

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

ESAME DEI DOCUMENTI ECONOMICO-FINANZIARI

RESOCONTO STENOGRAFICO

(Fascicolo N. 4)

PROCEDURE INFORMATIVE

*(IN CONGIUNTA CON LA V COMMISSIONE PERMANENTE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI)*

Indagine conoscitiva sui documenti di bilancio

INDICE

GIOVEDÌ 5 OTTOBRE 1995

Audizione dei rappresentanti della Banca d'Italia

PRESIDENTE:		
- BOROLI (<i>Forza Italia</i>)	..... Pag. 3, 13, 21 e <i>passim</i>	FAZIO Pag. 3, 14, 15 e <i>passim</i>
CARPENEDO (<i>PPI</i>), senatore	..... 26	
CHERCHI (<i>Progr. Feder.</i>), senatore	..... 13, 15, 30	
CURTO (<i>AN</i>), senatore	..... 17, 19	
FLORESTA (<i>Forza Italia</i>), deputato	..... 20	
GRILLO (<i>Forza Italia</i>), senatore	..... 27, 29	
LIOTTA (<i>Forza Italia</i>), deputato	..... 30, 31	
MARINO Luigi (<i>Rif. Com. Progr.</i>), deputato	..... 24	
MATTINA (<i>Progr. Feder.</i>), deputato	..... 15	
SACERDOTI (<i>CCD</i>), deputato	..... 21, 23	
TAMPONI (<i>CDU</i>), senatore	..... 24, 25, 26	
VALENSISE (<i>AN</i>), deputato	..... 26, 27	
ZACCAGNA (<i>Forza Italia</i>), senatore	..... 23	

Audizione dei rappresentanti della Corte dei conti

PRESIDENTE:		
- BOROLI (<i>Forza Italia</i>)	... Pag. 31, 42, 49	CARBONE Pag. 31, 44, 45 e <i>passim</i>
MARINO Luigi (<i>Rif. Com. Progr.</i>), deputato	..... 45, 48	
VALENSISE (<i>AN</i>), deputato	..... 42, 44	

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il Governatore della Banca d'Italia Fazio, accompagnato dal dottor Morcaldo, e il Presidente della Corte dei conti Carbone, accompagnato dal consigliere Carabba.

I lavori hanno inizio alle ore 14,15.

**Presidenza del presidente
della 5ª Commissione del Senato BOROLI**

Audizione dei rappresentanti della Banca d'Italia

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sui documenti di bilancio con l'audizione dei rappresentanti della Banca d'Italia e della Corte dei conti.

Rivolgo innanzi tutto un caloroso benvenuto al dottor Fazio, che ringrazio per aver accettato il nostro invito e al quale cedo subito la parola.

FAZIO. Onorevoli deputati e senatori, nella mia relazione illustrerò brevemente la situazione congiunturale interna ed estera, visto che l'economia italiana si muove in armonia con quella internazionale. Approfondirò quindi alcuni aspetti strutturali della nostra finanza pubblica per passare poi ai piani del Governo e alla legge finanziaria.

Nella prima metà dell'anno in corso, l'attività produttiva ha registrato un rallentamento in gran parte dei paesi industriali. In Giappone, la ripresa tarda a concretarsi.

La crescita dell'economia mondiale dovrebbe comunque proseguire, anche se a ritmi inferiori a quelli previsti la scorsa primavera. Nei principali paesi industriali, l'inflazione permane moderata, ma in molti di essi sono tuttora richiesti sforzi rilevanti per il riequilibrio dei conti pubblici.

Nonostante la crescita, il problema dell'occupazione rimane prioritario. In Europa, il tasso di disoccupazione è ancora intorno all'11 per cento, valore solo di poco inferiore al livello massimo dell'11,5 per cento raggiunto nel 1994.

In Italia, l'attività industriale ha continuato a espandersi a un tasso elevato, anche se minore di quello registrato nella seconda metà del 1994. Molto forte è stata l'espansione produttiva nel primo trimestre; nel secondo la crescita è sensibilmente rallentata. Nella media del 1995, l'in-

dice della produzione industriale dovrebbe aumentare di circa il 5 per cento.

In base alle valutazioni contenute nella Relazione previsionale e programmatica, che trovano conferma nei risultati del modello econometrico della Banca d'Italia, la crescita del prodotto interno lordo dovrebbe raggiungere il 3 per cento, a fronte del 2,2 registrato nel 1994.

All'espansione della produzione contribuiscono in misura determinante, oltre alle esportazioni, sospinte dal favorevole cambio della lira e dalla moderazione del costo del lavoro, gli investimenti in impianti e macchinari. Ristagnano quelli in costruzioni. Dal prossimo anno, anche i consumi delle famiglie dovrebbero svilupparsi a ritmi superiori a quelli attuali.

La bilancia dei pagamenti correnti continuerà ad accrescere il proprio saldo attivo, consentendo un'ulteriore diminuzione del debito netto nei confronti del resto del mondo (passività contro attività); quest'ultimo, dal picco dell'11 per cento raggiunto alla fine del 1992, nel prossimo dicembre dovrebbe portarsi al di sotto del 5 per cento del prodotto interno lordo.

Chiarisco che un debito o un credito di un paese nei confronti dell'estero è la risultante della somma dei disavanzi o degli avanzi dei pagamenti correnti (non in conto capitale) così come l'indebitamento o il credito di un'impresa è la somma dei disavanzi o degli avanzi economici. La bilancia dei pagamenti di un paese corrisponde al conto economico profitti e perdite di un'azienda; i movimenti di capitale sono le variazioni nette di debiti e crediti originate dai risultati del conto economico (si acquista un titolo estero per utilizzare eventuali profitti e si vende un titolo per coprire perdite). Ciò che influisce sulla ricchezza netta di un paese è l'accumularsi dei disavanzi e/o degli avanzi della bilancia dei pagamenti correnti.

L'Italia nel corso degli anni Ottanta ha avuto una serie di disavanzi nella bilancia dei pagamenti; a causa della fissità del cambio ma anche del forte disavanzo dei conti pubblici, da paese creditore (per i tanti crediti accumulati negli anni Sessanta e Settanta e mantenuti nonostante le difficoltà dovute alla crisi petrolifera), il nostro paese alla metà degli anni Ottanta è divenuto debitore; ha accumulato un debito netto che alla fine del 1992 ha quasi raggiunto 200.000 miliardi. I paesi industriali, però, in genere hanno crediti netti.

Ricordo che la debolezza del dollaro è iniziata quando gli Stati Uniti da paese creditore nei confronti del resto del mondo sono diventati paese debitore; la forza dello *yen* è dovuta al fatto che il Giappone è il più forte paese creditore del mondo; anche la Germania è un paese fortemente creditore verso l'estero. Capite allora perchè bisogna prestare grande attenzione al dato del debito che si riduce rapidamente solo con forti attivi della bilancia dei pagamenti correnti.

Tornando al discorso iniziale, alla fine di quest'anno il debito netto verso l'estero scenderà al di sotto del 5 per cento del prodotto interno lordo. Se l'andamento dell'economia continuerà a seguire le linee degli ultimi tempi, speriamo di eliminare questo debito nel corso dei prossimi anni. È un dato al quale si è forse prestata poca attenzione: la situazione patrimoniale di un paese è invece importantissima in un sistema aperto. Il valore della moneta del

paese dipende in maniera fondamentale anche dalla sua situazione patrimoniale.

Dalla metà 1994 l'inflazione è risalita, risentendo dell'indebolimento del cambio e della ripresa della domanda; all'inizio dell'anno in corso ha subito una accelerazione, anche al netto degli inasprimenti dei tributi indiretti compresi la manovra di finanza pubblica del febbraio. Ciò ha fatto fare un salto al livello dei prezzi. Anche al netto delle imposte indirette - fornirò alla fine qualche dato - l'andamento dei prezzi è fortemente accelerato nel primo e nel secondo trimestre del 1995.

Dal giugno 1994, e in particolare dopo l'aumento dei tassi ufficiali dell'agosto, la politica monetaria ha mantenuto un orientamento costantemente restrittivo che permane. Nella seconda metà dello stesso anno, gli aggregati monetari hanno invertito la tendenza ascendente, segnando una flessione; nell'agosto scorso lo *stock* di moneta era sugli stessi livelli della primavera del 1994.

Un altro aumento dei tassi ufficiali, di 0,75 punti per lo sconto e di 1,25 per le anticipazioni, è stato deciso il 21 febbraio 1995. In maggio, per contrastare le pressioni inflazionistiche e il deterioramento delle aspettative connessi con il forte deprezzamento del cambio, è stato necessario un ulteriore aumento dei tassi ufficiali di 0,75 punti percentuali; il tasso sulle anticipazioni saliva al 10,50 per cento, il tasso di sconto era al 9 per cento. Infatti i tassi del mercato monetario in alcuni momenti di particolare delicatezza possono anche salire al di sopra del tasso delle anticipazioni.

Ricordo solo un dato. Tra metà marzo e metà aprile di quest'anno, rispetto al mese di dicembre del 1994, il tasso medio della lira aveva perso il 15 per cento del suo valore. Fatto uguale a 100 il valore di dicembre, la lire in tre mesi si portava a 85, il 15 per cento in meno; questo avveniva nell'ambito di movimenti di tutte le principali monete di dimensioni assolutamente eccezionali e straordinari. Nello stesso periodo lo *yen* si è apprezzato del 10 per cento. Se la svalutazione subita dalla lira nel primo trimestre (15 per cento) si fosse riflessa sui prezzi dei prodotti importati, saremmo ripiombati nella situazione preoccupante della scorsa primavera. Come risulta dai dati, questo movimento è invece in gran parte rientrato.

La crisi del cambio ove non fosse rientrata si sarebbe riflessa pesantemente sui prezzi, innescando una spirale perversa che avrebbe rispinso il paese verso una situazione di incontrollata inflazione.

Nel terzo trimestre dell'anno in corso, la variazione del costo della vita, al netto della stagionalità e delle imposte indirette, ha subito un deciso rallentamento, collocandosi in ragione d'anno a un livello del 4,5 per cento circa, inferiore di un punto percentuale e mezzo rispetto al trimestre precedente.

Nel secondo trimestre del 1995, la variazione è stata del 6 per cento circa su base annua, al netto delle imposte indirette e della stagionalità. Il dato che misura l'aumento dei prezzi a distanza di dodici mesi inganna, in quanto risente della storia passata; per valutare l'andamento dei prezzi è importante esaminare le variazioni mese per mese, depurato dalla stagionalità. Nel primo trimestre del 1995, depurata degli effetti delle imposte indirette e della stagionalità, la variazione è stata del 5 per cento, nel secondo, del 6 per cento,

nel terzo, del 4,5 per cento, i dati riportati denotano, quindi, un rallentamento.

Ricorderete come la relazione dello scorso maggio poneva, per la seconda metà dell'anno, l'obiettivo di un rallentamento dell'inflazione. Esso si è realizzato ed è stato molto sensibile; tuttavia, il livello dell'inflazione è ancora elevato, rispetto agli altri principali paesi europei, ove è pari al 2 o 2,5 per cento.

Per quanto riguarda la finanza pubblica, i progressi compiuti e le prospettive, ricordo che, per l'anno in corso, la politica di bilancio si è posta l'obiettivo di recuperare il ritardo registrato nel 1994 nel riequilibrio dei conti pubblici.

Per effetto degli interventi definiti nel settembre 1994 e della manovra aggiuntiva varata nel febbraio 1995, quest'anno il fabbisogno del settore statale dovrebbe segnare una riduzione incisiva rispetto all'anno precedente, sia in termini nominali, circa 20.000 miliardi, sia in termini relativi, dal 9,5 al 7,5 per cento circa del prodotto interno lordo (il cambiamento del denominatore di riferimento spiega la riduzione di meno della metà, dal 9,5 al 7,5 per cento, del prodotto interno lordo).

I progressi dovrebbero risultare significativi per il saldo primario, cioè il fabbisogno al netto degli interessi. Da un avanzo di circa 17.600 miliardi nel 1994, si dovrebbe passare a 60.000 miliardi, rispettivamente pari all'1,1 e al 3,4 per cento del prodotto. Quest'ultimo risultato deriverà da un innalzamento della pressione fiscale macroeconomica di circa 1,5 punti percentuali e da una riduzione di 0,8 punti percentuali dell'incidenza della spesa pubblica, al netto degli interessi, sul prodotto.

Nei primi nove mesi dell'anno in corso, il fabbisogno del tesoro ammonta, secondo la definizione della Banca d'Italia, a 95.000 miliardi, circa 13.000 in meno rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Questi dati non appaiono fuori linea con gli obiettivi annui a suo tempo indicati; la possibilità di conseguirli appieno è tuttavia subordinata alla realizzazione del gettito previsto per il concordato tributario che dovrebbe affluire nel prossimo mese di dicembre.

I risultati di cassa li conosciamo giorno per giorno in quanto noi siamo, per così dire, i tesoriери del tesoro. La situazione dell'anno in corso si delinea con maggiore precisione a metà del mese di dicembre, una volta noto il gettito del cosiddetto «concordato fiscale».

Il buon andamento del fabbisogno e del suo rapporto rispetto al prodotto interno sono stati favoriti da una crescita degli aggregati macroeconomici più sostenuta di quanto originariamente previsto; vi è stato un maggior sviluppo dell'attività produttiva, ma anche, purtroppo, un più alto tasso d'inflazione; quest'ultimo inizialmente ha agito, attraverso i suoi effetti sulle entrate, in riduzione del disavanzo, ma a cominciare dal prossimo anno potrebbe avere effetti consistenti sulle spese.

Un andamento favorevole del reddito nominale, nell'immediato, agisce in senso positivo sulle entrate e sul disavanzo, ma successivamente, nella misura in cui deriva da un più elevato aumento dei prezzi, tende a riflettersi anche sulle spese. La crescita dell'attività produttiva, agisce positivamente sulle entrate senza avere riflessi diretti sulle spese; l'aumento dell'inflazione nel breve periodo garantisce mag-

giori entrate (i riflessi sulle spese riguardano eventualmente gli oneri per interessi) ma negli anni seguenti tende ad agire anche sulle spese.

Nell'anno in corso la spesa in conto capitale potrebbe non raggiungere i valori programmati.

Alla fine del 1995, secondo le proiezioni del Governo, il rapporto tra la consistenza del debito del settore statale e il prodotto interno risulterebbe pari al 123,8 per cento, a fronte del 124,3 della fine del 1994.

In sostanza il rapporto si ferma; la riduzione del rapporto dovrebbe cominciare dal 1996. È un dato di per sé positivo poichè negli ultimi 20 anni questo rapporto (salvo oscillazioni dovute a fattori accidentali) è costantemente salito.

Il risultato è subordinato, oltre che al rispetto del limite stabilito per il fabbisogno, alla piena realizzazione dei proventi delle dismissioni programmate, che dovrebbero concentrarsi nell'ultimo trimestre dell'anno.

Va sottolineato che il raggiungimento di questo risultato è di essenziale importanza per il cambio della lira e per i tassi d'interesse sui titoli pubblici. A esso guardano con estrema attenzione gli operatori interni e quelli internazionali, come all'indicatore della capacità dello Stato di acquisire il controllo dell'evoluzione dei conti pubblici e di far fronte ai propri impegni.

Le riforme dei principali comparti di spesa attuate negli ultimi anni non appaiono ancora sufficienti a garantire un'evoluzione dei pagamenti e degli incassi che porti al necessario ridimensionamento del fabbisogno tendenziale. Sono indispensabili ulteriori interventi e una gestione accorta, nella fase di attuazione delle riforme, da parte delle Amministrazioni.

Le forze di fondo di natura socio-economica che hanno sospinto la spesa nei decenni trascorsi continueranno a operare nei principali settori. La forte crescita dell'occupazione fino agli anni Sessanta e il progressivo invecchiamento della popolazione comporteranno nei prossimi anni aumenti di spesa, soprattutto nel comparto pensionistico e in quello sanitario.

I risultati nel contenimento della spesa nel pubblico impiego e nella finanza locale dipenderanno dalla determinazione con cui le innovazioni introdotte verranno applicate, dagli indirizzi indicati dal Governo e dal loro recepimento da parte degli amministratori.

I tassi d'interesse sui titoli pubblici sono fortemente influenzati dall'andamento atteso del cambio nel medio termine, a sua volta connesso con le prospettive per la finanza pubblica e per l'inflazione; quest'ultima è influenzata dalla politica fiscale, dalla politica monetaria e dalla politica salariale, che determinano le aspettative circa il movimento dei cambi; la differenza di rendimento tra un titolo decennale tedesco o americano e uno italiano non riflette altro che l'aspettativa circa la variazione dei cambi delle due monete, più altri eventi accidentali. Noi abbiamo quindi in questo momento un differenziale che oscilla (ma è sceso in questi giorni) intorno al 5,50 per cento rispetto ai titoli tedeschi; ciò vuol dire che ci sono delle aspettative a medio termine da contrastare e modificare attraverso il controllo della finanza pubblica, la politica monetaria e la politica salariale, in sostanza dell'inflazione.

In Italia il livello del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo rimane assai elevato rispetto agli altri paesi industriali. Va ricordato però che è molto alto il risparmio delle famiglie, le quali sono poco indebitate (una caratteristica italiana e tedesca). Le passività finanziarie complessive, in rapporto al reddito, non si discostano da quelle degli altri principali paesi.

Ricordo, a titolo d'esempio, che in tutti i paesi del G7, escluse Italia e Germania, il debito delle famiglie per acquisto di abitazioni e per acquisti rateali è uguale al debito pubblico, e in alcuni casi è superiore. Da noi la somma delle due componenti non è molto diversa: è molto diversa la loro proporzione rispetto alla situazione degli altri paesi, dove il grado di intermediazione finanziaria, anzi, è anche più elevato.

L'elevato tasso di risparmio interno ha permesso in particolare di contenere il debito estero del paese. Sulla base delle previsioni formulate per gli anni a venire, che trovano conforto nelle stime effettuate dalle organizzazioni internazionali, il debito estero dovrebbe annullarsi entro i prossimi due o tre anni; successivamente, dovrebbe trasformarsi in un credito netto. Siamo stati creditori netti per almeno trent'anni dagli anni Cinquanta ai primi anni Ottanta.

L'espansione dei disavanzi di bilancio avutasi negli ultimi decenni, la riduzione del tasso di risparmio complessivo dal paese, l'aumento di tassi d'interesse hanno influito negativamente sull'accumulazione di capitale produttivo. I piani di riequilibrio dei conti pubblici debbono ridurre l'onere che le politiche di bilancio attuate negli scorsi decenni hanno caricato sulle generazioni future. Il risparmio del settore privato più elevato rispetto agli altri paesi, è stato in larga misura utilizzato per coprire i disavanzi correnti del settore pubblico.

Il graduale riassorbimento del disavanzo dello Stato consentirebbe di riacquisire la fiducia, piena, degli operatori interni e internazionali e, quindi, di avvicinare i tassi d'interesse a quelli prevalenti sui mercati esteri. In tal modo, verrebbe anche accelerato il riequilibrio degli stessi conti pubblici. Si amplierebbero le disponibilità finanziarie da destinare alla realizzazione di opere pubbliche e si favorirebbe l'attuazione di nuovi investimenti nel settore produttivo (sto descrivendo il cosiddetto «circolo virtuoso»).

Il Documento di programmazione economico-finanziaria elaborato dal Governo nel giugno scorso e approvato dal Parlamento si dà carico delle problematiche ora esposte. Con esso, il Governo si propone di accelerare il riequilibrio dei conti pubblici programmato con i due Documenti precedenti.

I provvedimenti presi in primavera, valutabili su base annua nell'1,5 per cento del prodotto interno lordo, consentiranno, come ricordato, di arrestare nel 1995 la tendenza ascendente del peso del debito pubblico.

In base ai Documenti elaborati rispettivamente nel luglio 1993 e nel luglio 1994, questo obiettivo si sarebbe raggiunto nel 1996 (cioè nell'anno successivo a quello in corso indicato nell'ultimo Documento di programmazione).

Pur partendo da valori iniziali più elevati, in relazione allo sconfinamento registrato nel 1994, gli attuali programmi anticipano i tempi della riduzione del disavanzo rispetto a quanto indicato nei Documenti

precedenti e soprattutto pongono obiettivi più ambiziosi per l'avanzo primario. Per l'anno 1997 viene programmata una discesa del rapporto tra disavanzo e prodotto al 4,4 per cento, in luogo del 5,6 indicato nel luglio 1994. Solo nel 1998, tuttavia, si scenderebbe al 3 per cento.

Come sopra chiarito il bilancio dell'esercizio in corso beneficia di due fattori contingenti, che nei prossimi anni potrebbero però produrre una dilatazione dei disavanzi: l'aumento dei prezzi e il basso livello delle erogazioni per investimenti pubblici.

Il disegno di legge finanziaria per il 1996 si pone comunque l'obiettivo di portare il fabbisogno del tesoro al 5,8 per cento del prodotto interno lordo; il peso del debito pubblico dovrebbe registrare la prima, significativa riduzione, di oltre due punti percentuali rispetto al picco raggiunto nel 1994, scendendo al 122,1 per cento.

Gli aumenti di entrata sono programmati in circa 18.000 miliardi, i tagli di spesa in 14.500.

Se l'economia, i tassi di interesse e il disavanzo seguono l'andamento stabilito, queste conseguenze sono matematiche. La discesa del rapporto debito pubblico-prodotto dipende dalla realizzazione degli obiettivi definiti per il disavanzo quindi dall'efficacia delle misure di risparmio di spesa e di aumento di entrata.

Va osservato preliminarmente che i margini per conseguire ulteriori risultati nell'aumento delle entrate e nella riduzione delle spese sono più esigui rispetto al passato e quindi il compito affidato alla politica di bilancio si fa più arduo.

Negli ultimi anni la pressione fiscale ha subito un progressivo innalzamento, raggiungendo il livello medio degli altri paesi della Comunità (stiamo parlando della pressione fiscale macroeconomica, cioè il totale delle entrate tributarie e contributive diviso per il prodotto interno lordo); il carico fiscale che grava sui contribuenti che adempiono compiutamente ai loro obblighi tributari è tuttavia più elevato rispetto alla media. Non vi corrisponde un gettito proporzionalmente più ampio, a causa della maggiore rilevanza dell'evasione e dell'elusione fiscali. Per conseguire ulteriori risultati occorre incidere su queste, con interventi di non facile realizzazione. Negli ultimi anni sono state attuate riforme nei principali comparti; occorre ora gestire al meglio tali riforme.

Va infine rilevato che, al netto degli interessi, l'incidenza della spesa pubblica sul prodotto interno non si discosta in Italia dai valori registrati in altri grandi paesi europei.

Se si escludono gli interessi, il rapporto della spesa pubblica, sia dello Stato, sia del settore pubblico nel suo complesso, rispetto al prodotto interno lordo risulta analogo a quello che si rileva negli altri principali *partner*.

Ulteriori progressi sono tuttavia indispensabili in relazione all'ancora eccessivo livello del disavanzo e soprattutto alla dimensione raggiunta dal debito pubblico.

L'aumento delle entrate tributarie è affidato essenzialmente: alla proroga per il 1996-1997 dell'imposta patrimoniale sulle imprese: 3.500 miliardi nel 1996; alla definizione di una nuova metodologia di accertamento induttivo nella tassazione dei redditi: 4.000 miliardi; al rafforzamento dell'attività dell'Amministrazione nel settore delle verifiche fiscali: 1.000 miliardi; all'introduzione di nuove forme di lotterie e al potenzia-

mento della rete di vendita: 2.200 miliardi; a provvedimenti diretti a semplificare la struttura impositiva e a combattere l'elusione: 500 miliardi; a interventi minori: effetto netto 1.300 miliardi circa.

In totale si tratta di 12.500 miliardi.

In riduzione del gettito operano l'aumento delle detrazioni in favore delle famiglie monoreddito, gli incentivi fiscali per gli investimenti nelle aree depresse e gli sgravi per la prima casa (nel complesso 1.300 miliardi).

Altri provvedimenti per 5.300 miliardi saranno assunti entro la fine dell'anno.

Aumenti di entrata ulteriori, per circa 1.500 miliardi, saranno assicurati attraverso la proroga di parte dei contributi ex-Gescal e con l'inasprimento delle aliquote previdenziali.

Nel valutare la proroga dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese è da ricordare l'aumento considerevole dei profitti negli ultimi tre anni; ciò in relazione all'espansione sia dei margini unitari, sia del volume delle merci prodotte. L'aumento è risultato invero particolarmente rilevante per le imprese che esportano quote elevate della loro produzione. Le imprese hanno tratto vantaggio dal deprezzamento del cambio della lira sia in termini di quantità esportate sia in termini di prezzi.

Le esportazioni sono fortemente aumentate in quantità ma anche i loro prezzi unitari sono cresciuti sensibilmente.

In attesa della definizione degli studi di settore, l'accertamento induttivo introduce per il 1995 affinamenti nella metodologia di determinazione dei parametri di riferimento per la valutazione del reddito dei contribuenti; essi dovrebbero influenzare positivamente l'atteggiamento dei soggetti interessati. La norma si propone di discriminare coloro che adempiono compiutamente ai loro obblighi, presentando dichiarazioni fiscali in linea con i parametri reddituali di riferimento, da coloro che disattendono tali parametri; a questi ultimi sarà consentito di dare prova degli elementi di fatto eventualmente alla base dei risultati meno (o poco) positivi conseguiti, definendo la propria posizione in contraddittorio con l'Amministrazione finanziaria, secondo le procedure del concordato tributario. Se del caso, potranno essere esperiti approfonditi accertamenti.

L'obiettivo è valido. I risultati dipenderanno dalle modalità con cui l'Amministrazione finanziaria applicherà la nuova disciplina e, più in generale, dal rafforzamento dell'azione attinente alle verifiche fiscali.

Questo rafforzamento va perseguito con decisione: attualmente il numero degli addetti a questa attività è assai limitato. Le stime del gettito sono ricavate attribuendo ai nuovi addetti risultati analoghi a quelli oggi conseguiti dal personale in servizio. Ciò richiederà un notevole sforzo nella formazione del personale e nell'organizzazione del lavoro.

Quanto all'aumento di gettito per la voce «lotto e lotterie», va rilevato che la domanda per questo tipo di giochi è indubbiamente elevata e che l'offerta da parte del settore pubblico è insufficiente; si sono sviluppate attività sostitutive gestite illegalmente da privati. È difficile tuttavia esprimere un giudizio sulla congruità delle stime; in occasione dell'introduzione di nuove forme di giochi il gettito conseguito è risultato superiore alle stime fornite dall'Amministrazione;

si trattava però di importi assai inferiori rispetto a quelli attualmente inclusi nella manovra di bilancio.

Per quanto concerne gli interventi sulle spese, i principali tagli di spesa riguardano: il settore previdenziale: 5.000 miliardi; la sanità: 2.350 miliardi; le assegnazioni agli enti decentrati: 2.050 miliardi; le assegnazioni alle imprese di servizio pubblico: 2.200 miliardi; i trasferimenti a enti privati: 1.300 miliardi; le spese in conto capitale: 3.200 miliardi.

Tenuto conto anche degli altri interventi minori e degli aumenti di spesa riguardanti gli assegni familiari, la giustizia e l'occupazione, la riduzione dei pagamenti, in base alle stime ufficiali, è valutata in 14.500 miliardi.

Gli interventi in materia previdenziale riguardano per la quasi totalità il settore pensionistico; si tratta dei maggiori effetti prodotti dalla riforma di recente approvata, rispetto a quelli che sarebbero derivati dagli interventi programmati dal precedente Governo attinenti alle pensioni di anzianità. Tali effetti sono da attribuire alla proroga della parte dei contributi ex-Gescal destinati alla copertura della spesa pensionistica (2.000 miliardi circa) e all'assoggettamento a contribuzione dei redditi da lavoro parasubordinato (2.600 miliardi).

Al riguardo va osservato che si tratta solo formalmente di riduzioni di spesa. Ai minori trasferimenti da parte dello Stato agli enti previdenziali (correttamente classificati nel conto del settore statale tra i pagamenti) corrispondono infatti aumenti di entrata, che gli stessi enti dovranno percepire dagli assicurati e dalle imprese: a livello macroeconomico sono aumenti di entrate, mentre a livello di bilancio dello Stato sono riduzioni di spesa. Il conseguimento del gettito aggiuntivo definito per il lavoro parasubordinato presenta incertezze; date le modalità con cui questi redditi si formano, gli interessati potrebbero trovare il modo di eludere questa forma di contribuzione. Vi è una obiettiva difficoltà di valutare i risultati che sarà possibile conseguire con questo tipo di interventi.

La riduzione delle assegnazioni alle regioni per la sanità non necessariamente condurrà a una contrazione della spesa da queste sostenuta. Effetti di un certo rilievo potranno derivare dall'introduzione del *ticket* per i servizi di pronto soccorso cui non segua il ricovero ospedaliero e dagli altri interventi disposti in materia.

I risultati dell'azione correttiva dipenderanno soprattutto dai comportamenti degli amministratori delle USL, chiamati a far fronte all'erogazione dei servizi con un minore volume di risorse.

Analoghe considerazioni valgono per la riduzione delle assegnazioni in favore dei comuni e di quelle in favore delle regioni per finalità diverse dalla sanità. Questi interventi sono da apprezzare muovendo nella direzione del federalismo fiscale, essi tendono a realizzare un più stretto legame tra le decisioni di spesa e il loro funzionamento. Tuttavia, è difficile valutare in che misura la diminuzione dei fondi disponibili sarà fronteggiata ricorrendo all'ampliamento dell'autonomia impositiva loro concessa e in particolare, per i comuni, alla revisione degli estimi catastali ai fini dell'ICI e, per le regioni, all'introduzione della tassa sulle discariche e all'aumento delle aliquote sulla benzina; ovvero a una razionalizzazione degli interventi di loro competenza.

È da auspicare che l'azione correttiva si traduca, almeno in parte, in effettivi risparmi di spesa.

La diminuzione dei trasferimenti alle imprese di servizio pubblico e quella delle spese in conto capitale (nel complesso oltre 5.000 miliardi) sono il risultato dei tagli apportati agli stanziamenti di bilancio. Anche in questo caso è arduo valutare in che misura questi possano dar luogo ad una riduzione degli esborsi dell'entità indicata da parte degli enti e delle imprese. Soprattutto per la spesa in conto capitale, a causa dei rilevanti tempi di attuazione, gli stanziamenti danno luogo a erogazioni con sfasamenti temporali assai ampi.

Alle riduzioni di spesa sopra indicate, si contrappongono aumenti. Sono previsti interventi in favore delle famiglie (1.900 miliardi nel 1996; 7.700 nel triennio 1996-1998), della giustizia (2.000 miliardi nel triennio), dell'occupazione (4.000 miliardi nel triennio) e delle aree depresse (oltre 11.000 miliardi nel triennio, di cui nuovi mutui per 10.000 miliardi).

Per il pubblico impiego nel suo complesso sono stati previsti stanziamenti per circa 6.000 miliardi destinati a far fronte al divario tra l'inflazione programmata per il 1994-1995 e quella effettiva e agli aumenti del nuovo contratto.

I risultati quantitativi della manovra di bilancio presentano margini di incertezza per le ragioni obiettive sopra ricordate e per la natura e le connesse caratteristiche innovative dei provvedimenti programmati. Si tratta in alcuni casi di azioni che dovranno essere ripetute nel tempo e che nel lungo periodo, opportunamente graduate e se del caso corrette, potranno dare frutti consistenti.

Dal lato delle entrate, le azioni dirette a ridurre l'evasione e ad ampliare le basi imponibili sono di indubbio valore, comunque da perseguire, se del caso rafforzare con un'ottica di tipo strutturale; la normativa va integrata con misure specifiche attinenti ai principali tributi. Tuttavia il gettito è di incerta valutazione nella fase iniziale. Le stime concernenti la voce «lotto e lotterie» presentano ugualmente incertezze, in particolare nel primo anno di applicazione, riconducibili alla difficoltà di valutare la portata della domanda non soddisfatta dall'operatore pubblico e l'adeguatezza degli interventi proposti. Interventi sulle imposte indirette, per i loro riflessi sul livello dei prezzi, non possono che fornire un contributo modesto.

Per quanto riguarda la spesa, alla decurtazione delle assegnazioni in favore degli enti decentrati (5.000 miliardi circa) potrebbe corrispondere la formazione di debiti con le aziende di credito o con i fornitori, pertanto il rispetto dei limiti finanziari posti al fabbisogno sarebbe soltanto formale. Anche per le altre riduzioni degli stanziamenti è difficile valutare gli effettivi risparmi di cassa. Per l'efficacia dei tagli agli stanziamenti di bilancio, occorrerà probabilmente adottare, a livello centrale e locale, norme dirette a modificare la legislazione e la prassi che definiscono il livello dei servizi e delle prestazioni da rendere alla collettività.

In sostanza, il discorso è che esistendo precisi diritti dei cittadini ad avere determinate prestazioni o servizi, per ottenere risparmi di spesa certi bisogna agire su di essi e non sulle assegnazioni di cassa. Operando su queste ultime, risparmi possono essere conseguiti attraverso la

razionalizzazione degli interventi; esiste tuttavia un limite obiettivo alle possibilità di risparmio, dato dalla necessità di far fronte alla domanda dei cittadini.

In un recente intervento di front e alla Sottocommissione monetaria del Parlamento europeo ho ricordato che le prospettive per il valore della nostra moneta, all'interno e all'esterno del paese, dipendono in misura cruciale da quelle della finanza pubblica.

Il 1996 può rappresentare un punto di svolta nel processo di risanamento dei conti pubblici. Sulla base dei dati esposti nel Documento di programmazione economico-finanziaria è possibile avviare un ridimensionamento del rapporto tra debito pubblico e prodotto.

La favorevole situazione congiunturale permette di coniugare la prosecuzione del risanamento della finanza pubblica con un graduale riassorbimento dell'elevata disoccupazione. Si tratta di obiettivi giustamente ricordati dal Presidente del Consiglio anche in relazione a una più decisa convergenza della nostra economia verso quelle degli altri paesi europei.

Sui risultati di cassa, soprattutto per la riduzione delle spese, esistono incertezze connesse anche con il carattere innovativo dei provvedimenti.

Ogni dubbio, percepito dagli operatori e dai mercati, circa la realizzazione dell'obiettivo per l'avanzo primario si rifletterebbe, negativamente, sulla diminuzione ipotizzata per i tassi d'interesse sul debito pubblico.

Dopo la verifica dei risultati relativi al concordato fiscale nel dicembre di quest'anno potrà rivelarsi necessaria una manovra aggiuntiva. Secondo valutazioni preliminari, essa potrebbe risultare di dimensioni pari a circa la metà di quella attuata all'inizio di quest'anno.

Il rispetto degli obiettivi per l'anno in corso e per il 1996 è indispensabile per acquisire la piena fiducia dei mercati valutari e finanziari, per favorire l'ulteriore discesa dell'inflazione, per stabilizzare il cambio.

La Banca d'Italia perseguirà l'obiettivo della stabilità della moneta e del sistema finanziario; contribuirà con la politica monetaria antinflazionistica alla convergenza dell'economia italiana verso le economie dei paesi a moneta più forte. Confida che il Parlamento, nel solo ed esclusivo interesse della comunità nazionale, voglia rafforzare, con una visione di lungo periodo, l'azione di risanamento dei conti pubblici.

PRESIDENTE. Ringrazio il Governatore della Banca d'Italia per l'ampia relazione esposta alle Commissioni riunite del Parlamento e do la parola ai commissari per eventuali domande e richieste di chiarimenti.

CHERCHI. Desidero innanzitutto ringraziare il Governatore della Banca d'Italia per le informazioni che ci ha fornito che sono state molto chiare. Ho necessità di appellarmi alla sua cortesia per un approfondimento su tre argomenti cui lei ha fatto riferimento. A dire la verità, ad uno dei due ha fatto riferimento in un intervento pubblico, non nel corso della audizione odierna.

Si è soffermato sulle connessioni fra i tassi di interesse e il cambio e fra il cambio e le prospettive di risanamento della finanza pubblica e

dell'inflazione. Il risanamento della finanza pubblica e l'inflazione delimitano un dominio di scelte non interamente padroneggiabili dall'autorità politico-istituzionale nazionale ma tuttavia fortemente influenzabili. Il risanamento pubblico in larga misura appare controllabile.

Il cambio è influenzato dai rapporti che esistono con le altre monete e vorrei che lei si diffondesse nella risposta alla mia domanda su quanto i rapporti fra il dollaro e il marco influenzano questo argomento. In particolare, le chiedo di delinearci un realistico quadro sulle scelte che sono padroneggiabili e dominabili da ciò che decidiamo noi rispetto invece a ciò che accade.

In connessione alla domanda che le ho rivolto in precedenza, vorrei richiamare la questione del sistema monetario europeo. Lei ha espresso pubblicamente perplessità sul riallineamento della lira allo SME in tempi ravvicinati. Può cortesemente ritornare sull'argomento e soffermarsi sulle ragioni che militano in un senso o nell'altro?

Nel concludere la sua esposizione, lei ha accennato alla necessità di una manovra aggiuntiva. Naturalmente si tratta di un punto molto delicato. La sua argomentazione incorpora i circa 5.200 miliardi di lire (mi riferisco a quelli che secondo il disegno di legge collegato dovrebbero derivare da successivi provvedimenti legislativi) cui fa riferimento la manovra proposta dal Governo al Parlamento? Oppure la sua previsione è al netto, cioè sconta già questa cifra? Se si tratta di una aggiunta effettiva, la invito a spiegarcelne la ragione.

FAZIO. La manovra aggiuntiva non include i 5.200 miliardi circa cui fa riferimento il disegno di legge collegato. La valutazione espressa indica l'ordine di grandezza degli interventi aggiuntivi. Essa recepisce le incertezze presenti nella manovra di bilancio soprattutto dal lato delle spese, ma anche da quello delle entrate. Alcuni dubbi riguardano l'andamento dei tassi di interesse e di conseguenza la previsione delle spese per interessi. Con riferimento a questo ultimo aspetto, va rilevato che un eventuale miglioramento del saldo primario si riflette positivamente sui tassi di interesse. In un certo senso, l'azione sul saldo primario ha un doppio effetto sul disavanzo complessivo (il primo diretto, il secondo indiretto).

La dimensione degli interventi aggiuntivi, escludendo i 5.200 miliardi già previsti dal Governo, dovrebbe risultare pari a mezzo punto percentuale del PIL. Se i dati del fabbisogno di fine anno fossero molto buoni in relazione a un gettito favorevole del concordato questa valutazione potrebbe essere rivista. Nel prossimo bollettino economico approfondiremo tale aspetto.

Per quanto riguarda l'influenza del rapporto di cambio tra dollaro e marco sulla lira, vi prego di analizzare il grafico contenuto nella relazione al Parlamento europeo, che mostra l'andamento delle varie valute. Il dollaro nei primi quattro mesi di quest'anno si è svalutato del 10 per cento; il marco si è apprezzato del 5 per cento; il rapporto bilaterale fra dollaro e marco è variato del 15 per cento nel giro di quattro mesi. Vi sono stati giorni nei quali, in meno di 24 ore, il rapporto dollaro-marco è variato del 5 per cento. Applicando il 5 per cento al rapporto medio dollaro-marco si ottiene il dato di circa 50 lire. Queste oscillazioni nei tassi di cambio, come dicevo nel corso della mia esposizione, sono di

una dimensione non sperimentata nel passato. Da tutti i dati in possesso è derivata la decisione dei G7 di realizzare interventi coordinati tra le banche centrali. Oso anche sperare, per quanto riguarda il rientro della lira nello SME, che la situazione sia resa accettabile dall'azione della politica di bilancio, oltre che dalla politica monetaria.

Alla base di tutto vi è la politica dei redditi; in una situazione di cambio sfavorevole, il comportamento delle forze sociali è stato ragionevole. Vi è da chiedersi come mai in questa situazione la lira non segua il marco, ma piuttosto il dollaro. È anche vero però che la stessa cosa fanno la sterlina, la corona svedese e la peseta.

CHERCHI. Secondo lei, rientrando nel sistema monetario, la lira seguirebbe ancora il dollaro?

FAZIO. Ora ci arrivo, senatore Cherchi. Noi abbiamo una situazione in cui esiste una moneta fortissima, lo *yen*, una moneta forte, il marco, e altre monete che si sforzano di seguire il marco. È vero quindi che vi sono delle monete deboli, ma è anche vero che vi sono monete che tendono ad apprezzarsi. Nell'ipotesi la lira rientrasse nello SME prima che il processo di ridimensionamento del peso del debito pubblico fosse consolidato, qualora il dollaro andasse nella giusta direzione la nostra valuta rimarrebbe collegata al dollaro (e quindi in una certa area di tassi di cambio), altrimenti si troverebbe immediatamente sotto tensione. Si immagini in questo contesto che cosa vorrebbe dire mantenere dei margini del 15 per cento. Se si rientra nello SME, occorre mantenere margini di pochi punti percentuali: 2,25, 3 o al massimo 4 per cento. Non possiamo pensare a margini alti come quello del 15 per cento, perchè altrimenti la speculazione ci distruggerebbe.

Vi è una situazione esterna difficile da affrontare in modo adeguato, riterrei estremamente dannoso rientrare nello SME per poi doverne subito uscire nuovamente. I paesi all'interno dello SME di fatto seguono una oscillazione molto ristretta; tant'è vero che la Svezia e la Finlandia ne sono fuori; anche la stessa Gran Bretagna ha deciso di lasciare la sterlina al di fuori dello SME. Occorre studiare l'ambiente in cui si intende rientrare ed anche la situazione generale.

Più in generale posso dire che su questa situazione sono di nuovo il debito pubblico e le sue prospettive, il disavanzo, l'inflazione e la politica monetaria ad agire congiuntamente. Come ho dichiarato prima, la politica monetaria può fare la sua parte ma, se agisse da sola, verrebbero poi fuori altri equilibri.

MATTINA. Signor Governatore, mi sembra che il suo giudizio sulla manovra sia complessivamente positivo, anche se temperato da una serie di passaggi in cui lei parla di alcune incertezze, sia sul versante dei tagli, sia su quello delle entrate. Quello di «incertezze» è un termine un po' vago, e vorrei allora approfondire questo aspetto. La diplomazia in certe situazioni è comprensibile, in relazione ai ruoli che si recitano, però dobbiamo poi riuscire non dico ad ottenere analisi dettagliatissime, ma quanto meno ad avere qualche valutazione in più.

La seconda considerazione riguarda l'evasione e l'elusione fiscali. Lei ha fatto una considerazione grave, dicendo che su quel versante non

c'è niente o comunque c'è troppo poco. Lei ha apprezzato qualcosa che è stato fatto, però non lo ritiene della dimensione giusta. Questo è uno di quegli aspetti su cui, innanzitutto come cittadino, prima ancora che come parlamentare, resto sconcertato. Non c'è Ministro delle finanze che, appena insediato, non annunci una forte azione in questo senso per poi lasciare il Dicastero senza aver raggiunto alcun risultato. Ad ognuno di noi viene allora da chiedersi in quale mondo viviamo. Evidentemente il mondo digitale di cui parla il professor Negroponte non tocca l'Italia. In tutti gli altri campi forse è possibile, ma in materia di elusione e di evasione fiscali non se ne parla nemmeno!

Vorrei poi un suo giudizio sul federalismo fiscale. Mi sembra che la soluzione adottata non vada neanche nella direzione del federalismo. Infatti, il taglio che si verifica è sicuro, mentre poi il margine di autonomia dell'ente locale, che gli consentirebbe di realizzare un recupero, è in realtà estremamente ridotto, in ambiti peraltro che non è detto siano quelli più giusti. Da una parte vi è infatti il discorso sulla casa, che abbiamo già visto che cosa determina; dall'altro vi è quello delle discariche. Io non so se sono vere, ma alcune voci provenienti dal mondo industriale dicono che un'autonomia di gestione sulle discariche da parte degli enti locali potrebbe avere degli effetti tanto negativi da suggerire agli enti locali stessi una grande prudenza.

Per quanto riguarda il discorso sulle aree depresse, io parlerei di Mezzogiorno, perchè la dizione mi sembra più propria. Lei in altre occasioni ha parlato veramente con grande puntualità, e quindi credo di conoscere il suo punto di vista. Però, per le aree depresse, se la matematica non è un'opinione, 11.000 miliardi sono veramente poca cosa, addirittura al di sotto dei vincoli che abbiamo come disponibilità nei confronti dell'Unione europea. Se poi aggiungiamo che vi è una certa dispersione, perchè almeno il 15 per cento di questi soldi non vanno al Mezzogiorno, ma finiscono in *enclaves* di zone ricche del paese, ci rendiamo conto che in termini quantitativi proprio non ci siamo, per cui alla fine abbiamo pochi residui di fondi comunitari.

L'altro giorno abbiamo ascoltato la Commissaria responsabile dei fondi regionali, la quale ha detto che non si daranno fondi all'Italia, nè per il passato, nè per il corrente. Su questo allora bisogna probabilmente dire qualcosa di più, perchè ho l'impressione di una sorta di rassegnazione, e per di più non vedo alcuna misura a sostegno dell'economia reale del Mezzogiorno (non parlo quindi di quello che c'è da fare, ma dell'economia già esistente). È vero che si è parlato di applicazione differenziata della «legge Tremonti», ma il Mezzogiorno non chiede che venga tolto qualcosa ad altri, piuttosto di avere qualcosa di più per ridurre il proprio svantaggio competitivo.

Per quanto riguarda il discorso sul rientro nello SME, la ringrazio della sua prudenza, perchè lei sembra essere l'unica persona prudente in Italia, dove invece c'è un grande entusiasmo per questo rientro. Vorrei sapere se la sua prudenza deriva dalle osservazioni fatte prima o anche da una condivisione da parte sua delle preoccupazioni, molte diffuse anche in Germania, circa un eccesso di potere dell'economia tedesca sull'economia europea. Abbiamo letto un bellissimo articolo di Helmut Schmidt, che è stato un protagonista dell'idea della moneta

unica, molto preoccupante proprio per l'eccesso di presenza della Germania in questo momento.

FAZIO. Per quanto concerne la moneta europea, quando l'Italia è entrata nello SME ha usato questo sistema per ridurre l'inflazione, ma ha perso competitività in maniera paurosa; la Germania ha invece guadagnato competitività. A noi ciò è servito perchè dovevamo ridurre l'inflazione; tuttavia se le altre politiche non risultano appropriate - lo ripeto - si creano squilibri: noi abbiamo registrato disavanzi nella bilancia dei pagamenti correnti, i tedeschi nello stesso periodo hanno accumulato *surplus*.

Dai dati qui riportati, sulla base dei prezzi alla produzione, il divario nella competitività rispetto alla Germania intorno al 1985 era per l'Italia di circa 20 punti percentuali, ma se guardiamo ai prezzi al consumo esso sale a oltre 30 punti percentuali.

In conclusione, legarsi ad una moneta unica forte richiede che tutta l'economia sia forte. Vi sono preoccupazioni sulla capacità della nostra economia; con questo non dico che dobbiamo svalutarci, attenzione: il problema è che se entriamo a far parte dello SME saremo soggetti ad attacchi. Avere una legge fissa e non essere sicuri di poter resistere alla svalutazione, per ritornare magari indietro, è molto più pericoloso: quando si è vicini ai margini fissati per l'oscillazione comincia l'attacco della speculazione. Credo quindi che dobbiamo rimanere fuori dallo SME. Comunque, come risulta dai dati riportati, dovremmo avere un certo miglioramento del cambio. Non si tratta di seguire una politica «lasca», ma di consentire oscillazioni di una certa ampiezza.

Non ritengo sia il caso di citare in questa sede tutti i miei precedenti interventi sulle aree depresse. Lei, onorevole Mattina, faceva delle osservazioni sulla legge finanziaria: in effetti 11.000 miliardi sono piccola cosa, il discorso è molto più ampio.

C'è qualche dubbio sui tassi di interesse, su alcune entrate (mi pare di aver citato in particolare i contributi sui redditi da lavoro parasubordinato) e sulla riduzione dei trasferimenti in favore degli enti decentrati; quest'ultima potrebbe non tradursi in una effettiva riduzione della spesa, ma in un aumento dell'indebitamento. Se si sommano tutti questi elementi si raggiunge agevolmente un mezzo punto percentuale del PIL. Se ciò non sarà necessario meglio, ma è preferibile fare previsioni prudentziali. Visto che ho citato la marcia di avvicinamento, dobbiamo accelerare il percorso; se acceleriamo la marcia, i vantaggi in termine di tasso di interesse potrebbero essere anche maggiori di quelli prefigurati, permettendoci così di entrare con certezza nel circolo virtuoso.

Circa il federalismo fiscale, ho detto che gli interventi vanno nella giusta direzione, nel senso che si stanno decentrando alcune forme di entrata. Ho anche aggiunto che i tagli di spesa a livello statale sono sicuri mentre così non è a livello locale, a meno di comportamenti coerenti degli amministratori. Naturalmente quello delineato è solo il senso della direzione: andando a Napoli, mi muovo verso l'Africa o, andando a Milano, mi muovo verso Bonn.

CURTO. Dottor Fazio, innanzi tutto la ringrazio per averci tolto dall'imbarazzo di identificare la natura di questa finanziaria. L'avevamo

definita blanda e in effetti così è se i 5.200 miliardi da lei prima citati sono la parte iniziale di una manovra correttiva.

Al di là di questo fatto squisitamente politico e non tecnico, vorrei qualche chiarimento in rapporto a quanto ella ha esposto. Lei ha riferito che nel secondo semestre del 1994 c'è stata una notevole espansione dell'attività industriale. Quando si afferma contestualmente che il PIL crescerà del 3 per cento nel 1995 ed è cresciuto del 2,2 nel 1994, sapendo che la produzione industriale è stata così elevata nella seconda metà del 1994, ciò fa supporre che il primo semestre del 1994 è stato completamente negativo. È un dato su cui gradirei avere una sua precisazione.

Lei riferisce in questa sede dal punto di vista strettamente tecnico, ma per la funzione che ricopre credo che possa influenzare notevolmente anche le decisioni di natura politica. Si dice che all'espansione della produzione contribuisca in misura determinante, oltre alle esportazioni sospinte dal favorevole cambio della lira, la moderazione del costo del lavoro. Ebbene, che cosa si intende per moderazione del costo del lavoro? Mi pare infatti che questa non si sia affatto registrata e l'ultima conversione in legge del decreto-legge sulle aree depresse dimostra sostanzialmente il contrario. In tale provvedimento c'è un famigerato articolo 29 che tassa secondo il metodo induttivo tutte le imprese edili e crea pertanto i presupposti dell'eliminazione della piccola azienda edile che è una parte importante nel settore delle costruzioni. Non possiamo infatti pensare sempre alle grandi imprese, a quelle che costruiscono le autostrade, ma dobbiamo tener conto di quel tessuto connettivo che esiste specialmente nel Meridione d'Italia.

Ci fa piacere capire inoltre che l'inasprimento dei tributi indiretti previsto dalla manovra di finanza pubblica di febbraio abbia creato le condizioni per l'inflazione perchè questa era stata una delle critiche che noi avevamo sollevato su quella manovra. Debbo chiederle però se la politica monetaria condotta dalla Banca d'Italia ha un limite oppure se opera a 360 gradi per rattoppare le malefatte dell'organo politico. Se così fosse, ci troveremmo in una condizione estremamente penosa; al contrario, se così non è, probabilmente il potere decisionale politico può essere corretto *a priori* da un intervento incisivo della Banca d'Italia.

Si è parlato infine di Meridione. Il collega Mattina giustamente ha fatto riferimento ai grossi problemi, mentre io non voglio riprendere gli importantissimi argomenti affrontati dal presidente Dini nel suo intervento all'inaugurazione dell'ultima Fiera del Levante. Egli parlò del costo del lavoro e delle infrastrutture. Io non parlerò nè dell'uno nè delle altre ma, di fronte al Governatore della Banca d'Italia, devo necessariamente soffermarmi sulla differenza tra Nord e Sud dei tassi debitori o, meglio ancora, dei tassi che non sono solo quelli debitori ma anche quelli creditori. Dico subito che non accetto la giustificazione secondo cui la differenza tra i tassi debitori sia dovuta al numero o all'influenza maggiore delle sofferenze perchè ritengo che quando una banca attribuisce il merito creditizio in maniera corretta non c'è Nord o Sud che tenga. Comunque, se questa poteva essere una giustificazione, essa non può essere valida per i tassi creditori perchè in tale ambito non vi è assolutamente rischio e anzi proprio al Sud è maggiore la propensione al risparmio.

FAZIO. Per quanto riguarda la politica monetaria, mi pare di aver detto che ha notevole efficacia nel frenare l'inflazione; tuttavia, se le altre politiche non assumono orientamenti coerenti (ad esempio, politiche di bilancio diretto ad assicurare un andamento favorevole della finanza pubblica) si creano altri tipi di problemi. Confido che tali problematiche vengano recepite dal Parlamento. Lei, senatore Curto, mi ha ringraziato; io ringrazio tutti voi, confidando che riuscirete a rafforzare la manovra di bilancio.

Per quanto riguarda la differenziazione dei tassi, mi sono trattenuto a lungo su questo discorso che è molto ampio.

CURTO. Le sofferenze attengono al merito delle dismissioni?

FAZIO. Quando una società di assicurazioni accetta di garantire prestazioni sanitarie a una popolazione ove il numero dei malati è elevato, lo stato di salute carente non potrà che riflettersi sul premio richiesto. Con riferimento ai tassi praticati delle banche, lei ha citato quelli sui crediti, ma non quelli sui depositi: per quanto concerne questi ultimi, il divario che si riscontra rispetto al Nord dipende dalla mancanza di concorrenza. Il discorso è comunque complesso e vi invito ad una analisi più approfondita da fare in altra sede, in altra occasione. Dobbiamo prevedere anche qualche intervento che comunque non può essere di tipo amministrativo.

Gran parte dei problemi del sistema bancario del Mezzogiorno riguardano l'economia meridionale. I tre quarti dei problemi del credito del Mezzogiorno sono problemi dell'economia e delle imprese del Mezzogiorno stesso. La ripresa delle esportazioni e della produzione industriale è stata fortissima per tutto il 1994 e la crescita è stata del 2,2, ma partiva da zero. Nel primo trimestre del 1994 si situava ancora sotto la media del precedente anno, poi ci sono stati i primi segnali di ripresa. L'espansione è stata fortissima tant'è che pubblicamente ho espresso la mia preoccupazione per la sua intensità. Ho anche sottolineato la forte accelerazione dei prezzi nei primi mesi dell'anno. Vorrei anche far presente che al momento attuale la forte crescita delle esportazioni e degli investimenti sta ampliando il divario esistente fra il Nord ed il Sud del paese. L'espansione della produzione e degli investimenti è concentrata per l'85 per cento nel Centro-Nord, proprio a causa delle carenze strutturali di alcune aree del paese. Mi dichiaro comunque disponibile ad approfondire questi aspetti, effettuando un'audizione specificamente riservata ad essi.

CURTO. Prego il presidente Boroli di cogliere subito l'invito del Governatore della Banca d'Italia per effettuare una audizione specificamente riservata a questi aspetti.

FAZIO. Un altro dato che varie volte ho rilevato nella relazione, ed è un documento facilmente accessibile, riguarda il tasso di disoccupazione che in Italia è dell'11,5 per cento con forti differenziazioni tra Nord e Sud. È cosa diversa da quello degli altri paesi ove a prescindere dalla sua rilevanza presenta valori non molto dissimili nelle varie aree. Nel nostro paese l'elevata disoccupazione non può essere ridotta sospin-

gendo la congiuntura. Infatti in tale ipotesi operando in questo modo avremmo inflazione ma una crescita limitata dell'occupazione nel Sud. Il discorso va affrontato in concomitanza con altre politiche.

Per quanto riguarda il costo del lavoro, nelle imprese in particolare dei settori esportatori - ed insisto molto su questo nella relazione del 31 maggio - l'ampliamento del margine è molto forte. Il costo del lavoro sta rafforzando il paese e sta favorendo la crescita dell'attivo della bilancia dei pagamenti correnti; ciò è molto importante. Personalmente, ho analizzato questi dati in maniera molto dettagliata.

FLORESTA. Signor Presidente, signor Governatore, è sempre un piacere sentirla perchè lei con grande schiettezza riesce a dare una risposta a tutte le nostre domande, anche se già molte le si ottiene leggendo il documento.

Le rivolgerò una domanda alla quale spero che lei risponda con schiettezza. Lei ha affermato che molte voci della manovra sulle entrate sono aleatorie. Si è riferito, ad esempio, ai 4.000 miliardi per la definizione di una nuova metodologia di accertamento induttivo nella tassazione dei redditi o ai 2.200 miliardi per l'introduzione di nuove forme di lotteria e il potenziamento della rete di vendita. Per inciso, vorrei fare una osservazione. Anche se c'è richiesta, può darsi che chi gioca a scassaquindici potrebbe non giocare poi alla lotteria di Capodanno.

Gli interventi sul fronte della spesa altro non sono che tagli episodici e non strutturali. C'è una totale mancanza di federalismo fiscale, con buona pace dei nostri amici della Lega. Si tenta di dire che c'è il federalismo fiscale, ma così non è.

Come considerazione finale, ritengo che una legge finanziaria da 32.500 miliardi, di cui 18.500 di entrate e 14.000 di tagli (quindi non più un *fifty-fifty* ma con una maggiore pressione fiscale), con altri circa 5.200 miliardi da sottoscrivere oggi, se si intende votare questa manovra di bilancio, più un ipotizzabile 50 per cento derivante dalla manovrina di aprile che lei: già ipotizza (e, se la ipotizza lei, figuriamoci se non la si farà), sia rigidissima, ma episodica, preoccupante, insostenibile, qualora non si raggiungessero gli obiettivi che lei ricordava, tenendo conto degli indici che abbiamo oggi sull'inflazione, sui tassi di cambio e su altro.

Il Mezzogiorno non risulta certamente privilegiato. C'è inoltre la proposta di una trattenuta sulla benzina per le isole ma non credo che sia sostenibile in quanto ad esempio la Sicilia e la Sardegna sono isole terminali.

In conclusione, signor Governatore: lei voterebbe una simile manovra fiscale?

FAZIO. Ho già dato una risposta molto analitica nella relazione, alla quale rinvio. Ritengo che siano necessari provvedimenti strutturali e, come ho detto anche in altre occasioni, le mie proposte riguardano sia interventi dal lato della spesa, sia del lato delle entrate; su questo versante occorre in particolare perseguire la riduzione dell'evasione e dell'elusione fiscali, che hanno aspetti limitati sui prezzi e consentono una maggiore giustizia fiscale. Sono problemi gravissimi, da affrontare con provvedimenti adeguati, ho già risposto in tal senso alla domanda rivoltami dall'onorevole Mattina. Da alcuni anni, infatti, non faccio che

insistere in questa direzione. Credo che certi interventi vadano sostenuti e rafforzati.

SACERDOTI. Signor Governatore, vorrei ancora soffermarmi su alcuni elementi che lei ha sottolineato e prenderò spunto dai dati contenuti nella sua relazione.

Sono molto contento della sua richiesta di collaborazione. Chiedendoci collaborazione, sicuramente lei vuole anche darcela e questo dovrebbe essere il rapporto esatto tra i parlamentari che sono chiamati a votare, non senza difficoltà, la legge finanziaria, con tutti i problemi gravi che in questo momento comporta, e la Banca d'Italia.

Quindi è difficile per un parlamentare come me – come diceva l'onorevole Floresta – accettare qualcosa che sicuramente non può soddisfare appieno. Questo però è frutto del passato e credo che la fotografia che lei ci ha fornito sia abbastanza esatta e importante per capire cosa ci sia da fare.

Parto allora dal presupposto che, se ci deve essere collaborazione, credo vi debba essere da parte di tutti, e che quindi il sacrificio per i parlamentari sia quello di predisporre una manovra finanziaria severa nei limiti delle condizioni del paese; mentre gli economisti lavorano a tavolino, il parlamentare deve rendere conto di quello che fa e confrontarsi con alcuni problemi sociali piuttosto grandi sotto il profilo della garanzia e dell'uguaglianza. Si parla di una Europa a due velocità, ma noi dobbiamo fare i conti con un'Italia a due velocità, e dobbiamo quindi capire che cosa è successo. Negli ultimi tre anni abbiamo innescato un circolo virtuoso, che ha consentito di ridurre in misura marginale il debito pubblico sul prodotto interno lordo: si parla infatti di una riduzione dal 124 al 122 per cento. Il fatto però che non peggiori è già qualcosa, e di questo dobbiamo prendere atto. Quindi, si sta migliorando la situazione dei conti pubblici.

Vi è poi un secondo dato molto più rilevante che è l'avanzo primario.

Probabilmente nel 1993 non ci sarà quasi stato – ma potrei sbagliare – mentre poi lei ci dice che da 17.600 miliardi nel 1994 si prevede di passare a 60.000 miliardi, quindi con un avanzo notevolissimo.

Vediamo allora che tutti i conti pubblici, su cui si innesta il discorso dei tassi, stanno migliorando in modo sensibile in un momento in cui non possiamo chiedere troppi sacrifici e quindi dobbiamo gestire la situazione. Lei ci ha riferito che soltanto nel 1995 i tassi sono saliti di un punto e mezzo, ma mi sembra di ricordare che nel 1994 erano saliti di due punti.

PRESIDENTE. No, non è così.

SACERDOTI. Mi ricordo, signor Governatore, che lei fece una politica molto coraggiosa, portando il tasso di sconto al 7 per cento. All'epoca mi sgridò, ma se partiamo dal 7 per cento, livello cui lei aveva portato il tasso di sconto, mentre oggi si parla del 10,50 per cento, vuol dire che facciamo riferimento ad una percentuale del 3,5 per cento di aumento che, sul 7 per cento originario, corrisponde al 50 per cento di aumento, di fronte ad una situazione di conti pubblici che migliorano e,

quindi, di maggiore credibilità all'estero. Voglio allora dire che innanzitutto non sono convinto che i tassi di interesse abbiano un'influenza sul mercato dei cambi, i quali si muovono più sulle aspettative che un paese determina. Uno o due punti nei tassi di interesse non creano credibilità nella moneta. Sappiamo peraltro che operano enormi masse speculative, che la fanno da padroni e che ormai nell'ambito del G7 questa realtà di fatto è stata chiarita. Anche le grandi banche americane, tedesche e giapponesi hanno realizzato di non poter intervenire in questo ambito.

Noi quindi ci muoviamo sui conti pubblici. Abbiamo già detto che l'Italia registra una strana situazione rispetto agli altri paesi perchè, di fronte ad un enorme debito pubblico, presenta anche un notevole risparmio privato. Praticamente, il privato è virtuoso mentre il pubblico non lo è. Invece, sul fronte dei tassi ci si continua a comportare in modo tale che questo squilibrio si scarichi sui privati. In pratica, diamo ai privati una finta ricchezza e poi li costringiamo a pagare. Il mondo produttivo è in difficoltà ed è diviso in due parti nel paese, con grosse disuguaglianze.

Credo allora che uno dei punti con cui potremmo riequilibrare il discorso che riguarda la popolazione, soprattutto quella che ha gestito denaro non attivo, sia l'ipotesi di incidere con coraggio sui tassi di interesse, come chiede la Confindustria e come si sta orientando a pensare ormai una certa linea di economisti. Sicuramente, trovare su questo fronte il punto di equilibrio rappresenta la parte più difficile del suo mestiere, dottor Fazio, perchè occorre sempre capire qual è il punto di rottura da cui poi può ripartire l'inflazione e quindi giocare continuamente su questo limite. Credo però che il tasso di interesse del 10,50 per cento rappresenti veramente un grosso problema per il paese. Capisco la prudenza e l'attenzione che ha da sempre la Banca d'Italia a questi aspetti, però credo che di fronte ai nuovi conti bisognerebbe essere pronti a cogliere l'occasione per riabbassare i tassi e quindi consentire un avanzo primario che possa favorire l'avanzo generale.

FAZIO. Nei dati da lei citati vi è un errore perchè, da quando sono Governatore della Banca d'Italia, ho provveduto io a disporre per tre volte la diminuzione del tasso di sconto. Successivamente, siccome la situazione dell'inflazione si è fatta tesa, non ho potuto più procedere in questa direzione. Inoltre, ho anche detto che i tassi che paga il tesoro sono quelli di mercato. Quando nel maggio 1994 fissai i tassi di sconto al 7 per cento, sull'onda di un andamento generale dei mercati, dopo due mesi si registrò un aumento dei tassi di mercato che ha portato quelli a lungo termine all'11,50 per cento. La discesa registrata negli ultimi mesi dei tassi dei titoli a lungo termine è dipesa dal miglioramento dalle aspettative di inflazione e non da quello che fa la Banca d'Italia. Io posso controllare i tassi dei titoli a tre mesi, forse di quelli a un anno, ma non posso certo influenzare i tassi dei titoli a dieci anni. In questo momento la politica contro l'inflazione e la politica finanziaria sul debito pubblico dovrebbero, anche in funzione diretta con l'operato della Banca centrale, far abbassare i tassi dei titoli a lungo termine; l'unico modo di conseguire l'obiettivo indicato è questo.

SACERDOTI. Mi sembra però che, per quanto riguarda i tassi di cambio a livello generale, gli ultimi dati Istat sull'inflazione facciano prevedere un tendenziale miglioramento.

FAZIO. Questo lo lasci decidere a me!

SACERDOTI. È sicuramente nei suoi compiti.

FAZIO. Io la invito a considerare, a seguito della politica fatta, cosa è successo al cambio della lira.

SACERDOTI. Credo siano molti gli elementi che vi hanno influito.

FAZIO. Sicuramente c'è anche la politica.

ZACCAGNA. Dottor Fazio, cercherò di essere il più sintetico possibile. In primo luogo, ci sono state voci alternanti sulla problematica delle riserve della Banca d'Italia, in questi ultimi mesi sono corse voci strane e vorrei da lei delle delucidazioni.

La seconda domanda riguarda un altro aspetto. Numerose volte in Commissione alcuni Gruppi hanno proposto per vari motivi l'aumento del tasso sui titoli pubblici, portandolo dal 12,5 al 30 per cento. Vorrei sapere da lei che conseguenze avrebbe questo, sia dal punto di vista delle entrate, sia dal punto di vista generale.

Alla fine della sua relazione lei ha poi detto che dopo la verifica si dovrebbero avere dei risultati. In termini chiari si parla di circa 10-12.000 miliardi. Il discorso comunque è questo: il concordato fiscale poneva come obiettivo un gettito totale di 11.500 miliardi. Una volta visto, però, il probabile gettito di tale concordato si potrebbe arrivare ad una manovra. Gradirei una spiegazione da lei.

FAZIO. Mi pare di aver dato la spiegazione e questo dato riguarda il 1996. Se il risultato del concordato fiscale sarà positivo, ciò potrà migliorare la situazione; il concordato fiscale si riferisce solo ad alcuni anni e può essere ripetuto. L'andamento dei dati relativi al concordato fiscale dà dei risultati per il 1995 che poi possono essere in qualche modo utili o accumulati per il 1996, ma non è l'unico aspetto rilevante. Vi sono altre incertezze, chiaramente indicate nella mia relazione.

ZACCAGNA. Quindi la probabile manovra finanziaria non dipende solo dal gettito del concordato fiscale.

FAZIO. No, mi pare che questo sia chiaro: aspettiamo tre mesi, cercheremo di capire meglio la situazione. Mi auguro comunque che tale manovra non sia necessaria.

Per quanto concerne le riserve della Banca d'Italia, queste sono pubblicate regolarmente. Si tratta di riserve di valuta non abbondantissime perchè furono parzialmente utilizzate nel 1992, anche se poi sono state ricostituite in parte attraverso prestiti. Certamente non ne abbiamo quanto ne hanno i giapponesi o i tedeschi, e anche questo elemento ci induce alla prudenza. Tali riserve vengono usate con molta parsimonia,

mi creda, solo quando è assolutamente necessario. Qualche volta sono state anche aumentate con operazioni d'acquisto.

Vedo in maniera estremamente negativa l'aumento della tassazione sui titoli pubblici: è una partita di giro che in termini di interessi costa molto più di quanto si creda. È solo un'illusione pensare di migliorare la situazione tassando i titoli pubblici. Anzi, se c'è da fare qualcosa è pensare di ridurla perchè così accade in tutti gli altri paesi e noi da una riduzione possiamo soltanto guadagnarci.

MARINO. Signor Governatore, vorrei soffermarmi su un argomento oggetto di discussione al Senato, vale a dire sulle privatizzazioni. Circa il rapporto tra debito pubblico e PIL, lei dice che il risultato eventualmente positivo è subordinato a due condizioni: oltre che al rispetto dei limiti di fabbisogno, a una piena realizzazione dei proventi delle dismissioni entro l'ultimo trimestre dell'anno. Lei sa meglio di me che per la prima *tranche* IMI e INA hanno dato 5.700 miliardi che dovevano andare al fondo ammortamento titoli, ma, nonostante queste somme siano state contabilizzate da un anno, non è stato acquistato un solo titolo del debito pubblico. Quindi non c'era alcuna fretta di dismettere anche la seconda *tranche* dell'INA.

Lei sa pure che nel corso di quest'anno, con un decreto-legge, il Governo ha dirottato gli utili e i dividendi delle società per azioni nate dagli enti di gestione al bilancio, quindi al fabbisogno e non più all'indebitamento. Ora, solo per l'ENI, che ha realizzato nel 1994 più di 3.000 miliardi (cito solo l'ENI, e il tesoro è il più grande azionista dell'ente in questo momento), assumiamo nel bilancio corrente circa 800-900 miliardi di utili e di dividendi che dovevano andare al fondo ammortamento titoli. Quindi allo stato attuale non c'è alcun titolo del debito pubblico acquistato attraverso le cosiddette dismissioni.

Lo stesso Governo dice che ormai si privatizza per acquisire credibilità (si è quindi dimenticato dell'indebitamento). Allora la domanda è la seguente: l'assunto della Banca d'Italia, da me non condiviso, che tutto dipenderebbe dalla piena realizzazione delle dismissioni, non le sembra un po' gratuito?

FAZIO. Non è un assunto della Banca d'Italia ma è la ripetizione fedele di quanto sta scritto nel piano del Governo. Comunque, se pure mancassero i 10.000 miliardi derivanti dalle privatizzazioni, il debito non si abbasserebbe dello 0,5 per cento.

MARINO. Lei lo sa che non è stato acquistato alcun titolo del debito pubblico?

FAZIO. Il debito pubblico non si riduce con le privatizzazioni ma con altro. Comunque abbiamo riportato solo quello che è scritto nel piano del Governo.

TAMPONI. Signor Governatore, nelle sue conclusioni mi è sfuggita una valutazione positiva del fatto che con questa finanziaria il processo di concreto avvicinamento all'Europa può dirsi raggiungibile, non dico compiuto. A tale riguardo vorrei sapere se la divaricazione di visione tra

Governo e Banca d'Italia sul rientro della lira nello SME potrà avere conseguenze sui mercati interni e internazionali.

Mi pare poi che la stessa finanziaria affronti poco la questione del credito; nella manovra non si cita mai il credito mentre si riferisce sempre alla politica monetaria.

Lei ha citato il debito pubblico e il debito familiare; quest'ultimo è una variante che ci deve rendere in qualche modo soddisfatti, ci deve porre in una condizione di ottimismo. Si tratta di un elemento che non rientra mai alle considerazioni generali, mentre dobbiamo far sapere agli italiani che l'Italia, di fronte all'enorme debito pubblico che tutti conosciamo, ha anche un debito familiare dalle dimensioni molto più ridotte.

Non ha però citato il debito delle imprese, che mi sembra sia la terza componente del debito pubblico. Al riguardo vorrei acquisire elementi ulteriori perchè attualmente vi sono sofferenze bancarie per circa 100.000 miliardi. Se possibile, vorrei sapere dove sono ubicate tali sofferenze visto che c'è una polemica sulla forbice tra gli interessi del Nord e del Sud; vorrei sapere anche come la Banca d'Italia pensa di sistemare queste poste che secondo molti sono irreversibili e che stanno portando il sistema bancario italiano a cambiare necessariamente la propria destinazione verso il sistema cosiddetto tedesco.

Infine in questo complesso di argomenti rientra anche il problema delle Fondazioni. Di chi è il patrimonio delle Fondazioni bancarie? È ancora compatibile in un sistema economico-finanziario come quello italiano che tali Fondazioni continuino ad essere erogatrici di assistenza vecchia maniera quando quegli utili potrebbero essere messi a disposizione dei tassi di interesse a favore delle imprese?

FAZIO. Sono anni che nelle mie relazioni faccio riferimento al debito delle famiglie; anzi, tutti i miei colleghi all'estero sono seccati di sentirsi dire che le famiglie italiane non hanno debiti.

Il rapporto tra le sofferenze bancarie, valutate intorno al 6 o al 7 per cento dei crediti bancari, e l'ammontare complessivo del debito esistente in Italia è in linea con quello di altri paesi. Come lei anch'io leggo i giornali e ho potuto apprendere cosa è successo ad alcune banche giapponesi, cosa è successo ad alcune banche spagnole. Sa che il salvataggio del *Credit Lyonnais* costa 15.000 miliardi?

TAMPONI. In questo caso mal comune non è mezzo gaudio.

FAZIO. Non è comune. Grazie a Dio abbiamo i problemi propri di una fase di passaggio internazionale che ha fatto vittime illustri (non sto qui a ricordare i problemi delle casse di risparmio americane o quelli del sistema svedese). Come si risolveranno? Si rifletteranno probabilmente in un aumento medio del 10 per cento del costo del credito. Si tratta comunque di un discorso che ho affrontato in varie occasioni distinte per banca o per regione. I dati vengono pubblicati e la situazione è sotto gli occhi di tutti. Tenga presente però che non tutte le sofferenze si traducono in perdite. Solo il 40-50 per cento di esse dà luogo a perdite effettive; va inoltre considerato che

il rapporto tra le perdite previste e il patrimonio di tutte le banche, salvo alcuni casi, è abbastanza tranquillizzante.

Per quanto concerne le Fondazioni bancarie, credo di aver risposto nella relazione dicendo che vanno privatizzate stimolando genuino risparmio.

TAMPONI. Concorda con la circolare del presidente Dini?

FAZIO. Sostanzialmente sì, le privatizzazioni vanno fatte con prudenza e in modo graduale. Il problema grave è se si comprano le banche con i crediti di altre banche. È una tematica da approfondire.

CARPENEDO. Vorrei rivolgerle, signor Governatore, alcune domande. Il differenziale tra il saldo netto da finanziare e il fabbisogno di cassa, nella sua evoluzione nel tempo, sta crescendo. Vorrei sapere se lei ritiene, attraverso un provvedimento simile ad altri che abbiamo assunto negli ultimi anni, di non utilizzare tutti gli stanziamenti previsti nel bilancio di competenza e vorrei un suo commento circa questa evoluzione.

La seconda domanda è collegata alla prima. La nostra attenzione in questo momento è focalizzata al rispetto dei parametri di Maastricht, in particolare al rapporto fra il *deficit* e il prodotto interno lordo, non fra il debito ed il prodotto interno lordo, come lei pessimisticamente l'ultima volta che ci siamo incontrati mi aveva fatto osservare. Naturalmente, il fabbisogno di cassa ci deve consentire di arrivare a quel famoso 3 per cento di avanzo primario. Tuttavia, negli articoli 1 e 2 della legge finanziaria, si autorizza un bilancio di competenza, non un bilancio di cassa. Pertanto, l'autorizzazione del Parlamento al Governo riguarda la competenza mentre agli effetti pratici la manovra che ci interessa è quella di cassa. Vorrei un suo commento anche su tale situazione.

FAZIO. Senatore Carpenedo, le sue domande mi conducono su un terreno procedurale sul quale non credo di essere in grado di rispondere. Sarebbe più opportuno ascoltare in proposito altri interlocutori istituzionali, come ad esempio il Ragioniere generale dello Stato o i rappresentanti della Corte dei conti.

Certamente, nell'immediato quello che alla Banca d'Italia interessa sono i movimenti di cassa; l'interesse per la competenza è più limitato; la competenza si riflette sulla cassa con sfasamenti temporali che in alcuni casi possono essere rilevanti. Alcuni aumenti di spesa previsti, come quelli per la famiglia, per l'occupazione o per il Mezzogiorno avranno riflessi di rilievo solamente nei prossimi anni. Non ritengo comunque di avere la competenza tecnica per rispondere in maniera dettagliata alla sua domanda.

VALENSISE. Vorrei conoscere dalla sua competenza, signor Governatore, una valutazione su alcuni passaggi della sua relazione, relativi alle manovre sulle entrate e sulle spese.

Ella non ha potuto considerare alcuna entrata dalla manovra relativa alle privatizzazioni, nè alcuna entrata sul versante del realizzo del patrimonio immobiliare degli enti di previdenza. Abbiamo approvato in

Parlamento, con il nostro voto non favorevole, una riforma pensionistica ed è viva la discussione sulla possibilità di introdurre nel mercato, nel prossimo triennio, tale patrimonio immobiliare, che pare ammonti a qualche centinaia di migliaia di miliardi. Sul versante degli interventi sulle spese, lei giustamente registra, secondo i dati forniti dal Governo, 5.000 miliardi di tagli nel settore previdenziale.

Vorrei una sua valutazione sui motivi per cui nella manovra di bilancio non vengono previsti gli introiti derivanti dalle privatizzazioni (che dovrebbero essere previsti perchè le privatizzazioni sono ormai realizzabili), e dal realizzo del patrimonio immobiliare degli enti di previdenza. C'è un silenzio assoluto su entrambi questi aspetti, il secondo dei quali riguarda, lo ricordo, una prescrizione normativa di recente approvata dal Parlamento.

A fronte dei sacrifici che a tutti si impongono, come viene valutata dal Governatore della Banca d'Italia questa situazione di fatto che dovrebbe essere ben nota al Governo, ma che il Governo non sottolinea adeguatamente?

FAZIO. Mi sono limitato a commentare le cose che sono state fatte. Le privatizzazioni sono annunciate, me le aspetto.

VALENSISE. Lei è un combattente di prima linea sul versante della tenuta della moneta, dei cambi e quant'altro. Ci sono beni reali, nel senso tecnico e giuridico, nella disponibilità del Governo e il Governo non ne fa cenno nella manovra finanziaria. È un fatto curioso, che va rilevato.

FAZIO. Il problema del debito pubblico è di dimensioni tali da non consentire di risolverlo con le privatizzazioni o con le dismissioni patrimoniali che concernono solo alcune decine di migliaia di miliardi. Ricordo che 10.000 miliardi non rappresentano che lo 0,5 per cento di quella immensa cifra del debito pubblico che ammonta a circa 2 milioni di miliardi.

VALENSISE. Mi limitavo ad esprimere la mia meraviglia ad una persona che in prima linea è impegnata a mantenere la sopportabilità dei cambi. Il silenzio del Governo nei confronti di notevoli risorse di natura reale non può essere ignorato.

FAZIO. I problemi si risolvono con le entrate. Le spese di un anno ammontano a 950.000 miliardi mentre le entrate di un anno sono di 800.000 miliardi. Di fronte a queste cifre, i 10.000 miliardi delle privatizzazioni - che sono importanti invece per la buona gestione dell'apparato produttivo - quasi spariscono. Comunque, non penso che in questa sede dobbiamo parlare di tutto.

GRILLO. Signor Governatore, mi pongo l'obiettivo di dare un contributo per rendere la manovra più rigorosa; a tal fine dobbiamo o aumentare le entrate o ridurre le spese. Lei dice che è sempre più difficile operare dei tagli ma in giro c'è molta confusione. Prima ancora che il testo della legge finanziaria venisse distribuito, la stampa ha iniziato

una campagna inaudita enfatizzando alcune questioni in maniera sproporzionata.

Nonostante la confusione, è arrivato da lei il seguente messaggio. Data l'aleatorietà di alcune proposte, è prevedibile, non cambiando questa impostazione, che a fine anno si debba prevedere una ulteriore manovra.

Mi pongo allora il problema di come possiamo cambiare alcune poste. Durante l'esame della riforma delle pensioni un po' lo abbiamo fatto; gli stipendi non li possiamo modificare; per quanto riguarda gli acquisti di beni e servizi, tutte le pubbliche amministrazioni si lamentano; il settore della sanità lo stiamo tartassando da anni. C'è invece un capitolo su cui io vorrei avere dei chiarimenti e conoscere la sua opinione perchè - sono onesto - non ho capito bene un passaggio della sua relazione in materia di finanza derivata, cioè di competenza di enti locali e regioni. Cominciamo allora a parlare dei comuni; d'altronde, abbiamo visto anche che, quando si muovono i sindaci di grandi comuni, tutti li stanno ad ascoltare e a chiedersi cosa succede. I comuni l'anno scorso hanno ricevuto circa 15-16.000 miliardi; aspettandosi un incremento pari all'inflazione programmata, essi speravano di ricevere il 3,5 per cento in più, cioè 950 miliardi in più. Il disegno di legge finanziaria proposto assegna invece 450 miliardi in più, cioè l'1,6 anzichè il 3,5 per cento. Lo stesso disegno di legge prevede però che i comuni possano vendere le aree su cui è stata organizzata l'edilizia sovvenzionata (vendendo tutto si possono ricavare 1.000 miliardi) e alzare gli estimi fino al 10 per cento (incassando in tal modo 1.500 miliardi). Quindi, a fronte di un taglio di 450 miliardi, vi è un possibile incasso di 2.500 miliardi.

Da vent'anni stiamo faticosamente portando avanti il discorso dell'autonomia impositiva ed ora, per una cosa a mio giudizio assai modesta, tutti hanno cominciato ad urlare dicendo che ci troviamo di fronte ad un atteggiamento di violenza. L'equivoco è ancora maggiore per le regioni. Infatti, il disegno di legge finanziaria garantisce alle regioni, signor Governatore, gli stessi trasferimenti maturati lo scorso anno. La storia del tributo regionale sulla benzina secondo me è un fatto innovativo, perchè sappiamo tutti che in materia di federalismo, senza modificare la Costituzione e fintanto che lo Stato centrale dovrà far fronte al pagamento del debito di milioni di miliardi, non è possibile trasferire certi tributi, e quindi dovremmo - come dicono tutti gli studiosi di federalismo - pensare alla casa e all'automobile e non ad altri tipi di imposte.

Con i provvedimenti finanziari di quest'anno si prevedono questi tributi in modo che le regioni ottengano lo stesso gettito (senza quindi aumentare il prezzo della benzina, perchè questa è una facoltà lasciata alle regioni). Vi è inoltre in più un fatto clamoroso: per la prima volta le regioni, che giustamente nel passato si sono sempre lamentate dei vincoli di destinazione dei 12.000 miliardi previsti, avranno la libertà di impiegare tale cifra nel modo desiderato, perchè lo Stato con il disegno di legge finanziaria presentato elimina il vincolo previsto, concedendo autonomia alle regioni così come l'ha concessa ai comuni.

Su questo punto vorrei quindi capire qualcosa di più perchè, rileggendo il testo della sua relazione, mi sembra di cogliere una critica che va in controtendenza. Infatti, non si è realizzato un taglio vero. Lo si è

fatto tutti gli anni, stimolando i comuni, e più di mille di essi registrano un avanzo di amministrazione. È però immaginabile, come ha detto il sindaco di Roma, che in un'azienda che conta 30.000 lavoratori si possa realizzare ancora qualche economia. Se infatti, per pochi miliardi, bisogna immaginare di dover subito aumentare le *tranches*, tutto diventa un gioco molto faticoso.

FAZIO. Senatore Grillo, ho scritto nella mia relazione: «Per quanto riguarda la spesa, alla decurtazione delle assegnazioni in favore degli enti decentrati (5.000 miliardi circa) potrebbe corrispondere la formazione di debiti con le aziende di credito o con i fornitori; pertanto il rispetto dei limiti finanziari posti al fabbisogno sarebbe soltanto formale». Più avanti ho poi scritto: «Per l'efficacia dei tagli agli stanziamenti di bilancio, occorrerà probabilmente adottare, a livello centrale e locale, norme dirette a modificare la legislazione e la prassi che definiscono il livello dei servizi e delle prestazioni da rendere alla collettività». Lei concorda con questo?

GRILLO. Io concordo ad una condizione, e questo deve essere chiaro. Credo che l'ente decentrato, per far quadrare i propri conti, può aumentare le tasse, ridurre le spese o fare debiti. Io sostengo che deve ridurre le spese. Però, leggendo un passo precedente della sua relazione (a pagina 14), mi sembrava di aver letto qualcosa di diverso.

FAZIO. Ho detto che le assegnazioni vanno tramutate in cose strutturali.

GRILLO. Le ho chiesto questo chiarimento perchè l'enfaticizzazione che la grande stampa ha realizzato su questo discorso rappresenta una violenza alla verità. Vedremo cosa faranno i sindaci, perchè poi i 400 miliardi sono niente rispetto a 20 anni di trasferimenti.

FAZIO. Ho trattato con grande cautela tutti i settori: laddove non ho competenza specifica, non mi avventuro in risposte. Su questo siete voi a dover lavorare!

GRILLO. Vedrà che faremo la nostra parte, in coerenza con una politica di rigore. Il rigore lo devono realizzare lo Stato, le regioni ed i comuni, perchè se lo deve fare solo lo Stato non siamo più d'accordo. In questi anni lo ha fatto più lo Stato che gli enti decentrati di spesa.

Avrei poi una seconda considerazione da fare. Più avanti nella sua relazione lei registra l'accantonamento del contratto del pubblico impiego. E qui entriamo in un terreno minato. Le forze politiche si sono già espresse, e io so per certo di essere tra i pochissimi che hanno ancora dubbi, però debbo porli per dovere di coerenza. Noi abbiamo fatto delle battaglie storiche e vi sono stati nel paese scontri inauditi per eliminare la scala mobile, perchè negli anni passati avevamo capito che la forte indicizzazione avrebbe portato il paese alla rovina. Ci sono stati *referendum*, battaglie, scioperi e aspri contrasti, e siamo arrivati ad una politica dei redditi che ha dato certi risultati.

Lo scorso anno e due anni fa abbiamo avviato una cosa importante, cioè la privatizzazione del pubblico impiego, per cui l'agenzia ARAN deve contrattualizzare il contratto. Adesso - interpreto io - sulla spinta delle organizzazioni sindacali questo Governo fa una grossa concessione, secondo me al di là del dovuto, perchè opera uno stanziamento in cui inserisce il costo prevedibile del contratto, l'inflazione programmata (e questo tutto sommato ritengo sia anche nello spirito dell'accordo del luglio 1993, anche se personalmente non lo avrei fatto, ma avrei piuttosto previsto una variazione di bilancio successiva, a gennaio o febbraio) e - il che mi rende veramente critico - addirittura il riconoscimento dell'inflazione reale e gli effetti di possibile trascinarsi di questo gesto. Ciò vuol dire allora (lo dico qui e non lo ripeterò fuori) che noi abbiamo fatto una battaglia storica per sconfiggere la scala mobile e tutti i parametri, ma qui c'è il rischio che poi rientri una cosa che noi avevamo eliminato.

FAZIO. Ho ritenuto di non dover commentare l'argomento, perchè si tratta di una posta che sta nell'ambito tendenziale, però mi sembra di capire che quella appostazione riconosce circa la metà della differenza tra azione effettiva e programmata per l'anno 1995 o gli anni precedenti, e poi credo che riconosca il tasso programmato. Questo mi è sembrato di capire.

CHERCHI. Esatto, è proprio così: non è che si recupera il potere d'acquisto!

FAZIO. Ciò detto, comunque, non vorrei rispondere in merito perchè lo dovete chiedere a chi lo ha previsto.

LIOTTA. Signor Governatore, le chiederò un chiarimento su un qualcosa cui lei poco fa ha fatto cenno. Mi riferisco alla parte del Documento di programmazione economico-finanziaria, che poi viene travasata anche nel disegno di legge finanziaria, laddove si parla del rientro nello SME. Il Documento dice questo: «A suggerire l'opportunità di un rientro non sono solo gli adempimenti istituzionali, che prevedono la permanenza nello SME dei paesi membri nei due anni antecedenti il passaggio alla terza fase (unione monetaria), ma anche la convinzione che tale ritorno può contribuire a riportare il cambio della lira e i tassi di interesse verso livelli che meglio degli attuali riflettano la vera situazione del paese».

A questo ha fatto seguito una campagna di stampa tendente a dimostrare e facendo intendere - e in proposito le chiedo un giudizio - che oggi l'Italia potrebbe rientrare nella banda dello SME con una oscillazione del 10-15 per cento. Lei prima ha fatto un riferimento di natura diversa. Vorrei allora che esplicitasse meglio questo chiarimento perchè mi sembra un punto molto importante.

FAZIO. La banda del 15 per cento venne inventata, o più esattamente individuata, nella notte tra il 1° e il 2 agosto 1993 a Bruxelles tra i Governatori, i Ministri finanziari e i direttori generali del tesoro come un'alternativa alla sospensione dello SME *tout court*. Il motivo fu che, se

non ci fosse stata comunque una parità centrale, sarebbe venuta meno una serie di possibilità anche di conteggi pratici, in ogni caso essa sarebbe stata, comunque un punto di riferimento.

I paesi che partecipano all'accordo di cambio potrebbero trovarsi costretti a movimenti delle parità estremamente elevati. Ad esempio, la peseta ha chiesto un riallineamento quando si è discostata dalla parità centrale, mi pare dell'8 per cento. Basandoci sugli attuali rapporti tra le monete e ripristinando un'oscillazione del 15 per cento, correremmo il rischio di tornare al marco valutato a 1.270 lire, cioè a quanto si verificò in un momento in cui il paese fu sull'orlo di una crisi gravissima.

Ha senso stare in un accordo di cambio se l'oscillazione è limitata; a ciò non segue però l'affermazione che, stando nell'accordo di cambio, si migliora il cambio. Se il paese sta nell'accordo di cambio la politica dei tassi deve essere coerente. Ad esempio, nel 1993 la Banca d'Italia ha potuto abbassare i tassi di interesse perchè non eravamo nell'accordo di cambio. In un mio documento, che vi farò pervenire, ho dimostrato che la politica monetaria ha grosse potenzialità, ma se non si attivano altre politiche, si rischia di creare squilibri in altre direzioni.

Possiamo pure pensare di rientrare nel sistema monetario europeo nell'ottica di Maastricht, quella cioè di giungere ad un'unione monetaria, ma la stabilità del cambio richiede pure una adeguata politica finanziaria. Una volta, in questa stessa sede, ho detto di fare attenzione perchè l'abito non fa il monaco: non si può diventare virtuosi solo con l'abito. Che poi il monaco debba avere l'abito è un altro discorso.

Ritorno così al suo intervento, senatore Tamponi: se si deve stare in un accordo di cambio devono esserci le condizioni per farlo. La politica monetaria aiuta a mantenere il cambio, ma se non seguono le altre politiche nascono gli squilibri. Si gira sempre nella stessa direzione.

Naturalmente ho espresso le mie opinioni, ma credo che tutti gli operatori internazionali la pensino nello stesso modo.

LIOTTA. Molti facevano riferimento a un tasso fissato senza tener conto degli altri parametri.

FAZIO. Come si fa a mantenerlo se il suo valore è fissato dai mercati?

PRESIDENTE. Ringrazio il Governatore Fazio per le informazioni sempre molto interessanti e molto approfondite che ci ha offerto nel corso dell'audizione. Questo incontro sarà utile a tutti quanti noi per poter approfondire l'esame della manovra finanziaria.

Audizione dei rappresentanti della Corte dei conti

PRESIDENTE. Do il benvenuto al presidente Carbone e al consigliere Carabba e li ringrazio entrambi per aver accolto il nostro invito. Cedo subito la parola al presidente Carbone.

CARBONE. Signor Presidente, vorrei prima di tutto rivolgere un ringraziamento a lei e alle Commissioni per questo invito che ci dà occa-

sione graditissima di rendere l'avviso della Corte dei conti all'inizio dell'esame dei documenti di bilancio.

Se mi consente, vorrei fare una premessa che si richiama alla vicenda attraversata sin dal momento della loro prima introduzione dai documenti che ancora quest'anno andiamo a valutare. Occorre decifrare la loro istituzionale rilevanza per intendere la valenza e la legittimità dei contenuti ancora quest'anno accolti dal disegno di legge finanziaria e dalla complessiva manovra di bilancio.

Quando, con la riforma del bilancio del 1978, fu compiuto il passo - direi il salto - da una concezione di bilancio formale (che solo accoglieva decisioni di spesa già adottate e le componeva, entro spazi assai limitati, in una mera definizione quantitativa di poste) a una concezione di bilancio come sede e occasione di decisioni complessive ma anche sostanziali di entrata e di spesa e perciò si accedette all'idea della manovra di bilancio come qualcosa che dovesse perseguire equilibri e decisioni di finanza pubblica a valenza annuale e pluriennale, il documento di bilancio fu affiancato dalla legge finanziaria e dai documenti di legislazione sostanziale inerenti alla manovra stessa.

Si affrontò questa esperienza, ma subito ci si avvide che l'occasione privilegiata di adottare in Parlamento decisioni sostanziali di spesa su un percorso garantito e a tempi perciò abbreviati rispetto ad altri itinerari parlamentari poteva essere colta non solo da decisioni inerenti alla manovra di bilancio, ma da quante altre decisioni potessero essere infilate in questo percorso; si poteva così approfittare della manovra per addivenire a decisioni di spesa ad essa affatto estranee.

Sicchè ci si accorse che la legge finanziaria era diventata una legge *omnibus*. Si reagì, e anche la Corte dei conti protestò, contro lo snaturamento della finalizzazione della manovra di bilancio, cioè delle decisioni di finanza pubblica da ritenere inerenti alla manovra. Si addivenne di conseguenza all'idea e prevalse l'orientamento di una legge finanziaria a contenuti obbligati, necessari e sufficienti alla manovra. Si parlò di una legge finanziaria asciutta ed essenziale. Si andò in tale direzione e questa conformazione della manovra fu mantenuta fino a tutti gli anni Ottanta ed oltre.

Ma nei primi anni Novanta, con l'aggravarsi degli squilibri della finanza pubblica, si constatò che le varie manovre, anzichè recuperare sentieri virtuosi e di rientro, poichè ristrette solo nei limiti di interventi quantitativi (un po' meno di spesa, un po' più di entrata) e di decisioni contingenti e di mero contenimento delle pressioni sulla spesa ovvero di inasprimento dell'entrata, coglievano risultati effimeri e contingenti, mentre sfuggiva l'obiettivo del riequilibrio e del rientro.

Si ritenne perciò che la manovra di bilancio dovesse non solo definire quantità, ma aggredire gli automatismi e i meccanismi perversi della spesa, responsabili della lievitazione e della riproduzione di squilibri. Si arrivò, con la legge finanziaria per il 1993, ad introdurre nella manovra tentativi mirati di aggiustamento non solo delle quantità ma dei meccanismi che avevano provocato la lievitazione: la previdenza, la sanità, i trasferimenti, i trasporti, la pubblica amministrazione. Si è quindi intrapresa un'altra strada che si è ritenuta non estranea all'obiettivo di manovra della finanza pubblica: l'introduzione di aggiustamenti sostanziali non dal punto di vista delle quantità ma dei meccanismi.

A questi aggiustamenti la Corte dei conti non ha prestato alcuna resistenza. Ha ritenuto altresì coerente con la finalizzazione di manovra di bilancio l'andare oltre i meri aggiustamenti quantitativi, non per imbarcare improprie decisioni di ulteriore spesa, ma per correggere meccanismi perversi della spesa che provocavano automatismi e lievitazioni.

Riteniamo perciò non contraddittorio con l'atteggiamento che storicamente ha osservato la Corte nei confronti della riforma del bilancio e della legge finanziaria accogliere e legittimare, nella stessa legge finanziaria, interventi e discipline che non si risolvano in mera definizione quantitativa.

Riteniamo che questa manovra di bilancio, sulla quale rendiamo audizione, sia in sequenza ed in coerenza con le leggi finanziarie che dal 1993 hanno assunto questo profilo, questa dimensione e questa finalizzazione. Ciò premetto in quanto in questa legge finanziaria sono inserite norme importanti che positivamente valutiamo, anche nel caso - che, d'altra parte, ha alcuni precedenti - in cui la manovra affida a deleghe legislative gli aggiustamenti, valutando che il medesimo risultato non possa essere perseguito con interventi direttamente disposti, definiti e sanciti dalle norme formulate nella legge finanziaria.

La manovra di politica economica affidata alla decisione di bilancio 1996-1998 (disegno di legge finanziaria e provvedimento collegato) deve essere valutata all'interno del sistema di interventi di riequilibrio aperto dalla legge finanziaria per il 1993. Sotto il profilo dell'impatto macroeconomico gli interventi correttivi già operanti, introdotti negli anni 1993-1995, dovrebbero consentire il conseguimento dell'obiettivo della stabilizzazione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo già nel 1995.

L'impostazione adottata dal Documento di programmazione economico-finanziaria e, conseguentemente, dai disegni di legge finanziaria e collegato assume dimensioni complessive meno ampie di quelle assunte a base delle precedenti decisioni di bilancio (per il 1995 il confronto va fatto tenendo conto dell'intervento ulteriore deciso all'inizio dell'anno).

Questa scelta - che rientra in una sfera di indirizzo politico che la Corte assume come un dato - dovrebbe originare anche dalla constatazione dei ridotti margini quantitativi, sia sul versante dell'entrata che della spesa, di manovre sui grandi aggregati della finanza pubblica già incisi dalle scelte assunte negli anni scorsi. I limiti della manovra così concepita rendono, tuttavia, necessario che le scelte parlamentari non riducano ulteriormente le dimensioni della manovra e che il Governo assicuri un monitoraggio rigoroso dell'impatto effettivo delle misure assunte, in corso d'esercizio, per intervenire, ove necessario, con tempestivi e adeguati interventi correttivi.

Tra le caratteristiche positive poste in rilievo dalla analisi della Corte del ciclo di interventi di riequilibrio avviato dalla decisione di bilancio 1993 è da porre in risalto l'incidenza delle decisioni legislative strutturali, concernenti le tendenze di fondo e gli andamenti di medio periodo dei maggiori comparti della finanza pubblica assunti in materia di previdenza, sanità, pubblico impiego, riforma amministrativa. Queste scelte sono da attribuire soprattutto alla legge n. 421 del 1992 (e ai decreti legislativi che ne attuano i principi), al provvedimento collegato alla finanziaria per il 1994 ed alla riforma del sistema pensionistico.

Una caratteristica importante e positiva del disegno di legge collegato alla finanziaria per il 1996 (ora in esame) è da individuare nella ripresa del cammino della riforma amministrativa, affidato alle norme di delega in materia di ordinamento della Presidenza del Consiglio, di trasferimento di funzioni amministrative alle regioni, di riordinamento dei Ministeri, di disciplina delle autorità indipendenti, di semplificazione dei procedimenti.

Dinanzi al non evitabile restringersi delle possibilità di introdurre – in un quadro di consenso sociale – tagli di spesa o aumenti di entrata di grandi dimensioni, assume una importanza strategica l'insieme di strumenti volti a garantire una efficiente allocazione delle risorse ed un miglioramento della proficuità della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa. Per questo la Corte ha posto l'accento, nei contributi resi alle Camere, sulla priorità della riforma struttura del bilancio. Su questo tema le Sezioni riunite hanno fornito al Senato, nel giugno scorso, un referto specifico.

Nel momento in cui il provvedimento collegato riapre il percorso della «riforma amministrativa», la Corte ritiene di essenziale importanza l'introduzione nello stesso disegno di legge di una norma di delega (o anche di una norma direttamente operante) per la adozione di una struttura di bilancio per funzioni, servizi e programmi. Il legame fra struttura di bilancio, razionalizzazione dei modelli organizzativi e valutazione dei risultati dell'attività amministrativa, in termini di prodotti e servizi resi ai cittadini, costituisce il criterio guida da assumere per rendere effettivo il processo di riforma delle amministrazioni pubbliche.

È questo un motivo sul quale torniamo spesso. Rischio di farlo considerare come una nostra fissazione, ma noi riteniamo che un miglior prodotto della spesa pubblica si ha soltanto se si riesce a collegare la nuova organizzazione della pubblica amministrazione intesa a rendere quel prodotto con una impostazione iniziale del bilancio di previsione che collega l'amministrazione al prodotto stesso, cioè con un bilancio che non sia legato a classificazioni opache, ma a classificazioni che riferiscono lo stanziamento all'obiettivo per il tramite dell'amministrazione, responsabilizzando quest'ultima sull'obiettivo.

In occasione dell'audizione resa nel giugno scorso sul Documento di programmazione economico-finanziaria 1996-1998, la Corte ebbe modo di esprimere alcune prime valutazioni sull'impianto generale e sulle linee di intervento proposte dal Governo per il biennio 1996-1998.

In sintesi, si avanzavano le seguenti principali considerazioni.

Quanto allo scenario macroeconomico, si manifestava perplessità sulle ipotesi relative alla dinamica dell'inflazione, soprattutto per le implicazioni sull'andamento dei tassi d'interesse e, quindi, sul costo del servizio del debito.

Il tasso di inflazione programmato appariva, infatti, poco realistico già per l'anno in corso (4,7 per cento in media annua), mentre assai ambizioso risultava il profilo di discesa nell'arco dell'intero triennio. In coerenza con l'andamento programmato dei prezzi, il Documento di programmazione ipotizzava un graduale arretramento dei tassi di interesse (che per i BOT a dodici mesi, erano previsti pari al 10 per cento a fine 1995 e al 7,5 per cento nel 1998).

Quanto alla manovra correttiva di finanza pubblica – per la quale, come di consueto, il Documento di programmazione economico-finanziaria si limitava a tracciare gli indirizzi generali – la Corte riteneva necessario che la dimensione effettiva degli interventi non scendesse al di sotto del livello indicato dal Governo. E ciò, soprattutto in presenza delle seguenti circostanze:

a) la persistenza di pesanti situazioni debitorie pregresse e di oneri latenti è destinata, comunque, ad incrementare il debito (come, l'esposizione debitoria degli ex enti di gestione, il ripiano dei cronici dissavanzi della sanità e le sentenze della Corte costituzionale in materia di pensioni, eccetera);

b) il sensibile miglioramento dei conti pubblici è da ricondurre anche alla forte diminuzione degli investimenti pubblici registrata negli ultimi anni (nel 1995, anche nell'ipotesi di forte «ripresa delle erogazioni di spesa», essi raggiungeranno soltanto il livello assoluto del 1991); aspetto da considerare con preoccupazione per i riflessi sulla crescita economica ed occupazionale di lungo periodo;

c) la stabilizzazione del rapporto debito-prodotto interno lordo, attesa già per il 1995, non si avrebbe laddove si considerasse lo *stock* di debito pubblico che esclude i crediti di imposta (in tal caso tra il 1994 ed il 1995 il rapporto in questione crescerebbe di 1 punto percentuale – dal 120,7 al 121,7 per cento).

L'andamento dell'economia italiana, ancora più favorevole di quanto inizialmente previsto, e gli effetti delle misure adottate nella prima parte del 1995 hanno consentito una positiva evoluzione degli aggregati di finanza pubblica. Il fabbisogno del settore statale, programmato in 138.600 miliardi, dovrebbe attestarsi a fine 1995 a circa 130 mila miliardi, con un'incidenza sul prodotto interno lordo pari a circa il 7,5 per cento contro il 9,5 per cento del consuntivo 1994. Inoltre, l'avanzo primario, dell'ordine di 60.000 miliardi, si prospetta superiore al 3 per cento del prodotto interno lordo, contro l'1,1 per cento del 1994. Finalmente, pur con le riserve sopra indicate, si dovrebbe raggiungere l'auspicata stabilizzazione del rapporto debito-prodotto interno lordo.

Va, tuttavia, sottolineato che tali positivi risultati si giovano, oltre che del favorevole ciclo economico, di una manovra complessiva per il 1995 della dimensione di ben 70.000 miliardi, dei quali 40.000 attraverso interventi sulle entrate, che hanno concorso a riportare la pressione fiscale verso il livello del 1993.

Alla luce di tali esiti e pur scontando la continuazione della favorevole congiuntura economica, appare indispensabile che gli interventi correttivi per il 1996 – che il Governo propone in dimensioni dimezzate rispetto alla manovra complessiva per l'anno in corso – realizzino per intero i loro effetti.

Ad una analisi approfondita delle singole misure che compongono la manovra di bilancio la Corte dedicherà, come di consueto, un apposito capitolo in sede di Relazione quadrimestrale sulle nuove leggi di spesa, cosa che avverrà realisticamente nei primi mesi del prossimo anno.

In questa sede ci si limita a formulare alcune osservazioni sull'impianto generale e sugli aspetti più rilevanti della manovra.

Rispetto al Documento di programmazione economico-finanziaria 1996-1998, gli interventi correttivi per il 1996, per i quali viene confermata la dimensione complessiva di 32.500 miliardi, prevedono una composizione lievemente diversa, con una accentuazione del peso delle entrate, che dovrebbero incidere per circa 18.000 miliardi, a fronte di riduzioni di spesa per quasi 14.500 miliardi.

Con riguardo alla manovra sulle entrate, tuttavia, va osservato che:

poco meno del 20 per cento è costituito da entrate straordinarie (proroga della patrimoniale sulle imprese);

circa il 30 per cento è affidato a misure ancora da definire e da adottare entro il 31 dicembre, senza che sia previsto un corrispondente fondo negativo cautelativo del persistente equilibrio ove quelle entrate non fossero realizzate, e da conseguire perciò sul fronte di minori spese da realizzare e da autorizzare;

il restante 50 per cento è costituito da entrate di carattere permanente, la cui realizzazione è, tuttavia, segnata da margini di incertezza. Infatti - a parte il potenziamento dell'attività accertatrice (da cui si prevede un gettito di 987 miliardi) - circa un quarto (4.000 miliardi) dei proventi complessivi si riferisce agli introiti attesi dall'accertamento induttivo: introiti che peraltro costituiscono una mera sostituzione di quelli - di pari entità - originariamente iscritti nel bilancio di previsione, come effetto della normativa sul concordato per adesione. Il 12 per cento è infine affidato a misure aleatorie, in quanto connesse a giochi e lotterie.

La Corte, nella Relazione sul rendiconto 1994 e in occasione delle audizioni parlamentari, ha espresso la propria preoccupazione per la battuta d'arresto registrata, nella metà del 1994 e nel primo semestre 1995, nel processo di attuazione della «riforma amministrativa», avviata dalla legge n. 421 del 1992 e dal provvedimento collegato alla finanziaria 1994 (legge n. 537 del 1993).

È da valutare positivamente la scelta - lo ripeto - affidata al provvedimento collegato alla finanziaria 1996, ora in esame, di riprendere il cammino del processo di riordinamento e ammodernamento dell'amministrazione, capace di puntare sulla qualità e sull'effettività del prodotto più che sulla compressione della spesa per l'amministrazione.

Sono, in particolare, da giudicare come rilevanti innovazioni positive l'apertura di un nuovo ciclo di trasferimento di funzioni amministrative alle regioni, ispirato a criteri funzionali, secondo il modello offerto dalla ormai lontana legge n. 382 del 1975; i criteri assunti come guida per il riordinamento della Presidenza del Consiglio, che corrispondono alle valutazioni espresse dalla Corte, con il trasferimento ai Ministeri dei compiti di amministrazione attiva e il potenziamento delle funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente (avevamo in particolare insistito in questa direzione ancora nell'ultima relazione resa a giugno sul rendiconto generale dello Stato per il 1994); le linee guida per il riordino delle autorità indipendenti, da ricondurre, sia pure con modelli diversificati, a principi comuni.

Le norme sul Governo, con il riordinamento, la soppressione o fusione di Ministeri, sembrano richiedere una più precisa definizione di criteri e principi direttivi, in parte utilizzando la formulazione della delega recata dall'articolo 1 della legge n. 537 del 1993. Sembra, inoltre, che la fusione fra i Ministeri dei lavori pubblici e dell'ambiente e quella fra i Dicasteri dell'industria e del commercio con l'estero potrebbero essere direttamente disciplinate dalla legge senza rinvio a deleghe ulteriori (ci sarebbero tutti gli ingredienti di formulazione e di definizione normativa).

È preoccupato e negativo il giudizio della Corte sulla nuova disciplina dei controlli interni (articolo 15, comma 11, del collegato). Sottrarre questi nuovi strumenti alla diretta responsabilità del Ministro, per porli alle dipendenze del consiglio di amministrazione (cioè degli stessi direttori generali responsabili della gestione sottoposta a controllo) significa svuotare di ogni potenziale innovativo la riforma.

Qui occorre demistificare una illusione ottica perchè si sta procedendo lungo la via virtuosa di separare l'indirizzo-vigilanza politica del Ministro dalla gestione amministrativa ed economica del bilancio in capo all'amministrazione e alla dirigenza. Sembrerebbe che rimettere la referenza del controllo interno alla dirigenza vada in questa direzione, ma è tutto il contrario perchè la dirigenza ha le sue responsabilità di gestione e il Ministro deve valutare i risultati conseguiti. Quindi è lui che deve conoscere gli esiti del controllo interno, non chi gestisce, cioè la dirigenza e quindi il consiglio di amministrazione. È un capovolgimento che snatura la riforma.

Questo rilievo è tanto più grave perchè la costruzione di controlli interni di gestione, in tutte le amministrazioni pubbliche, costituisce una delle basi del nuovo ordinamento del controllo esterno quale è disegnato non solo dal decreto legislativo n. 29 del 1993 ma anche dalla legge n. 20 del 1994 per quanto attiene al controllo esterno affidato alla Corte dei conti.

Si contraddice e si vanifica in questo modo una doppia linea di riforma: quella dell'amministrazione e quella del controllo. Si fa esattamente il contrario; siamo rimasti esterrefatti quando abbiamo letto questa norma.

Il limite maggiore che la Corte sottolinea nella impostazione di «riforma amministrativa» adottata dal disegno di legge in esame risiede nel mancato collegamento con la razionalizzazione della struttura di bilancio. La Corte dei conti ha sottolineato già in più occasioni l'importanza di questo legame con il referto specifico reso al Senato nel giugno scorso su vostra richiesta.

Nel momento in cui si propone l'avvio della «riforma amministrativa» sembra indispensabile ancorare il percorso di riordino al quadro di riferimento offerto da un bilancio preventivo e da un rendiconto fondati su una struttura per funzioni, per servizi, per programmi e sulla correlata responsabilità di gestione dei dirigenti pubblici, altrimenti il rendiconto non si potrà mai leggere. Noi non possiamo riferire i risultati della gestione della spesa in termini percepibili da chi l'ha decisa.

Sembra, dunque, indispensabile – nell'ottica assunta dalla Corte – l'inserimento nel provvedimento collegato di una norma di delega (o di una norma direttamente operante) che, sulla scorta delle sperimenta-

zioni compiute (e oramai ce ne sono molte), introduca una struttura di bilancio per funzioni, servizi, programmi legati ai centri responsabili della gestione.

Circa un terzo dei risparmi di spesa è riconducibile agli effetti netti della riforma pensionistica. Infatti, per il 1996 si prevede che, a fronte di circa 9.000 miliardi di risparmi complessivi (conseguenti, essenzialmente, alla revisione dei requisiti di accesso alle pensioni, all'estensione degli obblighi contributivi e all'aumento delle aliquote contributive), si registreranno maggiori oneri (stimati in poco meno di 5.000 miliardi) a seguito della cessazione del blocco dei pensionamenti di anzianità.

L'avvio del nuovo sistema pensionistico, che prevede l'introduzione di meccanismi complessi e non sperimentati, necessita di una accurata azione di monitoraggio con riferimento al concreto verificarsi dei risparmi attesi.

E questa è una specificazione di quella raccomandazione, che la Corte ritiene di dover formulare, di grande attenzione sul momento del monitoraggio di obiettivi accettabili, sia pure nelle loro più ridotte dimensioni rispetto ad obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, se effettivi, se realmente perseguiti e conseguiti. Si tratta pertanto di monitoraggio in corso d'opera.

L'equilibrio dei conti previdenziali è, peraltro, insidiato dagli effetti dell'esecuzione delle note sentenze della Corte costituzionale n. 495 del 1993 e n. 240 del 1994, che hanno riconosciuto il diritto di pensione di reversibilità con integrazione al minimo ed il diritto dell'integrazione al minimo anche sulla seconda pensione.

La stima degli oneri complessivi - derivanti dall'una e dall'altra sentenza - si aggira attorno ai 25.000 miliardi (al netto degli interessi, della rivalutazione monetaria e delle spese di giudizio). Al riguardo non risulta approntata per il 1996 alcuna risorsa finanziaria.

E questa è una delle poste a rischio quanto al risultato del riequilibrio perseguito.

Il peso di tali oneri - sia pure diluito nel tempo - dovrebbe essere affrontato, ai sensi dell'articolo 7 della legge 362 del 1988 (legge che appartiene al ciclo delle leggi di riforma del bilancio), mediante l'attivazione di una urgente specifica iniziativa legislativa. In assenza di tale intervento il tetto di 74.500 miliardi, previsto dall'articolo 5 del disegno di legge finanziaria per il complesso dei versamenti dello Stato all'INPS, a titolo di pagamenti di bilancio e di anticipazioni di tesoreria, potrebbe infatti rivelarsi inadeguato.

Per la sanità viene complessivamente indicato nella Relazione previsionale e programmatica un recupero sul fabbisogno di circa 2.350 miliardi, attraverso la riduzione degli stanziamenti del Fondo sanitario nazionale di parte corrente e l'incidenza delle misure contenute nel provvedimento collegato, che non sto qui a ricordare.

Rinviando alla apposita sede (Relazione quadrimestrale sulla legislazione di spesa) l'esame dei relativi specifici profili di copertura, va qui ricordato che già nelle precedenti audizioni sul bilancio a legislazione vigente la Corte aveva più volte sottolineato l'esigenza di una corretta e realistica quantificazione delle risorse destinate al Fondo sanitario nazionale per evitare poi, come registrato reiteratamente a consuntivo, il formarsi di oneri latenti, con necessità di ripiani comportanti ul-

teriori oneri per interessi ed irrigidimento delle successive manovre di bilancio.

Com'è noto, in base alla riforma contenuta nel decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni, il Fondo sanitario nazionale viene a rappresentare 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 al Fondo sanitario nazionale di parte corrente (articolo 12 del decreto legislativo n. 502 del 1992). Tale esigenza viene confermata anche alla luce dell'articolo 11, comma 19 (novellato dal decreto legislativo n. 517 del 1993), del decreto legislativo n. 502 del 1992, in base a cui è prevista una specifica integrazione del Fondo sanitario nazionale da quantificarsi nella sede della legge finanziaria, in ordine all'eventuale differenza del gettito effettivo dei contributi rispetto alla stima prevista.

Come già rappresentato nelle precedenti relazioni della Corte, anche negli esercizi 1993 e 1994, nonostante l'entrata in vigore della riforma delineata dal citato decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni, si sono registrati, a fronte di una spesa corrente vicina ai 95.000 miliardi, sensibili scostamenti delle previsioni programmatiche, solo in parte presi in considerazione dal decreto-legge n. 100 del 1° aprile 1995, successivamente reiterato sino al recente decreto-legge n. 409 del 2 ottobre 1995 (3.480 miliardi complessivi, secondo la tabella A allegata al provvedimento). La stipula di ulteriori mutui verrebbe inoltre consentita alle regioni in base all'accantonamento, contenuto nel progetto di legge finanziaria, di 700 miliardi a partire dal 1997, nel Fondo speciale di parte corrente (Tabella A, Ministero del tesoro) per «rate ammortamento mutui».

Rimane peraltro ancora aperta la definitiva soluzione della copertura dei disavanzi relativi agli esercizi antecedenti al 1995; in tal senso, l'articolo 2 del decreto-legge 28 agosto 1995, n. 302, recependo un emendamento parlamentare approvato nell'*iter* di conversione del precedente analogo provvedimento d'urgenza (decreto-legge n. 135 del 1995) prevede che «la contabilità economico-finanziaria e patrimoniale e la contabilità delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere relative agli anni precedenti al 1995 sono garantite direttamente dalle regioni, che ne assumono integralmente le relative obbligazioni. Entro il 30 settembre, con decreto del Ministro della sanità, adottato di concerto con i Ministri del bilancio e della programmazione economica e del tesoro, in accordo con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sono stabiliti le modalità ed i criteri di ripianamento del debito eventualmente accertato fino alla data di costituzione in azienda delle unità sanitarie locali e degli ospedali».

Nell'attesa di tale provvedimento, che non potrà non tener conto del principio recentemente ribadito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 416 del 21-28 luglio 1995, (coerentemente con quanto già affer-

mato dalla sentenza n. 355 del 1993), di un «parallelismo tra responsabilità di disciplina e di controllo e responsabilità finanziaria» con la conseguente illegittimità dell'articolo 10, comma 1, della legge finanziaria per il 1993 «limitatamente alla parte che impone alle regioni di provvedere al ripiano degli eventuali disavanzi di gestione nel settore sanitario anche in relazioni a scelte (esclusive o determinate) dello Stato», non appaiono, quindi, ancora definitivamente risolti i nodi di una soddisfacente programmazione finanziaria e del correlato concorso di responsabilità tra Stato, regioni ed articolazioni locali.

Atteso il ruolo crescente delle regioni nel nuovo ordinamento del servizio sanitario nazionale e le profonde innovazioni apportate, attraverso il disegno di legge collegato, all'assetto finanziario dei rapporti con lo Stato, per gli altri trasferimenti diversi del Fondo sanitario nazionale, non possono comunque non rilevarsi le strette interconnessioni di quest'ultimo con gli equilibri complessivi del nuovo sistema delineato.

Quanto al pubblico impiego, la manovra prevede riduzioni di spesa per complessivi 500 miliardi, dovute essenzialmente al blocco delle assunzioni e del *turn-over*, all'innalzamento del rapporto docenti-studenti nella scuola e al congelamento delle piante organiche al 31 agosto 1993.

Con il disegno di legge finanziaria, peraltro, viene autorizzata - con riguardo al 1996 - una spesa di 3.630 miliardi, che trova copertura nell'apposito prospetto, per il rinnovo dei contratti collettivi dei dipendenti pubblici le cui retribuzioni sono a carico del bilancio dello Stato.

Al riguardo si osserva che tali risorse, cui vanno sommate quelle iscritte nel bilancio a legislazione vigente (pari a circa 2.500 miliardi), determinano un incremento di spesa - rispetto al 1995 - dell'ordine del 6 per cento.

Va considerato, tuttavia, che poco meno della metà di tale incremento è dovuto all'entrata a regime degli aumenti contrattuali corrisposti o da corrispondere nel corso del 1995. La parte restante (poco più del 3 per cento) attiene, per una quota, al recupero parziale (1,5 per cento) dello scarto tra inflazione programmata e inflazione effettiva nel biennio 1994-1995 (circa il 3 per cento) e, per l'altra quota, a due fattori: l'allineamento delle retribuzioni 1996 al tasso di inflazione programmato (allineamento che dovrebbe avviarsi, comunque, nella seconda metà del 1996) ed ai residui automatismi tuttora esistenti.

Va considerato, altresì, che - come rilevato nella Relazione previsionale e programmatica presentata nei giorni scorsi - nel periodo 1992-1995 la perdita del potere di acquisto delle retribuzioni pubbliche risulterà non inferiore a 4 punti percentuali e, quindi, superiore a quella registrata dai redditi degli altri settori.

Permane, anche nel disegno di legge finanziaria 1996, un nodo irrisolto nel campo della quantificazione e conseguente copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva. Ci si riferisce alle modalità con cui le amministrazioni non statali (regioni ed enti locali, enti non economici, unità sanitarie locali) dovranno provvedere a fronteggiare gli oneri dei contratti che riguardano il loro personale.

Il tema è stato già ripetutamente affrontato nelle relazioni della Corte al Parlamento, alle quali, per più estese considerazioni, si rinvia.

Qui va richiamata, ancora una volta, l'attenzione sulla circostanza che, ove gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva venissero semplicemente «caricati» sui bilanci delle regioni e degli enti locali, si rischierebbe di determinare una sorta di decentramento del debito pubblico, la cui crescita verrebbe spostata, nel breve periodo, su bilanci diversi da quello dello Stato, ma che finirebbe, inevitabilmente, per produrre i suoi effetti sul bilancio statale e sui complessivi equilibri di finanza pubblica.

Il disegno di legge finanziaria per il 1996, proseguendo l'impostazione appena criticata, si limita a porre a carico dei bilanci di regioni ed enti locali l'onere dei rinnovi contrattuali per il 1996 e per i due anni successivi, senza fornire indicazioni adeguate circa le fonti di finanziamento della spesa e, anzi, in presenza di un quadro evolutivo della finanza regionale e locale complessivamente orientato - con la progressiva riduzione dei trasferimenti statali - ad una ancor modesta ed incerta capacità di autofinanziamento degli enti.

Da osservare infine come le menzionate autorizzazioni di spesa per gli anni 1996 e 1997 non siano in alcun modo collegate al conseguimento di effettivi e verificati risultati in termini di maggior efficienza organizzativa e di accresciuta produttività del lavoro. Non sembra, infatti, che su tali riscontri si fondi la previsione degli aumenti salariali per il biennio 1996-1997 (nè sembra che riscontri del genere siano previsti alla scadenza del biennio).

È ben difficile, del resto, che verifiche di efficienza e produttività possano essere adeguatamente condotte nel momento attuale, stante che, pur a distanza di due anni dalla entrata in vigore della normativa sulla istituzione dei servizi di controllo interno (articolo 8 del decreto-legge n. 143 del 15 maggio 1993; articolo 6 del decreto legislativo n. 470 del 18 novembre 1993), soltanto pochissime amministrazioni dispongono di tali servizi (Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero degli affari esteri, Ministero della sanità, Ministero dell'industria, Ministero delle finanze).

Il rispetto della connessione fra incrementi salariali e obiettivi di maggiore efficienza e produttività resta affidato, perciò, alla sola capacità negoziale della parte pubblica (l'ARAN).

Per quanto riguarda infine la copertura degli oneri di natura corrente previsti dal disegno di legge finanziaria, i mezzi approntati per il 1996, anche se in parte di carattere aleatorio, per i motivi dianzi esposti, appaiono comunque presumibilmente sufficienti alla copertura dei nuovi oneri in quanto sono pari ad oltre il doppio degli oneri stessi (23.384 miliardi rispetto a 11.598).

Per gli anni successivi, in presenza di disponibilità residue pressochè nulle (35 miliardi nel 1997 e 995 nel 1998), la copertura stessa appare almeno in parte rinviata alle future manovre, con conseguente possibile peggioramento dei saldi a legislazione vigente.

In materia di finanza regionale e locale la decisione di bilancio sottoposta alle Camere intende rafforzare la tendenza ad una progressiva estensione dell'area delle entrate proprie del sistema delle autonomie, con una correlata riduzione dei trasferimenti statali. Parallelamente le misure istituzionali avviano un processo di allargamento delle funzioni amministrative trasferite o delegate alle regioni.

La riduzione dei trasferimenti erariali alle regioni a statuto ordinario è stimata, dal Governo (relazione tecnica al collegato), pari a 11.423,3 miliardi, di cui circa 8.000 di spesa corrente e circa 3.000 di spesa in conto capitale.

Il ridotto incremento dei trasferimenti agli enti locali deriva, fondamentalmente, dalla adozione di un parametro di crescita (individuato dal Documento di programmazione economico-finanziaria) meno favorevole di quello adottato negli anni precedenti (quest'anno + 1,6 per cento, mentre l'incremento tendenziale era calcolato sul tasso di inflazione programmato); riduzioni nei trasferimenti sono, inoltre, disposte dal bilancio a legislazione vigente (contributi statali per mutui) e dalla legge n. 41 del 1995 (per circa 670 miliardi).

Resta da compiere una verifica tecnicamente rigorosa della correlazione fra riduzione dei trasferimenti e potenzialità delle nuove entrate proprie accordate alle regioni ed agli enti locali.

Secondo la relazione tecnica del provvedimento collegato i proventi della devoluzione alle regioni a statuto ordinario della quota di accisa sulla benzina sono pari a circa 6.900 miliardi; il conguaglio previsto è pari a circa 4.400 miliardi. Restano da coprire, secondo la stima ricavabile dallo stesso provvedimento collegato, circa 110 miliardi.

Una valutazione tecnica più approfondita sembra necessaria per quanto attiene al ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto.

Anche la valutazione del rapporto fra andamento dei trasferimenti erariali e nuove facoltà impositive attribuite agli enti locali (articoli 21, 22, 23 e 24 del provvedimento collegato) richiede analisi di maggior dettaglio rispetto a quelle fornite dalla relazione tecnica, con particolare riguardo ai tempi di operatività dei nuovi istituti ed alla loro incidenza sull'esercizio 1996.

Sui complessi temi istituzionali e finanziari legati all'avvio del nuovo equilibrio fra finanza statale, finanza regionale e finanza locale la Corte si riserva di esprimersi con analisi specifiche, muovendo dalla esperienza della Sezione enti locali e dalle nuove attribuzioni di controllo sulle gestioni regionali definite dalla legge n. 20 del 1994, articolo 3, comma 5.

Ringrazio per l'attenzione e spero che il contributo possa essere considerato in termine di assoluta oggettività documentale e fattuale.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Carbone per la sua esposizione. I colleghi che volessero porre quesiti al Presidente della Corte dei conti hanno facoltà di parlare.

VALENSISE. Ringrazio innanzitutto il presidente Carbone per la sua esposizione e vorrei rappresentare due problemi che sono emersi, uno in sede di Commissione bilancio della Camera dei deputati, l'altro nel corso dell'audizione del Governatore della Banca d'Italia.

Il primo di essi riguarda la decretazione d'urgenza che è stata realizzata dai passati Governi, ma anche da questo, relativamente alla proroga di validità di poste di capitoli di bilancio che avrebbero dovuto essere dichiarate perenti e quindi ascritte alle partite di economia. Presso la Commissione bilancio della Camera vi è la proposta di legge n. 3075,

di conversione del decreto-legge n. 359, relativa ad una parte di quel decreto chiamato «mille termini» (perchè reiterato da diversi anni) dedicata ad un certo numero di capitoli del bilancio, molti dei quali sono nuovi, per il 1994, per il quale abbiamo già esaurito la procedura di rendiconto e di assestamento. Nonostante ciò, con detto decreto-legge il Governo ha resuscitato molti capitoli di spesa, con oneri piuttosto importanti. Alle nostre rimostranze il Governo ha mostrato sensibilità, e questa mattina abbiamo avuto la comunicazione del Sottosegretario al bilancio che informava del ritiro di molti di quei capitoli di spesa, con una economia di circa 2.300 miliardi.

Segnalo alla Presidenza della Corte dei conti questo episodio, emerso per la vigilanza della Commissione bilancio, ma che certamente sarà oggetto del giudizio della Corte dei conti, che ci aspettiamo al più presto, in maniera che tale anomalia non si rinnovi. Dico anomalia per non dire altro, perchè l'elusione delle leggi di bilancio, e soprattutto la reviviscenza potestativa fatta dal Governo, sia pure con decreto, che può anche non essere convertito, è cosa che produce preoccupazione, soprattutto quando l'insieme di queste poste di bilancio arriva, come è stato dichiarato questa mattina, alle migliaia di miliardi.

Questo è un primo problema sul quale auspichiamo una risposta, nel giudizio di parificazione che la Corte dei conti emetterà.

L'altro problema riguarda la riforma pensionistica. Nella prossima legge finanziaria vi sono delle poste di bilancio in economia e in spesa, e ci sono inadempienze per quanto riguarda l'esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale. Ora, il bilancio dello Stato è un bilancio a legislazione vigente; la legislazione vigente non è soltanto la legislazione di spesa, ma anche quella di entrata e quella preparatoria di entrata. La riforma pensionistica è stata approvata dalla Camera dei deputati e dal Senato ed ha portato all'approvazione delle norme concernenti la vendita dei patrimoni immobiliari, con il nostro parere contrario perchè pensavamo che il patrimonio immobiliare dovesse essere utilizzato dallo stesso ente di previdenza, al di fuori di Affittopoli e della *mala gestio* per ridurre i contributi che il bilancio dello Stato deve conferire al sistema pensionistico per farlo funzionare. Purtroppo non si è seguita questa impostazione: non troviamo traccia di utilizzazione, in termini di rendita o in termini di realizzo, del capitale costituito dal patrimonio immobiliare degli enti di previdenza, come se questo, che ha formato oggetto di esame e di dibattito anche nel corso dell'esame della riforma pensionistica, fosse ancora da riconoscere e da inventariare e non un patrimonio i cui frutti potrebbero essere virtuosamente utilizzati dallo Stato.

Mi permetto di richiamare l'attenzione della Corte su questa discrasia. Da una parte abbiamo la Corte dei conti che ci ricorda l'inadempienza della legge finanziaria *in itinere* e dall'altra abbiamo un Governo che, avendo un patrimonio stimato in centinaia di migliaia di miliardi, lo utilizza male, e non fa cenno alcuno ad una utilizzazione dello stesso che potrebbe essere immediata. Siamo nelle mani di chi guida il sistema pensionistico e questo patrimonio è per legge destinato ad essere venduto; nella riforma pensionistica vi è una norma che ne prevede la liquidazione entro tre anni, con un termine molto breve ed inquietante, che noi abbiamo cercato di contrastare; anche perchè, ovviamente, proce-

dere a tali vendite può produrre turbative di mercato e non quelle entrate che sarebbe lecito aspettarsi da una buona gestione del patrimonio medesimo, tramite gli affitti o tramite alienazioni con proficue ricadute sulla finanza pubblica.

CARBONE. Onorevole Valensise, sulla prima questione ricordo a memoria che la meritoria attenzione della Commissione bilancio della Camera dei deputati è del tutto in linea con valutazioni e determinazioni già assunte dalla Corte dei conti, la quale – se ricordo bene – in sede di parificazione di bilancio ritenne illegittima la reviviscenza di economie, e la utilizzazione di somme perenti proprio perchè erano state azzerate dall'intervento della chiusura del bilancio precedente. Ad dirittura, ma non sono sicuro, credo che abbiamo inviato all'esame della Corte costituzionale una legge di spesa che utilizzava come finanziamento economie ormai precluse dalla intervenuta perenzione. La Corte pertanto non può che congratularsi per la vostra segnalazione e per l'iniziativa da voi assunta.

Per quanto riguarda la seconda questione, è vero che in fatto le sentenze della Corte costituzionale sono capaci di determinare oneri sul bilancio dello Stato e che alla fine quest'ultimo dovrà farsene carico; ma ciò nonostante le sentenze della Corte costituzionale ancora non costituiscono per se stesse il presupposto di decisioni sostanziali di spesa che debbono essere assunte in bilancio, chiedendo l'intermediazione di una iniziativa legislativa che deve adottare il Governo. Questi infatti resta responsabile dell'equilibrio del bilancio e quindi dell'effettività dello stesso, in esso componendo ed equilibrando tutti gli interessi pubblici. Noi abbiamo sempre sostenuto che il sistema Governo-Parlamento dovesse essere decisore di spesa, l'uno e l'altro *dominus* del bilancio nella loro connessione, e che non potesse essere espropriato in questo dalla Corte costituzionale. È perciò sempre necessaria la intermediazione di una legge di spesa, la quale peraltro resterà pur sempre vincolata al fatto che un uso non oculato, non attento della giurisdizione costituzionale venga ad incidere e qualche volta a squilibrare il bilancio come probabilmente è nel caso delle due sentenze che noi stessi vi abbiamo indicato.

Che fare, come coprire allora con una legge di spesa per oneri conseguenti da queste due decisioni della Corte costituzionale? Lei indica una strada, una possibilità: c'è un patrimonio INPS che si può liquidare per rispondere a tale esigenza. Può essere una strada ragionevole, però non è la Corte dei conti che può valutarla: deve essere lo stesso Parlamento a farlo nel momento in cui si trova di fronte ad una iniziativa legislativa del Governo, avendo lo stesso Parlamento uguali possibilità per ottenere questo risultato. Noi non potremmo censurare di illegittimità un bilancio come quello in esame. Abbiamo solo segnalato la questione alla responsabilità del Governo, perchè assumesse una iniziativa, ma più sul piano dell'effettività e della sostanza dell'equilibrio del bilancio che non per un difetto giuridico del bilancio stesso.

VALENSISE. Mi rendo conto della perfezione giuridica del suo ragionamento, in particolare per quello che riguarda l'utilizzo del patrimonio immobiliare dell'INPS, però mi permetto di osservare – può darsi

che la mia modesta competenza si scontri con la competenza ben diversa del Presidente della Corte dei conti – che la legge di riforma del sistema pensionistico, che ho ricordato reca non un onere, ma un obbligo del Governo di realizzare, entro un termine dato (la cui decorrenza è già iniziata con l'entrata in vigore della legge), la vendita di questo patrimonio.

Segnalo allora alla Corte dei conti l'anomalia del fatto che questa legge di entrata non sia considerata anche in presenza – e qui sta la valutazione politica – di obblighi verso i pensionati. Questo è l'aspetto che rilevo. Nella procedura di bilancio non c'è traccia di risposta a tale obbligo, nonostante che una legge sia stata varata dal Parlamento su impulso ostinato del Governo: come è noto, il Governo ha posto la fiducia per far passar la riforma pensionistica. Quella riforma rimane non utilizzata, mancando iniziative del Governo conseguenti e positive per i pensionati e per la finanza pubblica.

CARBONE. Prendo buona nota della sua segnalazione della quale potremo tener conto in sede di rendiconto sul bilancio 1995, quando procederemo ad una rassegna dell'attività del Governo conforme alle norme di legge approvate dal Parlamento. In quella sede dovremo senz'altro tenerne conto.

MARINO. Signor Presidente, so che in dottrina il problema è maturo, però per la verità non mi sento di condividere la proposta della Corte di una delega al Governo per l'emanazione di una norma immediatamente applicabile relativamente a una nuova struttura del bilancio per funzioni. Nella mia veste di deputato dell'opposizione confesso di avere ancora delle resistenze personali.

Mi rendo conto che teoricamente tutto serve a responsabilizzare l'amministrazione sugli obiettivi da raggiungere, però non vedo ancora questa nuova struttura del bilancio come una priorità che pure la Corte individua e ribadisce per ben due volte nella relazione che ci è stata presentata. Per me resta ancora prioritaria una rivisitazione di tutte le leggi di spesa là dove i supporti normativi sono generici e non specifici; occorre un'analisi puntuale, intervento per intervento, per individuare i nodi, le strozzature, le procedure da adottare dal punto di vista organizzativo e le strutture necessarie a capire il carattere patologico dell'accumulo dei residui passivi. È questo che mi sembra prioritario, sicuramente più di quella nuova struttura che la Corte insiste per avere quasi subito. Ritengo inoltre che non siano i numerosi capitoli di bilancio a rendere illeggibile tale documento: non è questo il problema! Con la nuova struttura proposta forse si rafforzerebbe il ruolo della Corte dei conti. Presidente Carbone, non vorrei essere frainteso; meno male che c'è questo organo perchè solo grazie alla Corte dei conti riesco a sapere qualcosa della gestione del bilancio. Tuttavia, nonostante io mi trovi in una posizione privilegiata perchè faccio parte della Commissione bilancio della Camera dei deputati, conosco la disponibilità di ogni singolo capitolo ma non i destinatari degli interventi e la nuova struttura proposta dalla Corte renderebbe ancora più difficile la comprensione del bilancio. Non si tratta di esercitare un controllo sulla gestione, io sto parlando della semplice cognizione dei dati. Lei sa che statisticamente alle

interrogazioni viene data una risposta, ormai datata, solo dopo 7-8 mesi e che dalle audizioni non si ricava granchè. Condivido quindi le perplessità espresse dalla Corte sulla nuova disciplina dei controlli interni, però - lo ripeto - condivido meno l'opinione della Corte quando esprime il proprio entusiasmo per la molteplicità di organismi cosiddetti indipendenti ai quali si dà vita in continuazione.

In questo momento si sta svolgendo in Senato la discussione sul disegno di legge relativo all'istituzione delle Autorità in alcuni servizi pubblici, nel quale è prevista una delega al Governo per istituire tanti altri organismi indipendenti. Nello stesso disegno di legge collegato alla finanziaria il Governo chiede ulteriori deleghe per creare altri organismi indipendenti. Purtroppo un povero deputato come me di tutto ciò saprà ben poco perchè il Ministro non risponde direttamente per un organismo che si è voluto indipendente (ovviamente io respingo anche la collocazione teorica di tali istituti nel sistema giuridico italiano).

Comunque, al di là di queste perplessità, vedo formarsi in continuazione società per azioni e organismi indipendenti, vedo nominare consulenti esterni ma rilevo pure uno svuotamento progressivo dei poteri dei Ministri.

Prendiamo allora il discorso delle privatizzazioni. Ringrazio la Corte dei conti perchè, attraverso le sue decisioni, mi consente di conoscere le procedure seguite. Ebbene, la Corte non ha ritenuto regolari le partite relative alla partecipazione dello Stato nelle società per azioni derivanti da ex enti di gestione. D'altra parte, la Corte dei conti ha condotto una lunga battaglia per rivendicare il controllo di tale società.

Allora, al di là di questa struttura del bilancio per funzioni, io, anche alla luce delle decisioni della Corte dei conti sui rendiconti, ho trovato la Corte stessa un po' evasiva su qualche punto perchè ha descritto quanto è avvenuto a livello di *iter* procedurale, ha richiamato quella norma voluta dal Parlamento che imponeva al Governo una relazione sui proventi delle dismissioni, sugli oneri delle operazioni complementari e sui ricavi, sugli oneri per le consulenze, eccetera, ma che il Governo non ha presentato, cioè la Corte dei conti ha richiamato tutto ciò, però non è entrata nei bilanci delle società per azioni; almeno per quel che ho letto a me non è parso.

Perchè dico questo, dottor Carbone? Si metta nei miei panni: l'ENI quest'anno da solo ha fatturato più di 3.000 miliardi e il tesoro, che è l'azionista forse più grande del mondo, è proprietario di azioni per le quali noi inseriremo nel bilancio di quest'anno 700-800 miliardi. Chiaramente l'ENI dovrà anche poi fare un'opera di salvataggio dei bilanci delle altre aziende collegate, e questo lo capisco; però per tutte le società di cui il tesoro è azionista noi abbiamo a livello di rendiconto una posta in entrata di soli 76 miliardi per utili e dividendi, mentre quest'anno se ne assumono appunto 700-800. Allora, per il rendiconto 1995 io mi prenoto - se ci sarò ancora - per leggere quello che dirà la Corte dei conti; cioè, io voglio capire perchè solamente 76 miliardi provengono, come utili e dividendi, da queste società per azioni.

Io, purtroppo, anche nei voluminosi atti della Corte questa spiegazione non l'ho trovata, quindi desidererei una Corte meno evasiva perchè, ripeto e sia chiaro, meno male che c'è la Corte dei conti in Italia, in quanto un povero parlamentare vive completamente la crisi della

politica fra decreti-legge in continuazione, deleghe al Governo senza criteri direttivi, società per azioni, *Authority* e così via: quindi c'è una vera e propria crisi della politica e del Parlamento; ecco perchè io temo la proposta prioritaria della Corte di un bilancio per strutture e funzioni, per cui un povero parlamentare non saprà niente più di quello che succede a livello di gestione di bilancio.

Un'ultima cosa, Presidente, mi perdoni. L'articolo 1-*bis* della legge per l'accelerazione delle procedure di dismissione dice che non si può far luogo a dismissioni delle società operanti nei settori dei trasporti, nonché in quello dell'energia. Ora, l'ENI, fino a prova contraria, opera nel settore dell'energia; la mia parte politica ha presentato un'interrogazione perchè il Consiglio dei Ministri si è riunito, ha nominato gli *auditors*, ha nominato tutti gli intermediari che devono collocare i titoli sul mercato e ha fatto tutte queste operazioni prima ancora che si costituisse l'*Authority* dell'energia; cioè il Governo, secondo me, ha commesso un vero e proprio abuso d'ufficio; però la delibera del CIPE è stata registrata dalla Corte dei conti.

Ho accennato solamente ad alcuni problemi perchè io adesso come priorità assoluta non vedo tanto un immediato arrivo ad una nuova struttura di bilancio per funzioni, quanto avverto invece l'esigenza, insopprimibile per me, di capire quello che sta succedendo in questo paese.

La ringrazio, dottor Carbone, e le chiedo scusa perchè, ripeto, io debbo molto alla Corte dei conti in termini anche di conoscenza della gestione del bilancio.

CARBONE. Onorevole Marino, provo a dire qualche cosa sui due spunti che lei ha offerto ed eventualmente chiederò l'ausilio del professor Carabba per rinforzare questo tentativo di risposta.

Parto dalla considerazione che sia collocata, definita in sede di legge finanziaria, con una norma di delega o altrimenti, la riforma del bilancio che la Corte sollecita, riforma non intesa ad una informazione-conoscenza più sommaria dello stato di previsione e perciò del rendiconto, perchè non è questa la conseguenza della riduzione del numero dei capitoli da alcune migliaia ad alcune centinaia. Le voci informative di destinazione della spesa resterebbero alcune migliaia, ma sarebbero ordinate in modo da acquistare maggiore significatività e perciò da offrire una conoscenza delle missioni affidate all'amministrazione in partenza e dei risultati conseguiti dall'amministrazione in arrivo.

Non entro nei tecnicismi, ma la riforma consiste in un riordinamento delle voci di spesa attraverso aggregazioni che siano per le missioni della spesa, e infatti si parla di programmi, progetti servizi, restando all'interno di queste maggiori unità operative la disaggregazione dei singoli «sentieri» da percorrere e responsabilità da affidare per svolgere quelle missioni e raggiungere quei risultati.

Venendo all'altro tema, quando la Corte dei conti ha elevato conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale sul tema privatizzazioni e persistenza o meno del controllo della Corte dei conti sui nuovi soggetti non più enti pubblici ma società privatizzate ancorchè a contenuto di finanza pubblica, quando la Corte dei conti, dicevo, ha sollevato tale questione, la difesa del Governo, che aveva ritenuto ormai

obsoleto il controllo della Corte dei conti, è stata incentrata anche sul motivo che il controllo lo avremmo pur tuttavia continuato ad esercitarlo perchè esercitiamo il controllo sulla proprietà delle azioni, sul Ministero del tesoro, per cui, attraverso il controllo sul Ministero del tesoro, saremmo riusciti a conoscere la gestione. La Corte costituzionale ci ha dato ragione, perchè noi abbiamo fatto valere la inanità di questo accesso, di questo affaccio sulla gestione attraverso la mera proprietà; in realtà non si riesce a conoscere e ad intervenire tempestivamente sulle vicende gestorie di una società partecipata conoscendo a consuntivo i comportamenti dell'azionista pubblico.

MARINO. Noi abbiamo tifato per la Corte dei conti!

CARBONE. Premetto questo, perchè, in sede di esame del bilancio dello Stato, la gestione di questi enti emerge soltanto per la parte proprietà, capitale o reddito; noi perciò, nella sede di controllo del bilancio dello Stato, non riusciamo a dire tutto quello che possiamo, che siamo chiamati a dire nella sede invece della nostra sezione controllo enti pubblici, che esercita il controllo addirittura con l'intervento di un nostro magistrato in sede di consiglio di amministrazione e di giunta, dove è possibile avere questi affacci.

Questo per dire che la Corte dei conti è disponibilissima a rendere un servizio di cognizione e informazione al Parlamento utilizzando l'altro affaccio. Noi abbiamo un consigliere delegato al controllo dell'ENI e certamente è a disposizione dei parlamentari per rassegnare nozioni e valutazioni lucrate nell'esercizio di questo specifico controllo.

Io stesso non sarei in grado adesso di dare un contributo maggiore.

Ad ogni modo ho preso buona nota delle sue osservazioni e delle sue domande, onorevole Marino, e, se avrò gli estremi di ulteriori informazioni e valutazioni, approfitteremo del documento che consegneremo alle Commissioni, avendo un poco più di agio per leggere carte e riflettere sui documenti di quanto non ne abbiamo avuto nei pochi giorni di preavviso che abbiamo avuto per questa audizione e delle poche ore nelle quali abbiamo avuto la disponibilità dei documenti di bilancio, per il quale siamo stati chiamati a rendere l'avviso della Corte.

MARINO. C'è un altro problema che io ho posto, cioè quello della delibera CIPE del 6 o 7 agosto; in altri termini, il Governo, in assenza della legge sulle *Authorities*, ritenendo che l'ENI non operi nel campo dell'energia, già ha proceduto, cioè già ha affidato incarichi. Lei mi insegna, presidente Carbone, che se io dovessi affidare un incarico personale al collega Valensise come avvocato, egli mi chiederebbe comunque la parcella. Ed allora, il problema è: questa delibera del CIPE la Corte dei conti l'ha registrata? La mia impressione è che il Governo abbia commesso un vero e proprio abuso di ufficio.

CARBONE. Ho preso nota della sua osservazione proprio per corrispondere a questa specifica richiesta nel documento che faremo pervenire.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare il presidente Carbone e il professor Carabba per aver partecipato ai nostri lavori e per aver fornito elementi molto interessanti al dibattito.

Dichiaro pertanto concluse l'audizione e l'indagine conoscitiva.

I lavori terminano alle ore 17,45.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE