**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 11.30.

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

Audizione del presidente della Corte dei conti, Giuseppe Carbone.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La ridotta rappresentatività del bilancio dello Stato e il rilievo crescente, per la verifica delle tendenze della finanza pubblica, degli aggregati più ampi (settore statale, pubblica amministrazione) richiederebbe, in primo luogo, un raccordo chiaro e articolato tra il bilancio a legislazione vigente e tali aggregati.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In sintesi, dalla ricognizione aggiornata dei dati di gettito per il 1996, sembra potersi dedurre che la base di riferimento per le previsioni delle entrate tributarie 1997 dovrebbe, nel complesso, essere situata a un livello inferiore a quello accolto nei documenti di Governo, soprattutto con riguardo all'IRPEF. E ciò non può non aver riflesso sulle previsioni per il 1997.

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

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

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

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

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

Confronti fra gli andamenti previsionali inerenti alle singole categorie sono esposti nelle allegate tabelle a cui ho fatto riferimento. Le variazioni più significative riguardano, in aumento, la categoria II « personale in attività di servizio » e, in diminuzione, la categoria III « personale in quiescenza ». Ciò perché sulla dotazione delle stesse categorie si riflettono gli effetti della riforma del sistema pensionistico, recata dalla legge 8 agosto 1995, n. 335, che, da un lato, ha introdotto un contributo previdenziale a carico dello Stato – caricato sugli stanziamenti dei capitoli relativi al trattamento economico fondamentale ed accessorio del personale statale in servizio – e, dall'altro, ha comportato la drastica riduzione degli oneri della categoria III, per effetto dello spostamento sull'INPDAP dell'onere già sostenuto dal Tesoro.

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

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

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

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

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

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

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

Sotto il profilo della funzione allocativa del bilancio, come decisione sulla ripartizione delle risorse e guida per la gestione, la significatività del bilancio è ridotta dallo schema di classificazione adottato, che (fermo ai criteri della legge n. 55 del 1964) non è collegato alle funzioni da svolgere, ai centri di responsabilità della gestione, ai servizi finali resi ai cittadini.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un secondo limite deriva dal rispetto (che la stessa Corte ha assunto come un vincolo) dell'attuale ripartizione di competenze e di risorse fra Ministeri (come è disegnata staticamente dagli stati di previsione) e fra amministrazioni centrali e sistema delle autonomie, In una prospettiva dinamica – come quella disegnata dai provvedimenti collegati (e dall'esercizio di riclassificazione compiuto dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica) – è possibile costruire ipotesi di una più ampia correzione strutturale degli andamenti della spesa.

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

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

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

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

L'area degli « interventi economici » si espande di circa 750 miliardi per effetto della sezione XV « interventi nelle aree depresse » la cui crescita compensa ampiamente la flessione delle altre tre sezioni ricomprese nell'aggregato: « agricoltura e alimentazione »; « industria, commercio e artigianato »; « opere ed interventi economici non attribuibili a particolari settori ». Con riguardo alle previsioni aggiornate, tuttavia, l'aggregato in esame espone un cedimento di 6.399 miliardi, pur registrando al suo interno maggiori stanziamenti per gli interventi nelle aree depresse.

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

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

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

Concludo con una succinta notazione relativa ai profili istituzionali.

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

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

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

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

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

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

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

Invito ora i colleghi che lo desiderino ad intervenire.

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

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

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

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

Deve essere evidenziata anche la considerazione del presidente Carbone sulla misteriosità, per certi aspetti, della gestione di tesoreria. Si tratta di un aspetto importante, perché la gestione di tesoreria si affianca a quella del bilancio e spesso è occasione di grosse manipolazioni delle quali veniamo a conoscenza soltanto a cose fatte. Da questo punto di vista, soprattutto nell'ottica di un paese che dovrebbe entrare nella moneta unica, perdendo sostanzialmente una parte di sovranità nella manovra monetaria, la gestione di tesoreria diventa fondamentale. Attraverso di essa, infatti, si potranno assestare le strutture del bilancio nell'ambito di un contesto nel quale, per certi aspetti, non avremo più la stessa autonomia (non esprimo giudizi di valore, mi limito ad una constatazione). Di conseguenza, si evidenzia l'importanza di conoscere a fondo la gestione di tesoreria e di poterla analizzare in tutti i suoi sviluppi, non soltanto in determinate occasioni topiche dell'anno.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PIETRO ARMANI. Ho concluso, presidente.

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

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

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

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

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

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

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

In proposito, vorrei riallacciarmi ad una considerazione che ho già ripetuto più volte, trattandosi di un tema che ormai mi è divenuto caro. Se guardiamo ai dati riportati nell'ultima relazione trimestrale di cassa di cui disponiamo (che fa riferimento al periodo fino al 31 marzo 1996) e poi agli andamenti del fabbisogno dell'anno in corso che vengono resi noti attraverso i comunicati del Ministero del tesoro e dalle informazioni di stampa, si propone sempre la stessa questione: attualmente siamo di fronte ad un fabbisogno più alto rispetto a quello preventivato nel 1995. Ci si domanda, quindi, da dove nasca questo maggiore fabbisogno.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 esidente 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

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 « manovrine » 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.

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 proferire 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 Governo, 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.

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 ricalcitranti 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 bilancio (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

(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 IRPEG: probabilmente l'andamento dei margini lordi delle imprese e l'operatività di alcuni provvedimenti di sostegno hanno

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) – imbocca la

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. Lascerò 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 raggruppato 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-

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 giovarsi 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.

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 tecnostrutture 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 tecnostrutture 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?

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 tecnostrutture 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 analisis* 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 parallellismo 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

ogni caso perché si interviene sul centro decisionale. È chiaro che in questo modo si sposta l'asse decisionale e al momento l'aspetto operativo finisce per prevalere. Forse questo è anche logico sul piano strategico, ma pone successivamente problemi in ordine alla ricognizione, al monitoraggio ed al controllo del dato finanziario.

Cito ovviamente l'Arma dei carabinieri, in quanto costituisce una zona importantissima nel contesto della difesa e in quello più ampio dell'ordine pubblico per quanto attiene alla funzione che noi abbiamo definito di sicurezza interna. In questo quadro – prescindendo poi dalle inferenze degli approvvigionamenti finanziari derivanti dal bilancio del Ministero dell'interno che, come è noto, affluiscono anche all'Arma dei carabinieri – va certamente considerato che l'unità del centro decisionale, la possibilità di disporre di risorse tratte, appunto, anche da altro bilancio e, inoltre, una programmazione piuttosto consolidata sono elementi di particolare favore. È chiaro, infatti, che vi è una valutazione sostanzialmente positiva dell'andamento finanziario relativo all'Arma dei carabinieri, ma è anche vero che l'amministrazione della difesa è assai più complessa, se la intendiamo sotto il profilo dell'insieme delle sue funzioni e della sua organizzazione.

Se il presidente Carabba lo ritiene opportuno, potrei introdurre il tema del bilancio a legislazione vigente e della manovra finanziaria.

MANIN CARABBA, *Presidente di sezioni riunite del servizio relazioni al Parlamento.* Faccio presente che non disponiamo ancora del testo del disegno di legge finanziaria e dei provvedimenti collegati; abbiamo ricevuto solo alcuni appunti grazie alla collaborazione da parte del gabinetto del ministero.

GIOVANNI COPPOLA, *Consigliere della Corte dei conti.* Ci scusiamo dunque per l'approssimazione delle valutazioni.

Quanto al tema del bilancio a legislazione vigente – che è già stato oggetto di una audizione nella scorsa settimana e che, comunque, sarà ulteriormente affinato nel corso di una prossima audizione che riguarderà anche la manovra finanziaria – esiste un andamento che potrebbe sembrare abbastanza paradossale per l'amministrazione della difesa. Si registra, infatti, un consistente incremento dei dati relativi alla cosiddetta funzione di difesa nazionale, funzione che, in realtà, finisce per aggregare buona parte delle spese per il funzionamento del settore. Va anche detto, però, che vi è una ragione generale sul piano nazionale: mi riferisco al famoso trasferimento all'INPDAP della gestione delle pensioni provvisorie; è ovvio, pertanto, che in ogni stato di previsione sia inserito un opportuno rimpinguamento a questi fini. Il dato del 24 per cento di aumento, che sarebbe eccessivo, va perciò letto in tale ottica; in realtà, in concreto quella voce finisce per non aumentare più di tanto e va considerato – ragionando in termini di manovra – che la diminuzione delle spese per missioni straordinarie chiaramente inciderà sul bilancio della difesa. Poiché nella relazione si è già precisato che la parte dei residui e delle economie è esigua (più o meno 260 miliardi rispetto ad una gestione di circa 13 mila), il margine operativo per questo tipo di spesa finirà per appiattirsi. Vi è invece un aumento effettivo per quanto attiene alla funzione armamenti, vale a dire alle spese di investimento: potremmo dire così con una certa approssimazione, perché è chiaro che vi sono spese di investimento anche nell'ambito della difesa e della sicurezza interna. Il dato che concerne questo aspetto è del 22 per cento; la funzione relativa alla sicurezza interna registra un aumento considerevole, fino al 24 per cento; teniamo presente che in tale ambito esiste l'aggregazione dovuta all'Arma dei carabinieri, per la quale si pongono gli stessi discorsi relativi alle spese di funzionamento che abbiamo già anticipato.

Il dato a legislazione vigente per il 1997 è di circa 17.323 miliardi: più o meno siamo sui livelli del 1996 (circa 17.700 miliardi). Qualora tali aumenti fossero confermati dalla manovra, dalle variazioni successive, dall'assestamento, si potrebbe arrivare ad un incremento, per la catego-

ria seconda (relativa alle spese di funzionamento vere e proprie), addirittura di 21.827 miliardi. Si tratta, comunque, di *trend* ipotetici: nessuno assicura che saranno confermati.

Per la categoria quarta, acquisto di beni e servizi, il dato assoluto a legislazione vigente 1997 è di poco superiore a quello attualizzato al 1996: per attualizzato 1996 intendiamo quasi il preconsuntivo 1996; dico quasi perché solo ad oggi possiamo avere il dato al riguardo. Avremmo quindi per la categoria quarta, ove si confermasse la tendenza, un aumento a 11.346 miliardi.

È importante notare, per quanto attiene alla leva, che il sistema di aggregazione di capitoli di bilancio seguito quest'anno ha comportato una maggiore difficoltà di lettura. Notoriamente, in precedenza il Ministero della difesa aveva i dati relativi agli ufficiali, alla truppa e alle tre forze armate distinti per capitolo, il che era molto utile perché permetteva di conoscere gli oneri relativi, mentre l'aggregazione, chiaramente, arrecherà qualche sofferenza in termini di lettura del dato finanziario.

Nella logica del disegno di legge per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo è interessante rilevare che si verificherà il fenomeno (peraltro indicato anche nella manovra finanziaria) dello spostamento dei costi per i cosiddetti esuberi, da un lato, e per l'obiezione di coscienza, dall'altro. Quanto ai primi, avremo sicuramente un fatto nuovo, cioè l'impiego di chi è in esubero nello svolgimento di grandi funzioni di utilità sociale (o almeno individuate come tali: polizia municipale e custodia dei musei), perché è previsto che gli oneri conseguenti siano a carico delle amministrazioni che ne usufruiscono. Lo stesso identico *trend*, in base alla manovra, si manifesterà per l'obiezione di coscienza; si tratta di una novità, in quanto finora quei costi gravavano spesso sull'amministrazione della difesa.

Per quanto concerne ulteriori aspetti della manovra, sicuramente è di particolare rilevanza quello relativo alla cooperazione internazionale, alla quale si dà particolare attenzione: mi riferisco all'articolo 38, il quale verte sulla riduzione dell'anticipazione al 5 per cento, ma per quanto concerne l'amministrazione della difesa presenta altri aspetti di particolare interesse, cioè consente di ragionare in termini di revisione prezzi.

Infine, vorrei ricordare la dismissione degli immobili, di cui si tratta nell'articolo 61.

ELIO BALDANZA, *Consigliere della Corte dei conti*. Nella mia esposizione mi atterrò in particolare ad alcune notazioni sull'attività contrattuale dell'amministrazione della difesa, che comporta ogni anno l'erogazione di un livello di spesa molto rilevante in termini sia assoluti sia relativi nell'ambito del bilancio dello Stato.

Come si rileva dai dati forniti dalla Corte dei conti relativi all'esercizio 1995, la spesa per acquisti di beni e servizi ha superato la somma di 9.650 miliardi che, in base alla ripartizione per funzioni-obiettivo, possono così riassumersi: 4.426 miliardi per la funzione difesa nazionale; 3.071 miliardi per la funzione armamenti; 875 miliardi per la funzione sicurezza interna-Arma dei carabinieri. Naturalmente siamo lontani dalla spesa di 11.800 miliardi impegnata nell'esercizio precedente (1994), che starebbe a significare che la cosiddetta sindrome della firma non ha risparmiato l'amministrazione della difesa. Tutto ciò ha portato, di conseguenza, ad un accrescimento della massa dei residui, pari a 9.312 miliardi nel 1995, a fronte della somma di 8.783 miliardi registrata nell'esercizio precedente.

Le questioni più rilevanti in sede di controllo preventivo di legittimità sono state esposte nell'ultima relazione.

Riferirò quindi molto sommariamente alcune brevi notazioni, rilevando in premessa che le esigenze dell'amministrazione della difesa e le conseguenti prestazioni di beni e servizi esulano spesso dal mercato che potremmo definire ordinario, perché implicano un livello tecnologico talmente elevato da presupporre

una mirata specializzazione delle ditte in grado di farvi fronte.

Nella realtà vengono a crearsi situazioni di monopolio di fatto in vari settori dell'industria bellica e questo fenomeno tende ad ampliarsi con l'accorpamento di varie società. Ricordo, per esempio, il raggruppamento, intervenuto a seguito di accordi tra importanti industrie del settore, di Finmeccanica, Alenia, Marconi ed altre; dobbiamo altresì ricordare, più recentemente, la fusione per incorporazione nella Finmeccanica di Alenia Spazio, Agusta, Oto-melara, Alenia Elsag, Sistemi navali, Breda meccanica bresciana, Elicotteri meridionali e Officina Galileo. Questo fenomeno di aggregazione tra attività che hanno influenza sul circuito dei servizi della difesa impone attenzione nell'osservazione delle garanzie di appalto, al fine di tutelare il principio della effettività della concorrenza.

Illustrerò qualche altra notazione sommaria che si evince dall'osservatorio del controllo preventivo. Sono state riscontrate carenze nei procedimenti metodologici cui devono attenersi le commissioni incaricate dell'analisi dei costi e della congruità dei prezzi. Non è un buon metodo, per esempio, quello di fare riferimento unicamente ai prezzi ed alle prestazioni degli anni precedenti, maggiorati dei dati inerenti a fattori inflattivi o a perdita di cambio. Analisi più elaborate dovrebbero in molti casi tenere conto dei miglioramenti economici della produttività derivanti dall'evoluzione tecnologica, dal progresso tecnico ed organizzativo delle prestazioni professionali.

Le varie componenti di costo non sempre vengono raffrontate con i prezzi praticati da altre ditte estere, in particolare nell'area della NATO per prestazioni identiche o similari. In qualche caso poi la base data risulta determinata secondo valutazioni scarsamente coerenti con le condizioni di mercato, che però possono compromettere fin dall'inizio l'economicità dell'azione amministrativa.

In taluni casi, anche in base al parere espresso dal Consiglio di Stato, l'amministrazione della difesa è stata invitata ad inserire, con la clausola che impegna la ditta ad applicare il prezzo più favorevole praticato ai migliori clienti pubblici o privati, una clausola analoga volta a stabilire l'impegno della ditta a praticare la tariffa ed i prezzi offerti per prestazioni analoghe alla migliore clientela. Tale clausola è stata inserita anche in ambito internazionale per importanti contratti di importo superiore ai 20 miliardi, riguardanti l'acquisto di circa 1700 tipologie di parti sostituibili afferenti a supporto logistico. Un contratto siffatto costituisce indubbiamente un fattore migliorativo rispetto al passato, anche per merito di precedenti notazioni critiche della Corte, considerato che gli acquisti di apparati o pezzi di ricambio erano effettuati con iniziative frammentarie in relazione ad esigenze contingenti.

Negli ultimi tempi si sono verificate offerte ritenute palesemente basse. In questi casi l'ufficio di controllo, facendo riferimento all'articolo 16 del decreto legislativo n. 358 del 1992, riguardante la disciplina delle pubbliche forniture in applicazione delle direttive CEE, ha chiesto che venisse fornita una dettagliata analisi dei costi, oltre ad acquisire gli elementi per valutare la regolarità dell'aggiudicazione ad altre imprese che avevano indicato un prezzo più elevato, ma nel contempo più affidabile ai fini del buon andamento e della buona esecuzione del contratto.

A proposito delle direttive CEE, accenno brevemente ad un argomento che ha una sua rilevanza. Deve essere sottolineato che tali direttive non si applicano, come è noto, ai contratti aventi ad oggetto la fornitura di materiali destinati a fini specificamente militari e perciò rientranti, presentando tali caratteristiche, nell'elenco di cui all'articolo 223 del trattato di Roma. In tali casi le gare vengono esperite secondo le antiche procedure della contabilità generale dello Stato, fra le quali sussiste ancora l'aggiudicazione in base all'offerta più vantaggiosa per l'amministrazione, purché contenuta entro i limiti della scheda segreta. Questo metodo di aggiudicazione viene ancora seguito, in taluni casi, dall'amministrazione della difesa, an-

corché esso non sia più contemplato dalle direttive comunitarie e forse non più in linea con i principi di trasparenza dell'azione amministrativa di cui alla legge n. 241 del 1990.

La sezione di controllo della Corte, ad ogni modo, ha ritenuto legittima siffatta consolidata procedura del nostro ordinamento giuridico nei limiti in cui ad essa può ancora farsi ricorso fin quando il legislatore non darà luogo ad interventi correttivi o abrogativi.

Passo ora ad illustrare qualche altra considerazione, sempre sul piano metodologico, del controllo successivo sulla gestione, che costituisce la grande novità della riforma in materia di controllo introdotta dalla legge n. 20 del 1994. Come è noto, trattasi di un controllo sul quale la Corte si è impegnata in tutti i suoi componenti a livello di magistrati e di personale amministrativo, superando notevoli difficoltà dovute ad una lunga abitudine ad eseguire controlli cartolari molto attenti per verificare l'atto esclusivamente sotto il profilo della corrispondenza formale alla norma. Il controllo di gestione, come è altrettanto noto, esige il ricorso al parametro normativo, che è sempre fondamentale in ogni tipo di controllo, e la valutazione degli atti o, per meglio dire, dell'attività in riferimento ad altri parametri costituiti anche da canoni non giuridici correlati a variabili, medie, standard, da valutare ad opera di chi esegue il controllo, ossia dati mutuati dalle scienze e dalle situazioni peculiari che vengono in considerazione.

L'ufficio di controllo si è fatto carico di individuare i settori sui quali effettuare la verifica della gestione e a tal fine sono stati presi in esame i programmi particolarmente rilevanti, soprattutto nell'ambito della contrattualistica militare. Alcuni di questi programmi di controllo si riferiscono all'esame sotto il profilo dell'economicità, tenendo conto anche delle valutazioni delle varie vicende che hanno avuto incidenza sui ritardi o sulle inadempienze di contratti aventi durata pluriennale, dell'insieme delle attività esplicate dall'amministrazione della difesa per portare a compimento taluni importanti progetti di ammodernamento dei mezzi militari.

È il caso del programma *EH-101* che viene realizzato al 50 per cento dall'Italia e per il restante 50 per cento dalla Gran Bretagna. Si tratta di un programma che attiene alla produzione di elicotteri multiruolo, per un periodo di 8-10 anni; di conseguenza, analisi e valutazioni di ordine economico e di politica industriale saranno nei prossimi mesi portati all'esame della sezione, prima di formare oggetto della relazione al Parlamento.

La Corte, in sede di controllo preventivo, si è peraltro già pronunciata quando ha esaminato il contratto concernente l'acquisizione di 16 elicotteri *EH-101* di produzione Agusta, come chiarirò di qui a poco.

Altro programma di controllo in corso d'opera riguarda la verificazione e la regolarità delle cospicue somme erogate per gli interventi delle forze armate nelle operazioni in Somalia e in Mozambico.

Queste missioni hanno comportato l'erogazione di spese che hanno inciso su una molteplicità di capitoli; di conseguenza, arrivare ad una attendibile determinazione dei costi di tutta l'operazione non appare impresa agevole. Sarebbe auspicabile anche per situazioni del genere, dettate per lo più da esigenze di emergenza, le quali determinano lo sconvolgimento delle attività pianificate, la creazione di un unico centro di imputazione di spesa allo scopo di rendere più fluida la rendicontazione finale.

PIETRO GIANNATTASIO. Sono quattro anni che lo chiediamo!

ELIO BALDANZA, *Consigliere della Corte dei conti*. Mi sembra inoltre opportuno ricordare che, in base alla legge n. 20 del 1994, la Corte sta applicando, sia pure con notevoli sforzi e difficoltà organizzative, i programmi di controllo ora indicati, che si concluderanno – come prevede la suddetta legge – con apposita pronuncia della sezione di controllo. Tale pronuncia verrà poi trasmessa al Parlamento per offrire un quadro il più possibile completo

degli impegni finanziari assunti e delle relative compatibilità finanziarie. Si spera, insomma, di colmare in questo modo una lacuna, un difetto di informazione sui programmi pluriennali di armamento, o almeno su alcuni di essi, come da più parti è stato rilevato.

Il Parlamento comunque è già stato destinatario di due relazioni riguardanti programmi di controllo che hanno illustrato, fin dagli inizi dell'anno in corso, lo svolgimento delle due commesse relative ai velivoli *Harrier* e alle blindocentauro, commesse che non hanno ancora esaurito gli obblighi di consegna dei relativi mezzi. Quanto al primo programma, relativo all'acquisizione di velivoli a decollo verticale destinati all'equipaggiamento della nave *Garibaldi*, va rilevato molto sinteticamente che esso, secondo gli intendimenti degli stati maggiori, avrebbe dovuto realizzarsi nell'arco di sette anni e secondo uno sviluppo finanziario che prevedeva una spesa complessiva di 871 miliardi. Tale somma non è stata sufficiente neppure ad acquistare i due velivoli addestratori e il primo lotto di tre unità; la spesa erogata al 31 dicembre 1994 aveva già superato i 948 miliardi, atteso che la flotta è costituita in tutto da 18 velivoli. Secondo i dati riportati nella relazione medesima, il programma non ancora portato a termine aveva comportato, al dicembre 1995, una spesa superiore ai 1.609 miliardi; naturalmente, di tali rilevanti scostamenti rispetto alle previsioni iniziali si dà contezza nella relazione della Corte, che contiene poi una serie di notazioni e di considerazioni, alcune delle quali volte a fare massima chiarezza su aspetti contabili e organizzativi dell'amministrazione committente.

Mi soffermerò ora brevemente sul programma *Centauro*, relativo all'acquisizione di 400 autoblindo, che sono state realizzate o sono in via di realizzazione dal consorzio FIAT-IVECO-Oto-melara. I primi studi di fattibilità risalgono al novembre 1985; il programma pluriennale venne approvato dal ministro *pro tempore* nel dicembre 1989 ed il contratto, stipulato nello stesso anno, prevedeva una spesa di 1.530,4 miliardi, riportati in tre esercizi finanziari. Il costo unitario – 1.450 milioni, in base allo studio di fattibilità: siamo nel 1985 – è lievitato, già alla data di stipula del contratto, nel luglio 1989, a 3.515 milioni, per modifiche tecniche ed aumento, intervenuto nel frattempo, del costo dei materiali bellici. Ritardi si sono verificati anche per le vicende dell'EFIM che hanno coinvolto la controllata Oto-melara, sicché la continuazione del programma, fissata per la metà del 1995, è slittata in pratica alla fine del 1996. Naturalmente dei ritardi, degli scostamenti rispetto alle previsioni, delle diverse vicende che si sono susseguite nel corso dell'esecuzione del programma si è trattato nella relazione trasmessa al Parlamento.

Sulla base delle osservazioni formulate, l'amministrazione della difesa è tenuta a compiere, in osservanza delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994, un riesame del complesso delle attività eseguite sotto i profili della regolarità, efficacia, efficienza ed economicità di gestione ed a far conoscere in tempi ravvicinati le misure conseguenzialmente adottate.

Per quanto riguarda il controllo di gestione sono in corso di svolgimento altri due programmi approvati dalla sezione. Il primo riguarda alcune scuole ed accademie militari; il secondo una unità organizzativa importante del Ministero della difesa, come la direzione generale della leva. Credo che sull'attività formativa della difesa e sui problemi della leva, molto discussi in tutte le sedi che si occupano di questioni militari, sarà interessante conoscere le conclusioni cui approderanno le indagini della Corte dei conti.

Abbiamo condotto a termine un'altra indagine per la quale vale il discorso fatto per le due precedenti, che sono state esaminate collegialmente. L'oggetto riguarda i lavori del Genio militare per la realizzazione di infrastrutture con fonti di compartecipazione NATO.

Vorrei soffermarmi, prima di concludere, sulla problematica più recente, che concerne l'*EH-101*, anche perché su di essa ho trovato un certo riscontro nell'articolo 38 del provvedimento collegato al

disegno di legge finanziaria, citato poc'anzi dal collega, nel quale mi pare siano state recepite talune valutazioni e che tenta di colmare un certo vuoto normativo. Mi riferisco al fatto che l'articolo 44 della legge n. 724 del 1994 stabilisce che tutti i contratti ad esecuzione periodica continuativa debbono recare una clausola di revisione del prezzo. In pratica, poiché la durata della commessa era superiore ad otto anni, con il contratto si è cercato di prevenire gli aumenti di costo che si sarebbero verificati durante quel lasso di tempo e quindi si è fatta una previsione di massima nel senso di un incremento annuale pari al 4,5 per cento. Nel prezzo complessivo indicato era compresa tale eccedenza che poi, riferita agli otto anni, avrebbe comportato un incremento del 25,38 per cento dell'onere complessivo. Tuttavia, poiché la possibilità di procedere ad una revisione del prezzo è consentita unicamente per i contratti ad efficacia continuata, come quello di somministrazione, in effetti le commesse della difesa vengono a trovarsi al di fuori della normativa attuale. Perciò è da tener conto della circostanza che le imprese si troverebbero in difficoltà ove dovessero mantenere fermo ed immutabile il prezzo stabilito fin dall'inizio; d'altro canto, non è neppure corretto fare previsioni non collegate né all'indice di svalutazione programmato né ad altri indici ufficiali e indicizzare il prezzo, conglobandolo in quello iniziale.

PRESIDENTE. Faccio presente che il tempo a nostra disposizione sta per esaurirsi e, quindi, a questo punto sarebbe opportuno lasciare un po' di spazio ai commissari che intendano eventualmente formulare domande. Naturalmente, potremmo acquisire le relazioni che sono state predisposte.

PIETRO GIANNATTASIO. Ringrazio innanzitutto i rappresentanti della Corte dei conti per aver chiarito la loro attività nei confronti dell'amministrazione della difesa. Alcune parole mi hanno un po' intimorito, come « trasparenza », « chiarezza »; è giusto, talvolta anche noi non comprendiamo nulla dei bilanci della difesa, ma mi sembra un po' pesante usare quei termini, perché significa che si è vicini a raccontare cose non vere.

Quanto ai residui passivi, sappiamo bene che l'iter contrattuale, soprattutto quando supera certi livelli, comporta lungaggini pazzesche; sappiamo anche che vi sono programmi che consentono la reversibilità triennale di quanto stanziato nei fondi di bilancio per poter arrivare ad una conclusione. È stato citato l'esempio del contratto delle autoblindo: è stato stipulato nel 1985 e la prima produzione è arrivata nel 1991. Si tratta di residui passivi propri o impropri ? Nell'ultimo piano del palazzo di via XX Settembre vi è l'ufficio della ragioneria dove, utilizzando un computer, è possibile verificare a quanto ammonta la spesa in un determinato giorno dell'anno per tutti i capitoli; ci si può pertanto rendere conto personalmente se un determinato capitolo sia « trascinabile » oppure no.

È importante conoscere la situazione relativa ai residui passivi, sapere in quale modo vengano considerati e se siano realmente tali o se invece si tratti di somme impegnate che saranno spese successivamente.

Con riferimento al bilancio della difesa, si è parlato di « connotato equivoco », una espressione che mi ha lasciato molto perplesso: vi chiedo di chiarire, per favore, questo concetto. In sostanza, voi ritenete che nella formulazione del bilancio della difesa vi sia un « connotato equivoco ».

Siamo perfettamente d'accordo sull'esigenza di adottare un nuovo modello di difesa e noi ci stiamo battendo per la sua adozione, perché riteniamo che esso sia il punto di partenza su cui poi elaborare i programmi per attuarlo.

L'equilibrio tra le due aree, tecnico-operativa e tecnico-amministrativa, esiste: io ho operato nella prima area e la difendo. In pratica, la parte tecnico-amministrativa è quella che esegue le decisioni della parte tecnico-operativa. Il tecnico amministrativo non è altro che il notaio che traduce gli atti amministrativi (i contratti) in atti specifici, decisi dal tecnico-

operativo: è quest'ultimo che accerta le esigenze operative da cui scaturiscono gli acquisti e quant'altro.

Per quanto riguarda l'Arma dei carabinieri, come è noto, essa ha una struttura completamente diversa – beata lei ! – perché il loro comandante assomma in sé la funzione di comandante operativo e di direttore generale; quindi decide lui ciò che è necessario e provvede anche agli acquisti: magari lo potessero fare i capi di stato maggiore dell'esercito, della marina o dell'aeronautica, che devono invece ricorrere alle direzioni generali. La situazione, come è evidente, è ben diversa.

In merito alla cooperazione internazionale, è un problema sul quale ci stiamo battendo da quattro anni, ma sia il Ministero degli esteri, sia quelli del tesoro e della difesa non hanno mai accettato la costituzione di un fondo preventivo per fronteggiare l'esigenza di impieghi all'estero. Di conseguenza si ricorre a tasse e quant'altro, *absit iniuria verbis*, ed il Ministero della difesa invia il conto globale dove inserisce tutto.

Non so se conosciate la storia del mulo e degli alpini: quando un mulo cade in un precipizio viene redatto il verbale dal quale risulta che l'animale trasportava mezza caserma sul basto. Nello stesso modo vengono redatti i verbali per dichiarare fuori uso una serie di materiali. È stato giustamente osservato che nei conti totali relativi all'operazione in Somalia ed in Mozambico sono state inserite tante voci che poi in realtà non trovano una spiegazione.

Per quanto concerne la questione della dismissione di immobili, un problema che il presidente Spini sta portando avanti con forza, ritengo che se affrontata potrà dare una risposta alle tante esigenze dell'amministrazione della difesa, ma sappiamo che il demanio-finanza fa valere il suo diritto di primogenitura e di proprietà, lasciando a noi ben poco.

Sono tante le domande che vorrei formulare, perché giustamente l'azione di controllo della Corte garantisce lo Stato e, quindi, anche la Commissione, che deve poi approvare determinati programmi, ma il poco tempo a disposizione mi costringe ad essere breve.

Si è fatto riferimento al costo iniziale dell'autoblindo, che già oggi supera i 4 miliardi. La Commissione ha approvato un programma per la sperimentazione di tre autoblindo il cui costo per unità è di 8 miliardi e 600 milioni.

Il Ministero della marina, pur di avere in dotazione gli *Ariel*, presentò un progetto a basso costo: oggi esso è arrivato a 1.609 miliardi.

Non è stato citato – bontà vostra ! – il progetto EFA, per la realizzazione di un intercettore europeo. Il costo iniziale era di 20 miliardi ed oggi è arrivato a 70 miliardi al pezzo, e soltanto perché abbiamo eliminato dal progetto alcune caratteristiche.

Desidero esprimere un ringraziamento vivissimo per quanto ci avete riferito e vi prego di lasciare a disposizione della Commissione i documenti che avete predisposto, auspicando per il futuro un rapporto diretto, che sarebbe particolarmente utile per la Commissione nel momento in cui dovrà affrontare determinati problemi e soprattutto approvare programmi che implicano rilevanti spese.

PRESIDENTE. Questa audizione apre nuovi orizzonti rispetto al tema oggetto dell'audizione. Vorrei peraltro sottolineare che non abbiamo ricevuto la relazione sul progetto *Ariel* e perciò sarebbe opportuno predisporre una specie di riepilogo di tutti i documenti che potrebbero essere utili al nostro lavoro ed anche per costituire una piccola biblioteca, completa ed aggiornata, presso la Commissione.

L'audizione è talmente importante e le domande poste dall'onorevole Giannattasio sono così impegnative che non credo sia possibile concludere oggi la discussione. Per non comprimere il dibattito e non ritardare l'audizione di rappresentanti della commissione tecnica per la spesa pubblica, già prevista per oggi alle 11, potremmo rinviare a domani il seguito della discussione.

Nel dare la parola all'onorevole Bampo, lo invito a contenere la durata del proprio intervento.

PAOLO BAMPO. Devo rivolgere ai nostri ospiti una domanda precisa alla quale – visti i tempi – potranno rispondere anche domani. I rappresentanti della Corte hanno sempre sottolineato meritoriamente l'incidenza eccessiva dei costi per il personale rispetto a quelli per l'ammodernamento ed hanno altresì sempre sottolineato, ed anche oggi l'hanno ribadito, la cattiva leggibilità del bilancio della difesa, che è una valutazione formulata anche dalla Commissione.

A proposito dell'incidenza dei costi, mi risulta dalle tabelle presentate che i costi del personale per la difesa a terra ammontano al 70,3 per cento. Ho fatto un rapido calcolo (è anche possibile che non sia esatto), ma per la difesa marittima la percentuale è addirittura del 73 per cento, per la difesa aerea del 61 per cento e per la difesa interforze del 59 per cento. La media resta comunque notevolmente al di sopra di qualsiasi altra media europea, che si attesta intorno al 76,8 per cento.

Nel provvedimento collegato al disegno di legge finanziaria che il Governo sta per presentare al Parlamento, vi è un capitolo – non ricordo se l'8 o il 9 – che prevede una riduzione della spesa attraverso la diminuzione della durata della leva. Vorrei che i nostri ospiti ci aiutassero a capire se le dichiarazioni del ministro Andreatta, peraltro anticipate in interviste alla televisione, sul risparmio della spesa per la leva siano fondate. Vorrei sapere in particolare se attraverso la riduzione del servizio militare si realizzerà tale risparmio e soprattutto vorrei capire quale sarà la *magnitudo* del fenomeno, anche per verificare il peso che deve essere dato alle affermazioni del ministro.

Vorrei infine sapere se avete elementi per capire quali siano state le valutazioni in merito alla riduzione del personale di leva.

PRESIDENTE. Il dibattito ha ampliato l'orizzonte delle questioni da affrontare, ma vorrei ricordare che oggetto dell'audizione è l'esame preliminare dei documenti economico-finanziari a legislazione vigente. Pertanto la discussione non può riguardare, per evidenti ragioni, il provvedimento collegato al disegno di legge finanziaria.

Nel ringraziare i nostri ospiti, rinvio – non registrandosi obiezioni – il seguito dell'audizione alla seduta di domani, alle ore 12.

Audizione di rappresentanti della commissione tecnica per la spesa pubblica.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento, l'audizione di rappresentanti della commissione tecnica per la spesa pubblica, ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente. Ringrazio i nostri ospiti per aver accolto l'invito della Commissione e do senz'altro la parola al presidente Petretto.

ALESSANDRO PETRETTO, *Presidente della commissione tecnica per la spesa pubblica.* Ringrazio a mia volta il presidente per l'invito rivolto alla commissione, che ho l'onore di presiedere, ad illustrare le proprie ricerche nel settore della difesa. Data la ristrettezza dei tempi a nostra disposizione, ho fatto predisporre un documento che consegno agli uffici: il mio intento è quello di illustrarne il contenuto e di spiegare le tabelle ivi riprodotte; se i commissari sono interessati, possono instaurare a tal fine un rapporto con la commissione.

Il documento tratta quattro argomenti strettamente connessi l'uno all'altro. In primo luogo, il ruolo del bilancio dello Stato a legislazione vigente, con particolare riferimento a quello della difesa come strumento di decisione politica. La seconda parte del documento analizza la difesa, considerata come centro di costo all'interno del bilancio dello Stato; si tratta di una riclassificazione che la commissione per la spesa pubblica ha effettuato. La terza parte riguarda un'ulteriore riclassificazione del bilancio della difesa, che consente di verificare alcune tendenze strutturali di tale comparto di spesa negli ultimi anni, nonché la sua composizione e la sua dinamica. La quarta parte consi-

dera il settore della difesa all'interno del processo di risanamento della finanza pubblica degli ultimi anni.

Io mi soffermerò rapidamente sui primi due punti e cederò poi la parola al dottor Catalano, più esperto di me sugli aspetti specifici del comparto della spesa per la difesa.

Svolgerò ora alcune brevi considerazioni sul bilancio a legislazione vigente come strumento conoscitivo di due elementi fondamentali: il processo di formazione delle previsioni ed una possibile valutazione degli obiettivi e delle finalità che attraverso le previsioni di bilancio si perseguono. È a tutti noto come tali fondamentali esigenze conoscitive non siano soddisfatte dall'attuale impianto del documento di bilancio in generale, ma anche in particolare, per quanto riguarda l'amministrazione della difesa. Innanzitutto perché il bilancio dello Stato non si occupa che in un quadro molto limitato dell'allocazione della spesa. È bene ricordare che attraverso il bilancio non si alloca la spesa in alcuni importanti comparti come la sanità, la previdenza ed i trasporti, ai quali vanno i trasferimenti.

Da questo punto di vista il settore della difesa è in realtà completamente gestito dal bilancio dello Stato per cui un'analisi critica delle esigenze informative che derivano dal bilancio della difesa è opportuna, possibile e percorribile. Tuttavia, l'attuale impianto del bilancio della difesa, riproduce, in modo emblematico, i principali difetti strutturali di quello dello Stato. Un esempio di tali disfunzioni è la numerosità dei capitoli (sono circa 5 mila nel bilancio dello Stato e circa 275 in quello della difesa). I relativi stanziamenti vanno da un milione per le spese di acquisto ed incisione di insegne metalliche relative a ricompense al valore militare (capitolo 1122) a 6.600 miliardi per il 1996 per il capitolo concernente gli stipendi, assegni ed altre indennità per il personale militare.

Altre disfunzioni riguardano l'intestazione onnicomprensiva dei capitoli che sono veri e propri « calderoni ». L'esempio classico è il capitolo 1.802 relativo alla difesa nucleare, batteriologica, chimica e della mascalcia. In questo quadro, ci domandiamo se il Parlamento, nel momento in cui approva lo stanziamento relativo a tale capitolo, è più preoccupato della difesa nucleare o degli zoccoli dei cavalli.

Anche il capitolo 1.832 è un « calderone » che comprende la manutenzione di mezzi navali e la bonifica dell'inquinamento del mare. È curioso verificare come i capitoli 1.802 e 1.832 si riferiscano entrambi ad armamenti, mentre, per la stessa materia, il Ministero della marina utilizza cinque capitoli che insistono tutti sulla stessa tematica della manutenzione. Ve ne è, per esempio, uno soltanto per la manutenzione di impianti elettrici.

Vi sono poi problemi di riferimento normativo multiplo, data la difficoltà di raggruppare le varie leggi che hanno generato i capitoli. Trattandosi di un'operazione molto complessa, come voi sapete, si utilizza il nomenclatore, uno strumento molto imperfetto. Peraltro la ricognizione legislativa dei capitoli è materia di cui dovrebbero occuparsi gli studiosi e non i parlamentari che devono poi assumere decisioni.

Vi sono inoltre capitoli con contenuto disparato ed anche in questo caso vi sono esempi classici molto importanti, come quello delle spese riservate agli stati maggiori degli organi centrali e territoriali della difesa in cui non si spiega in che senso deve essere intesa tale riserva.

Il capitolo « mitico » è il 1.085 relativo a spese casuali, che ha già una denominazione curiosa, essendo strano che un capitolo del bilancio si riferisca a fenomeni casuali. Tra l'altro alcuni capitoli sono collocati nel bilancio del Ministero della difesa, ma potrebbero avere collocazione diversa.

Tutti questi problemi rendono il bilancio a legislazione vigente uno strumento di ratifica di decisioni pregresse; in sostanza un documento che inibisce una valutazione globale dell'azione pubblica al mutare delle priorità e delle circostanze.

L'effetto più preoccupante del meccanismo di formazione del bilancio, dal nostro punto di vista, è il suo impatto sulla spesa pubblica. Il processo di formazione dal

basso verso l'alto ha in passato, ed attualmente continua, a favorire la dilatazione della spesa e rappresenta un'occasione perduta di intervento.

Dalle considerazioni degli esperti del Fondo monetario internazionale, peraltro riportate nel nostro documento, si evince che la formazione del bilancio dello Stato in Italia crea sin dall'inizio nei ministeri della spesa e, quindi, anche in quello della difesa, un'attesa, quasi una titolarità affinché le politiche esistenti continuino in futuro e sono spinti a gonfiare le esigenze finanziarie implicite nella legislazione vigente. Cito testualmente le considerazioni espresse dagli esperti del Fondo monetario internazionale: « Lungi dall'essere motivati al risparmio, i ministri della spesa hanno tutto l'interesse nel formulare, sin dall'inizio, richieste più elevate possibili, onde stabilire una migliore base negoziale e costringere il Tesoro alla difensiva ». Forse il suddetto giudizio è impietoso, ma certamente pone l'accento su alcune questioni reali.

Se viceversa potessimo prefigurare (non so in che direzione ciò potrà realizzarsi con la riforma del bilancio dello Stato), un assetto formativo dall'alto verso il basso; se il Consiglio dei ministri deliberasse preventivamente l'impostazione del nuovo bilancio in modo che molta della discrezionalità e dei controlli fosse esercitata dai funzionari responsabili dell'amministrazione, probabilmente si registrerebbe una minore dilatazione della spesa pubblica.

Un altro effetto derivante dalla dilatazione della spesa pubblica indotto dalle procedure di bilancio riguarda la legislazione di assestamento, che viene utilizzata l'anno successivo come punto di riferimento per le previsioni, sostanzialmente a copertura delle spese a piè di lista.

Al riguardo deve essere sottolineato che il bilancio della difesa ha storicamente tratto beneficio da tale procedura. Dai dati relativi alle tabelle si può osservare come il passaggio dalle previsioni nel bilancio a legislazione vigente, attraverso l'assestamento e le previsioni finali, ha prodotto incrementi consistenti: è significativo l'esempio del 1995, dove tale aumento è stato di circa il 10 per cento.

Altri problemi derivanti dalle procedure di formazione del bilancio dello Stato sono tutte inerenti alle relazioni che sussistono tra decisioni politiche e responsabilità amministrative.

Nel nostro paese, a differenza di altri, esiste una forte dicotomia tra i due aspetti: quello della decisione politica e quello della responsabilità amministrativa. Ciò ha generato assenza di flessibilità per cui tutto deve passare attraverso la legge. Si assiste, infatti, ad un eccesso di legislazione, perché ogni intervento, anche quelli solamente correttivi di conti pubblici, devono passare attraverso una norma giuridica, una legge. Quindi, più si entra nel dettaglio, più si riesce a mantenere lo *statu quo*.

Vi è inoltre assenza di informazione di ritorno, nel senso che una volta assunta la decisione politica, non ritornano al Parlamento le informazioni necessarie per capire come l'amministrazione ha reagito di fronte alle innovazioni introdotte.

Dalla riforma del bilancio dello Stato dobbiamo aspettarci molti risultati positivi. Come sapete, il 2 agosto di quest'anno è stato presentato ed approvato dal Consiglio dei ministri un disegno di legge sulla riforma del bilancio dello Stato, incentrata, rispetto al passato, proprio sulla relazione che deve esistere tra decisione politica e responsabilità amministrativa in materia di spesa. Come è altresì noto, la nuova unità elementare di bilancio è l'unità previsionale di base e sarà questa l'oggetto dell'approvazione parlamentare e, quindi, della decisione politica. L'unità previsionale di base farà riferimento ad aree omogenee di attività, mentre la ripartizione in capitoli avrà soltanto funzioni e finalità di gestione e di rendicontazione.

Il Parlamento vota, ripeto, sulle finalità complessive ed all'interno delle finalità date, l'amministrazione viene sottoposta, con criteri predefiniti, ad un controllo successivo e chiamata a specificare in che modo tali finalità vengono poi allocate tra i singoli beneficiari di spesa.

Voglio dimostrare come potrà cambiare anche per il Ministero della difesa l'unità previsionale di base che sarà relativa – ripeto – ad un'area omogenea; per esempio al settore lavori del demanio o materiali del genio, oppure a quello costruzione delle armi ed armamenti aeronautici e spaziali continuerà fondamentalmente a far capo una direzione generale alla quale verrà imputata tutta una serie di spese che oggi sono ricomprese in capitoli *omnibus*, in particolare quello del personale.

L'idea è che l'area di riferimento deve costituire un centro di costo e di responsabilità in cui possono essere individuate non soltanto le funzioni svolte dall'area previsionale, ma anche i costi sostenuti per sviluppare questa funzione. All'interno dell'area previsionale di base avremo la suddivisione in spese correnti, per il personale e di funzionamento; quindi, ogni unità previsionale dovrà avere un suo riferimento alla spesa per il personale ad essa imputata: adesso, invece, esiste una serie di direzioni generali, gli oneri per il personale rientrano nei grandi capitoli da 6-7 mila miliardi.

In questo quadro può trovare spazio anche il meccanismo della legislazione sui controlli interni alla pubblica amministrazione, che stenta moltissimo a trovare attuazione. È da domandarsi se una riforma del bilancio dello Stato con queste caratteristiche non debba essere accompagnata anche da una riorganizzazione degli uffici; la sensazione infatti è che i due aspetti non possano essere separati.

In direzione di una riforma del bilancio dello Stato la commissione tecnica per la spesa pubblica ha sviluppato negli ultimi anni un documento – denominato bilancio dello Stato per centri di costo – con l'obiettivo precipuo di isolare, all'interno del bilancio dello Stato, finalità complessive che non coincidono necessariamente con i ministeri ma con spese che, all'interno dei dicasteri, specificamente indirizzano ...

PIETRO GIANNATTASIO. Centri di costo o centri di spesa ?

ALESSANDRO PETRETTO, *Presidente della commissione tecnica per la spesa pubblica.* Centri di spesa, ma l'idea è quella di individuare il costo della funzione.

Nella tabella 2.1 viene presentato un esercizio di questo tipo, effettuato per il Ministero della difesa, nel quale sono stati operati alcuni scorpori concernenti la spesa relativa all'Arma dei carabinieri (che è stata allocata nel bilancio del Ministero dell'interno data la prevalente attività di ordine pubblico svolta dal Corpo), e le pensioni militari, che sono state imputate ad un centro di costo che non indicasse l'onere della funzione difesa. Quest'ultimo, infatti, non può registrare fra le sue imputazioni ...

PIETRO GIANNATTASIO. I 6 mila miliardi relativi all'Arma dei carabinieri, presenti nel bilancio dell'anno scorso, sono stati qui considerati o scorporati ?

ALESSANDRO PETRETTO, *Presidente della commissione tecnica per la spesa pubblica.* In questo esercizio risultano separati; come può rilevare, vi è una differenza fra il bilancio della difesa, così come riportato nel documento, e il nostro computo (che è ridotto) della spesa dell'Arma dei carabinieri ...

PIETRO GIANNATTASIO. Quindi, solo funzione difesa.

ALESSANDRO PETRETTO, *Presidente della commissione tecnica per la spesa pubblica.* Sì, e quella è una sede storica per verificare come la funzione di spesa si sia caratterizzata nel tempo.

PRESIDENTE. Naturalmente, tutto ciò è a fini conoscitivi.

ALESSANDRO PETRETTO, *Presidente della commissione tecnica per la spesa pubblica.* Sì, si tratta solo di studi. Il dottor Catalano si soffermerà sulla riclassificazione del bilancio e, soprattutto, sulla disamina degli aggregati della spesa della difesa.

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica.* Da qualche anno, in seguito ad un lavoro condotto in collaborazione con il Servizio bilancio del Senato, abbiamo messo a punto uno schema di riclassificazione del bilancio della difesa che consenta di districarsi fra quei 250 capitoli per avere una chiave di lettura economica – o, per altri versi, di politica della difesa – che sia sintetica. Abbiamo presentato qui tale riclassificazione – sugli aspetti tecnici della quale non mi dilungo – attraverso l'analisi dei dati di consuntivo relativi ad un quindicennio e degli ultimi cinque-sei anni dal punto di vista dell'andamento della previsione di bilancio.

Un elemento integrativo si può rilevare dalla tabella 3.7. Dal progetto, infatti, emerge con chiarezza come, nel caso della difesa, dalla previsione della legge di bilancio approvata dal Parlamento, che complessivamente era di 25.974 miliardi, si giunga ad impegni di spesa in consuntivo superiori di circa 2.300 miliardi (8,85 per cento in più): il fenomeno si riferisce al 1995, ma si verifica tutti gli anni.

Esiste anche lo scostamento non trascurabile di un migliaio di miliardi fra l'approvazione dell'assestamento, che interviene già in una fase avanzata dell'anno, ed il consuntivo. Tale classificazione, peraltro, ci consente di verificare come il fenomeno si ripartisca in modo molto diverso fra le singole voci di spesa; in alcuni casi esso è trascurabile, in altri – mi permetto in particolare di segnalare la voce relativa all'ammodernamento dei mezzi e dei materiali – l'incremento fra la previsione di bilancio e l'impegno in consuntivo è del 30 per cento circa.

PIETRO GIANNATTASIO. Si è tenuto conto delle penali pagate per lo slittamento dei programmi?

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica.* Questo è un dato di capitolo aggregato; probabilmente, in alcuni casi vi sono spiegazioni ragionevoli del fenomeno che non possono emergere dal consuntivo.

PRESIDENTE. Come per esempio le missioni all'estero non preventivate.

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica.* Vi sono tutti questi fenomeni. Però, il fatto che con una certa regolarità si verifichi uno scostamento rilevante non riscontrabile fra previsioni iniziali approvate dal Parlamento e consuntivo merita di essere approfondito. Naturalmente, un'impostazione così schematica non consente anno per anno, voce per voce, di affrontare il problema; tuttavia, in relazione alla concezione del bilancio di previsione come strumento di valutazione politica del Parlamento, credo sia un dato sul quale riflettere.

Detto questo, mi permetto di segnalare alcuni aspetti di una certa rilevanza che emergono dai grafici allegati alle tabelle. Il grafico 3.1 registra l'andamento della spesa del Ministero della difesa e della spesa per la difesa, cioè al netto della voce relativa all'Arma dei carabinieri e, in questo caso, anche di alcune funzioni di tipo civile svolte dal dicastero negli ultimi quindici anni. Ciò consente di analizzare – i dati sono a prezzi costanti, quindi in termini reali – l'andamento del fenomeno, che cresce fino al 1989 e poi accusa, nell'ultimo periodo, una riduzione non trascurabile in termini reali. Il fenomeno è pressoché identico per quanto riguarda sia la spesa totale del ministero, sia la spesa militare in senso stretto, cioè depurata delle funzioni svolte dai carabinieri ed attività civili.

La nostra classificazione consente di apprezzare cosa è successo dentro il bilancio della difesa. Dal grafico 3.2 si rileva come si siano mosse, nell'ambito di questo *trend* generale, le singole voci di spesa, almeno quelle principali. Mentre dal 1981 al 1989 assistiamo ad una crescita pressoché uniforme delle singole componenti, quando dal 1988-1989 si inverte il ciclo della spesa militare, registriamo una sostanziale diversificazione nel loro andamento. L'aspetto più rilevante che emerge è la forbice che si crea tra l'andamento della spesa per il personale militare e

quello degli oneri per l'ammodernamento. Tale fenomeno è naturalmente spiegabile in base al fatto che in situazioni in cui è necessario ridurre la spesa, l'unica componente realmente accessibile è quella concernente l'acquisto di beni e servizi, mentre gli oneri per il personale e per l'intera struttura del ministero non sono contenibili significativamente se non si procede a riduzioni ...

PRESIDENTE. Si passa dal 39-27 per cento del 1988, al 51-20 per cento del 1995.

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica.* Esattamente. Lo si rileva dalla tabella 3.2. Si tratta di un dato consolidato negli ultimi quattro anni, fino al 1995. Vedremo poi che emerge qualche elemento di novità. La spesa per il personale – incluse le pensioni, in questo caso – è pari al 51 per cento del bilancio complessivo della difesa: ovviamente, è leggermente inferiore se non si considerano le voci relative al personale in quiescenza.

La tabella 3.3 presenta lo stesso fenomeno in termini relativi, per cui il rapporto fra la spesa per il personale in servizio, quindi al netto delle pensioni, e quella per i mezzi e materiali (cioè manutenzione ed armamenti) raggiunge un picco dell'1,6 per cento intorno al 1991-1992, ma alla fine del periodo si mantiene intorno all'1,4 per cento. Cioè, la spesa per il personale è pari ad 1,4 volte la spesa per gli armamenti.

PIETRO GIANNATTASIO. È un monitoraggio compiuto a cose fatte, manca la ricerca sui motivi.

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica.* In alcuni nostri documenti e, parzialmente, anche in quello che abbiamo consegnato oggi ai membri della Commissione, abbiamo illustrato i risultati cui siamo pervenuti. La commissione inoltre ha realizzato in questi anni numerose ricerche più approfondite che hanno affrontato singoli aspetti. Ovviamente, in questo caso, per ragioni di brevità non è stato possibile analizzarli compiutamente, ma la commissione può mettere a vostra disposizione i risultati di tali studi ed anch'io sono a disposizione per eventuali chiarimenti ed informazioni.

PRESIDENTE. Le domande le porremo al ministro, quando verrà in Commissione.

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica.* Devo segnalare che nel 1995 si assiste ad una piccola inversione di tendenza che, pur essendo tale, deve essere sottolineata. Se, infatti, osserviamo il grafico 3.2 riportato a pagina 17 del nostro documento, constatiamo che la forbice – ripeto – comincia a chiudersi. Nel 1995 assistiamo ad una riduzione della spesa del personale e ad un incremento della spesa per l'ammodernamento. Quindi, nel 1995 si registra un primo segnale di novità, sia pure – ripeto – in termini molto lievi.

La situazione relativa al 1996, illustrata dal grafico 3.2-*bis*, è aggiornata fino ai giorni nostri, poiché comprende anche i dati previsionali del 1997 e la nota di variazione appena approvata dal Governo. Al grafico 3.2 è stato aggiunto il grafico 3.2-*bis* per alcune cautele metodologiche derivanti dal fatto che i dati non sono omogenei, poiché i dati consuntivi vengono confrontati con quelli dell'assestamento e di previsione. Inoltre, come sapete, dal 1996 in poi, il confronto con gli anni, anche quando avremo a disposizione i dati consuntivi, non è più possibile in termini omogenei, perché a partire da tale data i capitoli relativi alle spese di personale saranno gravati degli oneri relativi a contributi previdenziali per il pagamento delle pensioni, che la legge n. 335, del 1995 ha imposto di rendere non più figurativi, ma espliciti. In realtà tale operazione non si traduce in un aggravio di spesa, perché i contributi affluiscono in forma di compensazione al Ministero del tesoro, ma consente di computare in maniera più appropriata il costo effettivo del personale sia militare, sia civile. Il « picco » del perso-

nale militare nel 1996 è sostanzialmente spiegato da questo dato.

Esiste poi il noto problema della consistenza dei residui passivi del Ministero della difesa per i capitoli relativi a beni e servizi, la cui entità è illustrata in una specifica tabella. Dal nostro documento, nella tabella 3.3, si evince con una certa chiarezza qualche segnale di miglioramento nei primi anni novanta. Si rileva infatti globalmente una tendenza dei residui alla riduzione, sia pure modesta, anche se dobbiamo considerare che essi ammontano a cifre molto considerevoli e superiori all'ammontare dello stanziamento di competenza di ciascun anno.

Anche in questo caso sarebbe necessario un approfondimento, perché una parte dei suddetti residui sono di stanziamento e questo è il fatto più rilevante; un'altra parte sono residui in senso proprio, relativi allo stato di avanzamento di programmi complessi, che hanno un loro elemento di tipo fisiologico. Comunque anche i residui di stanziamento hanno un peso non trascurabile.

Un'altra osservazione di tipo metodologico è che il bilancio della difesa non consente di attribuire la spesa agli enti programmatori della spesa stessa. In molti altri ministeri le rubriche sono intestate all'ente programmatore della spesa, ma nel caso del Ministero della difesa – ripeto – tali rubriche hanno una natura di tipo funzionale. L'unico modo, il quale però non è sottoposto né alla valutazione ed all'approvazione del Parlamento, né alla verifica *ex post*, per interpretare questo problema, è quello che abbiamo seguito nelle tabelle 3.9, 3.10 e 3.11. Il Ministero della difesa predispone, a fini interni, il cosiddetto bilancino, nel quale è possibile « leggere » nell'ambito di ciascun capitolo la responsabilità dell'ente programmatore di spesa. Noi abbiamo sintetizzato per un singolo anno questo dato ed abbiamo verificato che da esso emergono alcune considerazioni interessanti sulla responsabilità di spesa dei diversi enti ed organismi interni al ministero, un dato che non traspare dal bilancio previsionale, né emerge dal bilancio consuntivo. Ovviamente, essendo tale strumento predisposto dal ministero – ripeto – a fini interni per la gestione del suo bilancio, noi disponiamo soltanto di dati previsionali e non possiamo effettuare confronti con dati di consuntivo che invece sarebbero particolarmente interessanti.

Per quanto riguarda il settore della difesa nel risanamento della finanza pubblica italiana, segnaliamo che esistono margini per una riduzione di una spesa della difesa, senza che ciò comporti una perdita di efficacia dello strumento militare. In primo luogo, ciò potrebbe avvenire se, avvalendosi della possibilità di ritorno in vita che la cosiddetta legge sui vertici militari consente alle deleghe del disegno di legge collegato dello scorso anno ...

PRESIDENTE. La Camera ha approvato quel provvedimento: confidiamo nella buona volontà del Senato.

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica.* Se il Senato facesse ritornare in vita queste deleghe ed il Governo le esercitasse nei tempi, purtroppo abbastanza ristretti, ancora disponibili, si aprirebbe la via per cominciare ad affrontare alcuni dei nodi strutturali della macchina complessiva della difesa e ciò consentirebbe di realizzare economie di spesa non trascurabili. Di per sé, l'approvazione della legge sui vertici militari offre al ministro ed al Capo di stato maggiore della difesa – dando una più corretta allocazione alle responsabilità, alle funzioni ed agli strumenti – una forza in più per attuare questo tipo di ristrutturazioni, anche vincendo alcune delle resistenze in atto nell'attuale gestione da parte delle singole forze armate.

Un punto importante ormai noto a tutti perché anticipato dalla stampa è che con il provvedimento collegato al disegno di legge finanziaria per il 1997 si aggredisce in modo significativo, e per la prima volta, uno degli aspetti fondamentali dell'attuale struttura del Ministero della difesa. Si prevede infatti una riduzione del 25 per cento delle dotazioni organiche e consistenze effettive degli ufficiali in servi-

zio permanente, indicandone non solo, appunto, le dimensioni, ma anche i tempi e le modalità. Anche questo costituisce un elemento di novità rispetto alle ipotesi precedenti ed allo stesso provvedimento collegato alla legge finanziaria approvato lo scorso anno. Un ulteriore elemento di novità sta nel fatto che la richiesta delega del Governo sull'avanzamento, reclutamento e stato giuridico degli ufficiali contiene clausole di vincolo finanziario. Cioè, provvedimenti tendenzialmente rischiosi sul versante della spesa prevedono nei principi direttivi della delega il rispetto del vincolo finanziario in maniera abbastanza chiara e in proporzione molto precisa sotto il profilo delle economie che derivano dalla riduzione del numero degli ufficiali.

Un aspetto ulteriore che a nostro avviso presenta alcuni elementi di preoccupazione è dato dalla transizione verso il modello misto di esercito, preannunciato dal ministro, da realizzarsi con l'introduzione di volontari. Questa innovazione comporterà sicuramente un incremento di spesa sotto il profilo sia retributivo sia dell'insieme della struttura che deve essere modellata in quella direzione. Se ciò avverrà senza corrispondenti, significative riduzioni della consistenza del personale in servizio permanente, della leva e della stessa struttura nel suo complesso, c'è il rischio che la trasformazione non sia indolore sul piano della spesa.

PIETRO GIANNATTASIO. Come avete fatto ad eseguire questi calcoli se non sappiamo ancora come sarà il futuro, se non disponiamo di dati certi ? Tutti vorremmo conoscere il nuovo modello di difesa e voi avete già effettuato questi calcoli !

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica.* La nostra è un'impostazione di tipo metodologico. Non disponiamo di numeri, ma ci siamo esercitati, con una serie di ricerche piuttosto approfondite, su alcune delle precedenti ipotesi di modello di difesa, sottoposte all'esame del Parlamento, poi non approvate. L'elemento di tipo metodologico che si trae è che l'incremento degli oneri derivante dall'introduzione di volontari (naturalmente neppure i tempi e i numeri sono trascurabili) sia tale da provocare pericoli e tensioni se non si riducono in maniera significativa ...

PIETRO GIANNATTASIO. Il rapporto è di 20 a 1 !

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica.* Noi potremmo fornire qualche dato in relazione ai nostri vecchi studi, che facevano riferimento a dati precisi delle proposte del ministro dell'epoca. In questo caso non è opportuno, ma si tratta di un aspetto metodologico importante.

PRESIDENTE. La Commissione ha deliberato un'indagine conoscitiva sulla leva connessa allo strumento militare; se poteste inviarci una documentazione specifica sull'argomento, eventualmente potremmo discuterne.

GIUSEPPE ALEFFI. E per quanto riguarda la riduzione della durata della leva ?

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica.* Tale innovazione – almeno questo si rileva dalle relazioni tecniche accluse al provvedimento collegato – sembrerebbe non comportare immediatamente risparmi di spesa.

PIETRO GIANNATTASIO. Si avrebbe un incremento degli oneri pari al 17 per cento solo per il vestiario, le munizioni ed il carburante !

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica.* Gli ultimi dati, ed anche quelli relativi al bilancio a legislazione vigente del 1997, confermano la tendenza che abbiamo segnalato, nel senso di una crescita della spesa per l'ammodernamento dei mezzi e materiali della difesa, che negli ultimi due anni ha assunto un certo rilievo e che rappresenta uno degli elementi di

cambiamento – almeno sulla base dei dati di cui disponiamo – strutturale del complesso del bilancio della difesa, così come emerge dalle tabelle dei dati che abbiamo disponibili in questo momento.

PIETRO GIANNATTASIO. Ringrazio il presidente per averci posto nella condizione di ascoltare prima i rappresentanti della Corte dei conti che si interessano dei problemi della difesa e, poi, di venire a conoscenza dello studio quanto mai interessante presentato dalla commissione tecnica per la spesa pubblica.

Vorrei chiedere se, all'interno del Ministero del tesoro, vi sia l'autorità o la possibilità di intervenire per la semplificazione dei 275 capitoli del bilancio della difesa. Tra l'altro (mi riferisco alla famosa tabella 12), faccio presente che noi non abbiamo l'indicazione del contenuto dei capitoli di bilancio, ma dobbiamo aspettare il famoso libro azzurro (il cosiddetto bilancino) che contiene una più ampia analisi di ciò che i capitoli stessi comprendono. Voi avete questa autorità o possibilità ?

La seconda domanda che vorrei formulare riguarda i famosi capitoli « calderone »: sapete dirci da cosa derivino ? Un tempo, nell'esercito italiano, e prima ancora nel regio esercito, esisteva il materiale del gruppo C: l'elenco relativo comprendeva sia il chiodo per il ferro da cavallo sia il carro armato; il gruppo A riguardava il vestiario e l'equipaggiamento ed il gruppo B il casermaggio. Vorrei conoscere le ragioni che hanno portato ai capitoli « calderone » e se vi sia la possibilità di predisporre capitoli più articolati, più analitici, più comprensibili, oserei quasi dire più seri.

Quanto ai divari che sono stati registrati nel 1997, da lei messi giustamente in evidenza, quando il potenziamento dei mezzi è arrivato al massimo per poi scendere e quindi dar vita ad una forbice con i capitoli relativi al personale, esiste una versione secondo la quale è preferibile avere il personale contento di fare quello che fa e disporre di un carro armato in meno; ve ne è un'altra, però, secondo la quale la diminuzione del bilancio e l'aumento del valore inflattivo concernente i materiali della difesa non hanno consentito di portare avanti determinati programmi di potenziamento. Ad esempio, abbiamo dovuto pagare determinate penali perché avevamo stipulato certi contratti e quindi si è ridotta la possibilità di acquisto degli strumenti per il potenziamento.

ALESSANDRO PETRETTO, *Presidente della commissione tecnica per la spesa pubblica.* L'autorità viene data al Ministero del tesoro con legge delega. Il disegno di legge approvato il 2 agosto di quest'anno, che prefigura la riforma del bilancio dello Stato, è oggetto di studio da parte di una commissione ai lavori della quale parteciperanno i responsabili dei singoli ministeri per l'accorpamento dei capitoli e, fondamentalmente, la generazione delle unità previsionali di base. L'autorità, quindi, sostanzialmente viene dalla legge; l'operazione richiederà probabilmente i prossimi sei mesi e la commissione tecnica per la spesa pubblica dovrebbe essere fortemente coinvolta in questo processo perché forse dovrebbe rappresentare la segreteria di questa commissione, coordinata dal dottor De Ioanna, capo di gabinetto del ministro del tesoro.

PRESIDENTE. È prevedibile che il prossimo bilancio sia redatto sulla base della riforma.

ALESSANDRO PETRETTO, *Presidente della commissione tecnica per la spesa pubblica.* Sì, senz'altro. Tra l'altro, la riforma del bilancio non nasce ovviamente dal nulla, ma è il risultato, per così dire, di una combinazione di proposte che sono già inserite nel bilancio sperimentale della Ragioneria dello Stato ed il frutto di altre iniziative che vengono portate avanti anche dalla Corte dei conti.

La Commissione ha una composizione mista ed i suoi membri sono rappresentanti del Ministero del tesoro, della Ragioneria e della Corte.

Come dicevo, procederemo all'aggregazione dei 275 capitoli e, dopo questa riclassificazione, essi saranno 15.

Più delicata è invece la questione dell'origine dei capitoli « calderoni », ma su questo punto sono io che chiedo lumi a voi. Noi abbiamo verificato, per esempio, che in altri ministeri essi sono tali perché hanno fonti legislative più numerose. Più l'intestazione di un capitolo è *omnibus*, più sono numerose le norme che spiegano questa sua caratteristica. Relativamente ai capitoli *omnibus* 1832 e 1837, abbiamo rilevato che essi dipendono da un solo provvedimento di finanziamento: la legge n. 1478 del 1965 sull'organizzazione degli uffici centrali del Ministero della difesa. In questo caso la spiegazione di politica economica non deve essere cercata nelle norme giuridiche affastellate, poiché vi è una ragione più discrezionale e specifica che può essere oggetto di studio politologico non indifferente. In verità mi è difficile trovare la spiegazione di questa situazione, che comunque è risolvibile, perché riteniamo che la soluzione sia nella riforma del bilancio dello Stato in cui, ripeto, non sarà più il capitolo l'unità elementare su cui si sarà chiamati ad esprimere una valutazione. Verrà introdotta, ripeto, l'unità previsionale di base, che ha finalità complessive e potrà raccogliere molti capitoli. La composizione di tali unità, quindi, è l'elemento chiave; peraltro se essa non dovesse funzionare bene potrebbe anche tradursi in una difficoltà per il Parlamento di votare nella direzione desiderata.

RINO ONOFRI, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica*. La delega dovrebbe consentire di riformare il bilancio dello Stato nel senso auspicato, tuttavia la riduzione della denominazione di alcuni capitoli della difesa, così complessa, anche perché comprendente voci particolari, come gli elmetti ed altro, è dovuta ad una ragione precisa. Ho infatti indagato per cercare di capire come si sia arrivati alla situazione attuale e mi è stato spiegato che alcuni mandati o contratti non « passavano » all'esame della Corte dei conti perché, il capitolo di riferimento non comprendeva la spesa, per esempio, degli elmetti.

La Corte ha rifiutato l'obiezione e la Ragioneria ha precisato che hanno dovuto chiedere l'integrazione, altrimenti i mandati non sarebbero « passati ».

PIETRO GIANNATTASIO. Dovrebbero essere denominati materiali del gruppo C, come una volta !

RINO ONOFRI, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica*. Sì, oppure si potrebbe adottare una denominazione più semplice, all'americana, come per esempio spese per gli armamenti.

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica*. Intervengo telegraficamente sulla questione della forbice, perché credo sia importante per comprendere le vicende attuali. Al di là di spiegazioni articolate che riguardano le scelte di politica della difesa, che non competono ad un organismo tecnico come il nostro, va sottolineato un elemento di tipo tecnico, abbastanza – credo – comprensibile. Se non si aggredisce la struttura della difesa nella sua articolazione (personale, funzionamento ed organizzazione) in maniera forte, in una situazione di taglio delle risorse da destinare al bilancio dello Stato, l'iniziativa più semplice da prendere è quella di ridurre i capitoli relativi all'ammodernamento. Questo è l'elemento tecnico che emerge con una certa semplicità, perché si tratta appunto di tagli semplici, anche dal punto di vista tecnico della gestione del bilancio. Mi sembra importante segnalare che alcuni degli elementi più recenti vanno in una direzione diversa e forse questo è l'aspetto più rilevante. Nella misura in cui si aggredisce ...

ELVIO RUFFINO. Abbiamo toccato il fondo !

GIUSEPPE CATALANO, *Componente della commissione tecnica per la spesa pubblica*. ... la struttura in quanto tale, riducendo le direzioni, gli organici e affron-

tando la questione annosa degli stabilimenti industriali della difesa, è possibile che la situazione migliori.

PRESIDENTE. L'audizione odierna ci ha fornito l'occasione per conoscerci anche personalmente e questo ci consentirà in futuro di richiedervi, anche informalmente, ulteriori informazioni e documenti. Ringrazio i nostri ospiti per l'impegno dimostrato, sottolineando che il documento predisposto per l'audizione odierna costituisce un contributo utile ai nostri lavori e dimostra il vostro riguardo nei confronti della Commissione.

La seduta termina alle 11,15.

COMMISSIONE IV

DIFESA

2.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 3 OTTOBRE 1996

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

AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELL'UFFICIO CENTRALE DEL BILANCIO E DEGLI AFFARI FINANZIARI DEL MINISTERO DELLA DIFESA E DI RAPPRESENTANTI DELLA CORTE DEI CONTI

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **VALDO SPINI**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,30.

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

Audizione di rappresentanti dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento, di rappresentanti dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa, ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente.

Sono qui presenti come nostri ospiti il generale del corpo di amministrazione dell'esercito Gennaro Marino (corpo a cui ho appartenuto e a cui tuttora appartengo, nella categoria in congedo), direttore di BILANDIFE, l'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa; il generale di divisione aerea Piergiorgio Crucioli, capo ufficio generale programmazione finanziaria dello stato maggiore della difesa; il colonnello del corpo di commissariato aeronautico-ruolo commissariato, Nicola Ruccia, capo del primo reparto dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa, e il contrammiraglio Baldo Pagano, vicedirettore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa. Ringrazio gli ospiti per la loro presenza e partecipazione e do la parola al generale Marino.

GENNARO MARINO, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Signor presidente, onorevoli deputati, desidero rivolgere loro, innanzitutto, il mio più vivo ringraziamento per l'onore che provo nell'esporre a questo alto consesso i dati tecnici principali del bilancio della difesa per il 1997 così come sono stati presentati al vaglio parlamentare.

Ma prima di entrare nel merito della esposizione desidero anche rivolgere un deferente pensiero di omaggio all'intera istituzione parlamentare, sintesi eletta dell'unità della Patria e dei valori delle genti italiche, senza distinzione alcuna.

Allo scopo di evidenziare, in stretta sintesi, le attività in materia di bilancio che risalgono alla responsabilità del mio ufficio, preciso che la struttura e le funzioni dello stesso sono stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1478, e dal conseguente decreto ministeriale applicativo, recante la data del 31 marzo 1966. Tali provvedimenti collocano BILANDIFE nell'ambito dell'area tecnico-amministrativa del ministero e gli attribuiscono il compito di provvedere materialmente alla formulazione dello schema di previsione della spesa del Ministero della difesa, alle relative proposte di varianti, nonché, all'atto della chiusura dell'esercizio, alle valutazioni sul bilancio consuntivo. Il tutto sempre in termini tecnici, perché le valutazioni di *policy*, cioè di alta politica militare, vengono fatte nell'ambito degli stati maggiori, in particolare presso lo stato maggiore della difesa, dove convergono i cosiddetti enti programmatori della difesa, cioè gli stati maggiori più l'ufficio del Segretario generale della difesa, che sono coordinati appunto dal generale Crucioli, oggi presente al mio fianco per valutazioni, laddove fossero necessarie, di politica militare della difesa.

Il mio ufficio opera alle dirette dipendenze del ministro e, per certi versi, anche del Segretario generale della difesa, ma principalmente lavora in stretto coordinamento ed in concorso con gli stati maggiori particolarmente con quello della difesa, essendo questi il responsabile, secondo quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1477 del 1965, sulla pianificazione operativa e dei relativi programmi tecnico-finanziari dell'amministrazione della difesa.

Dopo questa premessa di carattere introduttivo per presentare le attività di rispettiva competenza dell'organo tecnico BILANDIFE e dell'organo di comando, come chiamiamo noi gli stati maggiori, passo ora all'esposizione tecnica circa l'impostazione e la definizione del bilancio.

Nel quadro degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica perseguiti dal Governo, il progetto di bilancio della difesa, per l'anno 1997, è stato « costruito » adottando i criteri restrittivi enunciati dal Ministero del tesoro con la circolare n. 24, in data 14 marzo 1996, con la quale sostanzialmente le amministrazioni dello Stato sono state invitate a dare concreta attuazione al principio della « invarianza nominale » delle dotazioni complessive di spesa assegnate per il 1996. I criteri adottati sono stati i seguenti: il superamento metodologico della cosiddetta spesa storica di tipo incrementale (con tale criterio veniva solitamente redatto il bilancio); l'adozione dello schema di elaborazione del bilancio a base zero, fondato sulla scelta oculata delle priorità; la razionalizzazione delle spese per il funzionamento (cioè, personale più esercizio), ma senza compromettere più di tanto l'operatività delle forze armate, allo scopo di liberare il più possibile risorse da destinare all'investimento, nell'intento di pervenire ad una capitalizzazione sempre più spinta dello strumento finanziario militare, cioè il bilancio.

Inoltre, è stato ovviamente rispettato il limite incrementale posto dall'articolo 2, comma 5, del decreto-legge n. 41 del 1995, convertito con la legge n. 85 del 1995, che consente, nel triennio 1996-1998, un aumento annuo non superiore all' 1 per cento per le spese assoggettate a riduzione, ai sensi del citato decreto-legge n. 41 del 1995 (si tratta della cosiddetta manovra aggiuntiva posta in essere nel 1995, i cui effetti si sono fatti, e si faranno sentire, nell'intero triennio successivo).

Il processo elaborativo interno alla difesa ha quindi portato in concreto ad un progetto di bilancio che prevedeva, inizialmente (questi erano i nostri sogni e le nostre aspettative, quello che poi si è realizzato lo vedremo successivamente) una spesa globale pari a 31.893 miliardi, ai quali avremmo dovuto aggiungere la modestissima cifra di 4,5 miliardi relativi a proposte di incremento della dotazione del fondo scorta delle forze armate e dell'Arma dei carabinieri (da approvarsi con la legge finanziaria, perché non poteva essere inclusa nel bilancio) per far fronte a situazioni particolari di cassa espressamente previste dal regolamento di amministrazione unificato per le tre forze armate, compresa naturalmente l'Arma dei carabinieri. Tale ultimo incremento, da noi auspicato, purtroppo non è stato recepito ed è caduto sotto la mannaia della grande manovra che il Governo ha posto in essere per la legge finanziaria del 1997.

Il volume finanziario di 31.893 miliardi è stato approvato dal comitato dei capi di stato maggiore nella riunione del 21 marzo 1996 e dal Consiglio superiore delle forze armate in quella del 25 luglio 1996. Tale volume di risorse, rispetto al bilancio per il corrente anno 1996, prevedeva in pratica un incremento di circa 53 miliardi sulle spese di esercizio e di 1.361 miliardi sulle spese di investimento (questo sempre nel rispetto della tendenza dell'amministrazione della difesa a pervenire alla capitalizzazione del proprio strumento finanziario, in modo da incrementare gli investimenti e l'ammodernamento, che significano poi sviluppo per il paese, incentivi per l'industria e così via).

Il lavoro della difesa non si è potuto però fermare qui. Successivamente, infatti, a seguito della richiesta governativa di procedere ad una riduzione del bilancio

militare per l'anno 1997, la difesa è stata costretta a contrarre, ovviamente mal volentieri, per un valore complessivo di 400 miliardi (ed è questo il primo taglio apportato, prima del mese di luglio) le risorse destinate al settore dell'investimento. È infatti stato gioco forza per noi sottrarre al settore dell'investimento i 400 miliardi in questione perché il settore dell'esercizio era stato già abbondantemente compresso in sede di impostazione del bilancio stesso, e non vi era ulteriore possibilità di compressione, per lo meno a nostro avviso.

Dopo tale taglio, il bilancio della difesa si è in pratica ridotto a 31.493 miliardi. Le residue risorse avrebbero consentito, sia pure a mala pena, di soddisfare le esigenze di parte corrente, senza compromettere, in termini gravi, la funzionalità di base e l'efficienza minima dello strumento militare. Ritenevamo tale bilancio abbastanza congruo per le nostre esigenze.

Purtroppo, però, il calvario non era ancora finito. Nonostante questi sforzi, infatti, lo stato di previsione della spesa per l'anno 1997, deliberato dal Governo e presentato alla Camera dei deputati il 31 luglio ultimo scorso, con atto Camera 2063/12, ha imposto alla difesa un volume finanziario ulteriormente ridotto a 31.270 miliardi, apportando un secondo taglio di altri 223 miliardi, questa volta imposti nel settore dell'esercizio.

Conseguentemente, la riduzione tra il progetto iniziale della difesa di 31.893 miliardi e lo stato di previsione finale, così come è stato presentato alla Camera dei deputati con l'atto Camera 2063/12 (pari a 31.270 miliardi), è di 623 miliardi, di cui 400 miliardi relativi alle spese destinate all'investimento e 223 miliardi relativi al settore dell'esercizio, concernenti cioè il funzionamento.

Sia pure brevemente esposta, è questa la dinamica attraverso la quale è venuto sviluppandosi lo stato di previsione della difesa per l'anno 1997, che attualmente – ripeto – è pari 31.270 miliardi, ripartiti, secondo la classica divisione, in 18.229,4 miliardi per quanto concerne le cosiddette spese vincolate a leggi, cioè le spese obbligatorie, e in 13.040,6 miliardi concernenti le spese vincolate a programmi, cioè le cosiddette spese discrezionali.

Vorrei fare alcune brevi considerazioni su questi dati. Rispetto al bilancio previsionale 1996, così come approvato dal Parlamento, pari a 31.234 miliardi, il volume globale delle risorse previste al momento per il 1997 risulta incrementato di appena 35 miliardi (pari allo 0,1 per cento). Questo in termini monetari. In termini reali, infatti, considerando il tasso di inflazione programmato per quest'anno, il volume delle risorse risulta viceversa ridotto di ben 745,7 miliardi (praticamente una riduzione pari al 2,3 per cento). Al contrario, rispetto alle previsioni assestate 1996, di 31.129,6 miliardi (per cui vi è stata una riduzione, rispetto al bilancio previsionale approvato), il volume del bilancio della difesa per il 1997 risulta incrementato di 140,4 miliardi, cioè dello 0,5 per cento. Ciò sempre in termini monetari perché, in termini reali e considerando sempre un tasso d'inflazione programmato pari al 2,5 per cento, la riduzione è di 637,8 miliardi, pari al 2 per cento.

Infine, rispetto alla ricchezza prodotta dal paese – il cosiddetto PIL –, tale stanziamento per il 1997 rappresenta soltanto l'1,61 per cento del PIL previsionale per lo stesso anno (la percentuale risulta ridotta rispetto a quella del 1996).

Forse è superfluo ricordare, in questo alto consesso, che il rapporto tra il bilancio della difesa ed il PIL nazionale, nel complesso, è andato sempre più riducendosi negli ultimi anni, passando dall'1,92 per cento del 1989 all'1,68 per cento dell'anno in corso; ritengo doveroso presentare questo aspetto per ovvi motivi di deontologia professionale che, mi auguro, vogliate benevolmente considerare.

Inoltre, in questa sede onorevole, non posso non rinnovare l'appello e l'auspicio, più volte rappresentato dai vertici dell'istituzione, di agganciare il bilancio della difesa al PIL nazionale sulla base di una percentuale orientativamente pari al 2 per cento, in maniera che lo strumento militare possa utilizzare risorse finanziarie proporzionalmente certe ed omogenee, rispetto a quelle dei principali paesi euro-

pei, con i quali, da tempo, è in atto una intensa attività di cooperazione e con i quali, peraltro, solitamente ci confrontiamo per costumi, cultura e dimensioni economiche.

Ci auguriamo che questo auspicio possa realizzarsi, perché ciò vorrebbe dire anche il superamento della grave crisi che da troppo tempo, ormai, attanaglia la nostra economia e, quindi, il nostro paese.

Passo ora ad esporre in dettaglio le aree di spesa in cui si articola il bilancio della difesa per il 1997.

Come ho già detto, l'ammontare degli stanziamenti per il 1997, pari a 31.270 miliardi, rispetto al volume 1996, così come approvato dal Parlamento, di 31.234,9 miliardi, evidenzia un incremento veramente irrisorio, pari allo 0,1 per cento, cioè di soli 35,1 miliardi. Ho parlato invece di 140 miliardi in più se si considera il bilancio assestato, che era stato tagliato rispetto al bilancio approvato.

Entrando nel merito di tale volume di risorse, vi è da dire che il criterio ispiratore della difesa nella elaborazione dei dati complessivi, effettuata secondo la classificazione funzionale classica, attualmente in vigore, è stato quello di avere, da un lato, una riduzione nel settore delle spese di personale per 707,4 miliardi (il 3,4 per cento in meno) e delle spese di esercizio per 243,6 miliardi (il 4,5 per cento in meno); dall'altro, un corrispondente aumento, nel settore delle spese di investimento, per 986,1 miliardi (più 20,8 per cento, come risulta dall'allegato 1). In qualche misura, ciò ci soddisfa, per cui vorremmo che ci fosse riconosciuto almeno dall'industria nazionale, trattandosi di risorse che servono, sì, all'ammodernamento e al potenziamento dello strumento militare ma che, a parte i pochi programmi internazionali, si riversano soprattutto sull'industria nazionale.

Passo adesso a considerare i singoli settori di spesa, attinenti al personale, all'esercizio e all'investimento. Per quanto concerne il settore del personale, le spese, come sottolineavo prima, sono state fortemente contenute mediante riduzione della forza bilanciata, che subirà, nell'anno 1997, una flessione di 9.496 unità, di cui 7.978 militari e 1.518 civili (la forza bilanciata dell'Arma dei carabinieri diminuirà, invece, di sole 204 unità). Nell'allegato n. 2, con annessi a, b, c, abbiamo voluto rendere conto, per una più dettagliata esposizione della situazione, di come questa diminuzione del personale vada ad incidere sulle singole fattispecie, in maniera tale che si possa facilmente giungere al risultato di 9.496 unità in meno fra la componente militare e quella civile.

Per quanto attiene alle spese di esercizio, per le quali si realizza un risparmio di 243,6 miliardi (4,5 per cento in meno), rispetto all'analogo dato previsionale dell'anno 1996, ritengo opportuno premettere che esse comprendono le spese che, a carattere generale, concernono il funzionamento dell'apparato militare. In questo settore, quindi, incidono o confluiscono la formazione del personale, le attività addestrative, la manutenzione e l'efficienza di armi, mezzi e infrastrutture, nonché il mantenimento delle dotazioni e delle scorte e di quant'altro sia collegato alla capacità ed alla prontezza operativa dello strumento militare.

Ho voluto fornire questa breve spiegazione sulle spese di esercizio per sottolineare che sulle stesse sono possibili solo interventi estremamente mirati e di minima portata, in quanto molte tipologie di questa spesa presentano carattere di assoluta rigidità, che nel tempo ha consentito soltanto di « raschiare il barile », forse fino a sfondarlo, senza intervenire in maniera significativa in termini di riduzioni, trattandosi di spese assolutamente vitali per l'istituzione. In massima parte, poi, tale tipo di spesa riguarda la cosiddetta spesa decentrata, cioè quella degli enti e dei reparti militari, ai quali si deve almeno assicurare un po' d'inchiostro per scrivere e qualche ramazza per pulire il cortile!

Passando ad esaminare il settore dell'investimento, si evidenzia che esso segna una lievitazione in termini monetari di ben 986,1 miliardi, cioè il 20,8 per cento in più rispetto al 1996, attestandosi su un volume complessivo di 5.724,7 miliardi. Tale incremento però è vistoso solo in appa-

renza, in quanto trattasi di settore con il più alto indice inflattivo, sul quale influisce anche la cosiddetta obsolescenza tecnologica. Sono infatti armamenti altamente sofisticati; peraltro oggi l'elettronica la fa da padrone all'interno di queste strumentazioni. Pertanto in termini reali l'incremento finisce col diventare modesto, perché mille miliardi, o addirittura meno, in sostanza sono poca cosa allorché vengono « splittati » sui diversi programmi.

Tuttavia, tenuto conto che negli ultimi anni la disponibilità per il settore è andata sempre più riducendosi, la somma programmata per il prossimo anno rappresenta se non altro una manifestazione di buona volontà, cioè un'inversione di tendenza. Essa infatti consente il finanziamento di un sia pur limitato numero di programmi per l'avvio di quell'auspicato processo di ammodernamento e rinnovamento dello strumento militare sempre invocato da tutti, massimamente dal nostro Parlamento.

In relazione a questo importante settore di spesa della difesa, mi sia consentito poi evidenziare la non corretta classificazione che ne viene fatta, perché per una errata interpretazione convenzionale essa viene considerata spesa corrente, mentre corrente non è. Ciò purtroppo in base ad un principio di classificazione delle spese militari, stabilito nel 1964 dal Consiglio dei ragionieri, che recepì le raccomandazioni formulate in proposito dall'ONU nel 1957, allorché (si era in piena guerra fredda) la spesa per gli armamenti in genere veniva considerata *tout court* di parte corrente, in quanto le armi una volta impiegate esaurivano immediatamente la loro utilità e quindi venivano considerate perdute.

Oggi sarebbe forse opportuno rivedere questo criterio. L'assurdità di tale errata convenzione è dimostrata dal fatto che le spese in questione sono comprese nella categoria « acquisto di beni e servizi » e rappresentano per la nazione vere e proprie spese in conto capitale, cioè sono investimenti veri e propri.

Pertanto, in linea con questa visione, sarebbe doveroso considerare che la certezza programmatica della disponibilità di risorse per gli investimenti a medio termine è una condizione assolutamente necessaria per la difesa e costituisce presupposto essenziale per evitare il differimento dei programmi e/o l'abbandono di quanto già sviluppato per ammodernare le forze armate; per consentire all'industria nazionale di pianificare l'attività produttiva, anche in funzione delle prevedibili esigenze della difesa; per individuare i settori produttivi di adeguato valore strategico per le forze armate. Solo così potrà aversi certezza di pianificazione finanziaria e di programmazione delle esigenze, che presuppone ovviamente certezza di risorse e non la costante penalizzazione delle stesse.

Nell'esposizione che ho sin qui svolto ho rappresentato la situazione globale dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'anno 1997. Desidero ora addentrarmi nelle quattro grandi aree funzionali di spesa del dicastero della difesa, che sono le seguenti: la funzione difesa, che comprende le spese direttamente connesse con le attività istituzionali delle forze armate; la funzione sicurezza pubblica, concernente le spese per l'Arma dei carabinieri; le pensioni provvisorie, riguardanti le pensioni vere e proprie del personale militare, che per le altre amministrazioni sono a carico del tesoro (lo dico solo per inciso); le funzioni esterne alla difesa che, come può ben comprendersi, hanno poco a che vedere con la difesa, ma riconosciamo che esse hanno una grande rilevanza sociale (e per questo ancora una volta, e come sempre, diciamo « obbediamo »).

Nel bilancio della difesa per il 1997 gli stanziamenti sono stati così distribuiti: alla funzione difesa sono stati destinati 21.997,2 miliardi; alla sicurezza pubblica, cioè all'Arma dei carabinieri, 6.923,3 miliardi; alle funzioni esterne 378 miliardi; alle pensioni provvisorie 1.971,5 miliardi. Preciso che la funzione difesa riguarda le tre forze armate nonché, naturalmente, l'area interforze.

Entriamo brevemente nel merito. Lo stanziamento previsionale della funzione

difesa, come ho già detto, ammonta a 21.997,2 miliardi, con un incremento di 95,8 miliardi, cioè dello 0,4 per cento rispetto alle dotazioni iniziali del 1996. Tale incremento è strettamente correlato alla diminuzione delle spese nel settore del personale (727,9 miliardi in meno) e delle spese di esercizio (146,3 miliardi in meno), la cui sommatoria determina un aumento delle spese per l'investimento per 969,9 miliardi. Questo è il frutto della destinazione delle economie realizzate nel settore del personale e dell'esercizio a favore dell'investimento; è stato il criterio orientativo di base che ha ispirato la formazione del bilancio della difesa per il 1997, sempre nell'intento di corrispondere alla tendenza di capitalizzare il bilancio stesso.

Ovviamente, dopo i consistenti tagli, auspichiamo che le previsioni per il 1997 non vengano ancora decurtate e che anzi, una volta approvata la legge finanziaria, sul bilancio militare non vengano fatti gravare altri tagli in corso d'anno, che sono i più dolorosi (è come togliere una ruota ad una macchina che ne ha quattro e decidere che d'ora in poi dovrà camminare con tre ruote), atteso il sempre più frequente impegno delle forze armate in operazioni nazionali ed internazionali e tenuto conto dei recenti impegni governativi già sottoscritti (EUROFOR ed EUROMARFOR) e di quelli in corso di definizione da parte del Governo Prodi con Spagna e Germania per la costituzione di una brigata anfibia con la Spagna e di una brigata alpina (unificata come comando, addestramento, armamento, vestiario eccetera) con la Germania. Se dobbiamo fare queste cose, evidentemente ci deve essere una corrispondenza.

Per quanto riguarda le spese inerenti alla funzione sicurezza pubblica, riferisco semplicemente che esse costituiscono la quota del bilancio militare destinata all'Arma dei carabinieri per l'esercizio delle funzioni istituzionali. Più dettagliatamente, lo stanziamento globale previsto per l'Arma dei carabinieri, come dianzi precisato, ammonta a 6.923,3 miliardi, che rappresentano il 22 per cento dello stanziamento della difesa per il 1997.

Entrando nel merito di tale cifra, si può dire che, rispetto alla dotazione dell'anno in corso, la previsione 1997 porta una riduzione di 183,8 miliardi (2,6 per cento), derivante dalla diminuzione delle spese di personale (121,6 miliardi) e delle spese di esercizio (63,3 miliardi) e dall'incremento delle spese per investimento, pari a un miliardo (1 per cento).

Un altro delicato settore di spesa afferente al bilancio della difesa è costituito dall'insieme degli oneri finanziari connessi all'esercizio delle cosiddette funzioni esterne, che riguardano esigenze di particolare utilità e, come già sottolineato, di elevato valore sociale, ma non strettamente rientranti nella funzione difesa (abbiamo preparato l'allegato 3 nel quale sono ricomprese le voci che ora indicherò). Tali spese comprendono, fra l'altro, quelle relative al rifornimento idrico delle isole minori, che incide per 50,798 miliardi; al trasporto aereo civile di Stato e per il soccorso di malati e traumatizzati gravi, che incide per 30,540 miliardi; a contributi alla Croce rossa italiana, per il funzionamento del corpo militare ausiliario delle forze armate e del Corpo delle infermiere volontarie, che incidono per 20,352 miliardi; a contributi ad enti ed associazioni, che incidono per 11,534 miliardi; alla liquidazione di indennizzi, contributi e spese accessorie connesse con l'imposizione di servitù militari, che incide per 42,434 miliardi; agli assegni ai reduci e al funzionamento commissione partigiani, che incidono per 104 milioni; alle spese per gli obiettori di coscienza, che incidono per 100 miliardi; all'adeguamento dei servizi connessi al traffico civile in aeroporti militari aperti al traffico civile e radioassistenza sugli aeroporti minori, che incidono per 80,152 miliardi; all'esercizio del satellite metereologico METEOSAT e funzionamento dell'organizzazione europea per l'esercizio di satelliti metereologici (EUMETSAT), che incidono per 41,623 miliardi; a contributi per ammortamento mutui contratti dall'Istituto nazionale per gli studi ed esperienze di architettura navale (INSEAM), per la costruzione del Centro di idrodinamica e dall'INCIS, per la costru-

zione di alloggi, che incidono per 0,492 miliardi. Il tutto incide per 378,029 miliardi.

Non mi si dia del « faccia tosta » se ardisco ripetere in questa nobile sede che, a parere della difesa, alcune delle poste suddette potrebbero essere convenientemente trasferite sul bilancio di altri dicasteri o della Presidenza del Consiglio, in considerazione della loro intrinseca natura e funzione. Fra queste, potremmo sicuramente annoverare: gli oneri finanziari relativi al servizio di trasporto aereo civile di Stato e quelli per il soccorso di ammalati e traumatizzati gravi (assicurati dall'Aeronautica militare, compatibilmente con le disponibilità di aereomobili ed equipaggi), che potrebbero essere trasferiti sul bilancio della Presidenza del Consiglio in capo alla quale va imputata la competenza di programmare le esigenze e disporre l'attuazione dei connessi servizi; gli oneri finanziari relativi al servizio di rifornimento idrico delle isole minori (assicurato in parte dalla Marina militare, con le navi cisterna, ma in massima parte con ricorso all'armatoria privata, quasi tutta in mano ad imprenditoria meridionale, e non aggiungo altro), che potrebbero essere trasferiti al dicastero dei trasporti e della navigazione o al dicastero della sanità, oppure, nel quadro della riforma federalista dello Stato, attributi direttamente alle regioni interessate.

Riguardo all'aspetto eminentemente finanziario, preciso che lo stanziamento previsionale complessivo per il 1997 ammonta a 378 miliardi, con un incremento di 12,7 miliardi (3,5 per cento), in termini monetari, sulla dotazione 1996. In pratica tale aumento è dovuto all'incremento della posta relativa alla partecipazione nazionale all'Organizzazione EUMETSAT ed in parte all'incremento delle spese per l'obiezione di coscienza, attesa la lievitazione di tale categoria di personale.

Da ultimo, meritano un cenno le spese sostenute dalla difesa per la corresponsione delle pensioni provvisorie al personale militare collocato in congedo nella posizione di ausiliario. Tali oneri sono sostenuti dall'amministrazione della difesa per l'intero periodo in cui il personale collocato in quiescenza permane nella posizione di ausiliaria, che è uno *status* particolare durante il quale chi è in congedo rimane legato all'amministrazione con un particolare vincolo in forza del quale può essere richiamato in servizio in qualsiasi momento. Tenuto conto dell'incidenza della predetta posta sul bilancio della difesa, che incide per il 6,3 per cento circa, e della estraneità della stessa alla funzione difesa vera e propria, da anni auspichiamo che venga completamente trasferita al bilancio del Ministero del tesoro, pur lasciando alla difesa l'incarico di gestire le relative pratiche, come avviene attualmente.

Per quanto riguarda l'aspetto finanziario, in senso stretto, di questa posta, lo stanziamento previsionale per l'anno 1997 ammonta a 1.971,5 miliardi, con un incremento di 110,5 miliardi (5,9 per cento) rispetto alla dotazione dell'anno 1996. Tale incremento è dovuto essenzialmente allo stato di tensione determinato dalla legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di riforma del sistema pensionistico, che ha indotto un consistente numero di dipendenti a lasciare il servizio attivo in anticipo, dando vita, anche nel nostro comparto, al fenomeno delle cosiddette pensioni *baby* che per noi militari, tuttavia, non sono propriamente tali, perché in ogni caso si tratta di personale con oltre trentacinque anni di servizio effettivo, più l'anzianità maturata attraverso le valutazioni cosiddette convenzionali.

Prima di concludere vorrei aggiungere che proprio di recente il Ministero del tesoro ha presentato alla Camera la prima nota di variazione al bilancio 1997, per cui tutto quel che abbiamo detto non conta più; mi riferisco all'atto Camera 2063/12-*bis*, che i commissari ben conoscono, recante il testo con il quale il volume delle risorse previste per la difesa – 31.270 miliardi – è stato incrementato complessivamente di 316,6 miliardi, e quindi di fatto è stato portato, al momento, a 31.586,6 miliardi. Tale aumento è dovuto, da un lato, al rinnovo dei contratti del personale militare e civile non dirigente, autonomamente valutato dal Tesoro in 1.100 miliardi circa;

per contro, ci sono stati imposti risparmi con il cosiddetto provvedimento di disincentivazione all'esodo del personale militare per 247 miliardi; con la riduzione del personale militare in SPE, di complemento e di leva, per 157 miliardi; e con un'ulteriore diminuzione di circa 3 mila unità della forza bilanciata, nonché con l'introduzione del *part time* per il personale civile (valutato dal Ministero del tesoro in 40 miliardi) e l'allineamento al 5 per cento, anziché al 4 per cento, della spesa per l'acquisto di beni e servizi (era un atto dovuto: stavo per dire una fregatura del mese di luglio, perché inizialmente era prevista una penalizzazione per i capitoli della difesa del 4 per cento; in aula questa somma è diventata pari al 5 per cento e quindi abbiamo dovuto apportare un adeguamento di altri 50 miliardi). Infine, i risparmi sono derivati dalla riduzione delle scorte dei viveri per 40 miliardi e dalla riduzione di alcuni programmi di investimento delle forze armate per 250 miliardi. Il totale complessivo, in diminuzione, è pari a 784 miliardi.

Non è ancora finita. L'approvazione del disegno di legge collegato alla finanziaria prevede un ulteriore taglio alla difesa (il terzo) di 221,7 miliardi. Pertanto, se si somma questa cifra ai 784 miliardi prima ricordati, si ha qualcosa di meno rispetto all'incremento di 1.100 miliardi assegnatici per il rinnovo dei contratti del personale militare e civile non dirigente.

Ulteriori riduzioni al nostro bilancio potrebbero derivare dalle misure restrittive previste dalla legge finanziaria, quali il taglio dello straordinario, delle missioni, la riduzione dei contributi e tutta una miriade di piccoli tagli e taglietti che non è possibile ricordare in questa sede.

GINO SETTIMI. Sembra un film di Dario Argento, con una *suspence* incredibile: tagli, sangue che esce ... !

GIUSEPPE ALEFFI. Ci sono anche gli attori passivi che assistono a tutto questo, e sono i militari !

GENNARO MARINO, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Questa però è la verità !

Tutto ciò, nella misura in cui si verificherà, apporterà ulteriori tagli al nostro bilancio. La conseguenza sarà che il bilancio 1997 sarà sicuramente inferiore a quello del 1996 in termini monetari: in termini reali, ancora più ridotto.

Ho concluso la mia esposizione e sono a vostra disposizione. Ringrazio lei, signor presidente, e tutti i membri della Commissione per la cortese attenzione riservatami. Noi tutti – lo ripeto – siamo a vostra disposizione per rispondere a domande e fornire chiarimenti, atteso che sicuramente la mia esposizione è stata molto sintetica e forse anche lacunosa negli aspetti che maggiormente interessano ciascuna parte politica.

PRESIDENTE. Signor generale, la sua esposizione non è stata assolutamente lacunosa, ma anzi molto diffusa. Prego i colleghi che desiderino farlo di porre domande ai nostri ospiti.

DOMENICO BENEDETTI VALENTINI. Premetto una parola di ringraziamento e di apprezzamento per il generale Marino e per i suoi colleghi qui presenti. Ci sembra che questa nota – che naturalmente approfondiremo – sia un non frequente esempio di semplicità e di chiarezza, che facilita notevolmente il lavoro di lettura di un materiale molto complesso, che per ciascuno di noi dà vita ad un mese o due di lavoro tormentoso e non facile, non essendo noi particolarmente versati tecnicamente nella materia, come invece sono i nostri interlocutori.

Sulla base dei dati che ci avete fornito con sobrio, misurato ma anche significativo commento, penso che potremmo svolgere un lavoro migliore. In questa sede debbo soltanto chiedere alcuni chiarimenti al generale Marino o a chi fra i suoi colleghi riterrà di intervenire.

Il primo è questo. Il ministro della difesa ci ha annunciato come unica e sostanziale misura degna di una qualche atten-

zione – in positivo o in negativo, a seconda delle opinioni – la riduzione della leva da dodici a dieci mesi. Siete in grado di quantificare – dal punto di vista tecnico ed amministrativo – i presunti risparmi, gli aggravi o l'invarianza dell'incidenza economico-finanziaria di questa operazione?

Seconda domanda. I vostri uffici sono attuatori ed in qualche modo anche coprotagonisti delle poste di bilancio, perché si tratta di costruirle, e su di voi vengono spesso scaricate le conseguenze di decisioni politiche. Ai vostri uffici, dicevo, sono stati richiesti di tradurre in cifre altre misure di intervento significative, per il 1997, sulla struttura del nostro strumento militare, cosa che dobbiamo presumere non potrebbe avvenire se non in forma di previsione per l'anno prossimo? Ritengo che, se così fosse, non potrebbe mancare un *input* fortemente incisivo nei vostri confronti, dal momento che voi siete preposti a costruire gli stati di previsione. In altre parole, voi che in termini economici e finanziari siete un sensore particolarmente delicato ed attento, potete dirci se c'è qualcosa in più di quanto noi stessi non abbiamo appreso dal vertice politico ministeriale riguardo a riforme che nel 1997 potranno aver luogo?

Terza domanda. Nel disegno di legge collegato alla finanziaria dello scorso anno sono state approvate norme che prevedevano una serie impegnativa – almeno a livello di enunciazione – e problematica da affrontare di concentrazioni, tagli, razionalizzazioni e quant'altro, interessanti enti, reparti, stabilimenti militari, addirittura strutture di comando e di coordinamento dell'amministrazione militare e delle forze armate. Dal punto di vista della traduzione in dati amministrativi delle conseguenze di tutto ciò, abbiamo conseguito qualcosa (ovviamente non vi chiedo le cifre esatte)? Che cosa vi sembra si sia fatto nel corso di quest'anno? Quali conseguenze in termini di sensibile previsione per il 1997 riterreste di poter individuare sulla base di quanto attuato o non attuato, giusta le statuizioni del collegato alla finanziaria dell'anno in corso?

ROBERTO LAVAGNINI. Ringrazio lor signori per essere intervenuti questa mattina a portarci un po' di chiarezza sullo strumento militare.

È sempre difficile intervenire dopo l'onorevole Benedetti Valentini; la sua dialettica è talmente forbita da farmi apparire molto mitteleuropeo.

La prima domanda che vi rivolgo è la seguente. Noi abbiamo una funzione-difesa nell'ambito del bilancio e una funzione sicurezza. Lei ha chiesto praticamente di agganciare la spesa della difesa al prodotto interno lordo. Se scorporiamo la funzione della sicurezza da quella della difesa, quale percentuale del PIL viene riservata a quest'ultima funzione? Le ho posto questa domanda perché ritengo sia molto meno dell'1,68 per cento di cui ha parlato.

Per quanto riguarda la riduzione di personale, è noto che nell'industria privata l'applicazione di nuove tecnologie comporta l'adozione di tale misura. La riduzione che si registra all'interno della difesa è legata al ridimensionamento dello strumento di difesa nella sua globalità oppure all'applicazione di nuove tecnologie?

DOMENICO ROMANO CARRATELLI. Unendomi ai ringraziamenti per l'esposizione dettagliata del generale Marino, vorrei – certamente non oggi – avere una disaggregazione per singole regioni dei dati della spesa della marina, dell'esercito e dell'aeronautica e di quella per l'industria.

GIUSEPPE ALEFFI. Nel ringraziare gli ufficiali presenti per il contributo che hanno dato ai nostri lavori, vorrei porre una domanda che probabilmente risulterà più semplice di quelle rivolte finora. Intendo porla perché riceviamo notevoli sollecitazioni dall'ambiente militare (io stesso sono un ufficiale in servizio ancorché in aspettativa).

Lei generale Marino ha richiamato alcuni aumenti – che aumenti non sono perché in effetti sono ulteriori tagli – e il fenomeno della disincentivazione all'esodo del personale: ma si riferiva a quel decreto

così tempestivo che ha congelato l'ausiliaria per un anno?

GENNARO MARINO, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa.* Sì.

GIUSEPPE ALEFFI. Allora mi chiedo: come mai, in fase di predisposizione del bilancio, questo esodo non era stato considerato nella misura in cui si è manifestato, posto che erano state presentate decine di domande? Date le difficoltà economiche da affrontare, a mio avviso questa voce avrebbe dovuto essere valutata relativamente alla distribuzione delle risorse.

GINO SETTIMI. Ringrazio il generale Marino per il modo simpatico con cui ha illustrato il bilancio della difesa.

Certamente il generale Marino ha famiglia, dei figli i quali, come tutti i figli, porranno questioni, manifesteranno esigenze (un corso di studi anziché un altro, recarsi da una parte anziché dall'altra e via dicendo) e il generale Marino corrisponderà tutto quello che può. Noi, cioè il Parlamento, dobbiamo fare i conti con la situazione generale del paese che registra un elevato debito pubblico; una situazione che questo Parlamento non ha voluto, perché l'ha ereditata, ma che deve essere affrontata se vogliamo raggiungere taluni obiettivi nell'interesse dell'Italia, come l'ingresso in Europa. In altri termini, dobbiamo cercare di recuperare degli investimenti per il futuro pensando ai nostri nipoti per garantire occupazione, sviluppo ed anche una difesa efficiente del nostro paese, un nuovo modello di difesa collegato con l'Europa nell'ambito di un sistema più ampio.

Questo per noi è estremamente importante e la sua esposizione ci consentirà di valutare più approfonditamente i problemi che abbiamo dinnanzi.

Siamo componenti della Commissione difesa e, indipendentemente dalle nostre opinioni politiche, siamo qui perché pensiamo ad una difesa efficiente, pronta; pensiamo ad un'Italia in grado di svolgere un ruolo attivo, non solo passivo, nella difesa dell'Europa e del Mediterraneo.

Ripeto, siamo presenti in Commissione perché pensiamo che la difesa abbia un ruolo fondamentale per il nostro paese.

Le preoccupazioni da lei manifestate, generale Marino, colpiscono anche noi. Quando ho interrotto la sua esposizione, poco fa, non scherzavo, nel senso che riceviamo un colpo anche noi quando sentiamo parlare di riduzione, perché anche noi vogliamo un esercito efficiente, come lo vuole lei. Per questo sostengo che dobbiamo cercare, tutti insieme, di far in modo che i fondi a disposizione siano sufficienti. Il Governo ha operato una scelta di riduzione della durata della leva militare a dieci mesi, il che comporterà una diminuzione della spesa militare, perché ci sono meno persone che percepiscono la diaria, che fanno le esercitazioni ...

PIETRO GIANNATTASIO. Ci sarà un aumento del 17 per cento.

GINO SETTIMI. Scusate, ma non ho ancora posto la domanda: quali saranno gli effetti finanziari della riduzione della leva? Io ritengo vi sarà una riduzione, perché il numero dei soldati sarà inferiore; il ministro ha parlato di voler arrivare ad una diminuzione del 20 per cento ...

PIETRO GIANNATTASIO. I soldati saranno più numerosi.

GINO SETTIMI. No, come potranno essere di più? Ad ogni modo, ripeto il quesito: quali saranno gli effetti finanziari?

Capisco che il servizio civile rientra in un ragionamento più ampio, ma la sua organizzazione e la dotazione di attrezzature quanto incideranno sulle finanze del nostro paese? E le risorse necessarie saranno reperite nell'attuale bilancio della difesa oppure in quello di altri ministeri?

LUIGINO VASCON. Ricollegandomi alle domande dell'onorevole Romano Carratelli, chiedo maggiori delucidazioni in ordine ai dati regionali, escludendo l'Arma dei carabinieri, che pur essendo la prima

Arma dell'esercito, ha compiti prevalentemente diversi.

Le domando altresì se può chiarire il passaggio della relazione in cui si parla di rifornimento idrico delle isole minori e, in particolare, del ricorso alla marina militare e in parte all'armatoria privata prevalentemente meridionale, poiché al termine di questa proposizione lei ha dichiarato di non voler aggiungere altro.

PIETRO MITOLO. Vorrei porre due domande, la prima delle quali di ordine generale. Mi riferisco alla politica dei tagli e all'incidenza che questa può avere sul rendimento e sull'efficienza in termini generali ed anche in rapporto alle nostre funzioni nella NATO ed a tutte le attività di collaborazione con gli eserciti alleati. Si ha infatti la sensazione che andando avanti con i tagli, il blocco delle carriere, degli avanzamenti ed altre misure del genere, si riduca notevolmente il grado di efficienza dell'esercito. La politica dei tagli può andare avanti fino ad un certo punto, oltre il quale bisogna avere il coraggio di affermare che non si ha più un esercito adeguato ai suoi compiti. Mi auguro non sia così, ma vorrei comunque qualche chiarimento al riguardo.

Si è fatto poi cenno ad una brigata alpina italo-tedesca. Ad una mia recente interrogazione in proposito, il ministro ha risposto che si tratta di qualcosa ancora di là da venire. Sono in corso colloqui e contatti, ma ancora non si sa bene dove, come e quando si darà vita a questa struttura. Al riguardo, comunque, si è parlato di un reparto di fanteria leggera, al quale parteciperebbero anche gli alpini e mi sembra sia già prevista qualche spesa; la cosa mi sorprende un po', a meno che non si tratti solo di una previsione di carattere generale.

GENNARO MARINO, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Nessuna spesa. Vi sono accordi già sottoscritti, che sono EUROFOR e EUROMARFOR, e poi vi è un impegno, a livello governativo, non ancora approvato dal Parlamento, con la Spagna per la brigata anfibia; vi sono inoltre contatti in corso con la Germania per la costituzione di una – chiamiamola come si vuole – brigata leggera alpina; quelle strutture sono tipicamente brigate leggere perché si tratta di uomini che vanno a piedi e portano tutto sulle spalle.

MARIO GATTO. Vorrei entrare un po' nello specifico di alcuni degli argomenti generali già trattati, considerando le varie armi ed il personale civile. Mi interessa in particolare la sanità militare. Al riguardo ritengo che la spesa per avere ancora in piedi una Accademia militare di sanità, così com'è oggi strutturata, con personale civile pagato dal Ministero della difesa, è una spesa che non dobbiamo più sostenere.

Dobbiamo intervenire in materia quanto prima – e questo è un invito che rivolgo a tutta la Commissione – per realizzare un riordino strutturale della sanità militare, con l'apertura all'esterno degli ospedali militari e non ipotizzando più una sanità militare che si interessi esclusivamente di medicina legale e sia invece omologa e concorrenziale al servizio sanitario nazionale, evitando duplicazioni di strutture e di attrezzature. Solo così potremo veramente avviare un risanamento finanziario anche in questo settore.

Un'altra considerazione mi è suggerita dall'esperienza personale fatta incontrando il 7 febbraio scorso i nostri militari in Iugoslavia. In quella occasione ho visitato l'ospedale da campo; sono rimasto fortemente e positivamente colpito dal funzionamento di quella struttura, ma lo sono stato altrettanto in senso negativo quando, da medico, ho visto che ben pochi erano i medicinali dell'Istituto chimico farmaceutico militare. Questo istituto funziona o no? Se funziona, perché i vari ospedali militari non si approvvigionano esclusivamente dei farmaci prodotti da tale istituto? Ho presentato diverse interrogazioni su questo punto nella passata legislatura, senza ricevere alcuna risposta. Aggiungo che questi medicinali hanno prezzi fortemente convenienti.

GENNARO MARINO, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Si tratta, tra l'altro, dei prodotti migliori dal punto di vista chimico.

MARIO GATTO. Un'ulteriore considerazione riguarda l'aeronautica. Nella mia zona, il casertano, vi sono situazioni che vanno chiarite. A Capua vi è una scuola allievi sottufiziali non ancora aperta; essa potrebbe ricevere 2 mila allievi ogni anno ma, con la ristrutturazione che dovremo fare, sappiamo che non raggiungeremo mai tale numero e neppure quello di 300 allievi registrato tutti gli anni. Abbiamo difficoltà a pagare i docenti della scuola, che hanno un contratto di solidarietà, ma contemporaneamente spendiamo fior di miliardi per completare quella struttura.

Un altro problema da affrontare riguarda l'aeroporto di Grazzanise, di cui bisogna chiarire quale sia l'importanza nella strategia militare territoriale. Se è importante, teniamolo; diversamente, facciamo in modo che possa diventare un aeroporto internazionale di tipo civile per il basso Lazio e la Campania. Sarebbero infatti sufficienti poche spese per trasformarlo in una struttura civile di alta valenza.

L'ultima considerazione – non perché sia la meno importante – riguarda il personale civile del Ministero della difesa, che è in esubero. Ho presentato una proposta di legge per favorire l'esodo degli elementi più anziani, ma un'altra strada può essere quella del trasferimento ad altri ministeri in modo graduale, e non all'improvviso.

Si tratta di tanti piccoli interventi, la cui somma ha però una valenza economica nella decisione di bilancio. Se siamo veramente intenzionati a muovere verso un esercito composto da forze di intervento rapido, dobbiamo pensare meno alle megastrutture e riflettere di più sulla dislocazione territoriale, a livello regionale, delle forze armate.

PIETRO GIANNATTASIO. Non credo che il generale Marino abbia bisogno di un difensore di ufficio perché sa difendersi da solo, ma ho l'impressione che gli stiamo chiedendo troppe cose. Il generale è il direttore dell'ufficio centrale programmazione finanziaria e bilancio del ministero; tutte le decisioni operative non passano attraverso di lui. Il generale deve tradurre le decisioni operative in mezzi finanziari ed affermare se questi siano o meno sufficienti all'attuazione delle decisioni stesse; inoltre, accade spesso che i mezzi finanziari gli vengano tolti.

L'unica domanda che mi sento quindi di porgli è tesa a sapere se quando si sono fatti i conti, si sia partiti o meno dall'oggetto misterioso, che tutti cerchiamo e vorremmo conoscere, del nuovo modello di difesa. Vorrei cioè sapere se conosca cosa ha di fronte e cosa deve mettere in questa sorta di scatola – tanti soldati, tanti carri armati, tante navi e tanti aerei, calcolando i relativi costi – oppure se ancora si vada avanti sulla base del bilancio dell'anno precedente, a cui si toglie qualcosa, si aggiunge qualche cos'altro per tener conto dell'inflazione, per poi fare qualche calcolo aritmetico da cui esce non dico un papocchio, ma certo quel qualcosa di incomprensibile che è il bilancio del Ministero della difesa.

Ho vissuto anch'io all'interno di questa struttura e capisco le sue difficoltà, generale Marino, ma vorrei sapere – ripeto – se si sia partiti da dati certi sul nuovo modello di difesa, se qualcuno ve lo abbia fornito, sottobanco, come una primizia, perché noi ancora non siamo riusciti a conoscerlo.

ANTONIO RIZZO. Desidero porre una domanda molto semplice e sintetica. Considerato che si parla tanto di tagli e di razionalizzazione, vorrei sapere se vi sia corrispondenza piena tra i tagli che si operano a carico del bilancio della difesa e l'efficienza che si vuole dal sistema di difesa.

PRESIDENTE. Nel corso della sua esposizione, il generale Marino ha sottolineato il problema delle certezze per l'ammodernamento, cioè delle spese per investimento. Ritengo che si riferisse a pro-

grammi di carattere pluriennale, cioè ad un ammodernamento che si protrae nel tempo e che dà elementi di riferimento anche per chi deve preparare l'offerta. Vorrei quindi sapere quale sia, a suo parere, lo strumento, sia legislativo sia finanziario, idoneo a garantire una certezza di questo genere negli anni.

Prima di dare la parola ai nostri ospiti per le risposte, ricordo che non vi sono particolari limiti di tempo, ma se riuscissimo a concludere questa audizione entro le 11,15 riusciremmo a svolgere gli altri temi che abbiamo all'ordine del giorno.

GENNARO MARINO, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Premetto che non tutte le domande che sono state poste riguardano temi attinenti alla mia cultura e alla mia attività quotidiana. Quindi, dove non dovessi riuscire a rispondere compiutamente, al posto mio sarà senz'altro in grado di farlo il generale Crucioli.

PIERGIORGIO CRUCIOLI, *Capo ufficio generale programmazione finanziaria dello stato maggiore della difesa*. Mi sia consentita solo una precisazione, signor presidente: credo, dal tono delle domande poste, che ad esse non potrebbe rispondere nemmeno il ministro della difesa! Io posso rispondere su ciò che conosco; però, onestamente, i temi affrontati sono vastissimi.

GENNARO MARINO, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Diremo tutto ciò che sappiamo.

PRESIDENTE. Ci stiamo allenando al confronto con il ministero!

GENNARO MARINO, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Cercheremo di fare il meglio possibile.

Per rispondere alla prima domanda dell'onorevole Benedetti Valentini, in qualche misura collegata a quella dell'onorevole Settimi, relativa alla riduzione della leva a dieci mesi e al conseguente aumento o riduzione della spesa, mi dispiace di non avere con me le sinossi della scuola di guerra sulla forza organica. Se me lo consentirà, onorevole Valentini, gliele farò avere; in sintesi, voglio però ricordarle una formula matematica per la quale, a parità di ferma, vi è parità di costi, nel senso che a mano a mano che la ferma si riduce, il costo della stessa cresce.

PRESIDENTE. Costo per singolo soldato; poi, se si prevede una minore permanenza di soldati alle armi, ciò porta ...

PIERGIORGIO CRUCIOLI, *Capo ufficio generale programmazione finanziaria dello stato maggiore della difesa*. Supponiamo di avere 120 mila soldati di leva e di mantenere costante questo numero ogni dodici mesi. Ebbene, se riduciamo la leva a dieci mesi, non saranno più 120 mila, ma 120 mila più i due dodicesimi dell'incremento.

PIETRO GIANNATTASIO. Nella discussione che facemmo con il ministro, egli disse che l'ipotesi su cui si lavorava era quella di una riduzione complessiva del 20 per cento del personale.

PIERGIORGIO CRUCIOLI, *Capo ufficio generale programmazione finanziaria dello stato maggiore della difesa*. Si tratta degli effetti combinati della riduzione del numero dei soldati di leva e della riduzione del periodo del servizio di leva. Quindi, a parità del numero di soldati di leva in un anno, riducendo la leva a dieci mesi, aumentano le spese. Si tratta di un conto matematico, perché, per esempio, anziché dare la divisa ogni dodici mesi la si dovrà dare ogni dieci mesi.

GENNARO MARINO, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Quindi, se ne dovranno comprare una o mille ogni dieci mesi. E questo vale per tutto il resto. In un anno si registra un incremento per tutti i settori (vi è un capitolo al riguardo).

Per quanto riguarda le previsioni di riduzioni significative, devo dire che non ve

ne sono per il 1997, se non nei termini in cui le abbiamo già presentate. Ma su questo punto darei la parola al generale Crucioli.

PIERGIORGIO CRUCIOLI, *Capo ufficio generale programmazione finanziaria dello stato maggiore della difesa.* Come stato maggiore abbiamo predisposto la nota aggiuntiva allo stato di previsione per la difesa 1997, che sarà distribuita alla Commissione difesa e nella quale sono contenute le risposte alla maggior parte dei quesiti posti. Credo che si tratti di un documento completo, in quanto contiene: l'evoluzione del quadro politico strategico; gli elementi innovativi dell'ultimo anno; i riflessi sulla politica di sicurezza nazionale; gli indirizzi ed i criteri programmatici per il 1997; le previsioni di spesa per il 1997, la ripartizione degli stanziamenti per il 1997 e considerazioni conclusive. In tale nota vengono poi trattate nel dettaglio la funzione difesa (forze armate) e la funzione sicurezza pubblica (Arma dei carabinieri).

Per quanto attiene la struttura dello strumento operativo – rispondo a una delle domande che sono state poste –, nella nota aggiuntiva allo stato di previsione per la difesa 1997 è detto che, in attesa dell'approvazione da parte del Parlamento dei primi provvedimenti attuativi del modello di difesa, negli ultimi anni è stata anticipata una incisiva azione di razionalizzazione, ristrutturazione e riorganizzazione delle forze armate che entro il 1997, unitamente ai provvedimenti già attuati nel passato, porterà alla soppressione di una serie di organismi. In particolare: per l'esercito, 1 comando regione militare, 2 comandi militari, 31 distretti militari, 6 comandi brigata, 1 centro ippico, eccetera; per la marina, 1 comando marina, 1 infermeria autonoma, eccetera; per l'aeronautica, 3 enti capoluogo di circoscrizione, 7 gruppi e 2 stormi, eccetera. In pratica, vengono indicati tutti i provvedimenti che, secondo le nostre previsioni, dovrebbero concretizzarsi nel 1997.

GENNARO MARINO, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa.* Sottolineo, « secondo le nostre previsioni ».

DOMENICO BENEDETTI VALENTINI. Il tutto dando luogo a quelle cifre previsionali che il generale Marino ci ha illustrato.

PIETRO GIANNATTASIO. Quindi, surrettiziamente, ci viene imposto un modello di difesa che non è stato ...

PIERGIORGIO CRUCIOLI, *Capo ufficio generale programmazione finanziaria dello stato maggiore della difesa.* Mi consenta: il modello di difesa non è una legge dello Stato ma un qualcosa che la difesa, nel tempo, ha sempre messo allo studio per definire, in funzione del ruolo dell'Italia, cosa essa debba fare, in che modo debba concorrere con gli altri paesi per la sicurezza in Europa, di quale peso finanziario debba dotarsi. Si tratta, quindi, di lineamenti di riferimento ...

PIETRO GIANNATTASIO. Il Parlamento può avere o no il diritto di conoscerli ... ?

PIERGIORGIO CRUCIOLI, *Capo ufficio generale programmazione finanziaria dello stato maggiore della difesa.* Ma il modello di difesa 1995 è stato presentato l'anno scorso dal generale Corcione. Quest'anno il ministro, già nel corso della prima audizione, ha detto, considerato che le risorse finanziarie non sono compatibili con i livelli di forza e di mezzi del modello di difesa 1995, che era necessaria una riduzione, per lo meno del 10 per cento, in termini sia di uomini sia di mezzi.

PIETRO GIANNATTASIO. Generale, quando gli abbiamo chiesto com'è fatto il modello di difesa, il ministro ha detto ...

PIERGIORGIO CRUCIOLI, *Capo ufficio generale programmazione finanziaria dello stato maggiore della difesa.* È stato presentato nel 1995 ed è stato aggiornato quest'anno dal ministro Andreatta. Leggo nel resoconto stenografico quanto egli ha detto presso la Commissione difesa della Camera il 19 settembre 1996, a proposito

delle prime misure semplici da adottare: « Eliminazione a più o meno breve termine della possibilità di svolgere il servizio di leva presso corpi armati o servizi dello Stato diversi dalle forze armate vere e proprie (...); mutare le condizioni per l'accesso a questi corpi, ponendo la condizione che le nuove reclute o quanto meno un'alta percentuale di esse abbia svolto in precedenza un periodo di servizio volontario nelle forze armate (...); rendere effettivo e certo il servizio sostitutivo degli obiettori di coscienza (...) » ...

PIETRO GIANNATTASIO. Ma questi sono criteri, generale !

PIERGIORGIO CRUCIOLI, *Capo ufficio generale programmazione finanziaria dello stato maggiore della difesa*. Perché criteri ? Il ministro ha detto che le forze armate si ridurranno del 10 per cento rispetto alle 250 mila unità previste nel modello di difesa 1995, attestandosi sulle 225 mila unità; altrettanto gli equipaggiamenti ed i mezzi connessi. Pertanto, i livelli di forza indicati nel modello 1995 subiranno una riduzione del 10 per cento. È il minimo che verrà fatto in questa rivisitazione, perché le risorse finanziarie prevedibili nel prossimo triennio, nei prossimi anni non consentono di realizzare, in termini di uomini e di mezzi, gli obiettivi fissati nel 1995. Noi abbiamo tarato il bilancio 1997 su questo programma di dieci anni per il raggiungimento di tali obiettivi.

DOMENICO ROMANO CARRATELLI. Se il discorso della leva rimane quello che proponete, perché qui è in discussione il problema della leva ...

PIERGIORGIO CRUCIOLI, *Capo ufficio generale programmazione finanziaria dello stato maggiore della difesa*. Sì, finché non si trova una soluzione al problema della leva è ovvio ...

DOMENICO ROMANO CARRATELLI. Non tutti siamo d'accordo sul mantenimento dell'attuale sistema di leva. Quando la Commissione deciderà, tutto il resto verrà di conseguenza.

PIETRO GIANNATTASIO. Presidente, vorrei poter parlare.

PRESIDENTE. Non mi sembra il caso di aprire un dibattito politico con i nostri ospiti, ai quali vanno poste domande di carattere tecnico.

PIERGIORGIO CRUCIOLI, *Capo ufficio generale programmazione finanziaria dello stato maggiore della difesa*. Siamo stati accusati di impostare un bilancio 1997 in base a che cosa ... !

DOMENICO BENEDETTI VALENTINI. Invero, io sono l'incolpevole originatore di questa fase dialettica ...

PIETRO GIANNATTASIO. Non accetto di non poter parlare e di venire interrotto quando sono in Commissione !

PRESIDENTE. Le darò la parola quando il generale avrà terminato il suo intervento.

PIETRO GIANNATTASIO. Signori, buongiorno ! (*L'onorevole Giannattasio abbandona l'aula della Commissione*).

DOMENICO BENEDETTI VALENTINI. Il generale tutto sommato stava gentilmente rispondendo ad un quesito originato dalla mia seconda domanda. Ci mancherebbe che io in questa sede mi mettessi a dire che lei ha fatto delle previsioni a caso !

PIERGIORGIO CRUCIOLI, *Capo ufficio generale programmazione finanziaria dello stato maggiore della difesa*. È l'onorevole Giannattasio che mi ha lasciato perplesso.

DOMENICO BENEDETTI VALENTINI. Stavo semplicemente osservando che forse il generale Marino le aveva lasciato la parola in quanto la mia seconda domanda ...

PRESIDENTE. In qualità di presidente ho il dovere di regolamentare la discussione. Pensavo che qualche interruzione potesse essere tollerata; ma le interruzioni non possono impedire al generale Marino

ed ai suoi colleghi qui presenti di terminare le repliche. Consentiamo quindi ai nostri ospiti di concludere gli interventi. Se alcuni colleghi riterranno opportuno porre ulteriori domande, potranno farlo successivamente.

DOMENICO ROMANO CARRATELLI. Non solo, ma essi hanno premesso che avrebbero risposto nei limiti delle loro possibilità. Capisco perfettamente che alla domanda che ho posto non può essere fornita una risposta questa mattina.

GENNARO MARINO, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Per quanto riguarda la seconda domanda, relativa ai tagli previsti nel provvedimento collegato 1996, la risposta è contenuta nello strumento che abbiamo fornito, cioè nella nota illustrativa allo stato di previsione per il 1997, perché in pratica è la conseguenza di tutto quello che avremmo dovuto fare e che invece faremo nel 1997. Si tratta della parte intitolata « La struttura ».

A questo punto, penso che siano state fornite tutte le risposte ai quesiti posti dall'onorevole Benedetti Valentini.

L'onorevole Lavagnini ci ha rivolto due domande relative alla funzione difesa ed all'incidenza della funzione sicurezza. La tecnologia comporta una riduzione del personale; nella difesa ci si sta muovendo in questa direzione. Ciò si verifica non solo per gli armamenti: anche negli uffici amministrativi, dove in passato erano necessarie 15 o 20 persone per la contabilità, oggi un computer sostituisce mediamente 3 persone. Anche quella è una riduzione. Naturalmente, per quanto concerne l'impiego degli armamenti il discorso è completamente diverso. La dotazione del carro armato è fatta in una certa maniera: devono andarci 10 persone, perché solo una squadra organica riesce a fare determinate cose; una sola persona servirebbe unicamente per guidare il carro. Pertanto i riflessi della tecnologia sugli armamenti, su una struttura operativa, sono minori rispetto a quelli prodotti su una struttura di servizio.

PIERGIORGIO CRUCIOLI, *Capo dell'ufficio centrale del bilancio del Ministero della difesa*. Vorrei integrare le risposte fornite dal generale Marino. Per quanto riguarda il rapporto del PIL nella funzione difesa, era dell'1,13 nel 1994, dell'1,05 nel 1995, dell'1,04 nel 1996 e tendenzialmente sarà dell'1,01 nel 1997. Vi fornisco ora i dati relativi ad altri paesi. In Francia era il 2,25 del PIL nel 1994 ed il 2,23 nel 1995; in Germania, l'1,49 nel 1994 e l'1,43 nel 1995; in Gran Bretagna, il 3,15 nel 1994 e il 2,96 nel 1995.

La riduzione del personale è principalmente dovuta alla ristrutturazione delle forze armate. L'applicazione tecnologica risente di tutto quanto già illustrato dal generale Marino.

GENNARO MARINO, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Onorevole Romano Carratelli, le faremo avere i dati che ci ha richiesto. Non siamo in condizioni di fornire ora le cifre relative alla spesa regione per regione ...

DOMENICO ROMANO CARRATELLI. Ad esclusione dell'Arma dei carabinieri. Mi riferisco a spese quali, ad esempio, il costo del personale, suddivise regione per regione (intesa come regione geografica, non militare), compresa la spesa per investimenti.

GENNARO MARINO, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Li abbiamo; abbiamo fatto questo esercizio per conto nostro.

Rispondo ora all'onorevole Aleffi in merito alla disincentivazione. Purtroppo ci siamo trovati di fronte a questo dato contenuto nella legge finanziaria, sul quale non sappiamo dirle assolutamente niente. Così come abbiamo subìto il decreto che impedisce l'esodo, automaticamente abbiamo visto, leggendo il provvedimento collegato, che questa possibile disincen-

tivazione avrebbe prodotto un risparmio di 230-240 miliardi sulla finanziaria.

A questo proposito vorrei esprimere la mia opinione del tutto personale, essendo abituato a parlar chiaro con i miei superiori e con tutti (l'ho sempre fatto; l'unica cosa che mi dicevano – per rispondere all'onorevole Settimi – è che forse le cose le so dire e le dico). A mio modesto avviso – è il giudizio di un tecnico – molti aspetti della legge finanziaria sono valutati, ma non calcolati. Questo è facilmente comprensibile. Con i colleghi del Ministero del tesoro ci vediamo tutti i giorni, tutti i minuti, andiamo a cena insieme: loro non hanno la bacchetta magica con cui riuscire a prevedere tutto nei termini più precisi. Molte cose sono valutazioni. Il Parlamento potrebbe porsi l'obiettivo di verificare quanto di questa manovra di oltre 62 mila miliardi si sarà effettivamente realizzato quando sarà andata a regime. Mi permetto di dire che vedreste delle grosse differenze tra le valutazioni effettuate *a priori* due anni prima o un anno e mezzo prima e le successive realizzazioni.

Ciò è nella natura degli uomini; si dice che il computer è cretino perché, se non viene fornito del dato intelligente, non sa elaborare. La capacità previsionale dell'uomo non va oltre determinati momenti, atti, e così via; tutto questo deve essere accertato ...

GINO SETTIMI. La nostra fortuna sono i sogni !

PIERGIORGIO CRUCIOLI, *Capo ufficio generale programmazione finanziaria dello stato maggiore della difesa*. Il provvedimento disincentivante trae origine da due elementi principali. In primo luogo, dalla riforma previdenziale per i corpi armati, che non è stata ancora introdotta; la delega al Governo è scaduta nell'agosto scorso e quindi il sistema previdenziale delle forze armate va rivisto. In secondo luogo, dal fatto che la *task force* del Ministero del tesoro, presieduta dal sottosegretario Pennacchi, ha cercato di apportare al sistema di reclutamento ed avanzamento delle forze armate i cosiddetti tagli, cioè la soppressione di quanto, all'esterno del settore della difesa, è considerato privilegio (ad esempio, le promozioni alla vigilia del collocamento in quiescenza con conseguenti miglioramenti economici e scatti sul trattamento di fine rapporto, e così via, e l'istituto dell'ausiliaria). Quindi, ci siamo trovati nella necessità di dover contrastare la tendenza del Ministero del tesoro ad introdurre modifiche strutturali alla nostra organizzazione chiedendo una delega al Governo, da inserire nel provvedimento collegato al disegno di legge finanziaria, per rivedere l'intera pianta organica del reclutamento e dello stato di avanzamento giuridico delle forze armate nel senso di una riduzione dell'organico degli ufficiali in misura del 25 per cento nell'arco dei prossimi otto anni. Inizialmente, addirittura, si voleva colpire l'istituto dell'ausiliaria, che storicamente si è sviluppato non come un privilegio, ma perché il personale collocato in quiescenza in anticipo rispetto al personale civile, che restava agganciato alla dinamica retributiva, rimaneva a disposizione per poter essere all'occorrenza richiamato (questo, dunque, era uno *status* particolare). Tale istituto compensava l'effetto negativo dell'andare in pensione anticipatamente rispetto a quanto avviene nei settori civili, rimanendo però – ripeto – a disposizione per un eventuale richiamo (ipotesi che ovviamente risale all'epoca in cui esistevano i due blocchi contrapposti; adesso le cose sono cambiate). L'onorevole Pennacchi aveva dunque deciso di sopprimere l'istituto *tout court*, eliminando i diritti di coloro che già si trovavano in quel particolare *status* e precludendo le aspettative di coloro che stavano per accedervi, aspettative derivanti – lo ribadisco – da motivi storici. Ora, noi siamo riusciti a bloccare la volontà del Ministero del tesoro e quindi, nel provvedimento collegato al disegno di legge finanziaria, non è stata più inserita quella previsione nella delega complessiva di revisione dello stato giuridico di avanzamento e reclutamento del personale militare. Entro dodici mesi dall'approvazione del provvedimento collegato, se esso sarà licenziato nel testo predisposto, con uno o più decreti legislativi

dovrà essere rivista l'intera normativa in materia, ivi compreso l'istituto dell'ausiliaria che, secondo la nostra proposta, è da riprendere in considerazione. Attualmente, esso prevede un periodo di otto anni per ufficiali e sottufficiali; dovrà essere senz'altro ridotto parametrandolo ai livelli di cessazione dal servizio del paritetico personale civile. Cioè, se i vertici delle forze armate vanno in pensione a 65 anni, mentre chi ricopre un omologo incarico in campo civile è collocato in quiescenza a 68 o 69 anni, noi prevediamo di applicare l'istituto dell'ausiliaria fra i 65 e i 67 anni (e così via per le fasce più basse).

Per contrastare la volontà del Ministero del tesoro abbiamo dovuto cedere qualcosa; in quella sede abbiamo manifestato la preoccupazione che l'introduzione del blocco avrebbe causato un esodo massiccio prima dell'approvazione del provvedimento collegato, dal 1° gennaio 1997, e quindi avremmo rischiato di causare il depauperamento delle forze armate anche nei gradi elevati, nelle posizioni di rilievo. È stato dunque emanato un decreto, che introduce tuttavia un blocco relativo in quanto stabilisce che chi non abbia raggiunto i limiti di età non può usufruire dell'istituto dell'ausiliaria; chi vuole andare in pensione anticipatamente, può farlo, ma non percepisce l'indennità prevista per l'ausiliaria. Il primo anno l'interessato fruisce dello stesso trattamento economico dei colleghi rimasti in servizio; se i contratti vengono rinnovati, gode di un trattamento economico pari all'80 per cento, dopo due o tre anni; quindi la portata negativa del provvedimento è limitata a partire da un certo anno in poi. Per saldare il blocco dell'istituto dell'ausiliaria alla revisione della normativa concernente lo stato giuridico di avanzamento dei militari è stato fissato un fermo fino al 31 dicembre 1997; nel frattempo, l'istituto sarà rivisto, corretto con i decreti legislativi.

GIUSEPPE ALEFFI. Gli altri parametri della legge Angelini ?

PIERGIORGIO CRUCIOLI, *Capo ufficio generale programmazione finanziaria dello stato maggiore della difesa*. Lo stato maggiore della difesa ha comunicato che tali parametri sono rimasti; il giorno prima di andare in pensione si viene promossi e il giorno successivo si accede all'istituto dell'ausiliaria.

GENNARO MARINO, *Direttore dell'Ufficio centrale del Bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. La legge Angelini stabilisce che coloro che sono collocati in ausiliaria « hanno diritto a »: se non si è collocati nell'ausiliaria, non si ha diritto alla promozione ed ai miglioramenti economici. Questo è il discorso. Di fronte alla Corte dei conti o al ministro del tesoro noi dobbiamo combattere sulla base delle leggi, non delle valutazioni dello stato maggiore. Figuriamoci se l'interpretazione dello stato maggiore potrà essere accolta dalla Corte dei conti !

Un solo concetto vorrei fosse chiaro agli onorevoli membri del Parlamento, un concetto che a me fa rabbia e che quindi espongo con la passionalità che mi distingue, da casertano: non è possibile – e sono sicuro di interpretare il senso etico della vita di ciascuno di voi – che il sottoscritto, solo perché è stato considerato bravo (e dunque veniva promosso, lavorava, studiava), sia arrivato al vertice apicale del suo ruolo e che colleghi usciti dal servizio in quanto non promossi colonnelli godano di benefici previsti dalla legge e percepiscano lo stipendio attribuito ai generali ! Non è moralmente accettabile, deve esser chiaro a tutti, che io – avendo lavorato, studiato, essendo andato avanti – domani vada in pensione percependo una lira in meno rispetto a colui che è stato collocato in quiescenza da tenente colonnello perché non è stato promosso, e non ha fatto niente in questi dieci anni, mentre io da dieci anni mi trovo ancora a dover affrontare tutti questi problemi. Ciò mi offende moralmente, al di là del fatto che ho dei doveri nei confronti della mia famiglia ! Se ho lavorato dieci anni di più rispetto a chi se ne è andato dieci anni fa, ritengo di aver diritto a percepire non una lira di più, ma almeno quanto colui che – ripeto – se ne è andato dieci

anni prima senza essere stato promosso o altro!

Vi chiedo scusa di questo intervento così « caloroso »!

GINO SETTIMI. Generale, tenga presente che noi parlamentari stiamo discutendo di una riduzione del 10 per cento della nostra indennità, di fronte ad una certa situazione del paese. Certo, vorrei che tutti i dirigenti dello Stato guadagnassero di più, ma dobbiamo tener conto delle esigenze.

PRESIDENTE. Questo è un argomento completamente estraneo all'oggetto dell'audizione: verrà esaminato nelle debite sedi.

GENNARO MARINO, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Credo di avere indirettamente già risposto alle domande dell'onorevole Settimi quando ho detto che, riducendosi il periodo di ferma, a parità di contingente, i costi crescono e non diminuiscono.

Onorevole Vascon, il bilancio regionale – esclusa l'Arma dei carabinieri – sarà messo a disposizione sua e dell'onorevole Romano Carratelli.

Per quanto concerne l'armatoria privata, ho affermato che essa è tutta « sudista », perché al nord non vi sono imprese del genere; purtroppo, l'attività negoziale con queste categorie si svolge in condizione che definirei di pressoché esclusivo monopolio. L'armatoria privata è nelle mani di due o tre compagnie; l'impressione che ho tratto – come amministratore attivo quando facevo il controllore dell'attività contrattuale delle direzioni generali – è che, sebbene le compagnie fossero tre, in realtà il padrone fosse uno solo: è una mia impressione, ripeto.

Gli onorevoli Rizzo e Mitolo hanno chiesto chiarimenti sull'effettiva incidenza dei tagli rispetto all'efficienza delle forze armate. È difficile esprimere una valutazione esatta. Faccio una considerazione generale: se si toglie una goccia d'acqua ad una struttura morente, non si può dire con precisione se si è inciso per il 10, per l'1 o per l'80 per cento. La struttura è moribonda perché da diversi anni non ci rinnoviamo, non ci ammoderniamo e ci limitiamo a fare solo l'indispensabile: pertanto, in alcuni settori l'incidenza è pressoché mortale, mentre in altri – dove riusciamo ad intervenire con acume ed intelligenza, operando spostamenti di programmi, eccetera – può essere del 10, del 20, del 30 o del 40 per cento. Comunque, ripeto, non è possibile fare una valutazione complessiva sui vari tagli perché essa è « splittata » su vari capitoli. Dipende dalla situazione concreta su cui incide il taglio.

PIERGIORGIO CRUCIOLI, *Capo ufficio generale programmazione finanziaria dello stato maggiore della difesa*. Noi salvaguardiamo le caratteristiche fondamentali delle forze armate. Per i piloti, garantiamo l'attività minima di volo, anche per esigenze di sicurezza; per le navi, garantiamo le ore di moto per gli equipaggi per poter operare nei contesti internazionali; per l'esercito, garantiamo l'addestramento e tutte le spese connesse alle cosiddette unità di prima linea.

Tutto ciò va a scapito di altre funzioni. Siamo però veramente arrivati al fondo del barile, per cui rimandiamo determinate grandi lavorazioni o revisioni e la disponibilità dei mezzi non è più quella di una volta. Ciò che più di tutto preoccupa è che rimandiamo i grandi programmi di ammodernamento: questo dà vita a problemi con i *partner* internazionali perché un programma che doveva essere decennale può diventare ventennale (parlo dell'EFA, di *Orizzonte* e dell'*Ariete.)* Tutti i programmi di ammodernamento vengono « stirati » e ad un certo punto arriviamo al *redde rationem*: la marina ha già affermato, nel suo « libro bianco », che dal 2000 in poi comincerà a mettere in cassa integrazione il personale perché le navi sono vecchie. Questo è il vero problema: riusciamo per ora a sopravvivere nonostante i tagli, ma poi arriveremo al nocciolo.

Rispondendo al presidente Spini, che ha chiesto quale strumento si può immagi-

nare per garantire il futuro delle forze armate, dirò che a livello di studio abbiamo esaminato le tre ipotesi possibili: l'aggancio al PIL (un po' utopistico), una legge *ad hoc* per alcuni programmi maggiori di collaborazione internazionale, oppure una legge programmatica alla francese, su un arco temporale di cinque anni.

Noi daremmo la priorità a quest'ultima, che definirebbe un piano ben preciso per cinque anni, con stanziamenti annuali controllabili dal Parlamento: in questo modo si realizzerebbe una piena visibilità, visto che il Parlamento stesso si lamenta sempre perché non riesce a vedere il singolo programma nel quadro della programmazione globale. Nell'ordine delle nostre preferenze segue la legge per i programmi specifici ed infine l'aggancio al PIL, che è una pura utopia.

GENNARO MARINO, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Devo ancora una risposta all'onorevole Gatto sul personale civile, che – si è detto – è troppo. Non pensi, onorevole, che il personale civile stesso possa essere trasferito ad altre amministrazioni perché non è desiderato da alcuno.

Condivido poi pienamente l'elogio fatto all'Istituto chimico farmaceutico, che funziona benissimo. Purtroppo, si attribuiscono a questo istituto pochi quattrini per incentivare la produzione, mentre ci sarebbe bisogno di una forte boccata d'ossigeno.

DOMENICO ROMANO CARRATELLI. Poi però abbiamo i quattrini per comprare i farmaci all'esterno!

PRESIDENTE. Proporrò che la Commissione si rechi a visitare l'Istituto chimico farmaceutico.

GENNARO MARINO, *Direttore dell'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. Per quanto concerne l'aeronautica militare nell'area casertana, per rispondere non vi è di meglio di chi ha comandato la scuola di Caserta!

DOMENICO ROMANO CARRATELLI. Lo ha fatto ottimamente e ha risolto certe situazioni che si stanno ripresentando.

PIERGIORGIO CRUCIOLI, *Capo ufficio generale programmazione finanziaria dello stato maggiore della difesa*. Per quanto riguarda la scuola di Capua, si è detto che costa molto. Nel 1981 essa è nata facendo ricorso ai finanziamenti del FIO, per cui i soldi non sono del Ministero della difesa. Il FIO ha elargito i fondi in modo molto sfilacciato: siamo nel 1996 e non abbiamo ancora completato il progetto.

DOMENICO ROMANO CARRATELLI. Cerchiamo di completarlo!

PIERGIORGIO CRUCIOLI, *Capo ufficio generale programmazione finanziaria dello stato maggiore della difesa*. Non dipende da noi perché, ripeto, i fondi sono del FIO. Noi abbiamo fatto tutto quanto potevamo: dobbiamo soltanto spendere alcune decine di miliardi per completare quelle opere che non sono nei piani istituzionali dei finanziamenti del FIO.

Purtroppo, anche in questo settore siamo in controtendenza. Nel 1981 lo sviluppo della popolazione scolastica era di 1.800-2.000 allievi; è caduto il muro di Berlino ed in quindici anni sono cambiate molte cose. Abbiamo realizzato una cattedrale nel deserto; il problema è che non possiamo cederla e la difesa sta cercando di risolvere la questione ed utilizzare la struttura. Questa è una delle preoccupazioni principali del capo di stato maggiore, generale Arpino.

A proposito della scuola di sanità, è stato messo il dito nella piaga: in passato ce la potevamo permettere, ora stiamo rivedendo la materia e non c'è dubbio che si andrà verso un ridimensionamento.

Per quanto riguarda l'aeroporto di Grazzanise, che è su tutte le pagine degli organi di stampa, posso dire che l'aeronautica deve comunque eliminare qualche base, ciò è nel nostro piano di riduzione. Se è interesse del paese realizzare un aeroporto intercontinentale o internazio-

nale nell'area di Grazzanise, senz'altro la forza armata sarà pronta a cederlo.

DOMENICO ROMANO CARRATELLI. Relativamente ai docenti che cosa può dire ?

PIERGIORGIO CRUCIOLI, *Capo ufficio generale programmazione finanziaria dello stato maggiore della difesa.* È un argomento molto difficile. Mi consenta di non rispondere.

PRESIDENTE. A nome della Commissione vi ringrazio per il contributo dato ai nostri lavori. L'audizione odierna sarà utile nel momento in cui dovremo assolvere il nostro dovere, che sarà facilitato dagli elementi che ci avete fornito.

La seduta, sospesa alle 11,30, è ripresa alle 12,5.

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento, di rappresentanti della Corte dei conti.

Ritengo che si possa dare subito la parola ai nostri ospiti, con l'intesa che i commissari potranno poi porre domande e quesiti.

MANIN CARABBA, *Presidente di sezioni riunite del Servizio relazioni al Parlamento.* Se il presidente consente, su alcuni punti lascerò la parola per la risposta ai miei colleghi.

L'onorevole Giannattasio si era innanzitutto preoccupato per una espressione usata da me o dal consigliere Coppola circa il connotato equivoco di alcuni profili del bilancio. Bisogna dire subito che volevamo alludere soltanto ad un profilo strettamente tecnico e puntuale e quindi l'affermazione non va dilatata. Si tratta del problema, ben noto a questa Commissione, della convenzione internazionale in virtù della quale le spese di armamento, secondo la nostra classificazione economica, vengono incluse nella IV categoria e quindi tra quelle correnti, il che soprattutto per quelle riferite a grandi programmi internazionali o agli acquisti maggiori è incongruo dal punto di vista economico. Questa incongruità risulta evidente nel passare da un esame contabile del bilancio ad uno di tipo economico. In tutti i paesi del mondo gli impieghi di risorse per ricerca e innovazione collegati a grandi programmi di armamento rivestono grande importanza e sono da valutare certamente come investimento. In questo senso, ripeto, chi analizzi il bilancio della difesa deve ovviamente – sono cose risapute – tener conto che la classificazione contabile ha limiti di significatività, che dipendono da convenzioni internazionali, le quali non sono logiche dal punto di vista dell'analisi economica perché rispondono ad altre logiche e questa non è la sede per esaminarle.

Sempre l'onorevole Giannattasio tendeva a considerare rischiosa o comunque ad ironizzare circa una mia espressione a proposito del rapporto industria-difesa e dell'esportazione delle armi. In certe materie occorre elogiare l'ingenuità, ma entro certi limiti; io parlavo di « trasparenza » in questo senso, non certo in quello di pubblicità. Mi riferivo sia alle strutture di controllo interne ed esterne, nei limiti in cui vi è un controllo esterno sulla gestione da parte della Corte dei conti, sia al servizio del Parlamento sia, infine, a tutti gli altri strumenti di controllo di cui il Parlamento dispone e pensavo alla possibilità di sottoporre ad esame, con le tecniche della *policy analysis*, dell'analisi delle politiche pubbliche, anche il sistema delle programmazioni e dei maggiori rapporti di contrattazione tra industria e difesa e le attività che non sono di spesa ma di regolazione, come quelle dell'esportazione di armamenti.

La riservatezza resta e va tutelata con le forme che l'ordinamento consente, ma non va dilatata. Intendo dire che, secondo noi, vale il principio della prevalenza delle ragioni dell'apertura alla concorrenza e della trasparenza, laddove ovviamente non vi siano ragioni insormontabili di segretezza. Comunque, anche nell'area della se-

gretezza, la Corte dei conti è una istituzione pubblica, è una magistratura ed il suo controllo può avere, deve in parte avere ed ha ad oggetto anche attività sottoposte a vincolo di segretezza, quando si tratta di grandi contratti e più in generale del complesso rapporto difesa-industria.

A proposito di tale rapporto avevo aggiunto una considerazione, ma in questo caso a titolo personale perché in tali audizioni bisogna distinguere quanto deriva dalla giurisprudenza già espressa nei precedenti referti della Corte e l'opinione del magistrato chiamato a rispondere alla Camera.

Ho avuto anche esperienze di amministrazione attiva ed ho fatto parte per qualche tempo, molti anni fa (più o meno quando fu costituito, nel periodo in cui era ministro della difesa Giovanni Spadolini), del comitato difesa-industria ed ho l'impressione che la sua struttura di supporto (posso sbagliarmi ed è comunque, ripeto, una valutazione personale) non avesse allora (e probabilmente non ha ancora, anche se non ho sotto mano l'analisi di questa commissione) il necessario spessore tecnico. Intendo dire che l'attività di programmazione, monitoraggio e controllo dei grandi contratti del settore difesa-industria, che sono molto importanti e che in altri paesi sono stati alla radice della terza e della quarta rivoluzione industriale, deve essere supportata da infrastrutture tecnico-economiche e di valutazione di maggior spessore rispetto a quelle oggi esistenti: tutto qui. Si tratta, anche in questo caso, di una valutazione più di buonsenso che di dottrina; ho poca conoscenza di questi problemi ma, come ho già detto, per un certo periodo è stata una conoscenza diretta ed è rimasta perciò impressa nel fondo delle mie opinioni; in questo sento di riconfermare tale valutazione, con l'auspicio che i problemi vengano risolti. In questo caso mi sembra che siamo nell'area della piena responsabilità del segretario generale, nella sua duplice veste.

Era stato poi sottolineato un problema ed era stata formulata una domanda circa i residui. In merito ha preparato una risposta specifica il consigliere Coppola, al quale, se il presidente consente, cedo la parola.

GIOVANNI COPPOLA, *Consigliere della Corte dei conti*. Per quanto riguarda i residui passivi ho preparato un documento, che lascerò alla Commissione. Vorrei in proposito precisare quali siano i contesti finanziari e le metodologie seguite per la loro valutazione, riferendoci alle due categorie che, nella logica dell'analisi economico-funzionale, consideriamo le più rappresentative: la quarta, che riguarda l'acquisto di beni e servizi, e la seconda, che concerne il personale in servizio.

I residui propri da competenza per la categoria IV ammontano a 5.028 miliardi. Peraltro, per determinare i residui totali di competenza vanno aggiunti i residui totali di stanziamento al 31 dicembre, ammontanti a 582 miliardi. Quindi, l'importo complessivo dei residui propri è di 5.610 miliardi.

Come è noto, è possibile rendere attendibile il dato per i residui propri, ma non per gli impropri, in quanto sono diverse le incidenze finanziarie che li determinano. Inoltre, quando si va a determinare la formazione dei residui complessivi, il dato globale è senz'altro affidabile.

Premesso che negli ultimi esercizi è ormai tradizione della Corte utilizzare una sorta di piccola nota econometrica, in una logica dinamica la formazione dei residui complessivi viene determinata dalla somma della differenza fra stanziamento e pagamenti sulla competenza e dalla differenza tra residui e pagamenti su residui (a tale somma viene sottratto l'ammontare delle economie). Cito i dati: 5.684 miliardi costituiscono la differenza tra gli stanziamenti e i pagamenti su competenza; 4.245 miliardi sono la differenza tra residui e pagamenti su residui; 617 miliardi sono le economie; il totale è di 9.312 miliardi.

Nelle nostre rappresentazioni viene utilizzato anche un altro metodo che attiene alla massa spendibile. In questo caso, dalla massa spendibile, a sua volta determinata dai residui passivi complessivi iniziali al 1° gennaio 1995 e dagli stanziamenti defini-

tivi, bisogna sottrarre sia i pagamenti totali sia le economie. Quindi, alla massa spendibile di 19.582 miliardi vanno sottratti i pagamenti totali, per 9.653 miliardi, e le economie, per 617 miliardi. Ne consegue un totale di residui passivi, al 31 dicembre, di 9.312 miliardi.

Analogo discorso vale per quanto attiene alla categoria II (personale in attività di servizio). In questo caso è più semplice, perché i residui propri di competenza ammontano a 250 miliardi, ma non vi sono residui di stanziamento al 31 dicembre. Di norma, per noi questo è un dato scontato.

Con il primo metodo, quindi, la determinazione di residui passivi complessivi è la seguente: ai 260 miliardi, quale differenza tra stanziamenti e pagamenti su competenza, e ai 23 miliardi, quale differenza tra residui e pagamenti su residui, vanno sottratte economie per 21 miliardi, per cui risulta un totale di 262 miliardi. Analogo risultato si ottiene con il secondo metodo: se si considera una massa spendibile di 14.305 miliardi, cui sottraiamo 14.022 miliardi di pagamenti totali e 21 miliardi di economie, si ottiene infatti un totale di 262 miliardi.

ELIO BALDANZA, *Consigliere della Corte dei conti*. Mi occupo, come settore difesa, dell'attività svolta dall'ufficio in sede sia di controllo preventivo sia di controllo sulla gestione, per cui, nell'esposizione resa ieri, mi sono soffermato, in particolare, sugli aspetti che, nell'attività contrattuale, hanno un po' caratterizzato tutto il lavoro svolto dall'ufficio. Mi sono anche soffermato su alcuni programmi di controllo che hanno riguardato settori importanti degli armamenti per quanto riguarda l'amministrazione della difesa, in particolare sui velivoli *Ariel* e sulle blinde *Centauro*. Credo, quindi, che non sia il caso di ritornare su questi punti.

PRESIDENTE. A che anno si riferisce il rapporto su *Centauro* ?

ELIO BALDANZA, *Consigliere della Corte dei conti*. Credo che il rapporto su *Centauro*, che ha preceduto quello su *Ariel*, sia del marzo-aprile 1995. Se non vi è stato inviato, sarà mia cura farvelo avere.

Naturalmente, la relazione della Corte è stata trasmessa anche all'amministrazione ...

MANIN CARABBA, *Presidente di sezione della Corte dei conti*. Però, la decisione su *Centauro* è stata depositata nel 1996, non nel 1995.

ELIO BALDANZA, *Consigliere della Corte dei conti*. Ne ho una copia con me, che consegnerò agli atti della Commissione.

Ci siamo attenuti all'articolo 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994, il quale prevede che le relazioni della Corte siano inviate all'amministrazione interessata, alla quale la Corte formula in qualsiasi momento le proprie osservazioni. È anche importante tener conto del fatto che le amministrazioni comunicano alla Corte e agli organi elettivi le misure consequenzialmente adottate. Quindi, non è trascorso un periodo di tempo rilevante, considerato che di mezzo vi è stato anche il periodo estivo, ma allo stato attuale, per quanto riguarda entrambi i programmi, nulla ci è stato fornito dall'amministrazione. Naturalmente, alcune osservazioni erano di una certa consistenza, specialmente per quanto riguarda la questione dell'*Ariel*, quella dei depositi bancari all'estero eccetera. Quindi, a sua volta, anche l'amministrazione ha dovuto compiere accertamenti, farsi inviare la documentazione dall'estero, e così via. Mi è stato comunque assicurato che nel corso di questo mese o del prossimo saranno forniti tutti i chiarimenti necessari in relazione alle osservazioni mosse dalla Corte.

Ieri credo di avere accennato anche al programma EH 101 di produzione Agusta. Si tratta di un programma di grosso spessore sul quale la Corte è impegnata da tempo per elaborare una relazione frutto, ovviamente, del controllo di gestione. Quest'ultimo, come è noto, riassume tutto un insieme di atti ed attività che si svolgono in un arco di tempo abbastanza lungo (il

programma dell'Agusta, per esempio, risale ad anni passati), durante il quale vengono posti in essere contratti che sono poi sottoposti al controllo preventivo. In questa sede, che si innesta nella relazione di cui vi porteremo a conoscenza non appena sarà terminata, si è inserita anche una interessante problematica riguardante la determinazione del prezzo di 16 elicotteri multiruolo, di produzione Agusta, per un importo di 1.251 miliardi.

In sede preventiva vi è stata una deliberazione della sezione del controllo, deliberazione rientrante tra quelle che, in genere, non trasmettiamo al Parlamento. Aggiungo, comunque, che il problema principale attiene al fatto che la sezione del controllo ha ritenuto che vi fosse un'elusione della normativa riguardante la revisione prezzi. Ciò anche perché attualmente, nel nostro ordinamento, la revisione prezzi è disciplinata dall'articolo 44, comma 4, della legge n. 724 del 1994 (legge finanziaria 1994) che per quanto riguarda le forniture si limita a prevedere quanto segue: « Tutti i contratti ad esecuzione periodica o continuativa debbono recare una clausola di revisione periodica del prezzo ». In definitiva, questa dizione è limitata ai contratti ad esecuzione periodica (per esempio la somministrazione) o continuativa (per esempio la locazione). Rimane fuori da questa disciplina normativa tutta l'attività contrattuale di durata. Nel caso di specie, l'Agusta si era impegnata a consegnare gli elicotteri in un arco di tempo di otto anni; si tratta quindi di un contratto di durata, che però non rientra nella previsione dell'articolo che ho citato.

Nel contratto era stato previsto un metodo cosiddetto di proiezione del prezzo: di propria iniziativa le parti – cioè amministrazione e società – avevano concordato che, tenendo conto di un'inflazione del 4,5 per cento, calcolata all'incirca per otto anni, il prezzo fissato dalle apposite commissioni di congruità del prezzo veniva ad essere maggiorato del 25-30 per cento, quindi risultava maggiorato di 188 miliardi 456 milioni.

Su questo, in particolare, la sezione ha osservato che non sussistevano i presupposti di legittimità per operare in tal modo, pur riconoscendo che il problema in effetti esisteva. Infatti l'amministrazione si è attivata per colmare questa lacuna normativa; nell'appunto, a pagina 10, si legge quanto segue: « Una soluzione del problema sembra rinvenirsi nell'articolo 38 del disegno di legge collegato alla finanziaria 1997, che consente la revisione prezzi ai contratti ad esecuzione differita di durata superiore ai due anni, sulla base dell'indice, da applicare ai costi della manodopera e dei materiali, previsto in contratto. In ogni caso la revisione opera per le attività svolte dall'appaltatore dopo l'inizio del terzo anno dall'aggiudicazione e si applica sulla quota dell'85 per cento del prezzo previsto in contratto ».

Mi fermo a questo punto, riservandomi di aggiungere altre considerazioni in seguito.

MANIN CARABBA, *Presidente di sezione della Corte dei conti*. Se il presidente lo consente, il consigliere Benvissuto vorrebbe esporre brevemente i risultati del controllo eseguito – che rientra nella competenza dell'ufficio che egli presiede – sui conti consuntivi, in particolare sull'attività sociale della difesa.

GIORGIO BENVISSUTO, *Consigliere della Corte dei conti*. Ho già depositato in Commissione un appunto sull'argomento; cercherò quindi di essere sintetico, perché il documento chiarisce soprattutto gli sviluppi della questione dibattuta l'anno scorso in questa sede. Abbiamo parlato a lungo di circoli, di soggiorni marini e montani, di stabilimenti balneari, per cui mi sento soprattutto in dovere di aggiornarvi al riguardo.

La Corte dei conti soltanto negli ultimi anni ha puntato la sua attenzione sulle spese che gli organismi di carattere sociale della difesa (circoli, sale convegni, eccetera) comportano per il bilancio statale. Forse si è trattato della scoperta dell'America, ma per la prima volta abbiamo sottoposto a monitoraggio questo aspetto delle cosiddette gestioni fuori bilancio. In passato, infatti, la Corte dei conti si limitava a

seguire l'attività fuori bilancio, cioè le entrate e le spese proprie di questi organismi, i ricavi delle cessioni di beni e servizi, i pagamenti per l'acquisto di beni e servizi. L'amministrazione della difesa si è sempre assunta l'onere relativo alle dotazioni (locali, arredi, attrezzature), al personale e al funzionamento di questi organismi (quindi spese per acqua, energia elettrica, combustibili, pulizia, trasporti), attingendo a vari capitoli del suo stato di previsione. Ciò comportava la difficoltà di poter enucleare queste spese, anche perché gli enti militari nel cui ambito operano questi organismi effettuano le spese globalmente; mi riferisco cioè all'intera spesa della caserma o della struttura nella quale opera l'organismo di protezione sociale.

Fin qui l'onere addossato al bilancio statale non ha trovato altro limite che nella normativa interna con la quale l'amministrazione ha disciplinato il settore; invero un limite molto elastico. La legge n. 559 del 1993, mentre riconduce in bilancio l'attività svolta fuori bilancio (quello era il fine precipuo del provvedimento, riguardante le gestioni fuori bilancio), per ciò che concerne la protezione sociale pone un preciso criterio di ripartizione delle spese fra amministrazione e utenti, stabilendo che l'amministrazione deve fornire soltanto le infrastrutture e che il resto deve essere caricato sugli utenti attraverso i prezzi che saranno praticati dal concessionario del servizio. La legge infatti disciplina questa attività facendo perno sull'affidamento in concessione, che dovrebbe in via prioritaria trovare come contraente l'organizzazione del personale.

Così concepita, la legge non ha avuto un grande futuro, è rimasta paralizzata. Alcuni decreti-legge hanno spostato la sua entrata in vigore al 1° gennaio 1997 ed hanno previsto, accanto alla gestione in concessione, quella diretta. In realtà pare che il secondo tipo di gestione, quella diretta, sarà la norma, perché manca l'organizzazione del personale nella quale la legge n. 559 individuava gli interlocutori dell'amministrazione.

La Corte sostiene che la gestione diretta debba essere rispettosa del criterio di ripartizione delle spese fissato dalla legge n. 559 ed ha perciò rinviato all'amministrazione i decreti con i quali il ministro della difesa, di concerto con quello del tesoro, disciplina i due tipi di gestione, quella diretta e quella in concessione. Questo perché i decreti prevedono a carico dell'amministrazione spese di personale, spese di funzionamento che la legge n. 559 ignora (è un po' come far rientrare dalla finestra ciò che era uscito dalla porta) e non prevedono che nella gestione diretta le spese anticipate dall'amministrazione debbano essere recuperate a carico dell'utente mediante allineamento periodico dei prezzi. La Corte avrebbe dunque suggerito il meccanismo per arrivare ad un rispetto del discrimine tra spese a carico dell'amministrazione e spese a carico degli utenti.

Nel corso di due incontri informali con lo stato maggiore della difesa e con il gabinetto del ministro i punti sono stati chiariti e si è percepita la buona intenzione di una consequenziale revisione dei decreti, che è ancora in corso.

A conclusione di questo mio intervento, aggiungo che sarebbe preferibile che in sede di conversione dei decreti-legge si ribadisse espressamente il discrimine fra spese a carico dell'amministrazione e spese a carico degli utenti, magari distinguendo gli organismi in base alle specifiche finalità. Non mi sembra giusto che si mettano sullo stesso piano, ad esempio, le sale convegno truppa, i soggiorni, gli stabilimenti balneari, i circoli presidiari, che hanno finalità diverse, sono proiettati verso l'esterno e non servono soltanto per il benessere del personale, soprattutto dei reparti operativi.

Colgo l'occasione per segnalare altre due indagini che sono in corso. La prima è stata portata ieri al vaglio della sezione di controllo, quindi si può praticamente considerare conclusa. Mi riferisco all'indagine concernente la sanità militare, ma unicamente per un profilo particolare, cioè per quel che attiene al personale medico ed affine assunto attraverso convenzione. Sappiamo che il personale di ruolo, gli ufficiali medici, da sempre sono insufficienti

a fronteggiare le esigenze del comparto e quindi l'amministrazione ha dovuto far ricorso a personale civile (medici, psicologi, chimici, veterinari). L'indagine ha accertato che nel 1993 si sono spesi 12,459 miliardi di lire per integrare il personale di ruolo (752 ufficiali medici), che è costato oltre 38 miliardi di lire; tale cifra è approssimata per difetto perché si è dovuto procedere attraverso la valutazione dello stipendio medio di base. Inoltre, l'indagine stessa ha rivelato che i medici convenzionati, per le specializzazioni per le quali sono assunti (che non esauriscono tutte le esigenze dell'amministrazione), hanno soddisfatto le necessità del settore sanitario nella misura del 62 per cento rispetto ai medici militari, che le avrebbero coperte soltanto per il 38 per cento. Sarebbe però troppo semplicistico affermare che con un terzo del costo di questi ultimi si copre più della metà dei fabbisogni della sanità militare, perché le specializzazioni sono diverse e sono affidate quasi esclusivamente a medici militari, senza contare le funzioni di direzione, coordinamento, formazione attribuite esclusivamente agli ufficiali medici.

Può però dedursi – almeno in questo senso il collegio ha concluso – che l'integrazione del personale militare con quello civile risponde a criteri di economicità e di efficienza, in linea di massima, salvo doversi ignorare qualche pecca nella distribuzione degli addetti sul territorio, che non sembra risponda a criteri di razionalità. Talora sono stati presi in considerazione sanitari civili per specializzazioni per le quali si riscontra una situazione di sovraorganico quanto ai medici militari e, viceversa, altrove non si è provveduto ad integrare le situazioni sotto organico. Sulla base di questi dati, il collegio ha anche intravisto la possibilità di considerare il convenzionamento dei medici civili una alternativa alla provvista di personale mediante impiegati di ruolo, almeno in riferimento alla spesa che abbiamo indicato in maniera un po' approssimativa.

Quanto al procedimento di convenzionamento, la Corte lo ha ritenuto macchinoso, da rivedere per evitare ritardi nella stipula delle convenzioni e, quindi, per evitare il ricorso alla spesa in economia al fine di assicurare la continuità del servizio per il periodo dell'anno che rimarrebbe scoperto, a detrimento della trasparenza e della *par condicio*. Quindi, si suggerisce di decentrare al massimo le competenze; il meccanismo è così complicato da costringere gli enti a rivolgersi al centro un paio di volte prima di ottenere il nulla osta per la stipula. Si arriva perciò sempre in ritardo; è chiaro che se si stipula la convenzione in settembre, fino a quel mese si provvede *in loco* con contabilità speciali che sfuggono a qualsiasi controllo preventivo, anche da parte della ragioneria, non solo della Corte dei conti. Quest'ultima auspica che i servizi della sanità militare siano avviati ad una integrazione interforze come un primo passo verso una sempre maggiore integrazione con il servizio sanitario nazionale.

Abbiamo in corso, inoltre, un'indagine concernente le mense obbligatorie di servizio. Il settore si è andato estendendo fino a coprire tutto il personale dipendente della difesa, militare e civile. Secondo il decreto legislativo del 1950, i militari avevano diritto ai pasti gratuiti solo in alcuni casi tassativamente indicati (imbarco, campo d'arma, lavoro aeroportuale). Di fatto l'amministrazione, già da parecchi anni, ha esteso il beneficio a tutti i dipendenti, giustificandolo con l'obbligo di questi ultimi di osservare un orario di lavoro continuativo che non prevede una pausa adeguata per soddisfare le esigenze alimentari fuori della sede di servizio. Si è insomma anticipato di molto il buono pasto, che è una recente conquista del pubblico impiego, però a costi molto elevati: questa è la risultanza dell'indagine che più colpisce. Fin dal 1987 la Corte dei conti censurò l'allargamento dei confini delle mense obbligatorie di servizio, ma la legge n. 419 del 1989 sanò il passato e fissò i criteri per l'attribuzione del beneficio, stabilendo che esso spetta per tutte le particolari situazioni di impiego e ambientali, oltre che nel caso in cui il dipendente non possa allontanarsi dagli attestamenti militari. Inoltre, la normativa rimise l'indivi-

duazione delle particolari situazioni di impiego al ministro della difesa; nei relativi decreti, che si sono susseguiti per cinque anni, si ravvisano quelle particolari situazioni in tutte le strutture dell'amministrazione: è stata quindi generalizzata la situazione di impiego che darebbe diritto al pasto. La questione sarà presto portata all'esame della sezione del controllo.

Quanto ai costi, si può anticipare che l'amministrazione della difesa spende, alle stesse condizioni di partenza – cioè approntando le infrastrutture, i locali e gli oneri di funzionamento –, il doppio o il triplo, spesso, di quanto costa la mensa scolastica al comune di Roma, tanto per fare un raffronto. Un altro dato che emerge riguarda il personale impiegato nelle mense in questione, personale di ruolo e di leva, atteso che soltanto il secondo corrisponde ad oltre due brigate (ma solo per le mense che siamo riusciti a censire, circa novecento) e che il primo si agira sulle tremila unità. Alle spese di personale si aggiungono quelle sostenute per l'affidamento dei servizi di cucina e di tavola a ditte private mediante convenzioni.

Questa, presidente, è un'anticipazione del lavoro che stiamo svolgendo; concludo a questo punto il mio intervento, ringraziando la Commissione per l'attenzione prestata.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Corte dei conti, che hanno corrisposto alle nostre aspettative; quanto emerso dalle indagini condotte farà certamente parte del dibattito che andremo a svolgere.

La seduta termina alle 12,40.

PAGINA BIANCA

COMMISSIONI RIUNITE

BILANCIO (V) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (5ª) 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

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 addiviene 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 avvezzati 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 novedieci 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 tratterrò 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.

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 prudenziale 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.

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 provvedimento 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, fina 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

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 convezioni 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 procedimentali. 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 alcun 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.

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 proiettabili 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-

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 proseguibile 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 difficoltoso 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

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,

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 apparterrebbe. 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 costo 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-

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 allorquando 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-

gia tecnica, di analisti capaci, sotto la guida della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero del tesoro (fondamentalmente i due centri di decisione sono quelli della funzione pubblica e del tesoro), di compiere un approfondimento interno alle amministrazioni. E questo perché il discorso del « fondo del barile » ci sembra poco persuasivo, se si guarda alla sostanza. Se infatti si entra all'interno dei meccanismi procedimentali ed organizzativi, con rinunce dolorose ad interventi e a programmi, la razionalizzazione amministrativa ha confini molto ampi. In questo senso abbiamo pensato e scritto che i provvedimenti fondamentali (ovviamente sul merito degli stessi dovrà pronunciarsi il Parlamento; tuttavia nei nostri documenti continueremo a seguirli e ad esaminarli, e ciò potrà avvenire anche nel corso di eventuali altre audizioni) sono i due disegni di legge all'esame del Senato, concernenti la riforma del bilancio, della regionalizzazione e delle amministrazioni.

Sotto tale profilo, personalmente debbo dire che mi riesce difficile comprendere – prescindendo ovviamente dalle questioni propriamente politiche – la discussione procedurale che è in corso sulla natura o meno di collegati di questi provvedimenti. Nella sostanza si tratta di misure di razionalizzazione strutturale che hanno un'importanza determinante se si vuole passare ad una fase che dovrebbe impegnare il 1997 per una revisione più profonda dei meccanismi di spesa.

Ciò di cui noi siamo persuasi è che anche l'approvazione di provvedimenti di legge e di decreti legislativi non sia sufficiente, dal momento che provvedimenti di riforma già adottati in passato stanno ormai « ingiallendo » sulla *Gazzetta Ufficiale*. Occorre dunque compiere uno sforzo assai rilevante, un impegno di analisi organizzativa, procedimentale e di razionalizzazione. Questo è appunto il grande tema della riforma amministrativa. Nell'ambito dei problemi di deontologia professionale, poc'anzi illustrati dal presidente Carbone, questo è il terreno sul quale la Corte dei conti è direttamente impegnata; il nostro lavoro sul rendiconto, infatti, viene svolto mediante un confronto, che dura tutto l'anno, con le amministrazioni al fine di esaminare i risultati, suggerire gli aggiustamenti, esercitare in sede di controllo – quando è necessario – quel tanto di influenza che si può anche « affidare » a decisioni formali.

Il discorso del « fondo del barile » si lega quindi a quelli sulle riforme strutturali delle pubbliche amministrazioni e del bilancio; ciò è vero se si ricorre alle tecniche tradizionali, ma non lo è più se si pensa ad un grande sforzo di razionalizzazione, come quello che, del resto, è stato fatto nei paesi maggiormente industrializzati.

Si tratta di impegnare centinaia di analisti di bilancio e di esperti di vari settori con il compito – come, per un'impresa privata, farebbe una *consulting* organizzativa – non di dare indicazioni quali, per esempio, quella di una diminuzione del 5 per cento degli straordinari o del 3 per cento della spesa per l'acquisto di cancelleria, ma di controllare il congegno in ordine al suo funzionamento, ai suoi programmi ed interventi.

L'indicazione fornita dall'onorevole Morgando sulla manovra di transizione coglie a mio avviso, sotto certi profili, un aspetto reale, perché secondo la nostra analisi, che dà atto della grande dimensione dell'intervento prospettato dal Governo al Parlamento (ed oggi all'esame di quest'ultimo), lo spazio che divide la manovra di breve periodo per il 1997 (e mi pare che su tale specifico aspetto si sia soffermato anche l'onorevole Cherchi) dalla proiezione per il 1997-1999, deve essere colmato da interventi strutturali, in quanto il percorso del bilancio programmatico non è delineato con sufficiente chiarezza e rigore. Si pone dunque il tema, che parte dal monitoraggio della spesa sociale e passa attraverso l'attuazione effettiva dei provvedimenti di riforma del bilancio e dell'amministrazione, di una assunzione di responsabilità più incisiva sul terreno strutturale, al fine di rendere permanenti gli effetti di quella parte, che obiettivamente esiste ed è in-

clusa nella manovra per il 1997, di finanza straordinaria.

Il problema su cui dobbiamo riflettere *ex officio*, in quanto ricade appunto nelle nostre responsabilità (su di esso, non siamo in grado di rispondere ora; ci lavoreremo certamente in vista della prima relazione quadrimestrale e, se sarà necessario, per fornire anche prima delle risposte scritte) è quello della copertura della manovra, laddove essa è affidata a decreti legislativi.

Effettivamente, secondo la nostra « giurisprudenza », laddove la manovra rinvia la propria incisività o a decreti-legge di fine anno (non ancora predeterminati) o a decreti legislativi, lo strumento tecnico è il fondo negativo. Un discorso, questo, che è difficile dal momento che la riduzione – peraltro auspicata dalla Corte dei conti – dei margini dei fondi positivi rende incongrua e impossibile la tecnica del fondo negativo. Occorre studiare delle forme per evidenziare quella parte della manovra ipotizzata che, in mancanza di provvedimenti di fine anno o di una loro effettiva attuazione, dia luogo ad un saldo negativo maggiore. Questo è un problema che ha una dimensione tecnica e contabile e quindi, anche se ha il suo peso, non attiene alla logica del ragionamento economico.

Se il presidente Solaroli lo consente, penso che sulle questioni del preconsuntivo del 1996 e del *feed back* fra previsioni macroeconomiche e manovra, possa rispondere il consigliere Pala.

MAURIZIO PALA, *Consigliere della Corte dei conti*. Per quanto riguarda il preconsuntivo 1996, già in occasione dell'audizione di qualche settimana fa sul bilancio a legislazione vigente avevamo anticipato la nostra impressione, secondo la quale, soprattutto dal lato delle entrate, si potrebbero avere rendimenti inferiori a quelli previsti. Ci sembra di poter confermare che, per quanto riguarda il fabbisogno del settore statale, la previsione indicata dai documenti governativi, pari a 123 mila miliardi, sia il livello minimo al quale perverremo. A seguito delle dichiarazioni rese ieri dal governatore della Banca d'Italia, nel corso di un'audizione in sede congiunta delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, mi sembra di poter rilevare che le valutazioni coincidono, nel senso che si ritiene prudente una stima di questo genere e si reputa quindi che il fabbisogno 1996 potrebbe essere un pochino più elevato. Naturalmente è difficile distinguere puntualmente, all'interno dei fattori che l'hanno determinata, quale parte sia permanente e strutturale e quale invece sia determinata essenzialmente da una minore efficacia degli interventi effettuati in corso d'anno e dal rallentamento della congiuntura. È questo un punto che vorrei collegare all'analisi delle prospettive per il 1997.

È chiaro come una base meno favorevole per il 1996 si ripercuota sui conti del 1997. Abbiamo avuto poco tempo a disposizione per esaminare i documenti, in quanto solo ieri alle ore 13 abbiamo ricevuto la seconda sezione della relazione previsionale e programmatica, che è decisiva da questo punto di vista, in quanto contiene i raccordi tra bilancio dello Stato, settore statale e conti delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia vi è un problema di fondo, che abbiamo già sollevato nella relazione annuale sul rendiconto ed anche in questa sede, in occasione delle due audizioni sul documento di programmazione economico-finanziaria e sul bilancio al legislazione vigente: a noi sembra grave – grave soprattutto per il Parlamento – che, in una fase in cui si discute di manovre di così grosso rilievo, inevitabilmente il dibattito si concentri quasi soltanto sulla valutazione degli effetti dei singoli provvedimenti (tema importantissimo, ma che nella fattispecie, per quanto può avere analizzato la Corte, porta a spostamenti abbastanza modesti rispetto alle stime ufficiali), mentre resti del tutto oscura la possibilità di analizzare a fondo la base di riferimento a cui si applicano gli interventi correttivi, cioè le proiezioni tendenziali.

Esaminando in fretta (e credo che non potremo fare molto di più nelle prossime settimane) i documenti messi a punto dalla Ragioneria e resi noti ieri, emerge

che il punto decisivo è la corretta valutazione della congruità delle proiezioni tendenziali. Mi riferisco in modo specifico al conto delle amministrazioni pubbliche, che è rilevante per la verifica della congruità degli interventi, dei risultati e delle proiezioni ai fini del programma di convergenza.

Nel caso della manovra finanziaria per il 1997 apprendiamo, dalla relazione previsionale e programmatica, che gli effetti sono valutati in 62.500 miliardi per quanto riguarda il conto della pubblica amministrazione, esattamente come nel caso del conto del settore statale. Alla prima impressione abbiamo espresso qualche dubbio: crediamo infatti che alcune poste, come per esempio alcune operazioni di tesoreria, dovrebbero essere analizzate a fondo perché si ha il sospetto che potrebbero non avere gli stessi effetti sul settore statale e sui conti della pubblica amministrazione. Tuttavia, anche se riuscissimo a valutare che vi è uno scostamento nel modo di imputare alla pubblica amministrazione gli effetti della manovra rispetto a quanto non avvenga nel caso del settore statale, resta non verificata la base di riferimento. Per il conto della pubblica amministrazione viene offerto un quadro tendenziale al quale applicare gli effetti della manovra e da questo si perviene ad un obiettivo pari, esattamente, al 3 per cento di indebitamento netto rispetto al PIL; la base comunque è costituita da una proiezione tendenziale del conto della pubblica amministrazione, che chiude con un indebitamento di 124 mila miliardi, cioè molto inferiore a quello del 1996.

In ordine alle voci di spesa e di entrata che compongono questo quadro tendenziale, non troviamo nessuna illustrazione tecnica del modo in cui vi si perviene. Sappiamo che organismi internazionali ed organismi di studio come la Confindustria e la Banca d'Italia dispongono di stime parallele che possono essere anche molto diverse. Vorremmo che, almeno per quanto riguarda i documenti ufficiali, il modo in cui si perviene a queste previsioni fosse reso noto, nel momento in cui si discutono la legge finanziaria ed i provvedimenti collegati.

Con la relazione previsionale e programmatica per il 1994 il raccordo era stato fornito in maniera puntuale. Uso il termine « raccordo » perché si parte necessariamente dalle stime di cassa del bilancio dello Stato. Ad oggi queste ultime, nonostante vengano elaborate dalla Ragioneria nel mese di settembre per poter essere messe a confronto con i dati di marzo, sono rese note soltanto sei mesi dopo, con la relazione trimestrale presentata appunto a fine marzo. Questo è il punto di partenza, il bilancio dello Stato, per poi passare al settore statale e al conto della pubblica amministrazione; non si ha comunque la disponibilità di queste informazioni, che appaiono invece indispensabili. È questa una questione sulla quale conviene insistere, anche se è perfettamente comprensibile come a settembre sia molto difficile formulare stime di cassa del bilancio dello Stato, se non altro perché in quella fase sono ancora incerti i risultati concernenti i residui di fine anno; tuttavia la difficoltà tecnica non giustifica il fatto che non vi sia alcuna informazione. È necessario sottolineare questo aspetto, perché è molto difficile dare valutazioni sul complesso delle previsioni di finanza pubblica in queste condizioni di carenza di informazioni e – ripeto – così facendo si corre il rischio di concentrare l'attenzione soltanto sulla valutazione degli effetti della manovra, che rappresenta invece una quota molto modesta dell'intero movimento di finanza pubblica. Resta quindi un esercizio importante, ma non decisivo per formarsi un'idea sulle prospettive future.

Non è compito della Corte, che del resto non dispone nemmeno degli strumenti adatti per farlo in modo indipendente, formulare proiezioni macroeconomiche da collegare con il quadro di finanza pubblica. Comunque, in base agli strumenti in nostro possesso, ci sembra – e lo abbiamo messo in evidenza – che il complesso della manovra prevista per il 1997, soprattutto per quanto riguarda la parte relativa al prelievo, non possa non avere effetti rile-

vanti sul reddito disponibile. Del resto, nell'audizione resa ieri dal governatore della Banca d'Italia, è emerso che la manovra complessiva avrà sul reddito disponibile reale un effetto di contenimento pari almeno al 3 per cento. Da parte nostra abbiamo messo in evidenza l'eventualità che questo indubbio effetto di contenimento della domanda nel 1997 possa produrre una crescita dell'economia inferiore a quella che il Governo assume nei documenti programmatici, a meno che non intervenga una discesa dei tassi di interesse più rapida di quella indicata dal Governo con un profilo molto prudente (si prevede infatti una discesa graduale del costo medio del debito fino al 7,5 per cento nel 1999). Ovviamente da questo punto di vista vi sono margini importanti, anche nelle ipotesi implicite nei documenti governativi, perché il profilo sia più favorevole. È evidente che esistono però condizioni essenziali perché questo avvenga: non soltanto la risposta dei mercati internazionali (su cui possiamo fare poco) ma anche una tenuta degli obiettivi programmatici di inflazione, che sono stati ribaditi nei nuovi documenti.

Sotto questo aspetto, gli effetti compensativi (vanno peraltro misurati con maggiore approfondimento), che con la discesa dei tassi d'interesse potranno verificarsi sull'andamento economico, possono essere di portata rilevante, quindi anche tali da compensare in qualche misura quelli di freno alla domanda, derivanti dai provvedimenti di contenimento del reddito disponibile.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. Siamo in debito di una risposta ad una questione che è stata prospettata, sia pure attraverso angolature diverse, dagli onorevoli Morgando, Cherchi, Possa e Boccia. Vorrei quindi tentare di rispondere a questa domanda, la quale parte dall'affermazione del nostro documento che riguarda l'aspetto non ultimo, non conclusivo di questa manovra, in quanto per l'obiettivo di entrare e stare in Europa ce ne possono, forse ce ne debbono essere delle altre. Giustamente l'onorevole Cherchi chiede: e perché? Secondo l'ulteriore manovra proposta dal Governo con la nota di variazione al DPEF, che anticipa al 1997 l'obiettivo del 3 per cento rispetto al 1998, noi paghiamo il prezzo di questo anticipo, che in quanto tale è un'*una tantum*, sia come spesa sia come impegno, nel senso che per avere quel risultato (il 3 per cento) nel 1998 già il Governo ha ritenuto congrua la prima manovra. L'ulteriore manovra serve soltanto per il 1997, quindi non occorre replicare negli anni successivi la manovra dei 25 mila miliardi. Allora perché – chiede l'onorevole Cherchi – la Corte dei conti ritiene non conclusiva la manovra e considera plausibile un seguito di manovre anche negli anni successivi?

Ebbene, ritenendo congrua la considerazione svolta anche ieri dal ministro del tesoro Ciampi su questo specifico effetto dell'anticipo di manovra e perciò della qualificazione *una tantum* di quella manovra, la motivazione della nostra previsione e preoccupazione sta proprio nelle questioni che abbiamo dibattuto, sul quanto di strutturale negli interventi già proposti e sul quanto invece di strutturale rinviato o non affrontato; noi stessi prospettiamo l'opportunità di affrontarle ed abbiamo dato l'indicazione di una delega da svolgere nel corso del 1997.

Da questo punto di vista credo che siano molto opportune le prospettazioni di termini di delega non troppo prolungati ma tali da consentire di svolgerla nel primo semestre del 1997, così da avere anticipatamente i risultati. Ma per quanto anticipatamente, interventi strutturali affidati ad una delega che terminasse pure nel primo semestre del 1997, si concludono come prescrizioni, come quadro normativo; poi l'attuazione, la gestione, le riscossioni, i risparmi di spesa succederanno nel corso del 1997, forse probabilmente nel 1998.

Questo ragionamento, questa preoccupazione, questa previsione di tempi più lunghi valgono anche per tutti i risparmi di spesa contemplati negli altri interventi strutturali che pure sono già definiti nei documenti che integrano la manovra per il

1997 e per il triennio 1997-1999. Ci sembra quindi prudenziale prevedere che nei conti fra il 1997 ed il 1998 ci saranno ancora buchi che sarà necessario compensare con altri interventi.

A questo proposito, in particolare l'onorevole Possa diceva che tutti questi altri interventi, che poi si sintetizzano nell'avanzo primario, vanto della nostra serietà finanziaria, costituiscono un peso, un onere per il contribuente, per il produttore, per la comunità nazionale; un peso che mette il contribuente, il produttore, l'economia nazionale in una situazione di handicap rispetto ai nostri concorrenti. Ritengo che un handicap ci sia, ma che non sia quello di uno sproporzionato carico tributario sul contribuente o sulla produzione italiana. L'handicap è nella scarsa produttività di entrate che sostengono il bilancio dello Stato. Quindi, gli interventi strutturali che debbono davvero compensare questo handicap sono quelli che attengono alla produttività della pubblica amministrazione, della gestione della spesa pubblica. Ed è per questo che noi apprezziamo in particolare questo impegno, che certamente non promette risultati di breve periodo ma che dobbiamo comunque onorare perché, almeno nel medio periodo e successivamente, vi sia davvero un riequilibrio della *partnership* italiana con l'Europa.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti. Ovviamente questo rapporto continuerà, perché ne avvertiamo l'esigenza e le opportunità non mancheranno.

La seduta termina alle 11.10.

PAGINA BIANCA

N. 3/RF/96

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
LA CORTE DEI CONTI

a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, composte dai magistrati:

PRESIDENTE: dott. Giuseppe CARBONE

CONSIGLIERI: dott. Girolamo CAIANIELLO, prof. Manin CARABBA (relatore), dott. Angelo VITALI, dott. Mario ALEMANNO, dott. Mario GORI, dott. Felice SERINO, dott. Pelino SANTORO, dott. Raffaele SQUITIERI, dott. Maurizio MELONI, dott. Mario FALCUCCI, dott. Benito CARUSO, dott. Giuseppe BELLISARIO, dott. Paolo NERI, dott. Luigi CONDEMI, dott. Angelo BUSCEMA, dott. Maria SANTORO D'AMBROSIO, dott. Gaetano D'AURIA, dott. Carlo CHIAPPINELLI, dott. Giovanni COPPOLA, dott. Simonetta ROSA, dott. Guido MACCAGNO, dott. Gabriele AURISICCHIO, dott. Giuseppe GUARINO, dott. Marco PIERONI..

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni, nonchè la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e l'art. 3 del decreto-legge 25 febbraio 1995 n. 47;

VISTA la richiesta del Presidente del Senato, avanzata in data 16 ottobre 1996, ai sensi dell'art. 133 del regolamento di tale ramo del Parlamento;

UDITO, nella Camera di consiglio del 5 novembre 1996, il relatore Pres. prof. Manin CARABBA;

PRESENTE il vice Procuratore generale dott. Antonino SANCETTA;

ha deliberato il seguente

Referto specifico sui disegni di legge nn. 375, 643, 967 e 1217, concernenti la riforma della struttura del bilancio e altre modifiche delle norme di contabilità pubblica.

Premessa

La Corte ha formulato la propria impostazione in materia di riforma della struttura del bilancio e del rendiconto generale dello Stato con il referto specifico reso, su richiesta del Senato, il 25 giugno 1993. Sulla base delle metodologie individuate la Corte ha esaminato il rendiconto 1995, ricostruendo la spesa in base ad una classificazione per funzioni obiettivo, incrociata con la classificazione economica semplificata (fondata sulla tripartizione fra spese di funzionamento, di intervento e di investimento). La costruzione dello schema sperimentale del rendiconto è orientata verso l'obiettivo di fornire al Parlamento uno strumento di misurazione e valutazione dei risultati della gestione e dell'attività amministrativa in termini di efficienza (rapporto fra prodotto e costi) e di efficacia (valutazione del prodotto in rapporto agli obiettivi ed all'impatto sulla realtà socio-economica).

Per non generare un sovraccarico di informazioni la Corte ha coordinato i propri lavori con quelli del Ministero del Tesoro. La classificazione per centri di responsabilità e la classificazione economica semplificata sono costruite sulla base dello stesso schema adottato dalla Ragioneria generale dello Stato. La classificazione per funzioni-obiettivo è stata fatta anche sulla base del confronto con ciascun Ministero; confronto necessario soprattutto per la formazione delle stime che hanno attribuito le spese per il personale e quelle generali di funzionamento alle singole funzioni-obiettivo.

Partendo dal proprio ruolo istituzionale, che lega l'esame del rendiconto alla valutazione dei risultati complessivi della gestione finanziaria pubblica, il contributo della Corte ha individuato un percorso decisionale coerente che ha preso in considerazione tutte le fasi del "processo di bilancio", dalla formazione in seno alle

amministrazioni centrali ed al Governo, alla struttura dei documenti sottoposti all'approvazione parlamentare, alle condizioni istituzionali per una attuazione responsabile delle scelte parlamentari e per una gestione efficiente ed efficace.

Non è il caso, ovviamente, di ripetere, in questa sede, le proposte già formulate, più volte esposte alle Camere e, da ultimo, ribadite con le audizioni rese dinanzi alla Commissione bilancio della Camera sul bilancio a legislazione vigente e dinanzi alle Commissioni bilancio riunite dei due rami del Parlamento sui disegni di legge per la sessione di bilancio 1997-99.

Le Sezioni riunite della Corte esprimono un giudizio largamente positivo sui contenuti sostanziali dei disegni di legge del Governo in materia di bilancio (atto Senato n. 1217) e di riforma amministrativa (atto Senato n. 1124). Queste iniziative, viste nella loro logica d'insieme, corrispondono al principio direttivo, auspicato dalla Corte, del parallelismo fra razionalizzazione della struttura del bilancio e revisione dei modelli organizzativi e procedimentali delle pubbliche amministrazioni. Resta da sottolineare, dunque, l'opportunità di un iter parlamentare contestuale della riforma del bilancio e della riforma amministrativa, per assicurare una effettiva incidenza decisionale delle scelte del Parlamento e per consentire alla Corte, nella sua funzione ausiliaria delle Camere, di valutare i risultati della gestione.

Il presente referto formula alcune notazioni sul testo del disegno di legge n. 1217 e sul disegno di legge di iniziativa parlamentare n. 967, tenendo conto dei contenuti del disegno di legge n. 1124 in tema di riforma amministrativa.

1. La struttura decisionale del bilancio: funzioni e centri di responsabilità

L'art. 10 del disegno di legge n. 1217 Senato adotta con chiarezza, tra i principi della delega per la ristrutturazione del bilancio dello Stato, il criterio guida del collegamento tra "la ripartizione delle risorse per funzioni" e la "identificazione dei centri di responsabilità", prevedendo una revisione delle unità elementari del bilancio anche attraverso, ove necessario, correzioni e abrogazioni di norme dettate dalla legislazione di spesa.

Conviene sottolineare che il profilo più rilevante, nella sede dell'esame della legge di riforma, riguarda, ovviamente, la definizione delle unità previsionali che formano oggetto della decisione parlamentare e formano la struttura portante dei singoli stati di previsione. Il tema delle scelte di riforma è la struttura decisionale assunta dalle Camere, vincolante per il Governo e per l'amministrazione. Viene dopo, in scala logica, la definizione dei quadri riassuntivi e degli elementi classificatori non dotati di forza autorizzatoria e vincolante.

E' da porre in rilievo la contraddizione tra l'impostazione della norma di delega recata dall'art. 10 e quella dell'art. 4 del disegno di legge n. 1217.

Secondo l'art. 4 la scelta del Parlamento ha ad oggetto unità previsionali di base che, raccogliendo l'esperienza compiuta dalla Ragioneria generale dello Stato con i bilanci sperimentali, offrono alle Camere una aggregazione maggiore, più ampia degli attuali capitoli.

Il criterio assunto per definire le unità previsionali di base è fissato dall'art. 1 del disegno di legge n. 1217, che collega ciascuna unità di base ad uno specifico centro di responsabilità amministrativa cui è affidata la gestione.

Si sceglie, quindi, la via di una assegnazione delle risorse per centri di responsabilità. Il legame con uno schema per funzioni è debole. La norma si limita a disporre che "le unità previsionali sono determinate con riferimento ad aree omogenee di attività, anche a carattere strumentale, in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero".

La classificazione per funzioni obiettivo di primo e secondo livello costituisce solo un quadro riassuntivo annesso allo stato di previsione del Ministero del Tesoro.

Nello schema delineato dall'art. 10 la struttura del bilancio, ai fini delle scelte parlamentari, è fondata sul collegamento tra "la ripartizione delle risorse per funzioni" e la "identificazione dei centri di responsabilità amministrativa" (art. 10, comma 1, lettera b). La finalità della nuova struttura di bilancio è di "rendere più razionali e significative e trasparenti le scelte del Governo e del Parlamento" attraverso una ripartizione delle risorse che si fondi, in particolare, sulla "destinazione finale" della spesa, con la "identificazione delle connesse responsabilità della gestione" (art. 10, comma 1, lettera a). La ricostruzione, partendo dagli attuali capitoli, delle nuove unità di base tiene conto del contenuto economico della spesa, introducendo, se necessario, per raggiungere aggregazioni funzionali significative, anche modificazioni alla legislazione di spesa sottostante.

E' vicina alla impostazione assunta con la norma di delega del disegno di legge governativo (art. 10), la soluzione individuata dal disegno di legge n. 967 che costruisce le unità previsionali, assunte dal Parlamento

come fondamento della ripartizione delle risorse, sulla base di "funzioni", rappresentate distintamente per Ministeri (art. 2, comma 2).

La scelta deve tener conto che la riforma della struttura del bilancio viene a collocarsi in un contesto caratterizzato dalla adozione, in parallelo, di una razionalizzazione molto ampia dei modelli organizzativi delle pubbliche amministrazioni il cui fondamento è posto, dal testo governativo (atto Senato n. 1124), nella individuazione delle funzioni:

- ai fini della ripartizione delle competenze fra amministrazioni centrali, regioni ed enti locali (art. 4, comma 1, lettere a, c);
- ed ai fini del riordinamento dell'organizzazione del Governo, delle amministrazioni centrali e degli enti pubblici nazionali (art. 8; art. 9, comma 1, lettera b).

In questo contesto dinamico - che deve misurarsi anche con il disegno del decreto legislativo n. 29 del 1993 - appare di importanza essenziale, se si vuol mantenere il criterio guida della omogeneità fra riforma del bilancio e riforma amministrativa, la adozione di uno schema decisionale fondato sulla identificazione delle funzioni-obiettivo e dei centri di responsabilità.

La norma recata dall'art. 4 dovrebbe, per queste ragioni essere impostata in modo omogeneo a quella di delega recata dall'art. 10 (sempre dell'atto n. 1217) e tenendo conto dell'art. 2 del disegno di legge n. 967.

Sul versante dell'entrata lo schema più vicino ad una logica per funzioni e per centri di responsabilità è offerto dalla classificazione per "capi" di cui all'art. 220 del regolamento di contabilità generale; classificazione da ritenersi più trasparente rispetto a quella tradizionale per "rubriche".

Le spese dovrebbero essere ripartite, ai fini dell'approvazione parlamentare, in unità previsionali di base (o "unità omogenee" secondo la definizione del disegno di legge n. 967), costruite a due livelli di aggregazione, in base a funzioni-obiettivo. Oggetto della decisione parlamentare dovrebbe essere anche l'incrocio della ripartizione delle risorse per funzioni di primo e secondo livello con una classificazione per centri di responsabilità (in base al disegno del decreto legislativo n. 29/93) e con una classificazione economica semplificata, fondata sulla distinzione fra spese di funzionamento, di intervento e di investimento (secondo la metodologia adottata, sulla base di ricerche della Commissione tecnica per la spesa pubblica, della Ragioneria generale dello Stato).

Si richiama l'attenzione del Senato sul fatto che, dalla classificazione per funzioni elaborata dalla Corte dei conti ai fini dell'esame del rendiconto 1995, emerge una struttura di bilancio articolata in circa 700 funzioni-obiettivo (da considerare unità previsionali di base oggetto della legge di bilancio) di primo e di secondo livello.

In un contesto dinamico, come quello derivante dalla correlazione fra disegno di legge n. 1217 e disegni di legge n. 1124 Senato, è utile una previsione, come quella inserita nel disegno di legge n. 967 (art. 2 comma 4), che espressamente preveda la necessità di adeguare le unità previsionali di base "in relazione ad intervenute modifiche strutturali nell'assetto governativo", ovvero a modificazioni intervenute nell'assetto interno delle amministrazioni centrali (in base ai principi posti dagli articoli 4, 8, 9 e 10 del disegno di legge governativo n. 1124 Senato).

La norma di delega recata dall'art. 10 del disegno di legge n. 1217 dovrebbe fissare il primo impianto, la logica strutturale e i principi della classificazione della spesa prevedendo, tuttavia, che la legge annuale di bilancio possa recare le modificazioni alla struttura decisionale per funzioni e per centri di responsabilità rese necessarie dalla legislazione sostanziale o, come già detto, da modificazioni organizzative introdotte a seguito di decreti legislativi o di regolamenti delegati ex art. 17 comma 2 della legge n. 400/88 (nonchè dai nuovi regolamenti delegati previsti dall'art. 10 del disegno di legge n. 1124 Senato).

Sembra derivare da questa impostazione anche l'opportunità di una revisione degli articoli 3 e 14 del decreto legislativo n. 29/93 che anticipi al 31 gennaio di ciascun anno la adozione dei provvedimenti dei Ministri e dei dirigenti per l'assegnazione dei budget sulla base delle unità previsionali di primo e di secondo livello per funzioni e per centri di responsabilità e delle note preliminari di ciascun stato di previsione.

Concludendo si può affermare che solo attraverso una struttura decisionale per funzioni e per centri di responsabilità il Parlamento è posto in grado di scegliere la ripartizione delle risorse e gli indirizzi delle politiche pubbliche, da assumere come base per il controllo sui risultati, interno ed esterno. In sostanza il "sacrificio" di analiticità della decisone parlamentare si traduce, attraverso lo schema per funzioni, in un rafforzamento delle scelte di allocazione delle risorse e di indirizzo politico e programmatico. Se si perde o si attenua questo legame con le funzioni e con i centri di responsabilità la minore analiticità della legge di bilancio amplia la sfera discrezionale del Tesoro e può impoverire lo stesso "riscontro" affidato alla Corte dei conti, a tutela dell'ordinamento ed in vista del proprio ruolo ausiliario verso le Camere.

Il ciclo istituzionale, scandito dalla nuova struttura del bilancio, prende le mosse da uno schema decisionale che definisce le "politiche pubbliche" (in Parlamento) e si conchiude con il "riscontro" della Corte dei conti che, muovendo dalla ripartizione delle risorse oggetto della scelta parlamentare, riferisce alle Camere sulla efficienza ed efficacia della gestione finanziaria e dell'azione amministrativa.

2. Il procedimento di formazione del bilancio

La adozione di uno schema di bilancio per funzioni e per centri di responsabilità implica un procedimento di formazione, nella prima fase interna al Governo, affidata in misura soltanto parziale a criteri incrementali e sostanzialmente guidata da una definizione delle "politiche pubbliche" nei campi affidati alla responsabilità delle diverse amministrazioni centrali.

Opportunamente, quindi, il disegno di legge del Governo inserisce una esplicita disciplina (sin qui non inclusa nella legge n. 468) della fase di formazione del bilancio.

Il punto di partenza è rappresentato dalle proposte dei singoli Ministri che, recita la norma (art. 3 del disegno di legge n. 1217), "indicano, anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione delle singole unità previsionali, gli obiettivi e i programmi di ciascun dicastero". Una migliore definizione dei contenuti necessari, in ciascun settore, per la definizione degli stati di previsione è recata dall'art. 1 del disegno di legge (che sostituisce i primi quattro commi dell'art. 2 della legge n. 468/78) in sede di determinazione dei contenuti delle "note preliminari"; sarebbe utile un rinvio a queste prescrizioni anche per la fase di proposta.

La procedura di dialogo con le singole amministrazioni affida giustamente compiti ampi al Tesoro. E' certamente essenziale che il Ministro del Tesoro, avvalendosi della Ragioneria generale e della Direzione generale del tesoro (per le necessarie connessioni con le stime di cassa), si riservi le valutazioni conclusive di compatibilità, ai fini della formulazione della proposta da sottoporre al Consiglio dei Ministri. Le misurazioni e valutazioni in ordine alla definizione delle "politiche pubbliche" ed alla individuazione degli oneri di funzionamento sembrano appartenere, sia pure sulla base di un confronto scandito dalla disciplina procedimentale, e ferme restando le valutazioni di compatibilità del Tesoro, ai Ministri responsabili.

Sarebbe utile, nella stessa prospettiva, prevedere, nel sistema di "quadri riassuntivi" che accompagnano la struttura decisionale, la formulazione di speciali "annessi" aventi ad oggetto ambiti omogenei di politiche attualmente affidate a centri di responsabilità inseriti in diverse amministrazioni centrali (ad esempio: ambiente, aree depresse, protezione civile, ordine pubblico, assetto del territorio). Come appare ovvio questi speciali quadri riassuntivi hanno mero valore di informazione; ma possono svolgere un ruolo utile per la misurazione di programmi interdipartimentali sia nella fase delle valutazioni di compatibilità interne al processo di formazione del bilancio, sia in sede di misurazione, a consuntivo, dell'efficacia delle "politiche pubbliche".

3. Il bilancio "amministrativo"

All'interno del bilancio approvato dal Parlamento (secondo la proposta del Governo delineata all'art. 10 per unità operative funzionali) l'ulteriore disaggregazione si misura con due ordini di esigenze: il mantenimento di una articolazione in capitoli ai fini della gestione contabile e del controllo di regolarità; la disaggregazione per centri di costo, in vista della costruzione di una contabilità analitica e nella prospettiva di un controllo, interno ed esterno, di gestione e sulla gestione.

Si deve tener conto che il disegno di legge n. 1124 pone fra i principi e criteri direttivi della riforma amministrativa quello di "riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche "(art. 8 comma 1, lettera c) e fra i principi e criteri direttivi specificamente posti in materia di organizzazione dei ministeri la "previsione di strumenti di verifica periodica dell'organizzazione e dei risultati". La norma di delega in materia di bilancio (art. 10 comma 1, lettera g) prevede l'introduzione, ai fini della gestione, di una contabilità analitica per centri di costo.

Accanto alla disaggregazione per capitoli il bilancio amministrativo dovrebbe contenere una scomposizione dei centri di responsabilità che individui i centri di costo e i processi di servizio, come articolazioni operative della "struttura di bilancio" maggiore, definita dal Parlamento, per funzioni e per centri di responsabilità.

In questa direzione è rivolto. come è noto, il percorso delineato, per le autonomie locali, dal decreto legislativo n. 77 del 1995. Solo questo orientamento è compatibile con il disegno del decreto legislativo n. 29/93 e, in particolare, con l'obiettivo di dar vita alla rete dei controlli interni sulla gestione.

Il disegno di legge n. 967 Senato, di iniziativa parlamentare - con la definizione di "dotazione operative" (art. 4) costruite ai fini del controllo di gestione con riferimento alle competenze dei dirigenti ed ai budget ad essi assegnati - sembra orientato in modo coerente con questa indicazione della Corte.

4. Il bilancio e la contabilità degli enti nel settore pubblico

La necessità di migliorare il raccordo fra informazioni, previsioni e consuntivi aventi ad oggetto la gestione di bilancio, il settore statale e il settore pubblico ripropone l'obiettivo, già posto dalla legge n. 467, di introdurre criteri omogenei, rispetto al bilancio statale, nei conti degli enti pubblici.

Questa esigenza si pone anche in raccordo con la costruzione di un sistema di controllo dei risultati della gestione; ed è tanto più fortemente avvertita dinanzi ad un bilancio statale in larga parte caratterizzato da trasferimenti ad enti del settore pubblico.

La norma inclusa nel disegno di legge n. 967 Senato, recante una delega per integrare e modificare la disciplina della struttura, classificazione e gestione dei bilanci degli enti del settore pubblico (art. 5), completa utilmente la logica della riforma.

Appare opportuno prevedere, anche per gli enti del settore pubblico, così come dispone l'art. 10, comma 1, lettera g del disegno di legge n. 1217 per il bilancio dello Stato, la introduzione di una contabilità analitica per centri di costo.

5. Razionalizzazione del bilancio e riforma amministrativa

Il parallelo percorso della riforma del bilancio (disegno di legge n. 1217 Senato) e della riforma amministrativa (disegno di legge n. 1124 Senato) costituisce un punto fermo di grande importanza. Da tempo la Corte ha espresso la convinzione della necessità di una razionalizzazione della struttura del bilancio per funzioni e per centri di responsabilità che preceda e accompagni l'opera di ammodernamento dei modelli organizzativi, dei procedimenti, delle tecniche di amministrazione.

Il problema maggiore risiede nel coordinamento, che dovrà guidare la redazione dei decreti legislativi, fra costruzione delle unità previsionali di base oggetto della decisione parlamentare (sulla base delle funzioni e dei centri di responsabilità) e riordinamento della Presidenza del consiglio e dei Ministeri in base al raccordo espressamente previsto dall'art. 9, comma 1, lettera f, e dall'art. 10 del disegno di legge n. 1124. E' utile introdurre come già detto elementi di flessibilità che consentano di adeguare la struttura del bilancio ai mutamenti organizzativi introdotti all'interno dei Ministeri o, come previsto dall'art. 2 del disegno di legge n. 967, conseguenti a modifiche strutturali che incidano sulla struttura del Governo.

Si deve osservare che l'importanza strategica del disegno di nuova ripartizione delle funzioni fra amministrazioni statali e Regioni ed enti locali (delineato dagli articoli da 1 a 7 del disegno di legge n. 1124) esige che la struttura del bilancio identifichi, nell'ambito della partizione per funzioni, anche il ruolo assegnato ai centri di responsabilità identificabili nelle unità periferiche delle amministrazioni statali. Questa operazione è preliminare, logicamente, alla stessa operatività dei trasferimenti, deleghe, attribuzione di funzioni al sistema delle autonomie regionali e locali.

Si formulano, di seguito, alcune sintetiche notazioni volte a porre in risalto alcuni profili del raccordo fra bilancio e riforma amministrativa, sulla base delle Relazioni annuali della Corte:

- valutazione positiva della unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio, come premessa ad un più efficace "governo dell'economia";
- valutazione positiva dei criteri di delega per il riordinamento della Presidenza del consiglio da costruire ponendo al centro del nuovo modello le funzioni di impulso e coordinamento che derivano dall'art. 95 della Costituzione e trasferendo ai Ministeri, enti o organismi autonomi i compiti di amministrazione attiva, regolazione, intervento, non riconducibili al ruolo del Presidente del Consiglio;
- segnalazione, all'interno dei principi e criteri posti dall'art. 10 del disegno di legge n. 1124, della esigenza di un ripensamento critico di accorpamenti di Ministeri non seguiti da una organica revisione

dell'organizzazione e dei procedimenti (come è accaduto per il Ministero dei trasporti e della marina mercantile);

- valutazione positiva, quindi, del criterio che lega la ricomposizione e l'ammodernamento delle attribuzioni delle amministrazioni centrali (all'interno dei Ministeri o ponendo in discussione la struttura del Governo) ad un'opera ricostruttiva che muove dalle funzioni, dai programmi, dalle politiche, per investire i modelli organizzativi, le procedure, gli strumenti di controllo dei risultati;

- esigenza di riallocare con criteri di razionalità ed efficienza il personale delle pubbliche amministrazioni, attraverso una sua diversa distribuzione sia fra amministrazioni sia a livello territoriale;

- segnalazione della particolare priorità di un riordinamento delle attribuzioni dei Ministeri aventi competenze in tema di "assetto del territorio" muovendo dall'esigenza di una visione unitaria dell'uso del territorio, delle compatibilità ambientali, della tutela del patrimonio artistico e paesistico, dell'impatto sul territorio delle grandi realizzazioni infrastrutturali;

- semplificazione e unificazione delle attribuzioni in materia di politiche per le attività produttive muovendo dal pieno trasferimento delle competenze in materia di agricoltura alle Regioni e dal ripensamento delle funzioni di politica industriale, energetica e dei servizi produttivi coerente con i principi del mercato e della concorrenza posti dal Trattato per l'Unione europea.

6. Bilancio di cassa e tesoreria

Fra i temi di rilievo ai fini della significatività del bilancio, in termini di politica economica generale, il disegno di legge del governo (atto Senato n. 1217) prende solo in modo marginale in considerazione il tema del rapporto fra bilancio e tesoreria, limitandosi ad includere, all'interno dei principi di delega posti dall'art. 10, la determinazione, per ciascuna unità previsionale delle autorizzazioni ai pagamenti sulla base dell'integrazione fra i flussi informativi concernenti la gestione di bilancio e quella di tesoreria.

Questa innovazione, di indubbia utilità, appare insufficiente dinanzi alla gravità dei problemi posti dall'attuale situazione dei conti della finanza pubblica.

Si segnalano, di seguito, i problemi concernenti:

a) i limiti attuali di significatività del bilancio di cassa, la carenza di adeguate previsioni di cassa tempestivamente formulate, la stessa trasparenza dei raccordi fra gli aggregati fondamentali che esprimono i conti della finanza pubblica (gestione di bilancio in termini di cassa; gestione di tesoreria; conto delle pubbliche amministrazioni);

b) i problemi concernenti il raccordo fra gestione di cassa del bilancio dello Stato e tesoreria unica.

a) Con la legge 468/78 al bilancio di competenza è stato affiancato il bilancio di cassa, con una funzione eminentemente regolatoria dei flussi di spesa; con le "autorizzazioni per cassa" si definisce un limite alla facoltà delle amministrazioni di eseguire pagamenti sia in conto competenza che in conto residui.

In tal modo è stato introdotto un doppio vincolo nel nostro bilancio (competenza e cassa): anche le autorizzazioni di cassa, infatti, così come le dotazioni di competenza, hanno una funzione giuridico-amministrativa di controllo della spesa.

Non sembra che, alla prova dei fatti, nella concreta esperienza della gestione, tale doppio vincolo abbia favorito il governo della finanza pubblica.

La tecnica di costruzione del bilancio di cassa ha condotto, sin qui, ad una sistematica sovrastima delle autorizzazioni di cassa rispetto ai pagamenti: il rapporto dei secondi sulle prime è compreso tra l'85 e l'89% tra il 1992 e il 1995, ma con valori assai più bassi per i trasferimenti, in particolare in conto capitale (circa il 70%).

Si è tentato di porre rimedio all'insufficienza del bilancio di cassa come strumento di controllo e come documento di informazione sull'andamento effettivo della finanza pubblica con la elaborazione delle stime di cassa del bilancio dello Stato e con la presentazione, nei documenti programmatici, dei conti previsionali relativi agli aggregati più ampi (Settore Statale e conti della P.A.).

In proposito, si rilevano ancora gravi lacune:

- le stime di cassa del bilancio sono rese pubbliche solo 9 mesi dopo la presentazione del BLV (in occasione della prima Relazione trimestrale di cassa, cioè a fine marzo dell'anno di riferimento);

- con analogo ritardo e in forma non trasparente sono presentati i quadri di costruzione del conto del settore statale;

- manca, in particolare, un raccordo tra i dati della gestione di Tesoreria (registrati nel conto riassuntivo del Tesoro) e il conto del Settore Statale, che richiede una riclassificazione di tali dati per categorie economiche, così da consentire il necessario consolidamento con il bilancio statale;

- resta, infine, assai oscuro il raccordo tra bilancio dello Stato, Tesoreria e conti della P.A. a causa sia delle discrepanze nei criteri di classificazione tra bilancio e conti nazionali sia delle difficoltà, anche in questo caso, di utilizzazione dei dati della Tesoreria.

b) Con l'istituzione della Tesoreria unica (1984), la gestione della Tesoreria ha assunto dimensioni sempre maggiori e si è sviluppata in direzioni anomale, sostituendosi, in parte, al bilancio nella funzione allocativa delle risorse pubbliche, al di fuori del controllo parlamentare.

E' da condividere l'intento di riportare la gestione della Tesoreria ai suoi compiti istituzionali di pura gestione dei flussi di cassa, riconducendo in bilancio tutte le attività e le obbligazioni oggi gestite "fuori bilancio" (come il finanziamento di tesoreria all'INPS secondo la norma recata dall'art. 2 del disegno di legge n. 375 Senato) e procedendo ad un progressivo svuotamento delle giacenze di tesoreria (a fine 1995, pari a circa 300 mila miliardi).

Le uscite per trasferimenti di bilancio, poi, si sono rivelate - con riguardo alle risorse trasferite a soggetti esterni - generalmente superiori alle capacità di spesa e, quindi, ai fabbisogni di pagamento dei destinatari.

Da un lato ne è derivata una scarsa efficacia del bilancio di cassa come indicatore della dinamica effettiva dei flussi di spesa pubblica; dall'altro, lo squilibrio dotazioni/pagamenti è all'origine della formazione di un patologico accumulo di residui di bilancio e/o di disponibilità finanziarie sui conti di tesoreria, che, a loro volta, costituiscono un potenziale ad alto rischio per il controllo dei flussi di cassa.

Per la quota trasferita dal bilancio dello Stato, residui propri sul bilancio e giacenze di Tesoreria sono fenomeni speculari: la scelta, di accreditare in Tesoreria disponibilità ben superiori alla capacità di spesa dei soggetti destinatari dei trasferimenti ha ridotto, in senso relativo, i residui di bilancio, ma accumulato risorse inutilizzate sui conti di tesoreria.

Il minor controllo sull'impiego di tali giacenze (utilizzabili dai titolari in modo analogo ai conti correnti bancari), rispetto al dominio parlamentare sul bilancio, attribuisce all'evoluzione dei conti pubblici in Italia un grado di aleatorietà, che non si riscontra negli altri maggiori paesi industriali e innesca un meccanismo in grado di "far saltare" gli equilibri perseguiti con le manovre di bilancio (come sembra essere accaduto nel corso del 1996).

Con riguardo al problema dell'eccesso di giacenze, deve essere valutata l'iniziativa del governo in carica, diretta a produrre una riduzione delle disponibilità di tesoreria attraverso una compressione delle autorizzazioni di cassa per quei comparti che presentino un accumulo di risorse ritenuto sovrabbondante. Con la I^ nota di variazioni si è proceduto, per molti capitoli, a correggere (talora azzerandole) le dotazioni di cassa previste nel BLV, mantenendo invariati i corrispondenti stanziamenti di competenza.

Con ciò si vorrebbero forzare i soggetti titolari dei conti di tesoreria ad attingere ad essi per le esigenze di cassa del 1997, avviando lo smaltimento delle giacenze accumulate.

A fronte di non previste esigenze di liquidità è stata proposta l'istituzione di un Fondo di riserva di 25 mila miliardi (art. 44 del "collegato", atto Camera n. 2372).

La procedura proposta dal governo - che affronta un problema reale - suggerisce alcune osservazioni.

Appare, in particolare, difficile comprendere gli effetti di una politica di contenimento dei flussi di spesa che sembra operare, in modo indifferenziato, verso diversi soggetti titolari di conti di tesoreria (Regioni, Comuni, Province, ANAS, FS etc.).

Senza una valutazione analitica (che richiede una complessa istruttoria tecnica) che distingua, per ciascun ente, il deposito in tesoreria come attività finanziaria obbligata dal deposito come scorta di moneta, le scorte volontarie da quelle involontarie (assimilabili pertanto a residui passivi), le risorse trasferite con vincolo di utilizzo da quelle meno vincolate (capitoli fondo), non possono essere formulate le necessarie conclusioni sulle implicazioni della manovra proposta.

E' essenziale, soprattutto, conoscere se e quanta parte delle giacenze di tesoreria di ciascun ente corrisponda ad obbligazioni già assunte verso terzi (in analogia ai residui propri del bilancio) e, pertanto, non sia utilizzabile per altri fini.

E', infatti, evidente che solo se sussistono disponibilità non ancora impegnate (come i residui di stanziamento del bilancio) e/o si mantenga una nuova dotazione di competenza proveniente dal bilancio dello Stato (impegnata ma non erogata), l'ente in questione potrà procedere nei propri programmi di attività, non limitandosi ad effettuare pagamenti a fronte di iniziative pregresse.

Una drastica riduzione delle dotazioni di cassa (e dei conseguenti accrediti in tesoreria), sarebbe più efficace se accompagnata da una revisione degli stanziamenti di competenza e, ove necessario, dalle leggi sostanziali in modo da incidere sugli andamenti strutturali della spesa.

Nell'ipotesi di una prosecuzione nel tempo di una tecnica di riduzione delle sole dotazioni di cassa, lo sgonfiamento delle giacenze di tesoreria non corrisponderebbe ad un'effettiva riduzione del "debito" nei confronti di soggetti terzi; al limite, dopo la perenzione dei residui nei termini di legge, sarebbe necessario operare attraverso la riassegnazione in bilancio delle somme necessarie a fronteggiare le nuove obbligazioni assunte nel periodo dagli enti decentrati.

Non sarebbe, pertanto, ancora riportata sotto controllo, se non nel brevissimo periodo, la dinamica della spesa.

Per conseguire tale risultato, appare indispensabile procedere lungo queste direzioni:

- acquisire una informazione analitica delle diverse situazioni di tesoreria (attraverso strumenti informatici e opportuni codici di classificazione);
- in relazione agli specifici riscontri di cui sopra costruire un "modello comportamentale" dei diversi soggetti che giovino a meglio definire i rapporti tra bilancio dello Stato e conti correnti di tesoreria;
- ricalibrare stanziamenti e impegni di competenza del bilancio dello Stato in modo da contenere all'origine il trasferimento di risorse, adeguandone la dimensione alle reali capacità di spesa degli enti destinatari;
- provvedere - nella fase del bilancio di previsione - a una più accurata elaborazione delle stime di cassa (prive di contenuto autorizzatorio), da raccordare acquisendo una ben maggiore valenza, alla parallela previsione delle operazioni di tesoreria, ai fini della costruzione del conto del Settore Statale.

7. Copertura delle leggi di spesa.

Norme relative alla copertura finanziaria delle leggi sono contenute:

a) nel d.d.l. n. 643, che riproduce il testo del d.d.l. n. 1593, già approvato nella scorsa legislatura dal Senato;

b) nel d.d.l. n. 375, che prevede - oltre a modifiche analoghe a quelle del d.d.l. precedente - anche ulteriori disposizioni relative sia alla copertura sia ad altre norme di contabilità di Stato in materia di bilancio;

c) nel capo II (art. 5) del d.d.l. n. 1217.

Alcune norme sono comuni ai tre testi, con formulazioni per lo più identiche e comunque sostanzialmente analoghe. Le principali sono le seguenti.

1) Divieto di utilizzo per rate di ammortamento mutui ovvero per limiti di impegno di accantonamenti non iscritti per tali finalità nei fondi speciali.

Riguardo a tale utilizzo la Corte è sempre stata particolarmente critica per gli effetti di ulteriore irrigidimento del bilancio connessi alla istituzione di oneri non modulabili, al di fuori per di più della valutazione degli equilibri finanziari pluriennali condotta nella naturale sede della sessione di bilancio.

2) Obbligo della predisposizione della relazione tecnica per i disegni di legge, gli schemi di decreti legislativi e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie.

La modifica in argomento da un lato estende agli schemi di decreti legislativi, finora non contemplati, l'obbligo in parola, e dall'altro sancisce formalmente l'obbligo stesso, in conformità peraltro alla prassi già adottata negli ultimi anni, per tutti gli atti che comportano conseguenze finanziarie e non soltanto per quelli che comportano nuovi oneri, come nell'attuale formulazione normativa.

Anche su questo punto la Corte, come del resto anticipato sia in sede di relazioni quadrimestrali sia nel capitolo delle relazioni annuali dedicato alla legislazione di spesa, ritiene che si tratti di un deciso miglioramento rispetto alla situazione attuale.

3) Previsione - per le spese obbligatorie di carattere permanente il cui onere a regime ecceda di oltre il 10% quello dell'ultimo esercizio del bilancio triennale - della necessità di meccanismi integrativi idonei a garantire la copertura della differenza.

Premesso che tale disposizione rappresenta comunque un miglioramento rispetto alla situazione attuale, si ritiene che, per meglio rispondere all'esigenza di certezza del rispetto sostanziale dell'obbligo di copertura,

sia opportuno il mantenimento nel testo definitivo - per tutte le altre spese correnti di carattere permanente - del rinvio della quantificazione dell'onere annuo alla legge finanziaria ai sensi dell'art, 11 comma 3 lett. d) della legge 468. Tale disposizione, già contenuta nel disegno di legge a suo tempo approvato dal Senato, è recata anche dai d.d.l. 375 e 643, ma non è presente nel d.d.l. 1217.

Non sembra che tale rinvio risulti pleonastico alla luce del nuovo comma 3 bis dell'art. 11-quater - proposto in tutti i testi all'esame - che vincola il Governo a proporre misure di correzione ove nel corso dell'esecuzione delle leggi di spesa emergano scostamenti rispetto alle previsioni assunte ai fini della definizione della copertura finanziaria; da un lato infatti la specifica quantificazione dell'onere anno per anno consente una più attenta valutazione delle compatibilità finanziarie e dall'altro l'emersione di eventuali scostamenti relativi a singole leggi può risultare non agevole per la nota concentrazione in molti casi di una pluralità di leggi di spesa su un unico capitolo di bilancio.

Da ultimo, anche alla luce delle frequenti osservazioni contenute nelle relazioni quadrimestrali sulle relative modalità applicative, si esprime un avviso estremamente favorevole all'avvenuta abrogazione della norma (art. 11 ter, comma 1, lett. c) che consentiva la copertura di nuove o maggiori spese mediante l'utilizzazione di disponibilità di bilancio formatesi nel corso dell'esercizio: tale abrogazione, già contenuta nel testo approvato dal Senato nella precedente legislatura, e prevista dai d.d.l. 375 e 643, è stata poi inserita (art. 1 bis) nella legge 8.8.96, n. 425, in sede di conversione del D.L. 20.6.96, n. 323.

Si è così arrivati alla serie di problemi connessi all'applicazione di tale norma, più volte segnalati dalla Corte, quali la copertura di spese permanenti, il rischio di una sopravvalutazione delle esigenze in sede di previsione con conseguente creazione artificiosa di disponibilità, nonché infine la macchinosità del sistema di incremento dei capitoli interessati nel biennio successivo a quello della loro utilizzazione e la connessa difficoltà di una sua corretta osservanza.

L'ESTENSORE
F.to Manin CARABBA

IL PRESIDENTE
F.to Giuseppe CARBONE

Depositato in Segreteria il 7 novembre 1996.

IL SEGRETARIO
F.to Eleonora ADORNATO