

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA V COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
GIANCARLO GIORGETTI

PRESIDENTE. Do la parola al dottor De Nardis, in modo che possa rispondere al senatore Pizzinato.

SERGIO DE NARDIS, *Direttore dell'UORI ricerca dell'ISAE*. La risposta non può altro che consistere nell'esplicitazione delle ipotesi sottostanti all'evoluzione della massa salariale per il 2005. Per questo, abbiamo una previsione di miglioramento della occupazione, in virtù della crescita economica, fino ad un dato leggermente inferiore all'1,1 per cento.

Per quanto riguarda, invece, le retribuzioni *pro capite*, le nostre ipotesi incorporano le erogazioni previste negli accordi già in essere e le ipotesi sugli accordi che si dovranno concludere nell'arco dei prossimi mesi. Quantificando, le retribuzioni *pro capite* l'anno prossimo aumenteranno un po' meno del 3 per cento (il 2,9 per cento). Quindi, tenuto conto dell'aumento dell'occupazione, di una dinamica retributiva che va un po' sotto il 3 per cento e di una riduzione leggera ma continua dell'inflazione, ciò sosterrà questa dinamica dei consumi privati delle famiglie che cresce al ritmo del 2 per cento.

ALBERTO MAJOCCHI, *Presidente dell'ISAE*. Sbilanciarsi in una previsione sui conti pubblici è sempre molto difficile e certamente, come avrete visto nel nostro rapporto, per quanto riguarda il 2005 le nostre cautele sono rilevanti, nel senso che alcuni contenuti della manovra non sono a noi noti: abbiamo ipotizzato un certo tipo di manovre e abbiamo stimato i possibili effetti. Direi che per il 2004 la nostra previsione è di un indebitamento della pubblica amministrazione pari al 2,9 per cento, scontando che alcune delle misure previste inizialmente abbiano un'efficacia ridotta; tuttavia, in questa valutazione includiamo gli effetti del decreto-legge e del maxiemendamento e ipotizziamo che su questi si possa eventualmente interve-

nire con misure di carattere amministrativo, per cercare di ottenere tale risultato.

Non credo sia questo il punto più rilevante: l'obiettivo della finanza pubblica, dove cioè si gioca l'andamento della finanza pubblica, è il 2005 e quindi l'efficacia della manovra prevista dal DPEF. Credo sia quella la vera posta in gioco, sia per quanto riguarda la finanza pubblica sia per quanto riguarda le prospettive più a lungo termine di crescita dell'economia.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'ISAE, in particolare il professor Majocchi, e dichiaro conclusa l'audizione.

**Audizione di rappresentanti
della Corte dei conti.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2005-2008, ai sensi dell'articolo 118-bis, comma 3, del regolamento della Camera, e dell'articolo 125-bis, comma 3, del regolamento del Senato, l'audizione di rappresentanti della Corte dei conti.

Do la parola al dottor Fulvio Balsamo, presidente delle sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo.

FULVIO BALSAMO, *Presidente delle sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti*. Presidente, innanzitutto ringrazio le Commissioni per aver voluto coinvolgere la Corte dei conti e richiederne le osservazioni, di cui darò conto leggendo il documento che è stato predisposto dalle sezioni riunite.

Permane la divergenza, già evidenziata nelle precedenti audizioni, fra il ruolo assegnato dalle previsioni normative al Documento di programmazione economico-finanziaria e le esperienze fin qui maturate. Tale documento si presenta, anche in questa occasione, di non agevole lettura e carente dei contenuti che dovrebbero orientare gli analisti e gli operatori economici in ordine alle scelte governative e

agli strumenti da attivare per perseguire gli obiettivi, che risultano talora genericamente indicati.

La Corte è consapevole del non agevole compito che il Governo è chiamato ad assolvere dinanzi alla perdurante incertezza del quadro economico generale, specie a livello europeo, e alle difficoltà di disegnare scenari macroeconomici previsionali affidabili, capaci di garantire il buon esito di scelte politiche — anche di natura fiscale — di ampio respiro, connotate da elementi di elevato rischio.

Resta peraltro essenziale la funzione del detto documento, finalizzato com'è ad assicurare l'ancoraggio della legge finanziaria alla struttura dei saldi definita in sede di risoluzione parlamentare e il necessario raccordo con il patto di stabilità e crescita europeo. Esso può inoltre offrire, nell'attuale momento, elementi di riferimento per valutare la validità delle scelte da definire in tema di riforme fiscali e di sostegno allo sviluppo. Merita quindi riflessione ed approfondimento il tema del DPEF, che dovrà divenire sempre più funzionale agli scopi per i quali è stato pensato. Ciò potrà avvenire in occasione della revisione della vigente disciplina normativa e dei regolamenti parlamentari in tema di ordinamento contabile.

La Corte, nel ribadire la propria disponibilità a cooperare al completamento del percorso di rinnovamento in atto, rappresenta fin d'ora l'esigenza, già in altre occasioni segnalata, di dotare il Documento di programmazione economico-finanziaria di una relazione tecnica che renda intellegibili le previsioni finanziarie in esso contenute. È noto che la previsione programmatica di medio periodo, oggetto del DPEF, deve offrire il quadro di riferimento per valutare la congruità degli equilibri di finanza pubblica ai quali si connette la copertura graduale delle riforme, di recente sempre più affidata alle leggi finanziarie e ai decreti legislativi.

La Corte ha già avuto modo di indicare, nell'audizione dello scorso anno, quali sono gli elementi base per una valida proiezione programmatica. Tali elementi possono essere così sintetizzati: costru-

zione di un quadro tendenziale di finanza pubblica adeguatamente argomentato; individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni legate ai diritti sociali; definizione degli strumenti del federalismo fiscale; proiezione programmatica pluriennale della finanza previdenziale. Le scelte effettuate con il DPEF all'esame non possono basarsi sull'insieme di tali elementi, alcuni dei quali sono ancora incompleti o addirittura mancanti. Esse appaiono quindi non in linea con le aspettative in più occasioni evidenziate.

Nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato, trasmessa al Parlamento alla fine dello scorso mese di giugno, la Corte ha segnalato ed analizzato i tratti di un preoccupante deterioramento strutturale dei conti pubblici, giustificato dunque solo in parte dallo sfavorevole ciclo economico. Ci si è in particolare soffermati sulla gravità delle condizioni della finanza pubblica in Italia, sostenendo la necessità di non trarre elementi di rassicurazione dal mero confronto con i saldi effettivi di Germania e Francia.

È vero, infatti, che anche per il 2004 e per il 2005 la Commissione europea prevede un generale deterioramento delle finanze pubbliche dei paesi dell'area.

Secondo tali stime, sei paesi (Germania, Grecia, Francia, Italia, Olanda e Portogallo) registrerebbero, già nel 2004, disavanzi superiori alla soglia del 3 per cento in rapporto al PIL e sarebbe destinato a crescere anche lo *stock* del debito pubblico, in percentuale del PIL, soprattutto in Germania ed in Francia.

Tuttavia, nelle valutazioni al netto degli effetti del ciclo economico, l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni segnerebbe in Italia, nel 2004, un peggioramento, a fronte di un rilevante miglioramento tanto in Germania quanto in Francia. Tale tendenza alla divaricazione tra Italia e principali *partner* si accentuerebbe negli anni successivi. Il segnale di allarme sul deterioramento strutturale cresce di intensità se si tiene conto che i precari equilibri conseguiti nell'ultimo quadriennio si sono avvalsi di interventi non permanenti per un importo complessivo di

circa 70 miliardi di euro. In tal modo, l'avanzo primario strutturale (depurato, cioè, tanto dagli effetti del ciclo quanto dalle misure *una tantum*) si è ridotto a poco più dell'1 per cento in rapporto al PIL.

D'altra parte, le correzioni possibili delle regole del Patto di stabilità e crescita, pur lasciando più spazio alle peculiarità dei singoli paesi, non potranno, tuttavia, non fondarsi su una rigorosa verifica, in un'ottica più attenta al medio-lungo periodo, della sostenibilità delle finanze pubbliche dei diversi paesi, con particolare riferimento al peso del debito pubblico (anche a seguito della crescente pressione delle spese sociali e sanitarie connesse all'invecchiamento della popolazione europea).

Dunque, la possibile evoluzione delle regole europee non riduce la gravosità degli impegni che l'Italia è chiamata ad assumere per il controllo dei conti pubblici: nel nostro paese, infatti, si concentrano specifici elementi di preoccupazione (l'elevato peso del debito pubblico, l'ampio ricorso, negli ultimi anni, ad interventi straordinari e temporanei e, infine, l'esaurimento del cospicuo « dividendo » connesso alla riduzione della spesa per interessi). In particolare, la gravità della situazione attuale è caratterizzata negativamente - nel confronto con la difficile fase che ha preceduto l'ingresso nell'UEM - dalla scomparsa della « riserva » costituita dagli oneri per il servizio del debito.

Se ne deduce che, nella situazione italiana, la difficoltà di ricondurre stabilmente sotto controllo la spesa pubblica al netto degli interessi resta molto elevata. Anche nella prospettiva di una auspicata ripresa, non può ragionevolmente essere assegnato alla crescita il compito di riequilibrare, da sola, i conti pubblici (generando le risorse necessarie per sostituire le massicce misure temporanee) e, allo stesso tempo, di assicurare i mezzi finanziari per la programmata riduzione della pressione fiscale.

Per l'anno in corso, già in occasione della presentazione della Relazione trimestrale di cassa, nel maggio scorso, il Go-

verno - sulla base delle informazioni relative ai primi mesi - ha preso atto della necessità di correggere al ribasso le previsioni sulla crescita economica ed al rialzo la stima del disavanzo (dal 2,2 a 12,9 per cento in rapporto al PIL).

Stime più sfavorevoli, al di là della soglia critica del 3 per cento, erano formulate dalla Commissione europea (che annunciava un « avvertimento preventivo »), dal Fondo monetario internazionale e dai principali istituti di ricerca.

Alla vigilia della presentazione del DPEF 2005-2008, il quadro tendenziale di finanza pubblica per il 2004 evidenziava un ulteriore peggioramento, con un rapporto indebitamento/PIL stimato al 3,5 per cento. La quota di peggioramento dei conti pubblici attribuibile alla stagnazione economica è molto bassa, a conferma del preoccupante deterioramento strutturale.

La verifica di un andamento dei conti pubblici meno favorevole del previsto e di esiti diversi dalle attese per alcune componenti fondamentali della manovra dello scorso autunno ha indotto il Governo a predisporre interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica (decreto-legge n. 168 del 2004, recentemente convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191).

Si tratta di interventi ai quali è assegnato il compito di assicurare un effetto di riduzione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche di dimensioni sufficienti ad evitare, per il 2004, il superamento della soglia del 3 per cento. In proposito, le stime governative prospettano un effetto complessivo delle misure del decreto-legge dell'ordine di 5.500 milioni di euro (0,4 per cento del PIL) in termini di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche. Per ottenere l'ulteriore, necessaria riduzione dell'indebitamento netto (pari allo 0,2 per cento del PIL), il DPEF preannuncia l'adozione, nel corso del 2004, di non specificate « misure amministrative » per 2.000 milioni di euro.

L'osservazione principale riguarda la natura temporanea dei tagli alle spese (che costituiscono quasi il 70 per cento degli interventi). In particolare, le disposizioni

che prevedono il contenimento delle spese per consumi intermedi dei Ministeri darebbero luogo nel 2004, secondo le stime ufficiali, ad effetti di riduzione dei saldi di importi equivalenti agli accantonamenti sugli stanziamenti di competenza. Tale valutazione appare poco realistica. L'esperienza tratta dall'impiego, per tale categoria di spesa, del decreto «taglia spese» (oggetto di una specifica analisi condotta dalla Corte dei conti) mostra, inoltre, che i risparmi conseguibili nell'anno di riferimento si traducono in un recupero di più elevati livelli di spesa nell'anno successivo, a conferma della difficoltà di controllare l'evoluzione degli acquisti di beni e servizi con strumenti di tale natura.

Anche i benefici ottenibili in tale comparto attraverso il potenziamento dell'area di intervento della CONSIP, in controtendenza con quanto disposto dall'ultima legge finanziaria, potrebbero risultare di scarso rilievo, almeno nell'immediato. Infatti, il nuovo impulso dato alle convenzioni, pur sostenuto dal contestuale potenziamento dei controlli e delle relative conseguenze per le operazioni in deroga, è condizionato dalla continua rimodulazione dei provvedimenti che, negli ultimi anni, hanno interessato la CONSIP.

Sempre con riguardo al 2004, infine, le proiezioni del Governo prospettano una ulteriore, contenuta discesa del rapporto debito/PIL (al 106,1 per cento). Per conseguire tale pur modesto risultato, si sconta la realizzazione di un programma di privatizzazioni per poco meno di 20 miliardi di euro, da effettuare nell'ultima parte dell'anno. La notevole dimensione di questa operazione — che si presta ad interrogativi sulla sua effettiva realizzabilità — discende, evidentemente, dall'ampliarsi del divario tra indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e fabbisogno di cassa; divario che la stessa Relazione trimestrale di cassa di maggio stimava in più di 30 miliardi di euro, pari a oltre 2 punti di PIL.

Il quadro tendenziale 2005-2008, contenuto nel DPEF all'esame, prospetta uno scenario di crescita economica e di evo-

luzione dei conti pubblici che riflette le condizioni non favorevoli della chiusura del 2004.

L'osservazione di sintesi che può essere avanzata è che — a differenza dei documenti programmatici degli scorsi anni — le stime proposte evidenziano un maggior grado di realismo e di prudenza.

Quanto alla crescita, il quadro macroeconomico indica tassi di incremento del PIL in termini reali che, nell'arco del quadriennio 2005-2008, oscillerebbero intorno al 2 per cento (valori marginalmente superiori sono indicati nello scenario programmatico). Si tratta di stime per le quali la Corte non ha elementi autonomi di riscontro, ma che non si discostano da quelle formulate dagli organismi internazionali e dagli istituti di ricerca economica.

Più complessa, come di consueto, è la valutazione del quadro tendenziale di finanza pubblica, che, peraltro, costituisce il riferimento essenziale ai fini di un motivato giudizio sulla congruità delle manovre correttive proposte nel DPEF.

Proprio a questo scopo, è ormai ricorrente la richiesta che la costruzione del conto delle amministrazioni pubbliche tendenziale — esposto, ogni anno, in un prospetto di sintesi nel DPEF — sia analiticamente illustrata, nei criteri metodologici e nelle ipotesi assunte, in una specifica relazione tecnica. L'esigenza si è accentuata, com'è noto, con la scelta di elaborare le previsioni tendenziali in base al criterio della legislazione vigente: la dimensione degli interventi correttivi necessari per colmare lo scarto tra saldi tendenziali e saldi programmatici nell'arco temporale di riferimento deve, infatti, necessariamente incorporare le risorse finanziarie indispensabili per la copertura degli oneri per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego e per i nuovi progetti di investimento, esclusi dalla previsione a legislazione vigente.

Le limitate informazioni che illustrano le modalità di costruzione dello scenario tendenziale non sono sufficienti, anche

quest'anno, per esprimere un giudizio approfondito e per formulare eventuali rilievi critici.

Seguita, peraltro, a suscitare perplessità l'ipotesi, incorporata nelle previsioni tendenziali, di esclusione dal conto delle amministrazioni pubbliche delle spese di competenza dell'ANAS, società per la quale non risulta che si siano ancora verificate le condizioni richieste dalla regole del Sec95 per la classificazione tra le unità cosiddette *market*.

Su due aspetti la Corte dei conti intende poi attirare l'attenzione: il profilo dell'evoluzione delle entrate tributarie nel prossimo quadriennio che — in base al criterio della legislazione vigente — non considera il possibile ruolo delle entrate *una tantum* e la proiezione del fabbisogno di cassa, nel confronto con l'indebitamento netto.

Quanto alle entrate, si tratta di un aspetto molto delicato, sul quale la Corte dei conti si è ampiamente soffermato nella recente Relazione sul rendiconto generale dello Stato.

Anche se le entrate ordinarie non sembrano per il momento interessate da una tendenza chiaramente recessiva, vanno tuttavia evidenziati i punti di debolezza che potrebbero comportare rischi non trascurabili nel medio termine e di cui non tiene, invece, conto il quadro delle previsioni, a legislazione vigente, riportato nel DPEF e che, a partire dal 2006, prevede tassi di crescita delle entrate tributarie più o meno in linea con i tassi di crescita previsti per il PIL nominale.

Elementi di incertezza sull'andamento del gettito nei prossimi anni sono riconducibili — oltre al protrarsi della contrazione del gettito dell'IRPEG (IRES) — anche alla mancata realizzazione del gettito previsto da recenti provvedimenti fiscali.

È questo il caso delle misure riguardanti « lotto, lotterie, giochi e scommesse » ed accise. Nei primi sei mesi dell'anno in corso si registra per entrambi i comparti una crescita, ma in misura molto più limitata rispetto a quella compatibile con le previsioni di maggior gettito formulate in sede di manovra. Nel caso dei giochi il

maggior gettito rispetto ai primi sei mesi del 2003 è di 34,5 milioni di euro, rispetto ai 670 di previsioni per l'intero anno. Per le accise, il maggior gettito consuntivato in termini di versamenti nella prima metà dell'anno è di poco superiore a 74 milioni di euro rispetto a 780 attesi su base annua.

Un altro punto di debolezza da evidenziare attiene alle entrate da accertamento e controllo, sulla cui crescita si fa affidamento a partire dal 2005, ma i cui incassi, al netto (ma, in realtà, anche al lordo) del condono, nei primi sei mesi del 2004 hanno fatto registrare un calo del 56 per cento, rispetto al corrispondente periodo del 2003.

Sembrano, così, confermate le previsioni di un ridimensionamento strutturale di questa tipologia di entrate come effetto della rottamazione dei ruoli e della definizione agevolata delle pendenze tributarie, oltre che del rallentamento dell'attività di controllo indotta dal protrarsi delle sanatorie fiscali.

La preoccupazione più rilevante concerne, tuttavia, gli effetti che sulla tenuta del gettito delle entrate ordinarie potranno avere le sanatorie fiscali ed edilizie ancora in corso. È infatti evidente che, dopo la serie di proroghe e di estensioni delle sanatorie negli ultimi due anni, il solo modo per assicurare una valorizzazione in positivo degli effetti delle stesse sanatorie è quello di impostare ed attuare un incisivo, coerente e ben strumentato programma di monitoraggio e di verifica dei comportamenti seguiti, a partire dall'annualità in corso, dai contribuenti che hanno aderito al condono, così come di quelli che non se ne sono avvalsi ma che appaiono fiscalmente a rischio. È solo per questa via che è possibile, da un lato, rendere permanenti gli effetti di emersione della materia imponibile occultata ottenuti con il condono, e dall'altro, rassicurare i contribuenti che sono costretti ad assolvere senza sconti la loro obbligazione tributaria che le sanatorie sono servite a chiudere con il passato, ma che per il futuro non ci sarà tolleranza nei confronti dei comportamenti evasivi.

Sono considerazioni che sottolineano il rischio di un'eventuale riapertura dei termini delle sanatorie fiscali (o del concordato preventivo di massa) e della loro estensione all'annualità d'imposta 2003.

Per quanto riguarda l'andamento del fabbisogno di cassa al netto delle dismissioni mobiliari - parametro cruciale per il percorso di riduzione del debito pubblico - la proiezione tendenziale proposta dal DPEF offre elementi di preoccupazione. Il divario tra l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e il fabbisogno di cassa del settore statale tende, infatti, ad ampliarsi nel periodo di previsione: nel 2003 esso risultava pari a circa 10 miliardi di euro, mentre nel 2008 dovrebbe superare 30 miliardi di euro. Lo scarto si allarga ulteriormente se si considera il fabbisogno del settore pubblico (aggregato più omogeneo all'indebitamento netto, ma per il quale non sono esposte stime ufficiali), che negli ultimi anni ha superato il livello del fabbisogno del settore statale di almeno 10 miliardi di euro. Sarebbe opportuno che il Governo integrasse le proiezioni per il periodo 2005-2008 con gli elementi necessari per comprendere le motivazioni alla base dell'ampliamento di tale scostamento.

Lo scenario programmatico di finanza pubblica si limita, come di consueto, ad indicare i valori-obiettivo dei saldi più rilevanti e a dedurne le dimensioni quantitative degli interventi correttivi necessari per colmare il divario tra andamento tendenziale e obiettivi. In particolare, per il 2005 la manovra correttiva dovrebbe commisurarsi a circa 24 miliardi di euro (17 miliardi relativi ad interventi strutturali e 7 miliardi a misure *una tantum*), così da consentire di ricondurre il rapporto indebitamento/PIL dal 4,4 per cento tendenziale al 2,7 per cento. Risorse aggiuntive si rendono, inoltre, necessarie per il biennio 2005-2006, per la copertura - espressamente richiamata dal DPEF - dell'attuazione della riforma fiscale riguardante l'imposizione sui redditi personali e l'IRAP.

Non discostandosi dalla consuetudine, anche questo DPEF non fornisce alcuna

indicazione sulla natura e sulle dimensioni dei possibili interventi di contenimento della spesa o di incremento delle entrate che comporranno la manovra della prossima legge finanziaria.

Quanto al rapporto debito/PIL, il profilo programmatico ne prevede una rapida discesa: risulterebbe pari al 104,1 per cento nel 2005; andrebbe sotto il 100 per cento nel 2007; si attesterebbe, infine, al 98,8 per cento nel 2008. In quest'ultimo anno lo scarto rispetto al quadro tendenziale è pari a circa 16 punti di PIL. Si tratta di obiettivi di cui è opportuno sottolineare ad un tempo l'importanza sul piano economico (in ultima analisi il controllo dei deficit pubblici è finalizzato al governo della dinamica del debito) e le oggettive difficoltà di conseguimento: gli esiti dipenderanno in maniera determinante, oltre che dalla piena attuazione ed efficacia delle misure correttive annunciate - in virtù delle quali l'avanzo primario delle pubbliche amministrazioni dovrebbe risalire dal 2,4 per cento del PIL nel 2004 al 4,8 per cento nel 2008 - dall'ingente ammontare programmato sul fronte delle privatizzazioni, circa 100 miliardi complessivi nell'intero quadriennio e dunque 25 miliardi l'anno, un importo mai finora realizzato. Inoltre, il conseguimento dell'obiettivo relativo al debito implica - nello scenario programmatico - una forte riduzione dello scostamento tra indebitamento netto e fabbisogno di cassa al netto delle dismissioni mobiliari.

La mancanza di indicazioni sufficientemente orientative sulle concrete misure che comporranno la manovra correttiva per il 2005 preclude compiuti tentativi di verifica e di valutazione del quadro programmatico. Per quanto attiene al quadro macroeconomico - ribadito l'apprezzamento per la prospettazione di stime di crescita economica diverse da quelle dello scenario tendenziale - non risulta agevole comprendere come, pur in presenza di una manovra di contenimento del disavanzo pubblico di dimensioni importanti, possa essere conseguito, già nel 2005, un miglioramento delle prospettive di crescita del PIL.

Con riguardo alla finanza pubblica, in assenza di specificazioni sulle scelte che dovranno consentire di riportare la dinamica del disavanzo in linea con l'obiettivo programmatico, possono essere avanzate solo alcune annotazioni di coerenza astratta della manovra che verrà.

Giova, in proposito, richiamare brevemente l'esperienza del triennio 2000-2003, che appare significativa, soprattutto nel confronto con Germania e Francia, ai fini di una diagnosi efficace sulle condizioni di fondo dei conti pubblici.

In una fase di ciclo economico discendente, le entrate complessive risultano diminuite in Germania e Francia (rispettivamente di 2,1 e 0,7 punti in percentuale sul PIL) e, invece, aumentate in Italia (di 0,3 punti di PIL). Il peso anomalo rivestito in Italia dalle entrate straordinarie (condoni e altre sanatorie) altera, tuttavia, il confronto: al netto di tali proventi *una tantum* e depurate dagli effetti del ciclo economico, le entrate hanno registrato, anche nel nostro paese, una significativa diminuzione.

Una differenza sostanziale si palesa invece con riguardo all'andamento della spesa. Nel periodo considerato, gli effetti del ciclo sulla spesa complessiva sono stati relativamente modesti, determinando un aumento aggiuntivo dell'ordine di soli 0,2 punti di PIL in tutti e tre i paesi: ma, mentre in Germania la spesa al netto degli interessi è cresciuta di soli 8 decimi di PIL oltre quanto indotto automaticamente dal ciclo, in Italia essa è cresciuta di circa 2 punti (un incremento analogo a quello registrato dalla Francia, che tuttavia è assai meno pressata dall'esigenza di tenere elevato l'avanzo primario per ridurre il peso del debito). Nel contempo, l'Italia si è distinta per la più marcata riduzione della spesa per interessi (1,2 punti di PIL, contro lo 0,3 e 0,1, rispettivamente, di Germania e Francia).

Emerge, in conclusione, un dato: nel nostro paese, entrate straordinarie e risparmi da interessi - che, per ragioni diverse, non dovrebbero essere considerati risorse disponibili in permanenza - sono andati a finanziare incrementi duraturi di

spesa corrente primaria, allontanando il momento del risanamento strutturale.

Considerando che una quota rilevante della spesa corrente - quella riferibile alle prestazioni sanitarie e previdenziali - può costituire un'area di potenziali risparmi di spesa solo in misura ridotta, sia per l'operare di meccanismi di lievitazione automatici, sia per l'esigenza generalmente riconosciuta di destinare eventuali recuperi di efficienza, per lo più, al potenziamento degli strumenti di sostegno sociale, un'attenzione particolare deve essere rivolta alle componenti di spesa almeno potenzialmente governabili. Si tratta, in ultima analisi, dei redditi da lavoro dipendente e degli acquisti di beni e servizi (i cosiddetti consumi intermedi).

Secondo le più recenti rilevazioni dell'ISTAT, i redditi da lavoro dipendente sono aumentati, nel triennio 2001-2003, ad un tasso medio annuo del 5,2 per cento, contro un tasso medio di inflazione pari, all'incirca, alla metà, mentre le indicazioni programmatiche assumevano che la crescita fosse contenuta entro il tasso di inflazione effettiva, consentendo anche un margine ulteriore per tenere conto della crescita della produttività.

L'obiettivo della « razionalizzazione » e del « contenimento » della spesa per il personale, considerato come uno dei settori a maggior rischio per gli equilibri della finanza pubblica, è una costante delle manovre finanziarie messe in atto nell'ultimo decennio.

Il raggiungimento dell'obiettivo è stato affidato, per un verso, al vincolo, imposto alla contrattazione collettiva, di incrementare le retribuzioni in misura non superiore al tasso d'inflazione programmato ed al successivo eventuale recupero di quello reale, onde preservarne il potere d'acquisto; per altro verso, alla riduzione del personale in servizio.

Quanto al primo aspetto, la Corte dei conti ha ripetutamente osservato come il vincolo alla contrattazione collettiva non sia mai stato realmente praticato, vuoi perché la stessa contrattazione ha innescato meccanismi di incremento stipendiale ad esito di esorbitanza dalle auto-

rizzazioni di spesa recate dalle leggi finanziarie, vuoi per dichiarata condiscendenza dei Governi alle richieste delle controparti. Il risultato, rilevato dalla Corte e da altri organismi (dall'ISTAT alla Ragioneria generale dello Stato, all'ARAN), è tale per cui la crescita delle retribuzioni individuali si è attestata, annualmente, su valori costantemente superiori all'incremento dei prezzi al consumo. Ne discende che ogni ulteriore insistenza delle manovre finanziarie su vincoli come quello di cui s'è detto e, anzi, sul vincolo ancor più stringente costituito dall'aggancio delle retribuzioni al tasso d'inflazione programmato, è destinata ad essere smentita dagli andamenti reali, che non si prospettano ragionevolmente - diversi da quelli degli ultimi anni.

Ciò dovrebbe indurre, da una parte, a modificare eventualmente i meccanismi di definizione degli incrementi retributivi all'atto della stipula dei contratti e, dall'altra parte, ad introdurre forme di controllo in grado di impedire concretamente - anche con strumenti amministrativi - l'eccedenza della spesa rispetto ai limiti stabiliti. Del resto, controlli amministrativi (del ministro dell'economia e delle finanze e del ministro della funzione pubblica) sulla contrattazione integrativa, cui si ascrive la maggior parte degli incrementi di spesa non immediatamente percepibili a livello di contrattazione nazionale, sono stati legittimati dalla Corte costituzionale (sentenza n. 4 del 2004) anche per i comparti non statali, in funzione sia del generale coordinamento della finanza pubblica, sia delle verifiche sull'osservanza del Patto di stabilità interno.

Quanto alla riduzione del personale, è unanime l'osservazione che le normative annuali sul blocco e quelle sulla programmazione delle assunzioni hanno dato risultati del tutto insoddisfacenti. Le rilevazioni più recenti mostrano, anzi, che il personale pubblico (e, in particolare, i dipendenti statali) sarebbe nuovamente in fase di crescita negli ultimi anni, a causa - in particolare - delle innumerevoli

deroghe al blocco consentite dalle stesse leggi che si sono proposte di ridurre il personale.

Anche la spesa per consumi intermedi, nella fase discendente del ciclo, è cresciuta ad un tasso medio annuo del 5,8 per cento, una dinamica ben superiore a quella che avrebbe consentito l'invarianza dei livelli di spesa in termini reali. È da sottolineare che il ritmo di crescita di tale categoria di spesa resta sostenuto anche se si valuta al netto delle spese sanitarie in essa contabilizzate.

Tale andamento si è verificato nonostante che le spese per acquisti di beni e servizi siano state oggetto, fin dal 1998, di svariati interventi di contenimento (riduzione di stanziamenti, stipula di convenzioni, razionalizzazione degli acquisti, decreto taglia-spesa e decreto-legge n. 168 del 2004). La difficoltà di conseguire risparmi permanenti con tali interventi può essere riferita alla insufficiente selettività delle misure di contenimento, che quindi hanno finito per incidere negativamente sul funzionamento delle strutture, senza pervenire alla soppressione permanente di spese non necessarie.

Queste limitate considerazioni confermano la difficoltà di costruire una manovra di riequilibrio per il 2005 prevalentemente orientata sul fronte della spesa corrente. Un grossolano calcolo effettuato a partire dal quadro tendenziale dello stesso DPEF mostrerebbe come i 17 miliardi di tagli permanenti - se concentrati sulla spesa corrente al netto degli interessi - dovrebbero operare in un'area estremamente ridotta, non essendo in essa da ricomprendere né i redditi da lavoro (poiché stimati a legislazione vigente), né le prestazioni sociali (governate da meccanismi prevalentemente automatici e oggetto di provvedimenti di riforme strutturali), né le prestazioni sanitarie (espressamente escluse), né, infine, la gran parte delle risorse per accordi internazionali, ricomprese tra le altre spese correnti.

Con cautela vanno, peraltro, considerate anche le potenzialità di maggiori entrate ricollegabili alla valorizzazione del patrimonio pubblico. È, infatti, difficile

rendere effettivamente produttivo in tempi brevi un patrimonio la cui redditività è stata finora pressoché nulla, se non addirittura negativa a causa dell'incidenza delle spese di manutenzione e di contenimento.

Per quanto riguarda, infine, la riforma fiscale, restano da chiarire le modalità di copertura dei relativi oneri. Se lo stesso DPEF correttamente evidenzia come gli studi condotti sull'esperienza dei tagli fiscali negli altri paesi occidentali dimostrano che effetti positivi di una certa significatività in termini di crescita economica si ottengono solo se la riduzione fiscale è coperta, mancano, tuttavia, allo stato, elementi informativi sufficienti per poter valutare l'entità effettiva del costo della riforma.

La soluzione del dilemma, dunque, è tutt'altro che agevole. D'altra parte, per un paese ad alto debito come l'Italia, lo stato di salute della finanza pubblica è misurato, in ultima analisi, dalla capacità di produrre un elevato e duraturo avanzo di bilancio al netto degli interessi. È questa, infatti, la sola condizione che garantisce un costante ed adeguato ritmo di riduzione del rapporto tra debito e prodotto, in un contesto in cui il divario tra costo medio del debito e crescita dell'economia rischia di non poter essere ridotto, sia a causa della modesta crescita del PIL, come è stato nel recente passato, sia a causa dell'interruzione della discesa del costo medio del debito, come potrebbe essere in una prospettiva di ripresa dei tassi di interesse.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Balsamo, per la sua relazione. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire.

GIORGIO BENVENUTO. Premesso che sono convinto che la riduzione dell'avanzo primario derivi dall'aumento della spesa corrente, desidero porre tre questioni. Vorrei sapere innanzitutto se la Corte dei conti sia in grado di valutare in che misura abbiano inciso le spese per consulenza dei ministeri e l'andamento dei

contratti per la dirigenza, che avvengono con frequenza sempre più rapida e con aumenti stipendiali di carattere successivo.

Come seconda questione, vorrei sapere se la Corte dei conti sia in grado di valutare come abbiano inciso i rinnovi contrattuali nel pubblico impiego. Leggo nella relazione che la capacità di accertamento e controllo nel 2004 è precipitata, con una differenza del 56 per cento rispetto all'anno precedente. Al riguardo, chiedo inoltre se per i contratti rinnovati, e segnatamente quelli delle agenzie, per i quali si prevedeva che una parte della retribuzione fosse legata a specifici obiettivi, effettivamente si sia avuto un riscontro positivo.

Infine, lo statuto del contribuente prevedeva, a partire dall'anno di imposta 2002, la compensazione di tutti i crediti di imposta e dei tributi, ma essa non è stata applicata né nel 2002 né nel 2003. Vorrei sapere se esista una valutazione della Corte dei conti su questo *stock* di crediti, che ammonta a 15 miliardi di euro e che incide negativamente soprattutto sulle piccole e medie imprese.

ANTONIO BOCCIA. Le nostre preoccupazioni aumentano progressivamente nel corso di questa giornata. La relazione, come sempre puntuale, della Corte dei conti pone l'accento su ciò che sta accadendo, a partire dalla relazione del ministro, il quale non sembrava convinto dei numeri.

Stiamo scherzando con il nostro paese. Il presidente ci ha detto che prima di guardare al 2005 dobbiamo avere un riscontro per il 2004, perché se i dati relativi al 2004 non corrispondono a realtà, ciò avrà un effetto di trascinamento sul 2005. Se l'effetto di trascinamento ci dovesse essere, e se i dati del 2,9 per cento di indebitamento e del 106 per cento di debito pubblico non fossero veri, la manovra di 24 miliardi di euro potrebbe risultare insufficiente.

Secondo lo stile della Corte dei conti, viene affermato come poco realistico che il contenimento della spesa per consumi intermedi produca quel risparmio del quale

si è parlato nella manovra di luglio. Inoltre, facendo troppo affidamento sull'attività della Consip, questa avrà sempre più scarso rilievo.

Poiché abbiamo la nostra « Corte dei conti » interna, della quale ho molta fiducia, quando leggiamo nel *dossier* predisposto dal Servizio studi che il gettito derivante dall'incremento della tassazione sui mutui è inferiore di almeno 500 milioni rispetto alle previsioni, e quando con un pizzico di ironia si fa cenno ai 2 miliardi che si dovrebbero ricavare da provvedimenti amministrativi, allora il mio dubbio sulla non attendibilità delle cifre richiamate viene confermato e di questo sono molto preoccupato.

Vorrei conoscere il giudizio della Corte dei conti sui dati relativi al 2,9 per cento e al 106 per cento.

PIETRO MAURANDI. Credo che la relazione della Corte dei conti e i puntuali rilievi in essa contenuti mettano in luce i lati oscuri del Documento di programmazione economico-finanziaria e rendano ancora più inspiegabile e insostenibile il contenuto essenziale di questo documento. In particolare, mi riferisco al ragionamento fatto dalla Corte dei conti a proposito della forbice tra indebitamento netto e fabbisogno, destinata ad ampliarsi dai 10 miliardi nel 2003 a 30 miliardi nel 2008, laddove servirebbe, per conseguire l'obiettivo dell'abbattimento del debito, una forte riduzione di questo scostamento.

Mi riferisco ancora all'impossibilità, rilevata dalla Corte dei conti, di capire da dove viene fuori un aumento del tasso di crescita del PIL rispetto al dato tendenziale e in presenza di una manovra di queste dimensioni, che si aggiunge peraltro alla manovra di luglio e che qualche trascinarsi sul 2005 dovrebbe averlo.

Come rileva la Corte, inoltre, in questo documento non è detto chi pagherà il conto dei 24 miliardi della manovra o dei 17 miliardi dei tagli permanenti, ma è detto chi non verrà chiamato a pagare questo conto. Non verrà intaccata la spesa pubblica per la sanità, la scuola e la spesa sociale. Se non si intaccano queste spese,

da dove vengono fuori i 17 miliardi di tagli permanenti? Il ministro, interrogato questa mattina, non ha risposto. Noi abbiamo il sospetto, anche dopo la mancata risposta del ministro, che quanto scritto nel DPEF, cioè che non verranno tagliate quelle spese, non sia vero.

La domanda è la seguente: secondo la Corte dei conti è pensabile che quelle spese non possano essere intaccate per reperire almeno i 17 miliardi di euro di tagli permanenti?

GIOVANNI RUSSO SPENA. Ribadisco soltanto alcune domande che sono già state poste dai colleghi, ringraziando la Corte dei conti per il suo puntuale lavoro. Da altro canto, siamo passati dalla « vaghezza » con cui ha parlato il ministro Siniscalco — uso la sua espressione — ad una critica da parte della relazione della Corte dei conti, che mi sembra molto aspra e puntuale. Essa parte in qualche modo anche da una irritazione, ossia la necessità di dotare il Documento di programmazione economico-finanziaria di una relazione tecnica che renda intelleggibili le proiezioni finanziarie, relazione che nemmeno quest'anno è allegata.

La mia prima domanda, limitandomi solo alle parti non ancora citate dai colleghi, concerne la preoccupazione relativa alla tenuta del gettito delle entrate ordinarie, perché su queste ultime potranno incidere le sanatorie fiscali ed edilizie ancora in corso. Su questo aspetto la Corte dei conti nella relazione esprime considerazioni che sottolineano i rischi dell'eventuale riapertura dei termini della sanatoria fiscale o dell'estensione all'annualità di imposta 2003. Si tratta di comprendere meglio quale giudizio dà la Corte stessa. Quanto considera gravi e di quale spessore sono queste preoccupazioni?

L'altro aspetto riguarda un quesito che è stato già posto dal collega che mi ha preceduto. Sono convinto — e lo dicevo questa mattina al ministro — che questo DPEF non abbia alcuna base reale. La Corte dei conti dimostra come, da un lato, tutti i calcoli effettuati sulla spesa corrente (non dovendo toccare aree come i redditi

da lavoro, le prestazioni sociali e le prestazioni sanitarie) e, dall'altro lato, la vaghezza degli interventi per quanto riguarda la valorizzazione del patrimonio pubblico, si concretizzeranno, invece, in un forte massacro sociale, con l'abbattimento dello Stato sociale, dei servizi sociali e si toccheranno redditi da lavoro, prestazioni sociali e sanitarie.

La mia domanda è la seguente: come possono essere congruenti i dati che il DPEF riassuntivamente ci pone, nel momento in cui vi è una critica così precisa da parte della Corte dei conti rispetto al fatto che l'area di taglio è estremamente ridotta e che la valorizzazione del patrimonio pubblico non darà quello che nel DPEF si prevede? Come e quanto questo DPEF può tenere di fronte alla realtà?

LAURA MARIA PENNACCHI. La vaghezza del DPEF - su cui stiamo insistendo - su alcuni numeri fondamentali e la scarsa attendibilità di altri dati che ci vengono forniti ci lascia nell'incertezza assoluta sulle misure che concretamente consentiranno di adottare una manovra per la finanza pubblica di 24 miliardi. Abbiamo una duplice incertezza: quella sulla quale insisteva il collega Boccia, che è decisiva perché l'eventuale scostamento sul 2004 sarà determinante per gli anni successivi, e quella sulle misure.

Dichiarazioni ufficiali di ieri hanno prospettato l'eventualità che possa andare a copertura del fabbisogno la riduzione delle retribuzioni dei dipendenti pubblici contrattualizzati. Ho il sospetto e l'intuizione che si possa trattare di misure, oltre che molto irrealistiche, assolutamente poco consistenti sul piano delle cifre aggregate. Chiedo una valutazione in merito a questo aspetto. Vi dovrebbe essere, inoltre, un'ulteriore stretta sulle pensioni di invalidità ma, anche qui, mi pare che ci sia stato un certo lassismo dopo il rigore che aveva attuato il Governo dell'Ulivo. Ritengo che l'entità di quanto si potrebbe ricavare sia piuttosto limitata.

L'ultima domanda riguarda gli aspetti finali citati dalla Corte dei conti sulla riforma fiscale. Secondo la mia valuta-

zione soggettiva, è semplicemente irresponsabile, nella condizione dei conti pubblici, che tutte le audizioni di quest'oggi e le valutazioni di questi giorni hanno evidenziato, pensare di mettere in cantiere, per quanto diluita in due anni, un'ulteriore realizzazione della controriforma fiscale che era stata predisposta dal ministro Tremonti.

Mi pare di capire, tuttavia, che aggiungete un elemento di preoccupazione molto forte, perché vi concentrate su un aspetto che è già acclarato dallo stesso DPEF, vale a dire la misura in cui la riduzione del gettito ordinario, quello che non è semplicemente addizionato dal gettito straordinario che proviene dai condoni, sta già influenzando quell'avanzo primario che è decisivo per potere evidenziare l'eventuale e reale copertura rigorosa di ulteriori riduzioni fiscali. Chiedo una valutazione riguardo a tale aspetto.

PRESIDENTE. Do nuovamente la parola al dottor Balsamo per la replica.

FULVIO BALSAMO, *Presidente delle sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti*. Farò alcune considerazioni di carattere generale e cercherò di rispondere ad alcuni quesiti. Premetto che, in base alla legge di bilancio, il Documento di programmazione economico-finanziaria, oltre a precisare gli obiettivi macroeconomici che il Governo intende conseguire nel medio periodo con la politica di bilancio, dovrebbe indicare anche le variazioni da apportare alle entrate, alle spese di bilancio e di competenza dello Stato e degli altri enti necessarie per il conseguimento degli obiettivi. Il DPEF dovrebbe anche contenere la quantificazione degli interventi di finanza pubblica proposti.

Qui siamo in presenza di linee molto generali. In buona sostanza si danno delle cifre aggregate e si rinvia poi alla legge finanziaria per la quantificazione. In queste condizioni effettivamente è difficile poter dare delle risposte precise. In effetti, non è precisato da dove saranno recuperate le entrate necessarie per fare fronte alla manovra e come saranno erogate le

somme che sarà possibile introitare. Questa è la difficoltà evidente che non solo la Corte dei conti, ma anche gli altri organismi incontrano nell'esprimere il proprio punto di vista.

Passando più specificamente ad esaminare i vari quesiti, la prima domanda riguarda consulenza e contratti per la dirigenza. Consulenza e contratti per la dirigenza attengono ai cosiddetti consumi intermedi, sui quali la Corte dei conti ha detto che c'è stata una forte lievitazione. Certamente essa non riguarda solamente consulenza e contratti per la dirigenza, però effettivamente questi hanno inciso sull'aumento della spesa pubblica.

Eventualmente, potremmo fornire alcuni elementi subito perché la Corte ha svolto un'indagine sul « taglia spese » soprattutto relativamente ai consumi intermedi. Quindi, i colleghi potranno essere più precisi di me. Eventualmente, se le Commissioni lo desiderano, ci riserviamo di fornire dati più puntuali su questi due settori.

Per quanto riguarda il rinnovo dei contratti dei pubblici dipendenti, la Corte dei conti non ha più un controllo di legittimità e deve soltanto pronunciarsi sulle compatibilità economiche e finanziarie dei vari contratti, cosa che ha fatto. Per alcuni contratti la Corte non ha dato un parere positivo perché ha ritenuto che non esistessero né la compatibilità economica né quella finanziaria. La stagione dei contratti ha indubbiamente inciso sulla lievitazione della spesa del personale che, nonostante i buoni intendimenti, ha dato luogo ad un esborso di gran lunga superiore a quello che avrebbe legittimato l'applicazione del tasso di inflazione, non solo programmato ma anche reale. Il problema esiste effettivamente.

Per quanto riguarda lo statuto del contribuente in merito ai rimborsi chiederò al collega di essere più preciso. Si tratta di un'emanazione recente e non so se abbiamo dati da comunicare.

Circa il trascinarsi dal 2004, altra domanda posta, ci si è avvalsi dell'esperienza del cosiddetto decreto taglia spese che ha comportato riduzioni di spesa nel

2002 (unico anno finora in cui è stato applicato); molte di queste spese, però, hanno fatto sentire i propri effetti nell'anno successivo per cui, soprattutto per quanto riguarda i consumi intermedi, la spesa è aumentata. L'operazione di riduzione può essere fatta esaminando capitolo per capitolo, escludendo quei capitoli che comportano spese obbligatorie ed incidendo su quelli che riguardano spese facoltative o comunque discrezionali per la pubblica amministrazione. Quando si taglia indifferenziatamente su tutti i capitoli, gli effetti si riverberano sugli anni seguenti. Infatti se sono stati assunti obblighi o impegni, negli anni successivi questi dovranno essere onorati.

Lo stesso discorso fatto per il decreto « taglia spese », *mutatis mutandis*, vale per la manovra di recente approvata. Vedremo effettivamente come opererà e cosa accadrà. È prematuro ed impossibile dare elementi ora.

Per i provvedimenti di copertura per il 2004 (la manovra riguarda il periodo dal 2005 al 2008) si prevede una manovra di 7,5 miliardi, di cui 5 sono stati più o meno quantificati. Vi sono problemi che il Parlamento conosce perfettamente, dato che alcuni calcoli non sono stati puntuali, ed occorrerà apportare rimedi. Per quanto riguarda i 2,5 miliardi rimanenti, si parla di provvedimenti amministrativi. Non è noto quali saranno e se si tratterà del decreto « taglia spese » o di altri provvedimenti. Il documento dice ben poco e noi non abbiamo elementi per aggiungere qualcosa di più.

Per quanto riguarda l'obiettivo di indebitamento netto per il 2004 al 2,9 per cento del PIL, per dare una risposta dovremmo sapere quali entrate si intende realizzare. In linea teorica diciamo che se l'indebitamento, il deficit rapportato al PIL, tende verso il 4,4 per cento e si realizzasse una manovra di 24 miliardi, pari a circa due punti di PIL, si potrebbe arrivare tranquillamente sotto il 3 per cento. La risposta dovrebbe essere quindi positiva. Però si tratterà di vedere se si « rimedieranno » i 24 miliardi per realizzare l'operazione.

Sul debito pubblico la Corte dei conti ha alcune perplessità. Si pensa di arrivare sotto il 100 per cento nel 2008, ma si tratta di compiere una manovra sulle privatizzazioni di 100 miliardi, una cifra cospicua. Anche in questo caso non vi sono elementi e non si conosce con esattezza da dove possano provenire i fondi.

Per quanto riguarda l'aumento del PIL, i primi mesi del 2004 hanno evidenziato una leggera ripresa economica in alcuni settori. Se essa continuasse, si riuscirebbe ad avere un aumento del prodotto interno lordo. Anche su questo aspetto bisognerà vedere se la ripresa verificatasi nei primi mesi di quest'anno continuerà o si fermerà. Dipende da molti elementi che non è agevole valutare.

Le sanatorie fiscali comportano benefici connessi a chi vuole chiudere, ma anche il venir meno di residui attivi che erano stati previsti per chi avrebbe dovuto pagare. Il ripetere manovre di questo tipo, sanatorie e condoni, può ingenerare nei contribuenti il convincimento che prima o poi queste interverranno, con i conseguenti effetti negativi sotto il profilo psicologico. Per quanto riguarda ciò che è stato dato fino ad ora, la relazione della Corte dei conti ed anche il rapporto reso a fine giugno forniscono dati abbastanza precisi e puntuali.

Infine, per le retribuzioni dei dipendenti, il tetto di spesa che si dice dovrebbe essere ripristinato dovrebbe riguardare soprattutto i trattamenti della dirigenza. Ritengo che un abbattimento generalizzato per tutti i dipendenti non sia possibile, anche perché per alcune categorie gli stipendi sono al limite della sopravvivenza, mentre sarà possibile realizzarlo per le qualifiche più elevate, come i dirigenti.

MAURIZIO PALA, *Consigliere della Corte dei conti*. Intendo rispondere alle domande degli onorevoli Benvenuto e Boccia, che si sono riferiti ai consumi intermedi con riguardo sia, in particolare, alle spese di consulenza sia, più in generale, all'opinione che la Corte dei conti esprime

in merito al decreto-legge n. 168 del 2004 che prevede, nuovamente, una manovra di contenimento dei consumi intermedi.

Nei giorni passati è stata trasmessa al Parlamento, nell'ambito della relazione generale sul rendiconto, un'appendice speciale sui consumi intermedi con riferimento al decreto « taglia spese ». In questa indagine abbiamo cercato di analizzare, ministero per ministero e capitolo per capitolo, il periodo 2002-2003 con riguardo ai consumi intermedi, categoria che ha visto assorbire il 60 per cento degli accantonamenti di spesa corrente previsti dal decreto. Il risultato di sintesi è noto: nel 2003, dopo i tagli dell'anno precedente, si è avuto un recupero di livelli di spesa molto elevato per i consumi intermedi, dell'ordine del 27 per cento in termini di competenze giuridiche e del 21 per cento per la competenza economica. L'analisi ha avuto lo scopo fondamentale, oltre che di riscontrare questo « rimbalzo » di livelli di spesa, di verificare in quale modo le amministrazioni abbiano integrato le risorse originarie nel corso del 2003.

Nell'appendice vi sono risultati interessanti. Si mette in evidenza come, anche in violazione di una circolare degli inizi del 2003 che precludeva la possibilità di integrare le dotazioni iniziali attraverso il ricorso a fondi di riserva di carattere generale del bilancio dello Stato, la grandissima parte delle integrazioni di dotazioni finanziarie nel corso dello scorso anno sia derivata proprio dall'utilizzo di fondi di riserva di carattere generale, fondo spese impreviste in primo luogo ed altri fondi presso il Ministero dell'economia. Per ogni categoria economica dei consumi intermedi, comprese le spese di consulenza, si indica puntualmente da quale fondo di riserva di carattere generale siano state attinte le risorse per incrementare le dotazioni del 2003. Sono forniti, ministero per ministero, i dati puntuali fino ad un terzo grado di disaggregazione del « rimbalzo » delle spese del 2003. Per rispondere puntualmente alla domanda posta dall'onorevole Benvenuto, le spese di consulenza, ad esempio, risul-

tano aumentate del 53 per cento nel 2003 ed il dato è indicato per ogni ministero.

Si arriva anche ad una conclusione che, nell'appendice al testo, è indicata come paradossale e, cioè, che l'effetto finale del cosiddetto decreto taglia spese sembra essere piuttosto, per certi versi, quello di una azione di contenimento più efficace e permanente nei confronti della spesa in conto capitale piuttosto che nei confronti della spesa corrente. Paradossale fino a un certo punto, se si considera che nel 2002 per le spese correnti le risorse non impegnate si sono tradotte in economia ma, se vi sono state obbligazioni sottostanti che hanno dato luogo a fenomeni di riconoscimento di debito, nell'anno successivo, in un modo o nell'altro, si dovevano trarre le risorse per onorare questi impegni. Nel caso delle spese per investimento, invece, traducendosi gli accantonamenti del 2002 in maggiori residui di stanziamento, si è ritenuto che le amministrazioni, avendo una massa di manovra maggiore per i residui di stanziamento, potessero, in alcuni casi, anche rinunciare agli stanziamenti di bilancio, che sono stati ridotti, in questo caso, in via permanente. Quindi l'effetto è un po' paradossale, se si vuole.

Naturalmente, queste considerazioni valgono e sono utili anche nel momento in cui si esamina il decreto-legge n. 168, la cosiddetta manovrina per il 2004, essendo essa in larga misura concentrata sulla spesa per consumi intermedi e cambiando solo di etichetta. Infatti, non mi pare che sia un'applicazione del cosiddetto decreto taglia spese, che, pure, poteva essere attivato, solo perché c'è selettività e non c'è un taglio uniforme; ma, dal punto di vista della sostanza, le cose cambiano poco.

Il dubbio espresso anche nel testo della relazione è duplice. Da un lato, ci si chiede come mai gli accantonamenti di competenza siano considerati risparmi effettivi in termini di competenza economica. C'è qualcosa di mezzo che ci sembra debba essere chiarito, nel senso che ci sono coefficienti di impegno e coefficienti di realizzabilità tali per cui gli accantonamenti non dovrebbero essere uguali a tagli effettivi finali. Dall'altro lato, se sono vere

le considerazioni da noi svolte in questa appendice speciale, vi è la preoccupazione che l'effetto sia temporaneo ma vi è anche qualcosa di peggio, nel senso che, se esiste un rischio di recupero nell'anno successivo, il 2005 partirà non da zero ma da qualcosa in meno di zero. Probabilmente, se si dovesse ripetere l'esperienza del cosiddetto decreto taglia spese, noi dovremmo fronteggiare alcune esigenze di rifinanziamento per spese che non sono state soppresse in via permanente ma sono state, sostanzialmente, solo rinviate. Non parlo solo di rinvio di pagamenti, ma anche di rinvio di impegni di spesa.

ANTONIO BOCCIA. Lei mi insegna, consigliere Pala, che avendo ormai stabilito di andare avanti per semestri, e avendo effettuato la manovra dopo il mese di giugno, di fatto la previsione della riduzione si scarica tutta nel secondo semestre. Lei mi insegna anche — perché, sicuramente, potrebbe indicare nomi e cognomi dietro ad ogni determinazione — che i vari dirigenti generali ed altri, che redigono un programma di spesa annuale, se hanno effettuato una programmazione, il 1° giugno hanno già fatto la determinazione con gli impegni. Tagliamo l'aria fritta. Persino noi deputati, dal momento che la manovra prevede che siano fatti salvi i fondi speciali dei provvedimenti all'esame del Parlamento, in questi giorni ci stiamo appigliando a tutti i provvedimenti in corso per consumare i fondi speciali. Quale taglio dei fondi speciali ci sarà?

LUIGI MAZZILLO, *Consigliere della Corte dei conti*. Vorrei rispondere, anzitutto, sul tema fondamentale della tenuta delle entrate tributarie. In base alla nostra valutazione, per quanto riguarda il 2004 gravi problemi non si pongono, perché ci sarà un risultato superiore al previsto per quanto riguarda la riapertura e l'estensione del condono tributario. Adesso, infatti, si ritiene possa superare i 7 miliardi di euro. Questo dovrebbe compensare i risultati sicuramente più deludenti per quanto riguarda gli altri provvedimenti

della manovra, dal concordato preventivo al condono edilizio e ad altre previsioni che erano state formulate.

Per quanto riguarda, invece, la tenuta nel medio termine, un problema si pone - come già evidenziato dal presidente Balsamo - per quanto riguarda le entrate da accertamento e controllo, per le quali, praticamente, si sta configurando una tendenza strutturale alla riduzione. Tale riduzione non si è verificata quest'anno per la prima volta, ma si era verificata anche lo scorso anno. Quest'anno, naturalmente, è stata accentuata dai provvedimenti di sanatorie fiscali. Sono stati introdotti strutturalmente nel sistema tributario alcuni istituti che, di per sé, portano alla riduzione di questa tipologia di entrate (mi riferisco, per fare soltanto un esempio, all'accertamento con adesione).

Per quanto riguarda, invece, le entrate da gestione ordinaria, tutto dipende da quale sarà il seguito della stagione dei condoni. Nella relazione del presidente Balsamo è evidenziato come il modo per valorizzare in positivo le sanatorie fiscali sia quello di impostare adesso un programma strategico da parte del Governo e dell'amministrazione, per rendere evidente che, per il futuro, i comportamenti dovranno essere in linea con l'obbligazione tributaria. In altri termini, chi ha fatto emergere materia imponibile dovrà continuare a dichiararla e non dovrà ritornare a comportamenti evasivi. Perché questo risultato possa ottenersi, affinché le sanatorie possano produrre un risultato positivo è necessario che non ci siano ulteriori riaperture, perché in questo modo potrebbero inviarsi il messaggio che la stagione dei condoni continua. Tanto più che c'è largo spazio ancora per continuare la lotta all'evasione fiscale. Gli ultimi dati non si riferiscono, naturalmente, agli anni più recenti ma si riferiscono a qualche anno addietro. Comunque, da un esame condotto da parte della stessa Agenzia delle entrate con riferimento alle dichiarazioni IRAP risulta che l'evasione sarebbe del 43 per cento e raggiungerebbe addirittura un massimo del 90 per cento nel settore dei servizi. Questo fornisce indicazioni, fra

l'altro, su quali potrebbero essere gli obiettivi specifici verso i quali puntare. Qualche tempo fa, il SECIT aveva svolto una indagine su 600 imprese di grande dimensione e l'80 per cento dei controlli svolti aveva portato all'accertamento di evasioni.

Per quanto riguarda la riforma fiscale, noi abbiamo sottolineato come sia positivo il fatto che nello stesso DPEF si affermi che ci deve essere copertura strutturale. Nella relazione che abbiamo presentato a fine giugno al Parlamento, sul rendiconto per l'anno 2003, abbiamo evidenziato come lo stesso primo modulo della riforma non sia compiutamente coperto dal punto di vista strutturale. Quindi è necessario trovare una copertura strutturale non soltanto per la riforma fiscale ipotizzata, ma anche per quella che è stata già realizzata.

Infine, relativamente alla valorizzazione del patrimonio dello Stato, deve essere evidenziata la bassa redditività attuale dalla quale si parte. Dai dati di bilancio risulta che i proventi lordi dei beni patrimoniali nel 2003 hanno raggiunto una cifra pari a 60 milioni di euro; i canoni pagati dai concessionari, 210 milioni di euro. Nelle settimane scorse, abbiamo sentito parlare di obiettivi nell'ordine di 4 miliardi di euro, da conseguire attraverso la valorizzazione del patrimonio pubblico. Le possibilità nel medio termine sicuramente ci sono, ma nel breve termine non è possibile passare da 270 milioni di euro a 4 miliardi di euro.

D'altra parte, le resistenze sono notevoli; anche per quanto riguarda l'adeguamento dei canoni marittimi deciso lo scorso anno, le regioni avevano presentato ricorso alla Corte costituzionale. Tale giudice ha tuttavia riconosciuto come sia lo Stato ad essere competente in materia sicché, almeno in termini astratti, tale possibilità esiste, ma nel breve periodo.

PRESIDENTE. Ringrazio, dunque, i nostri ospiti. Dichiaro conclusa l'audizione.

Ricordo ai colleghi - ma lo ribadirò anche successivamente - che il voto per il conferimento del mandato al relatore interverrà domani mattina intorno alle ore

9,30; quindi, dopo l'audizione del Governatore, svolgerà la relazione il relatore, onorevole Peretti e, a seguire, vi sarà la discussione generale. Comunque, domani mattina riprenderemo i lavori intorno alle 8 per concludere l'esame del documento alle ore 9,30 circa.

Audizione di rappresentanti di CGIL, CISL e UIL.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2005-2008, ai sensi dell'articolo 118-*bis*, comma 3, del regolamento della Camera dei deputati e dell'articolo 125-*bis*, comma 3, del regolamento del Senato, l'audizione di rappresentanti di CGIL, CISL e UIL.

Sono presenti, per la CGIL: il dottor Beniamino Lapadula, coordinatore del dipartimento per le politiche economiche, che è accompagnato dal dottor Garufi; per la CISL: Savino Pezzotta, segretario generale, che è accompagnato dal dottor Barretta; per UIL: il dottor Adriano Musi, segretario generale aggiunto, che è accompagnato dal dottor Martino.

Attesa l'eseguità dei tempi a disposizione della Commissione ed il serratissimo calendario dei lavori, do subito la parola al segretario della CISL, Savino Pezzotta.

SAVINO PEZZOTTA, Segretario generale della CISL. Dirò subito, in premessa, che abbiamo avuto qualche dubbio se intervenire o meno ai lavori delle Commissioni; abbiamo condotto una brevissima analisi di quanto dichiarato dalle nostre sigle sindacali in Parlamento, dinanzi alle Commissioni, negli anni passati. Guardacaso, di quante sono state avanzate, nessuna proposta è stata recepita. Perciò, abbiamo nutrito siffatto dubbio... (*Interruzione del deputato Marco Boato*) ...un dubbio che abbiamo avuto e che ci ha indotto nell'incertezza. Infine, in ragione del doveroso rispetto delle istituzioni — anche considerato che, di questi tempi, lo

svolgimento degli eventi non sempre favorisce la diffusione di un atteggiamento deferente verso il Parlamento — abbiamo deciso di intervenire.

Cercherò di essere sintetico, anche se gli argomenti che vorremmo portare nel dibattito sono molti.

Sicuramente, nel confronto tra le parti sociali ed il Governo, si è avuto qualche miglioramento, ma più nella forma che nella sostanza.

Si sono svolti due incontri: uno, per così dire, di andata, nel quale ci sono state presentate una ventina di *slide* bellissime vertenti sugli orientamenti generali; uno, per così dire, di ritorno, nel corso del quale il Governo non ha fatto altro che riproporre, nella stessa forma del primo incontro, i contenuti del documento. In tale senso, ribadisco quanto già detto poc'anzi.

Soprattutto, nel primo incontro con il Governo, abbiamo presentato, anche in modo molto articolato, una serie di proposte; ma, a fronte delle nostre osservazioni, non sono venute delle controproposte o, almeno, non abbiamo avvertito che le stesse siano state recepite nel documento poi stilato.

Abbiamo anche provveduto a « chattare », atteso che adesso, nel confronto con il Governo, si può anche « chattare »; abbiamo anche noi « chattato », dunque, segnalando le nostre proposte nella speranza fossero recepite.

Credo si debba anzitutto dichiarare che gli incontri svolti non colgono lo spirito e la lettera dell'accordo del 23 luglio che, come si sa, prevede una « sessione » di politica dei redditi che, invece, è mancata. Siamo stati convocati e ci è stato illustrato il documento; quindi, nuovamente convocati, ci sono nuovamente state illustrate le linee generali. Tuttavia abbiamo poi dovuto attendere la pubblicazione del documento per capirne un po' meglio i contenuti.

Ritengo che anche ciò costituisca un dato di fatto; in questi anni, nei molteplici confronti con il Governo sui documenti di programmazione economico-finanziaria, abbiamo più volte avanzato proposte pre-