CAMERA DEI DEPUTATI

N. **7155**/A-*bis*
N. **7156**/A-*bis*

RELAZIONE GENERALE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

Presentata alla Presidenza il 20 luglio 2000

(Relatore di minoranza: **POSSA**

designato congiuntamente dai gruppi Forza Italia, Alleanza Nazionale, Lega Nord Padania e dalle componenti del gruppo misto Centro cristiano democratico e Cristiani democratici uniti, ai sensi dell'articolo 79, comma 12, secondo periodo, del Regolamento)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO, DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(VISCO)

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1999

Presentato il 30 giugno 2000

E SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO, DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(VISCO)

Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2000

Presentato il 30 giugno 2000

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La Casa delle Libertà mi ha affidato l'impegnativo com pito di sintetizzare in questa relazione di minoranza le osservazioni sui disegni di legge al nostro esame, relativi al rendiconto 1999 e al bilancio di assestamento per l'anno 2000 fatte dagli onorevoli esperti di economia e finanza pubblica dei partiti che la compongono, in particolare dall'on. Pietro Armani (AN), on. Nicola Bono (AN), on. Teresio Delfino (CDU), on. Giancarlo Giorgetti (Lega Nord), on. Silvio Liotta (CCD), on. Prof. Antonio Marzano (FI), on. Ettore Peretti (CCD), on. Alessandro Rubino (FI), nonché dallo scrivente.

Iniziamo con l'esame del disegno di legge di rendiconto per l'anno 1999. Anche per l'anno 1999, come per gli anni passati, la struttura formale del disegno di legge sul rendiconto è molto semplice.

Il titolo I contiene un solo articolo, che riguarda l'approvazione degli articoli successivi. Il capo I del titolo II è dedicato al conto del bilancio e comprende 6 brevi articoli, ciascuno contenente unicamente pochi dati, le sintesi estreme del conto del bilancio. Il capo II del titolo II contiene un solo sintetico articolo, dedicato al conto generale del patrimonio. Il titolo III, che riguarda il conto delle aziende speciali ed autonome, è composto da 9 articoli (anch'essi molto brevi), di importanza secondaria per quanto qui considerato. I dati presentati, in particolare nei 6 articoli del capo I del titolo II, sono solo l'estrema punta di un enorme piramide di milioni e milioni di singole appostazioni contabili. L'approvazione della punta della piramide valida tutto il complesso gigantesco dei conti sottostanti.

Devo per prima cosa esprimere il mio vivo rammarico per il pochissimo tempo a disposizione per lo studio del disegno di legge e per il dibattito in Commissione Bilancio. La Corte dei Conti ha espresso il suo giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1999 solo nell'udienza del 27 giugno 2000. L'esame in Commissione Bilancio si è svolto tre settimane dopo, nelle giornate di martedì 18 luglio (in notturna), mercoledì 19 e giovedì 20 luglio (per un totale di pochissime ore). Questi tempi ristrettissimi hanno impedito che fossero disponibili in tempo utile per l'esame del provvedimento presso la Camera dei Deputati, atti parlamentari fondamentali quali il volume primo della parte I « Conto del bilancio » (dedicato alla relazione illustrativa del consuntivo) e il volume di presentazione ed analisi del Conto del patrimonio. Il dossier provvedimento n. 1549 intitolato « Rendiconto 1999 – Assestamento 2000 », elaborato dal Servizio Studi della Camera del Deputati, non ha potuto fruire delle essenziali informazioni presenti in questi atti parlamentari e si è dovuto ridurre a osservazioni metodologiche e di grande sintesi, non sufficientemente approfondite sotto vari aspetti. Con queste considerazioni non si vuole in alcun modo rivolgere una critica agli estensori del documento, ai quali anzi va il pieno apprezzamento per quello che sono riusciti a fare nel pochissimo tempo loro concesso.

Si vuole invece sottolineare come la mancanza del tempo necessario porta inevitabilmente in molti modi ad uno scadimento della qualità dell'esame del provvedimento.

L'aver assegnato all'esame dei disegni di legge in oggetto un tempo così limitato è probabilmente da attribuire ad una prassi consolidatasi in svariati decenni, conseguente al ritenere da un lato l'approvazione del rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato una necessità costituzionale avente solo significato contabile, priva di valore politico, principalmente finalizzata alla determinazione dei residui attivi e passivi disponibili per la massa spendibile, dall'altro l'approvazione dell'assestamento una necessità di natura gestionale, politicamente neutra.

Tuttavia con le recenti modifiche istituzionali che hanno avviato un sistema politico tendenzialmente bipolare, il significato dell'esame del rendiconto è radicalmente cambiato. Non si tratta più di approvare, come nel passato, le risultanze dell'Amministrazione dello Stato in genere determinate da un precedente Governo, sorretto da una diversa e superata maggioranza politica. Nella nuova situazione politica maggioritaria, determinatasi in particolare a partire dal 1996, il momento dell'esame del rendiconto offre l'opportunità di una verifica dell'azione del Governo così come si è effettivamente configurata a partire dall'inizio della legislatura. Va infatti sottolineato che la legge di bilancio approvata ogni anno a fine dicembre, è una legge di bilancio previsionale che lascia alla gestione notevoli margini di discrezionalità. Tale discrezionalità deriva sia dal fatto che i contenuti delle singole unità previsionali di base relative alle spese sono da intendere (e sono intesi) ciascuno come limite di autorizzazione alla spesa nell'ambito di competenza dell'unità, sia dal fatto che molte delle unità previsionali di base hanno ambiti di competenza assai estesi.

Il 1999 è il quarto anno di gestione del Paese da parte di un Governo di centrosinistra (nella fattispecie il primo Governo D'Alema), sorretto dalla maggioranza determinata dalle elezioni dell'aprile del 1996. È certamente molto interessante verificare nei dati di consuntivo di questo quarto anno come si sia effettivamente concretata la linea di politica di bilancio e più in generale di politica economica della maggioranza.

Su questo argomento un'ultima osservazione. Il lavoro legislativo del Parlamento è singolarmente privo di occasioni per verificare gli effetti sull'Amministrazione dello Stato e in un certo senso anche sull'intero Paese, delle disposizioni legislative approvate. La generale carenza di questo importante *feed-back* ha spesso rilevanti conseguenze negative. In qualche modo l'esame del rendiconto costituisce invece per il parlamentare un'opportunità per riappropriarsi del *follow up* delle decisioni assunte, di verificare le conseguenze della propria attività. Una cosa sono le previsioni, un'altra i risultati della gestione. Devono essere questi ultimi i fondamenti delle scelte politiche.

Il bilancio consuntivo 1999 evidenzia con le sue risultanze un quadro dominato dalla prosecuzione della azione di risanamento dei conti pubblici, obiettivo generale che i partiti della Casa delle Libertà hanno sempre condiviso. Riconosciamo al riguardo che sono stati ottenuti risultati importanti, anche se il processo di risanamento non può dirsi ancora affatto concluso. Ribadiamo comunque il nostro disaccordo sulla via scelta per l'azione di risanamento, che ha puntato molto di più sull'aumento delle entrate fiscali e contributive che non sul contenimento della spesa pubblica, con il risultato di limitare gravemente lo sviluppo dell'economia (nel 1999 il PIL è aumentato solo dell'1,4 per cento) e in particolare di penalizzare il Mezzogiorno.

Il fatto più eclatante che emerge dall'esame del rendiconto generale dello Stato per il 1999 è il notevolissimo aumento delle entrate tributarie. Tale aumento ha prodotto nell'anno un incremento della pressione fiscale e contributiva, passata dal 43,0 al 43,3 per cento del PIL, pressione per cui il Governo aveva invece promesso una diminuzione (di 0,3 per cento del PIL). Lo scostamento tra risultati e previsioni è di 0,6 punti PIL. Non possiamo non ribadire quanto questa pressione fiscale e contributiva sia oggettivamente eccessiva e quanto gravi siano state le conseguenze depressive sulla nostra economia. E non ci si venga a dire che simili valori di pressione fiscale e contributiva sono presenti in vari altri Paesi europei: questi confronti sono inaccettabili sia per il molto maggiore rilievo della economia sommersa nel nostro Paese, sia per la maggiore quantità e migliore qualità dei servizi offerti alla cittadinanza da parte di questi altri Paesi europei tassati in modo simile al nostro.

I principali dati di consuntivo relativi alle entrate tributarie dello Stato nel 1999 sono presentati nel seguente prospetto (a fronte dei corrispondenti dati di consuntivo del 1998):

Entrate Tributarie (entrate accertate – di competenza)

1998	1999	
—	—	
588.930 miliardi	645.636 miliardi	+ 9,6 per cento

IRPEF (entrate accertate – di competenza)

1998	1999	
—	—	
211.832 miliardi	238.985 miliardi	+ 12,8 per cento

IRPEG (entrate accertate – di competenza)

1998	1999	
—	—	
46.176 miliardi	67.071 miliardi	+ 45,3 per cento

IVA relativa agli scambi interni (entrate accertate – di competenza)

1998	1999	
—	—	
132.835 miliardi	140.984 miliardi	+ 6,1 per cento

LOTTO (entrate accertate – di competenza)

1998	1999	
—	—	
15.798 miliardi	23.385 miliardi	+ 48.0 per cento

Nota: si tratta di entrate lorde, non al netto delle vincite.

ACCISE su oli minerali eccetera (entrate accertate – di competenza)

1998	1999	
—	—	
41.398 miliardi	42.465 miliardi	+ 2,5 per cento

Questi dati sono tratti dai documenti parlamentari presentati dal Ministro del tesoro A.C. 7155 (per il 1999) e A.C. 6383 (per il 1998), intitolati « Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1999 (o 1998) », Parte I, conto del bilancio, volume secondo, e sono al lordo delle regolazioni debitorie e contabili.

I dati si commentano da soli. Una sola osservazione: la differenza delle entrate tributarie accertate a consuntivo nei due anni 1999 e 1998 ammonta a 56.706 miliardi. Tale risultato si è verificato in un anno in cui il PIL è aumentato in misura modesta (1,4 per cento), in cui il tasso di inflazione è stato ai minimi storici, in cui perciò il *fiscal drag* è stato minimo, in cui non sono entrate in funzione nuove vessatorie imposte fiscali, in cui per la stessa ammissione dell'Amministrazione delle Finanze le entrate derivanti dall'attività di

accertamento e controllo sono state molto limitate. Nonostante tutto ciò le entrate tributarie dello Stato sono aumentate nel 1999 di un importo tale quale solo una grande finanziaria avrebbe potuto determinare.

Siamo in effetti in presenza di un fatto politico di grande importanza. Con tutta evidenza le centinaia di norme fiscali poste in essere negli anni 1996-1998, molte delle quali presentate al Parlamento con relazioni tecniche che ne minimizzavano artatamente gli effetti, stanno producendo una sorta di « Finanziaria permanente ». In sostanza anche nel 1999 è proseguita l'azione principale che ha caratterizzato la politica di bilancio dei Governi di questa legislatura: l'aumento del prelievo fiscale e contributivo. Questa volta non sono state necessarie nuove leggi fiscali, sono bastati gli effetti a lungo termine di quelle approvate negli anni precedenti. Contro tale fatto politico i partiti della Casa delle Libertà esprimono la più viva protesta.

Due parole ora sull'andamento della spesa dell'Amministrazione dello Stato. Le spese finali sono purtroppo in forte aumento rispetto al 1998, sia in termini di impegni (796.127 miliardi nel 1999 contro 738.747 miliardi nel 1998, un aumento del 7,76 per cento, molto superiore al PIL), sia soprattutto in termini di cassa (790.029 miliardi nel 1999 contro 689.280 miliardi nel 1998, un aumento di ben 100.849 miliardi, pari al 14,6 per cento !). Le cifre indicate sono al lordo delle regolazioni debitorie e sono state tratte dalla memoria del Procuratore Generale della Corte dei Conti redatta in occasione del giudizio sul rendiconto generale dello Stato (27 giugno 2000). Le spese correnti sono aumentate in termini di cassa del 7,56 per cento (pervenendo al valore di 689.800 miliardi); le spese in conto capitale sono aumentate addirittura del 42,2 per cento (arrivando a 100.230 miliardi).

Preoccupa soprattutto l'andamento della spesa corrente. Le varie sue componenti hanno così contribuito all'aumento verificatosi rispetto al 1998: nessun aumento rilevante per le spese di personale, +2,6 per cento le spese di acquisto di beni e servizi, +27,3 per cento le spese per trasferimenti, – 17,36 per cento le spese per interessi. In sostanza l'aumento 1999 delle spese correnti dello Stato è stato dovuto principalmente all'aumento delle spese sanitarie (che ha determinato maggiori trasferimenti alle regioni) e all'aumento delle spese previdenziali (che ha determinato maggiori trasferimenti agli enti previdenziali).

L'andamento della spesa sanitaria appare ormai decisamente fuori controllo. Chiediamo al Governo di fornire i dati veri sul rispetto da parte delle regioni del Patto di stabilità interno relativamente al 1999. I trasferimenti agli enti previdenziali dal bilancio dello Stato sono ammontati nel 1999 a 100.020 miliardi (contro 81.142 miliardi nel 1998: +23,17 per cento, un incremento percentuale enorme). E sì che nel 1999 dovrebbero essere entrate nelle casse dell'INPS ben 8.000 miliardi per effetto dell'operazione di cartolarizzazione dei crediti. A proposito, chiediamo al Governo qualche informazione su tale importante operazione.

Nel 1999 sono state erogate da parte degli enti pubblici 21,6 milioni di pensioni previdenziali e assistenziali per un totale di 320.284 miliardi. In termini di PIL la spesa previdenziale ha raggiunto il 15,05 per cento contro il 14,94 per cento nel 1998. I trasferimenti dal bilancio dello Stato agli enti previdenziali sono ammontati nel 1999 a 100.020 miliardi contro 81.142 miliardi nel 1998: +23,17 per cento; e va tenuto presente che nel 1999 l'INPS ha beneficiato di entrate straordinarie per 8.000 miliardi per effetto della cartolarizzazione dei propri crediti.

Due parole ora sulla spesa per interessi. Il servizio del debito è costato nel 1999 148.192 miliardi in termini di impegni e 146.822 miliardi in termini di pagamenti. Entrambe queste somme sono in diminuzione rispetto alle corrispondenti pagate nel 1998 (di oltre il 13 per cento). Purtuttavia va osservato che i debiti assunti dallo Stato mediante BOT, BTP, CCT, CTZ, eccetera sono costati in media molto di più del costo corrente del danaro: oltre il 6,3 per cento annuo. Evidentemente i prestiti

a medio e lungo termine sono cari (la durata residua del debito è aumentata nell'anno da 4,9 a 5,5 anni).

Il debito pubblico continua a crescere. Era pari a 2.403.528 miliardi a fine 1998, si è portato a 2.449.776 miliardi a fine 1999. Il rapporto debito/PIL è invece diminuito, portandosi dal valore 116,3 per cento a fine 1998 al valore 114,9 per cento a fine 1999 (secondo il Tesoro) o, secondo la Banca d'Italia, dal 116,2 per cento a 115,1 per cento. A proposito, può il Governo commentare questa piccola ma singolare discrepanza tra i calcoli del Tesoro e della Banca d'Italia e chiarire come mai la diminuzione osservata nel 1999 di questo fondamentale rapporto sia stata così limitata (– 1,4 per cento secondo il Tesoro; – 1,1 per cento secondo la Banca d'Italia), mentre nel 1998 la diminuzione era stata ben maggiore (3,5 per cento o 3,6 per cento) ? È vero che nel 1999 il PIL è aumentato solo del 1,4 per cento, ma in quest'anno le privatizzazioni dello Stato (*in primis* l'OPV della prima *tranche* di azioni dell'ENEL), il cui ricavato va direttamente a diminuzione del debito, hanno portato nelle casse del Tesoro oltre 36.000 miliardi.

I residui attivi a fine 1998 erano pari a 182.398 miliardi. Di questi nel 1999 sono stati versati 41.589 miliardi e sono stati giudicati perenti 3.510 miliardi. Rimangono 23.625 miliardi già riscossi ma non ancora versati e soprattutto rimangono 113.672 miliardi ancora da riscuotere, più della metà. Chiediamo al Governo quale credibilità abbia l'effettiva riscossione e versamento di questa enorme quantità di vecchi residui attivi. Il buon amministratore ha il dovere di valutare con prudente realismo l'esigibilità dei propri crediti. Anche per poter dare certezza alla massa spendibile.

I residui attivi di nuova formazione sono costituiti da 34.596 miliardi di residui attivi già riscossi ma non ancora versati e da 37.171 miliardi di residui attivi ancora da riscuotere. In totale i residui attivi a fine 1999 ammontano a 209.066 miliardi, con un incremento di più del 14 per cento rispetto al dato corrispondente di fine 1998. Non è un gran bel segnale.

Meno rilevanti invece le osservazioni sui residui passivi. Anch'essi aumentano a fine 1999 rispetto al dato di fine 1998, ma di poco (233.121 miliardi contro 227.883 miliardi). A fine 1999 i residui di stanziamento (il genere più preoccupante di residui passivi) sono pari a 25.976 miliardi (i rimanenti 207.145 miliardi sono residui propri). Sono in forte diminuzione i residui di spese correnti (121.072 miliardi a fine 1999), il che è un buon segno, e sono invece in forte aumento i residui di spese in conto capitale (103.970 miliardi), il genere di residui passivi più accettabile.

Nulla di particolare da rilevare sul problema delle eccedenze di spesa rispetto alle previsioni definitive verificatosi in alcune unità previsionali di base. Le due principali eccedenze di spesa (di gran lunga) si riferiscono a due unità previsionali di base relative al gioco del Lotto e sono dovute al *boom* delle giocate di questo tipo verificatosi nel 1999.

I saldi di finanza pubblica (risparmio pubblico, saldo netto da finanziare, indebitamento netto, avanzo primario, ricorso al mercato) registrano tutti consuntivi sostanzialmente allineati con gli obiettivi di bilancio, cosa certamente apprezzabile e apprezzata, pur con le riserve che sono state sopra indicate. Al riguardo va comunque osservato che le differenze tra previsioni iniziali, previsioni definitive e dati di consuntivo risultano intollerabilmente elevate. Ad esempio, per il saldo netto da finanziare, in termini di cassa, la differenza tra consuntivo (– 81.740 miliardi) e previsione definitiva (– 188.593 miliardi) raggiunge l'enorme valore di 106.853 miliardi. Simili enormi differenze si riscontrano per tutti gli altri saldi. C'è da chiedersi a questo punto che valore abbiano i numeri che esprimono le previsioni iniziali e definitive delle principali componenti dei saldi: viene meno l'essenziale fiducia sulla qualità delle previsioni dei bilanci approvati dal Parlamento.

Qualche osservazione sul conto del patrimonio, presentato quest'anno per la seconda volta inserito nel rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato. L'articolo 8, dedicato a questa presenta-

zione, si limita ad una sintesi estrema dei dati di consuntivo, tanto estrema da risultare incomprensibile. Purtroppo, come abbiamo già detto, non è stata ancora resa disponibile la relazione illustrativa di accompagnamento (che ci auguriamo sarà invece pronta dopo l'estate quando i colleghi del Senato esamineranno il disegno di legge). L'articolo 8 segnala un peggioramento patrimoniale di 168.469 miliardi, senza tuttavia chiarirne le sue componenti. Chiediamo in merito una qualche delucidazione al Governo.

Facciamo infine nostre le osservazioni critiche del Procuratore Generale della Corte dei Conti (espresse nella memoria presentata in occasione del giudizio sul rendiconto generale dello Stato per il 1999) a riguardo della gestione del patrimonio immobiliare dello Stato. Le anomalie più rilevanti sono: il problema delle occupazioni abusive degli immobili, stimate riguardare addirittura il 25-30 per cento dei casi; la bassissima resa economica dell'affitto o della concessione d'uso degli immobili ai privati (inferiore al 4 per mille del valore complessivo degli immobili); il mancato aggiornamento dei dati relativi al patrimonio immobiliare negli archivi a ciò preposti e in particolare il mancato aggiornamento delle valutazioni dei cespiti; la generale scadente manutenzione.

Quanto al disegno di legge di assestamento del bilancio dello Stato per l'anno 2000, la principale osservazione da fare riguarda ancora le entrate tributarie. Se ne prevede infatti una enorme variazione in aumento (in termini di competenza 29.910 miliardi, in termini di cassa 16.659 miliardi, al netto delle regolazioni debitorie). Contribuiscono a tale incremento in particolare: l'imposta sostitutiva sul *capital gain* (per 12.548 miliardi), l'IRPEF (per 7.420 miliardi) e l'IVA sugli scambi interni (per 7.828 miliardi). Negativa invece la variazione prevista dall'assestamento del bilancio per il gettito del Lotto e delle altre attività di gioco (– 2.494 miliardi). Evidentemente dopo il *boom* dell'anno scorso gli italiani stanno avendo meno fiducia nella buona sorte. Tutti questi dati riguardano il bilancio di competenza.

Anche per quest'anno risulta quindi pienamente in funzione la « Finanziaria permanente » di cui abbiamo detto sopra, la macchina automatica di produzione di aumento della pressione fiscale e contributiva che ha così efficacemente manifestato la sua presenza nel 1999. Mentre la macchina funziona, il Governo minimizza, continua ad assicurare i cittadini circa la propria ferma intenzione, anzi volontà di riduzione della pressione fiscale, promette di restituire con decisioni settembrine parte del maltolto. Ma intanto fa poco o nulla per bloccare l'aumento in essere delle spese correnti. E presenta in queste ore al disegno di legge di assestamento un emendamento da 2.800 miliardi a parziale copertura dello splafonamento previsto anche per quest'anno delle spese sanitarie delle regioni. In sostanza i vantaggi offerti da questo continuo incremento del gettito fiscale in ordine alla copertura di spese correnti fuori controllo (come appunto la spesa sanitaria, in grande espansione dopo gli ultimi accordi sindacali riguardanti il trattamento dei medici ospedalieri; come la spesa previdenziale) sono troppo forti, per un Governo che non vuole o non può – data la maggioranza che lo sostiene – intervenire sul serio nel controllo di queste spese.

L'aumento delle spese correnti al netto degli interessi previsto dal disegno di legge di assestamento è di 13.117 miliardi (per competenza) e di ben 36.506 miliardi (per cassa). Anche la variazione delle spese per interessi è in aumento e non di poco (+ 4.270 miliardi per competenza e + 3.532 miliardi per cassa): è la prima conseguenza del rialzo dei tassi di interesse recentemente verificatosi sui mercati mondiali.

Gli effetti sui saldi di finanza pubblica di queste variazioni proposte per l'assestamento del bilancio sono *double face:* positive per i saldi relativi al bilancio di competenza, negative per i saldi relativi al bilancio di cassa. Tale opposto effetto è dovuto alla assai diversa consistenza delle entrate tributarie e delle spese correnti nei due bilanci per competenza e per cassa.

In conclusione, le linee di politica di bilancio e più in generale di politica economica a cui il Governo si è attenuto sia nelle decisioni che hanno determinato i consuntivi presentati nel disegno di legge sul rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio 1999, sia nelle scelte prospettate nel disegno di legge di assestamento per l'anno 2000, anche se finalizzate all'obiettivo di risanamento dei conti pubblici, che pienamente condividiamo, rimangono tuttavia sempre caratterizzate da un elevatissimo prelievo fiscale e contributivo (addirittura in aumento) e dallo scarso o nullo contenimento dell'espansione della spesa corrente, specialmente della spesa sanitaria e della spesa previdenziale. I partiti della Casa delle Libertà manifestano pertanto a riguardo di entrambi i disegni di legge all'esame la propria convinta opposizione.

POSSA, *relatore di minoranza*,
MARZANO, ARMANI, BONO,
PERETTI, GIANCARLO GIORGETTI,
TERESIO DELFINO.