

# RESOCONTO STENOGRAFICO

36.

## SEDUTA DI LUNEDÌ 22 LUGLIO 1996

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **PIERLUIGI PETRINI**

### INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Disegni di legge di conversione:</b>		Lo Presti Antonino (gruppo alleanza nazionale) .....	1872
(Annunzio della presentazione) .....	1897	Macciotta Giorgio, <i>Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica</i> .....	1872, 1895
(Assegnazione a Commissioni in sede referente ai sensi dell'articolo 96-bis del regolamento) .....	1897	Marzano Antonio (gruppo forza Italia) .....	1876
<b>Disegni di legge (Discussione congiunta):</b>		Morgando Gianfranco (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) .....	1888
Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1995 (1703); Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome per l'anno finanziario 1996 (1704) .....	1865	Pace Giovanni (gruppo alleanza nazionale) .	1891
Presidente .....	1865, 1893, 1897	Pasetto Giorgio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo), <i>Relatore per il disegno di legge n. 1703</i> .....	1866, 1894
Apolloni Daniele (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania) .....	1884	Rizzi Cesare (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania) .....	1875
Carazzi Maria (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	1878	<b>Missioni</b> .....	1865
Contento Manlio (gruppo alleanza nazionale) .....	1881	<b>Proposte di legge:</b>	
Delfino Teresio (gruppo CCD-CDU) .....	1886	(Assegnazione a Commissione in sede legislativa ai sensi dell'articolo 77 del regolamento) .....	1898
Di Rosa Roberto (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), <i>Relatore per il disegno di legge n. 1704</i> .....	1868, 1894	(Proposta di assegnazione a Commissione in sede legislativa) .....	1898
		<b>Ordine del giorno delle sedute di domani</b> .....	1898

**N.B.** I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.  
 Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

---

XIII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 22 LUGLIO 1996

---

**La seduta comincia alle 16,30.**

ALBERTA DE SIMONE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 17 luglio 1996.

(È approvato).

**Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Grimaldi, Ladu, Marongiu, Sales e Treu sono in missione a decorere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono cinque, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

**Discussione dei disegni di legge: Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1995 (1703); Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome per l'anno finanziario 1996 (1704) (ore 16,32).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1995; Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome per l'anno finanziario 1996.

Ricordo che, a norma dell'articolo 119, commi 7 e 8, del regolamento, il tempo

complessivo riservato all'esame congiunto dei disegni di legge di rendiconto e di assestamento è di 10 ore e 30 minuti.

Secondo quanto previsto dalla Conferenza dei presidenti di gruppo, il tempo disponibile per la discussione congiunta sulle linee generali è di 4 ore e 30 minuti, cui si aggiungono un'ora per gli interventi dei relatori e del Governo e 5 ore per la discussione degli articoli e degli emendamenti e per le dichiarazioni di voto, anche finali, compresi 30 minuti per gli interventi in dissenso.

Il tempo complessivo di 4 ore e 30 minuti per la discussione congiunta sulle linee generali, così come il tempo complessivo di 4 ore e 30 minuti per la discussione degli articoli e degli emendamenti e per le dichiarazioni di voto, anche finali, è così ripartito fra i gruppi:

sinistra democratica-l'Ulivo: 51 minuti;  
forza Italia: 41 minuti;  
alleanza nazionale: 34 minuti;  
popolari e democratici-l'Ulivo: 29 minuti;  
lega nord per l'indipendenza della Padania: 28 minuti;  
rifondazione comunista-progressisti: 23 minuti;  
CCD-CDU: 22 minuti;  
misto: 21 minuti;  
rinnovamento italiano: 21 minuti.

Dichiaro aperta la discussione congiunta sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare della lega nord per l'indipendenza della Padania ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore per il disegno di legge n. 1703, onorevole Giorgio Pasetto.

GIORGIO PASETTO, *Relatore per il disegno di legge n. 1703*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nello svolgere la relazione sul disegno di legge presentato dal Governo il 29 giugno 1996, riguardante il rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1995, desidero, prima di entrare nel merito della relazione stessa, svolgere due brevi considerazioni. La prima: dare atto alla Commissione del confronto, sia pur rapido, ma sereno e costruttivo. La seconda: l'aver constatato una rinnovata attenzione rispetto ad un adempimento finora ritenuto essenzialmente di carattere tecnico-contabile. Attenzione nuova, quindi, non soltanto al momento della formazione ed approvazione del bilancio di previsione, ma sempre più anche al rendiconto dello Stato, anche se per sua natura quest'ultimo resta un atto complesso, teso ad analizzare le risultanze in atto delle spese e delle entrate, con particolare riguardo ai diversi aggregati di finanza pubblica.

Stante la complessità ed il necessario richiamo a dati tecnici, non posso che invitare i colleghi a far riferimento al testo della relazione scritta, resa in Commissione bilancio ed ora sottoposta all'attenzione dell'Assemblea.

Nella relazione che mi appresto a svolgere sul rendiconto mi limiterò ad alcune brevi considerazioni politico-finanziarie che, mi auguro, siano di auspicio per un rapido approntamento della riforma strutturale del bilancio. Una riforma che favorirebbe la presentazione di una relazione, non soltanto più esaustiva dell'analisi dei dati a consuntivo, ma che rappresenterebbe un vero e proprio salto di qualità, tale da permettere il collegamento tra il necessario momento preventivo-autorizzativo e quello del controllo sull'economicità della gestione pubblica, sull'efficienza delle strutture e sull'efficacia dei risultati della sua azione.

È da tempo, infatti, all'attenzione del Governo e del Parlamento la necessità di

una riforma della struttura di bilancio, che consenta di stabilire un chiaro nesso tra il bilancio stesso e la sua trasposizione per programmi e progetti, centri responsabili della gestione e leggi di spesa, ottenibile con una riduzione sostanziale del numero dei capitoli. A conferma dell'opportunità di operare in questa direzione, sta la riforma della Corte dei conti, cui è stata attribuita la funzione di controllo sui risultati dell'azione amministrativa. Non più, quindi, un controllo formale sul singolo atto, ma su un'attività complessivamente considerata, della quale dovrà essere accertata l'economicità, l'efficacia e l'efficienza rispetto all'obiettivo stabilito dalla legge.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, il giudizio positivo sul rendiconto generale dello Stato trova sostegno, peraltro, nella posizione della Corte dei conti, la quale, nel commentare in sede di relazione sul rendiconto gli andamenti di finanza pubblica, ha affermato che « numerosi fattori concorrono nel preconstituire una base di partenza favorevole per i conti pubblici del 1995 e degli anni seguenti ».

Dalla relazione si rileva, infatti, come la battuta d'arresto nel percorso di risanamento dei conti pubblici, che aveva caratterizzato gran parte del 1994, sia stata seguita da una virtuosa ripresa che si è rafforzata nel 1995 e che è auspicabile possa rafforzarsi nel 1996.

L'andamento del saldo primario, verificatosi nel 1995, testimonia il successo degli interventi di riordino strutturale dei settori di spesa a rischio quali la previdenza e la sanità.

Il notevole risultato conseguito in termini di avanzo primario, senza confronti tra i paesi comunitari, ha permesso di assorbire una crescita della spesa per interessi che è risultata comunque maggiore delle valutazioni ufficiali.

Nel 1995 la spesa per interessi è cresciuta per effetto soprattutto della sfavorevole evoluzione dei tassi di interesse in atto dalla seconda metà del 1994. Una evoluzione che trova la sua matrice sia nella tendenza al rialzo dei tassi internazionali sia nell'alto premio di rischio sui titoli ita-

liani connesso alle condizioni di forte instabilità politica vissuta dal nostro paese nel periodo in esame.

I dati relativi alla gestione del 1995 hanno, però, posto in evidenza, oltre che la mancata discesa dei tassi e l'aumento della spesa per interessi, un forte aumento dei residui passivi. Considerata la loro consistenza, ho ritenuto opportuno riportarne il significativo elenco nella relazione scritta.

Vorrei in proposito richiamare l'attenzione con la quale la V Commissione ha dedicato un approfondimento sia di carattere tecnico sia di merito sulla questione dei residui passivi sul versante delle entrate e su quello delle spese.

Pur non trascurando gli aspetti tecnico-contabili del fenomeno e richiamando quanto sottolineato dal sottosegretario Giarda circa la breve temporalità - un anno - per determinare soprattutto la spesa in conto capitale, l'incremento di residui passivi per il 1995 sollecita comunque un rinnovato impegno del Governo per ricondurre il fenomeno entro valori fisiologici.

Nel merito dell'esame del rendiconto 1995, devo innanzitutto richiamare la decisione del 2 luglio 1996, n. 251/R, con la quale la Corte dei conti, a sezioni riunite, ne ha disposto la parificazione con le riserve e le osservazioni indicate nella relazione scritta.

Sul versante delle entrate, gli accertamenti per operazioni finali fanno registrare, rispetto alle previsioni definitive, un incremento complessivo di 5.876 miliardi, da attribuirsi per 2.584 miliardi al comparto extratributario e per 6.118 miliardi all'alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e alla riscossione di crediti. Per le entrate tributarie si registra invece una flessione rispetto alle previsioni definitive pari a 2.826 miliardi.

Dal lato della spesa, le operazioni finali evidenziano una diminuzione degli impegni rispetto alle previsioni definitive pari a 19.165 miliardi, di cui 14.334 miliardi relativi alla spesa corrente e 4.831 miliardi relativi a quella in conto capitale.

Mi sembra opportuno, a questo punto, proporre una riflessione, anche alla luce

dei dati qui riassunti e ampiamente illustrati nella relazione scritta, sulla circostanza che i positivi risultati sono stati conseguiti in un anno che mostrava segni evidenti di rallentamento dell'attività economica, in un contesto europeo già nel pieno di un ciclo congiunturale sfavorevole. Ciò ha richiesto uno sforzo di correzione dei conti pubblici necessariamente intenso. L'intensità dell'aggiustamento attuato dall'Italia non trova, infatti, riscontro nei principali paesi europei.

Questa politica di stabilizzazione dei conti pubblici porta alla conclusione che vi sono obiettivi finanziari che debbono essere consolidati e traguardi nuovi che vanno perseguiti, sia attraverso un decentramento amministrativo-burocratico per l'attribuzione di compiti, uffici e risorse alle regioni e alle autonomie locali, sia attraverso un miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici e una semplificazione del sistema tributario.

Questa, d'altra parte, ci sembra essere la giusta linea sulla quale il Governo Prodi si sta muovendo, ma competono al Governo e al Parlamento ulteriori scelte: ridurre l'indebitamento pubblico tenendo sotto controllo l'inflazione, dare un sostegno alla ripresa produttiva, garantire il permanere di una politica sociale tesa a tutelare le fasce più deboli della società.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, così come abbiamo già sottolineato, l'esigenza di una maggiore trasparenza dei conti pubblici, è stata più volte sollecitata in ambito parlamentare, e potrà trovare una soluzione quanto prima in occasione del preannunciato, e non più rinviabile, disegno di riforma del bilancio, che auspico possa attuarsi in tempi brevi.

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

La correzione delle disfunzioni è di urgente e determinante importanza per re-

stituire al Parlamento una piena consapevolezza e significatività decisionale. L'aggiustamento nei conti pubblici deve essere strutturale e perciò deve discendere da una riforma globale del governo dell'economia. Governare per le riforme richiede un sistema politico forte ed autorevole. Naturalmente, il concretizzarsi di una condizione politica che vede la costituzione di un Governo di legislatura, compiutamente responsabile per un arco di tempo significativo a gestire bilanci annuali e pluriennali, ci rende ottimisti sulla possibilità di definire meglio l'intera riforma.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, dalla relazione scritta che, per la parte relativa al rendiconto, fornisce alla Camera ulteriori elementi conoscitivi necessari per assolvere alla sua funzione giuridico-costituzionale di controllo e sulla base di quegli aspetti politico-finanziari che sono emersi nel dibattito della Commissione, dove è stato più volte sottolineato il valore costruttivo del confronto, essendo stata considerata l'approvazione del rendiconto come un serio momento di verifica piuttosto che come un momento burocratico, si viene a costituire il quadro di riferimento della discussione che il Parlamento presto affronterà per varare la legge finanziaria e il bilancio dello Stato per l'esercizio 1997.

L'invito all'Assemblea, secondo la richiesta espressa a maggioranza dalla Commissione bilancio, è di approvare il rendiconto generale dello Stato per il 1995.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il relatore per il disegno di legge n. 1704, onorevole Di Rosa.

**ROBERTO DI ROSA, Relatore per il disegno di legge n. 1704.** Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, della relazione scritta presentata per illustrare i contenuti fondamentali del disegno di legge di assestamento — e quindi motivare all'Assemblea la proposta di voto favorevole — sottolineerò soltanto gli aspetti che, anche alla luce del dibattito che si è svolto in Commissione, sono ap-

parsi più significativi e meritevoli di attenzione.

Come i colleghi sanno, la legge di assestamento del bilancio è stata costantemente considerata meramente formale, conformemente alla legge di bilancio. Essa serve solo a rimodulare le previsioni di gettito e, sulla base delle sopravvenute esigenze, gli oneri aventi carattere discrezionale, nonché gli incassi e i pagamenti autorizzati anche sulla scorta dell'effettiva consistenza dei residui accertati in sede di rendiconto del precedente esercizio. L'approvazione della legge di assestamento è un atto dovuto, soltanto in parte oggetto di decisione parlamentare, in quanto la restante parte (per la verità molto ampia) si limita a registrare e formalizzare in norma di legge le variazioni nel frattempo intervenute con atto amministrativo.

Voglio innanzitutto soffermarmi sui risultati differenziali, in particolare su quelli che paiono degni di rilievo.

La nota preliminare al disegno di legge sottolinea innanzitutto l'impatto positivo del provvedimento sui conti pubblici. Infatti, a seguito delle variazioni introdotte con atto amministrativo e di quelle proposte con il disegno di legge di assestamento, i valori finali del saldo netto da finanziare e del risparmio pubblico presentano valori inferiori rispetto alle previsioni iniziali.

Il miglioramento è ascrivibile essenzialmente alla manovra correttiva presentata nel mese di giugno (proprio in questi giorni all'attenzione della nostra Commissione), i cui effetti ovviamente sono stati scontati nel disegno di legge in esame.

Alla luce delle valutazioni del quadro tendenziale delle grandezze di finanza pubblica, secondo cui il fabbisogno di cassa del settore statale per il 1996 risultava pari a 130 mila miliardi rispetto alle stime iniziali di 109.400 miliardi, il Governo — com'è noto — ha presentato misure correttive, che incidono per circa 16 mila miliardi sul fabbisogno 1996 e per circa 17-18 mila miliardi sugli anni successivi.

All'effetto di queste misure si aggiunge quello del risparmio sulla spesa per interessi, pari a 1.100 miliardi per l'anno in

corso e a 2.300, 3.500 e 4.500 miliardi nei tre anni successivi. Il nuovo scenario tendenziale per il 1996 indica dunque un fabbisogno di 113 mila miliardi, pari al 6,1 per cento del PIL, a fronte di un avanzo primario di 82.600 miliardi, pari al 4,4 per cento del PIL.

L'effetto di tali misure sul bilancio di competenza dello Stato è stimato in complessivi 13.414 miliardi, di cui 8.292 miliardi di riduzioni di spese e 5.122 miliardi di maggiori entrate.

Il disegno di legge sconta inoltre gli effetti derivanti dall'applicazione dei provvedimenti intervenuti nei primi sei mesi dell'anno, che hanno dato luogo a 9.934 miliardi di maggiori spese e a oltre 8.400 miliardi di maggiori entrate.

Tra le variazioni proposte dal disegno di legge in esame, pari a 3.499 miliardi di minori entrate e a 480 miliardi di minori spese, vi sono quelle derivanti dal mutato quadro macroeconomico: il più basso profilo di crescita del PIL (dal 3 per cento inizialmente stimato all'1,2 per cento) ha determinato una caduta delle entrate tributarie per 8.709 miliardi, solo parzialmente compensata dal maggior gettito di 5.210 miliardi relativi al comparto extratributario.

Sotto il profilo delle spese, l'effetto migliorativo del saldo, pari a 480 miliardi, deriva da un aumento di 613 miliardi della spesa per interessi, a fronte di una compressione di circa 1.100 miliardi della spesa primaria, di cui 200 concernenti la parte corrente e 893 la parte in conto capitale.

Il risparmio pubblico presenta poi un saldo negativo di 80.386 miliardi, un valore più contenuto per oltre 5 mila miliardi rispetto a quello indicato dalla legge di bilancio.

Si rileva, inoltre, un miglioramento nel ricorso al mercato di 2.839 miliardi per effetto di variazioni riduttive derivanti da atti amministrativi per 3.480 miliardi in parti compensate dalle variazioni accrescitive proposte con l'assestamento per 641 miliardi.

Questi risultati, espressi in termini di competenza e riferiti al bilancio dello

Stato, sono coerenti con la determinazione del fabbisogno del settore statale. Quest'ultimo saldo di cassa è stato nuovamente stimato nel documento di programmazione economico-finanziaria 1997-1999 in 113 mila miliardi. Conseguentemente, il limite massimo all'emissione netta dei titoli di Stato in Italia e all'estero, fissato dalla legge di bilancio in 109.400 miliardi, viene rideterminato dal provvedimento al nostro esame in 113 mila miliardi. Questi sono i risultati differenziali significativi che emergono dall'esame del disegno di legge di assestamento, peraltro noti e tenuti ben presenti nella discussione svoltasi recentemente sul documento di programmazione economico-finanziaria.

Rinvio alla lettura della relazione per quanto concerne le più significative variazioni intervenute con atto amministrativo e per quelle di competenza proposte dal disegno di legge di assestamento, che, come ho detto all'inizio, costituiscono l'oggetto specifico della decisione del Parlamento. Mi soffermerò invece sulle variazioni di cassa in quanto, come è emerso anche nell'esame in Commissione, a questo riguardo vi sono profili che richiedono attenzione e che comportano l'esigenza di apportare modifiche all'impianto e alla struttura del bilancio.

Le variazioni espresse in termini di cassa presentano valori di gran lunga superiori a quelli che si registrano sul versante della competenza. Tale maggiore impatto è determinato dalla necessità di adeguare le dotazioni di cassa, oltretutto ai nuovi stanziamenti di competenza, alla maggiore consistenza dei residui accertati alla fine dell'esercizio 1995. In particolare, come ha ricordato poc'anzi l'onorevole Pasetto, relatore sul disegno di legge relativo al rendiconto, la consistenza effettiva dei residui è superiore di circa 62 mila miliardi a quella presunta, sulla base di parametri predeterminati, al momento della predisposizione del bilancio di previsione 1996.

Le variazioni di cassa proposte determinano un effetto peggiorativo per oltre 44 mila miliardi sul saldo netto da finanziare, cui si aggiunge l'effetto anch'esso in

aumento del saldo per 1.604 miliardi conseguente alle variazioni per atto amministrativo. Sul ricorso al mercato l'effetto peggiorativo delle variazioni proposte è pari a 42.915 miliardi. È evidente (non è la prima volta che viene sottolineata) la distorsione generata da autorizzazioni di spesa troppo elevate, che limitano la capacità di controllo e di indirizzo del Parlamento sulle scelte delle amministrazioni, lasciando al Tesoro il compito di contenere *ad arbitrium* le disponibilità di cassa, come avveniva ordinariamente prima della riforma contabile del 1978. Da più parti si è osservato che sarebbe più corretto costruire il bilancio di assestamento a legislazione vigente sulla base degli indici di realizzazione della spesa degli esercizi precedenti, ridimensionando le autorizzazioni di spesa ed offrendo maggiore significatività al bilancio di cassa.

Nella sua relazione al disegno di legge il Governo dichiara di aver proceduto al « riesame delle autorizzazioni di cassa di tutti i capitoli di bilancio, anche se non interessati da scostamenti di rilievo nell'entità della massa spendibile, con la contestuale valutazione del grado di liquidabilità delle singole spese, delle realizzazioni al momento contabilizzate, delle capacità operative delle singole amministrazioni e dell'effetto delle maggiori appostazioni assentite nell'ambito dello stesso bilancio o nel circuito bilancio-tesoreria ». Quali effetti ha prodotto questa operazione di verifica? Essa ha portato a modificare di 45.228 miliardi le autorizzazioni di incasso e pagamento. In particolare, le autorizzazioni di pagamenti di bilancio aumentano di 41.729 miliardi (la differenza tra residui presunti ed accertati, al netto delle regolazioni debitorie, è di 62 mila miliardi).

I risultati di questa operazione non appaiono molto significativi, come si può osservare da un confronto (nella relazione, una tabella rende evidente il ragionamento che sto cercando di sottoporre alla loro attenzione) tra le stime di cassa del bilancio statale 1996 formulate nell'ultima relazione trimestrale di cassa (con riferimento alla gestione del bilancio dello Stato) e le autorizzazioni di cassa contenute nel prov-

vedimento alla nostra attenzione che, oltre tutto, a differenza delle stime della relazione trimestrale di cassa, scontano gli effetti della manovra di aggiustamento operata con il decreto-legge n. 323. In particolare, si può osservare uno scostamento di 6.774 miliardi per quanto riguarda le entrate, attribuibile certo all'andamento economico, mentre meno giustificabili appaiono gli scostamenti della spesa corrente. Lo scostamento autorizza 62.220 miliardi in più, esattamente l'importo dei residui aggiuntivi accertati, e per i pagamenti in conto capitale più 33.186 miliardi. Da questo confronto si ricava che il fabbisogno di cassa di bilancio risulta superiore di oltre 102 mila miliardi rispetto alle previsioni della relazione trimestrale formulate dalla Ragioneria generale. Rispetto al 1995 lo scarto registra un aumento di circa 12 mila miliardi, con un evidente allontanamento da criteri di trasparenza nella costruzione del bilancio.

Quale indicazione trarre da questa valutazione? Se si deve procedere come dirò, ma come risulta anche dall'impegno del Governo al riguardo, ad una modifica della legge di contabilità generale dello Stato, una di tali modifiche dovrebbe riguardare proprio la manovra di assestamento, nel senso di pervenire ad un'omogeneità tra le autorizzazioni di pagamento per titolo di bilancio, per categoria economica e per ministero, contenute nel disegno di legge di assestamento, e gli importi delle relative previsioni gestionali di cassa per il bilancio dello Stato indicate nella relazione trimestrale di cassa.

Non mi soffermo sui residui passivi di cui ha già parlato il collega Pasetto e mi avvio a concludere con quella che ritengo la considerazione più significativa perché, partendo dall'assestamento, sottolinea l'impegno del Governo a pervenire ad una riforma della legge di contabilità, e quindi della struttura del bilancio dello Stato.

Ho ricordato all'inizio come questa legge, al pari di quella di bilancio, sia considerata legge meramente formale. Si tratta di una caratteristica che probabilmente va superata in quanto, tra l'altro, rende assai difficile la verifica sulla ri-

spondenza della gestione del bilancio con gli obiettivi decisi dal Parlamento in sede di approvazione della manovra di finanza pubblica. La stessa nota preliminare al disegno di legge afferma testualmente che la neutralità dell'assestamento non appare più giustificabile, tenuto conto dell'esigenza di assicurare una ragionevole elasticità alla manovra di finanza pubblica in relazione all'andamento delle grandezze finanziarie ed all'evoluzione dei sottostanti fenomeni reali dell'economia. Conseguentemente, la necessità di questa modifica deriva innanzitutto dall'ormai costante e frequente ricorso a manovre di correzione in corso d'anno, finalizzate ad assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica in presenza di tendenze delle entrate o delle spese difformi rispetto ai limiti fissati nella legge finanziaria. Basti pensare che per conseguire i risultati certamente positivi del risanamento dei conti pubblici, dal 1990 ad oggi, sono state realizzate ben sei manovre di aggiustamento in corso d'anno - al ritmo medio di una all'anno - con interventi per complessivi 100 mila miliardi di lire.

Già nella passata legislatura erano state presentate diverse proposte di legge: chi vi parla ne aveva presentata una che prevedeva la modifica sostanziale del bilancio di assestamento che, in luogo delle abituali manovre di correzione, potrebbe contenere, in un quadro di riforma generale della legge di contabilità, l'eventuale adeguamento degli stanziamenti delle tabelle allegate alla legge finanziaria, al fine di garantire il rispetto del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato fissati con la manovra di bilancio. Una delle ragioni che induce ad operare in questa direzione è l'uso sempre più frequente di modificare per decreto gli stanziamenti recati dalla legge finanziaria. Da questa abitudine derivano una notevole confusione normativa ed una crisi sostanziale del sistema di regole stabilito dalle leggi n. 468 e n. 362 che disciplinano la contabilità pubblica ed i suoi strumenti. Affidare all'assestamento, anziché a decreti-legge, la modifica del contenuto tipico della legge finanziaria probabilmente contribuirebbe

a riportare nell'alveo della legge n. 468 le manovre finanziarie.

Questa riforma dovrebbe peraltro collegarsi ad opportune modifiche dei regolamenti parlamentari, stabilendo anche termini diversi da quelli esistenti per l'approvazione dell'assestamento e del bilancio a legislazione vigente.

Per procedere ad un effettivo risanamento sarà necessario garantire al bilancio pubblico anche la trasparenza economica. Alcune decisioni politiche tendono infatti a far sedimentare ingenti volumi di stanziamenti non utilizzati ed a privare conseguentemente, anche per questa strada, di significatività la legge di bilancio. Attualmente il bilancio di previsione, redatto in termini di competenza, segna una logica meramente incrementale che favorisce un consistente accumulo di residui passivi. Per evitare questo, appare opportuno che l'assestamento tenga conto - come sottolineavo poco fa - dell'effettiva capacità di spesa delle amministrazioni, con autorizzazioni di cassa proporzionate agli obiettivi di contenimento del deficit pubblico enunciati nel documento di programmazione economico-finanziaria.

Credo, quindi, sia da accogliere e sottolineare come un fatto positivo e fortemente innovativo l'impegno del Governo, formalizzato nel documento di programmazione economico-finanziaria appena approvato da questa Assemblea, di presentare al Parlamento un disegno di legge delega, collegato alla legge finanziaria per il 1997, concernente la riforma della legge di contabilità generale dello Stato. È uno degli aspetti essenziali, quello della riforma della legge di contabilità, del processo di modernizzazione e decentramento delle pubbliche amministrazioni che questo Governo vuole realizzare; un processo volto a conseguire risultati di maggiore trasparenza ed efficienza del sistema amministrativo, al fine di adeguare sempre più l'azione del Governo alle esigenze della collettività. Il legame tra riforma della pubblica amministrazione e riforma del bilancio dello Stato è assolutamente inscindibile, come è stato sottolineato anche nella risoluzione relativa al documento di

programmazione economico-finanziaria per il periodo 1997-1999.

PRESIDENTE. Onorevole Di Rosa, mi perdoni, ma debbo farle presente che lei ha parlato per venti minuti: poiché il tempo attribuito ai relatori ed al Governo nell'ambito del contingentamento è pari ad un'ora, da questo momento in poi ella erode il tempo destinato agli altri interventi.

ROBERTO DI ROSA, *Relatore per il disegno di legge n. 1704*. Concludo, signor Presidente, con la sottolineatura dell'impegno del Governo a presentare un disegno di legge di riforma della contabilità, dei cui contenuti, come è chiaro, non è il caso di parlare, anche se va richiamato l'impegno a comprendere (in particolare, nella delega che il Governo chiederà al Parlamento) anche una diversa regolamentazione della tesoreria, la quale faccia venirci meno la situazione patologica che poc'anzi ho cercato di evidenziare parlando delle autorizzazioni di cassa.

Queste sono le ragioni per le quali concludo la relazione con l'invito all'Assemblea di esprimersi favorevolmente sul disegno di legge n. 1704.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

GIORGIO MACCIOTTA, *Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Lo Presti. Ne ha facoltà.

ANTONINO LO PRESTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, negli ultimi anni si è registrata una sempre maggiore attenzione dell'opinione pubblica sui temi e sulle problematiche del risanamento finanziario e dei conti pubblici, e questo grazie, soprattutto, al progressivo sviluppo di una coscienza critica degli italiani nei confronti della politica in generale, una politica che negli anni « allegri » della

prima Repubblica ha provocato gravissime alterazioni all'assetto economico-finanziario dello Stato facendo esplodere in modo incontrollato il debito pubblico.

È sempre più evidente agli occhi dell'intero paese che le cause del disastro economico nazionale sono tutte da attribuire alla incapacità di intere generazioni di politici. Questi ultimi, infatti, hanno prodotto azioni di Governo incoerenti, contrassegnate da scelte irresponsabili e finalizzate alla creazione di cospicue sacche di clientelismo.

Consequenzialmente si è venuta a creare nella nostra economia una condizione di permanente ritardo rispetto all'evoluzione di sistemi dei grandi paesi industrializzati dell'occidente e di realtà economiche di nuova formazione nei cinque continenti, pronti a raccogliere le sfide economiche degli anni 2000 e ad inserirsi, senza complessi, nella competizione sui mercati internazionali, sempre più contrassegnati da fenomeni di globalizzazione dell'economia.

Ormai non soltanto i grandi operatori economici, i governanti, i ricercatori, gli studiosi di economia e gli addetti ai lavori seguono con critica attenzione gli sviluppi del dibattito sulle problematiche del risanamento del nostro paese ma anche i semplici cittadini, i più modesti operatori commerciali, i piccoli imprenditori; sempre più vasti strati della popolazione italiana sono fortemente interessati a questi temi. Se ne discute, infatti, ovunque: nei convegni e nei dibattiti più qualificati e financo nei bar e nelle piazze. Se ne parla con l'animosità e la grinta tipiche di chi, cosciente di essere stato per troppi anni truffato da un sistema di potere che ha svuotato le casse dello Stato e dilapidato risorse, oggi è posto finalmente di fronte al velo squarciato del disastro imminente.

Tale situazione è aggravata da una tensione sociale strisciante a causa della disperata condizione di milioni di disoccupati e dei riverberi negativi che l'attuale condizione dei nostri conti potrà avere sulle generazioni future. Ma a fronte di questa recuperata sensibilità degli italiani verso tematiche di per sé sofisticate, si è

progressivamente sviluppata una minore comprensione dei conti pubblici, e su questo tema entrambi i relatori si sono soffermati. Nelle sedi istituzionali ed, in particolare, nelle Commissioni parlamentari, si discute del rendiconto del bilancio dello Stato e della legge di assestamento, ma se ne parla immersi in un mare di cifre, percentuali, parametri, obiettivi, programmi. Di fatto, la vera dimensione, la congruenza della spesa del nostro paese e soprattutto il risultato gestionale del bilancio di competenza dello Stato rimangono in un'area indefinibile e di difficile lettura per una ricognizione approfondita sui dati del rendiconto e dell'assestamento, al fine di dare piena contezza al Parlamento, alla nazione, dell'effettiva situazione del bilancio che ha ormai assunto le dimensioni di un mostro, di un moloc, con buona pace della trasparenza e della correttezza dell'informazione.

In pratica, il Parlamento, chiamato ad esprimere solo una deliberazione (positiva o negativa) sul rendiconto e sull'assestamento, senza poter modificare il contenuto degli atti, non è nelle condizioni di poter assolvere compiutamente e con coscienza tale limitato compito.

Insufficiente — e lo hanno infatti riconosciuto tutti — è la base conoscitiva sulla quale innestare la discussione sugli obiettivi da perseguire e sull'adeguatezza dell'azione di riequilibrio dei conti pubblici. Esaminare il rendiconto e l'assestamento senza una valutazione della situazione economica generale, degli obiettivi che sono stati o meno conseguiti, e soprattutto senza una ricognizione ed un controllo dei flussi di spesa e di entrata, è un contro-senso, in quanto non pone il Parlamento nella condizione di creare le premesse per i nuovi indirizzi di bilancio. Sotto tale profilo è grave la constatazione, denunciata peraltro in diverse Commissioni parlamentari, che al rendiconto non sia stata allegata la relazione illustrativa dei dati consuntivi previsti dalla legge n. 467 del 1978, dalla quale deve appunto risultare il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate che devono evidenziare i costi sostenuti ed i risultati

conseguiti per ciascun servizio, programma o progetto in relazione agli obiettivi e agli indirizzi del programma di Governo.

In queste condizioni è impossibile, onorevoli colleghi, che il Parlamento abbia piena cognizione del collegamento trasparente tra flussi di spesa e di entrata approvati con la legge di bilancio dello Stato e gli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica valutati dal Governo nel più ampio contesto macroeconomico.

Così operando, il Governo si riserva ampi margini di discrezionalità per predisporre interventi correttivi anche a scapito della trasparenza dei conti e della pubblica finanza, come correttamente rilevato dalla Corte dei conti. Sul punto il giudizio della Corte è troncante: « Diviene infatti arduo » — si dice — « distinguere i progressi effettivi conseguiti sulla via del riequilibrio dai meri aggiustamenti contabili, che potrebbero nascondere (e questo è grave) o allontanare temporaneamente un potenziale di impegni di spesa e di debiti fortemente destabilizzanti ».

Tradotto in termini più comprensibili, significa: cari italiani, è molto probabile (e mi permetto di aggiungere: è sicuro) che il Governo per fare bella figura con i *partner* internazionali trucchi i conti; vi fa vedere, grazie alla complicità dei mezzi di informazione di regime e di qualche economista prezzolato, che siamo avviati sulla strada di Maastricht e del risanamento, ma non è detto che ciò corrisponda al vero. E sapete perché (la domanda è sempre rivolta agli italiani)? Per il semplice motivo che gli artifici contabili usati in un bilancio farraginoso, incomprensibile e perciò scandaloso nascondono in realtà impegni di spesa ed una massa di debiti che potrebbero nei prossimi anni farci saltare tutti quanti in aria. Questo è quanto dice non un semplice deputato della Repubblica appartenente ad un partito di opposizione al Governo, ma la Corte dei conti, alla pagina 7 della relazione sul rendiconto, relazione che vi prego di andare a rivedere.

Mi chiedo allora cosa stiamo a fare qui, di cosa dobbiamo discutere e quale com-

media stiamo recitando ai danni degli italiani che, come dicevo prima, discutono nei bar, dal barbiere, sui posti di lavoro: una commedia della speranza in un futuro che non c'è. Qual è allora la mistificazione che stiamo compiendo contro la nostra gente?

La Corte dei conti prosegue implacabile a proposito della deficienza di informazione del bilancio che la maggioranza si accinge ad approvare, individuando, tra le informazioni essenziali che mancano e che vengono richieste con urgenza, il collegamento — così dice la Corte — tra il fabbisogno (settore statale, indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche) e le variazioni dello stock di debito attraverso il quale passano oggi operazioni sotto la linea (soprattutto regolazioni di debiti pregressi di rilevanti dimensioni) ed in grado, quindi, di rendere i saldi dei conti pubblici indicatori inadeguati delle esigenze finanziarie da coprire con l'impegno di risparmio del settore privato attraverso l'accensione di nuovi debiti.

Il tempo è molto limitato (me ne rendo conto): ci vorrebbero veramente delle ore per esaminare compiutamente tutti i rilievi drammaticamente critici che si possono e si dovranno pur muovere non solo a questo incredibile modo di procedere nell'aggregazione dei dati di bilancio — che, se riferito ad una qualsiasi società di capitali, ne avrebbe decretato il fallimento e l'arresto degli amministratori per bancarotta fraudolenta — ma anche alla valutazione dei dati del conto dei residui, sui quali tutte le Commissioni parlamentari si sono soffermate con particolare attenzione, e sul dato relativo ai residui passivi (dell'ammontare complessivo di ben 154 mila miliardi e per i quali si è registrato un aumento di 9.374 miliardi in relazione ai residui passivi di nuova formazione).

Anche i relatori hanno sottolineato questo dato eclatante. In proposito occorre rilevare che l'accumulo di risorse stanziata e non utilizzate ha ormai assunto nel nostro paese dimensioni patologiche. Anche questo aspetto del bilancio statale ha una precisa genesi storico-politica, che ovviamente risale ai tempi della prima Repub-

blica, quando la spesa per investimenti veniva promessa a profusione. Ciò è avvenuto anche nel recentissimo passato, a ridosso dell'ultima campagna elettorale con la proliferazione impressionante di decreti-legge di spesa che poi hanno ingolfato il Parlamento all'inizio della sua attività nella legislatura in corso.

Si è trattato di promesse a profusione per la *captatio benevolentiae* dell'opinione pubblica; promesse di investimento mai mantenute, non attuate, perché gli accantonamenti finanziari sono rimasti e rimangono a disposizione di nuove leggi che non vengono mai varate. Ma vi è anche la complice inerzia ed inefficienza delle amministrazioni pubbliche e la scarsa vigilanza del Parlamento sull'attuazione delle leggi di spesa a rendere non più sostenibile una simile situazione che, di fatto, altera in modo rilevante la stessa programmazione degli investimenti ed incide sulle previsioni di risanamento della finanza pubblica, senza contare poi l'aspetto più significativo che è quello che incide sul livello occupazionale, notoriamente collegato alla spesa per gli investimenti.

È scandaloso tenere bloccate migliaia di miliardi che potrebbero portare lavoro in ogni regione del paese! Sottolineo il fatto che si tratta di ogni regione del paese; mi riferisco infatti a regioni come la Sicilia od altre del nord Italia che attendono il trasferimento di risorse che il bilancio dello Stato trattiene perché ogni anno ritarda a fare i conti. Inoltre è un vero e proprio attentato all'iniziativa privata vincolare tra i residui passivi 6 mila miliardi di rimborsi IVA: sono soldi delle imprese che è criminale non restituire subito perché rappresentano, come è intuitivo, risorse destinate ad investimenti nel settore produttivo privato, il quale già sconta le carenze dovute alla cronica inefficienza dello Stato, all'operato della sua sclerotica burocrazia ed all'effetto di un complesso di leggi che soffocano l'attività delle imprese, nonché ad un sistema fiscale vessatorio che mette a dura prova la pazienza degli operatori di ogni dimensione ed importanza.

L'elenco dei residui passivi è lunghissimo ed impressionante, non solo per la quantità ma anche per la qualità. Occorrerebbe un serio monitoraggio sul fenomeno dei residui passivi per comprenderne il processo di formazione e stabilire, quindi, i meccanismi di accelerazione della spesa pubblica che avrebbero sicuramente effetti positivi sull'economia per la gran mole di risorse che verrebbe così introdotta nel circuito economico.

In conclusione, è urgente e non più differibile fissare sul terreno politico chiari indirizzi di riforma del bilancio dello Stato che prevedano una nuova e più agile struttura dello stesso e del rendiconto al fine di realizzare l'obiettivo di chiarezza e di trasparenza, da più parti invocato, di uno strumento contabile realistico, che offra una chiave di lettura semplificata al Parlamento ed alla nazione dei fenomeni economici registrati e quindi piena contezza delle relazioni esistenti tra i conti dello Stato ed i progetti di riordino della finanza pubblica. Fino ad allora sarà impensabile che il paese si possa avviare con serietà di intenti lungo la strada difficile, ma forse ancora percorribile, di un risanamento dell'economia per affrontare almeno con dignità la sfida degli anni 2000 (*Applausi dei deputati dei gruppi di alleanza nazionale e di forza Italia - Congratulazioni*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Rizzi. Ne ha facoltà.

**CESARE RIZZI.** Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, tentando di discutere dell'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle aziende autonome per l'anno finanziario 1996, ci troviamo ancora una volta di fronte ad un documento impossibile, non leggibile e fatto apposta per renderne complessa la conoscenza a coloro che sono chiamati a discuterlo, prima, e forse ad approvarlo, poi. Si avverte la non più rinviabile necessità ed esigenza di riformare completamente la normativa della contabilità generale dello Stato che è farraginosa, complicata, tale da non essere

capita forse neppure da chi l'ha impostata ed intende ora applicarla.

Non è più eludibile la soluzione diretta a rendere lo strumento del bilancio, vale a dire il controllo efficace dei conti pubblici, un atto contabile, economico e politico chiaro, in maniera che ogni cittadino possa capire quanti soldi ha incassato lo Stato, ma soprattutto come li ha spesi, quanti e quali investimenti sono stati effettuati, quali sussidi o clientele sono state pagate.

Risulta quindi urgente la riforma in senso federale del bilancio dello Stato in modo da responsabilizzare gli enti federati, in maniera che ognuno presenti il proprio bilancio per le entrate e le spese di relativa competenza e che i rispettivi amministratori ne assumano tutte le responsabilità.

Anche quest'anno come negli esercizi precedenti il grande Stato deve ricorrere, durante l'esercizio in corso, a « manovrine » o « manovrone » - più che altro manovrone - per riequilibrare il saldo netto da finanziare ed il ricorso massimo al mercato finanziario.

Questo è indice di miopia politica ed economica, ma soprattutto è malcostume di questa classe dirigente, la quale in sede di esame di legge finanziaria fa promesse, le mette anche per iscritto, magari, di tagli e di risparmi di spesa e poi, durante l'anno, allenta i cordoni della borsa in modo ampiamente clientelare e comunque in modo tale da sfondare le previsioni a suo tempo fatte. Una macchina dello Stato vecchia o comunque adatta alle funzioni di uno Stato centralista è quella della quale stiamo discutendo e che ci presenta, senza tener conto di dati e informazioni precedenti o, addirittura, senza aver messo in atto nessun sistema di gestione e di controllo della spesa più snello e più rapido, un ammontare di residui passivi pari a 79 mila miliardi, cioè il 51,3 per cento della consistenza accertata. È infatti ovvio che la consistenza e la formazione lenta del residuo è causata dalle note lungaggini - inspiegabili per uno come me che fa l'imprenditore - dovute al lungo arco di tempo che trascorre per l'espletamento dei

famosi cinque momenti nei quali si articola il regime giuridico della spesa dello Stato centralistico, di questo Stato vecchio e decrepito e ormai caduto sotto i micidiali colpi della partitocrazia romana. I cinque momenti sono i seguenti: previsione della spesa, impegno della spesa, liquidazione della spesa, ordinativo di pagamento, pagamento.

Mi risulta che per poter soddisfare questi cinque punti occorrono più di quindici mesi, a causa delle lungaggini della macchina burocratica dello Stato, contro la quale sta conducendo una dura lotta la lega nord per l'indipendenza della Padania. Ora riesco a capire perché gli Stati centralisti sono destinati a fallire, perché simili tortuosi momenti, nei quali la responsabilità decisionale si moltiplica a livello esponenziale tra una miriade di dirigenti e di soggetti che devono o firmare o vistare, si ripetono anche per le entrate, con la logica conseguenza che lo Stato centralista non sa mai quando e quanto deve incassare né quando e quanto deve spendere.

Questa spirale perversa, unita ad una pessima amministrazione della cosa pubblica gestita dai partiti di Roma in modo clientelare, assistenzialista e demagogico, ha portato ciò che rimane dell'Italia alla rovina e all'incombente tracollo delle istituzioni sotto il peso di 2 milioni e 400 mila miliardi di debito pubblico. Occorre un'urgente riforma in senso federale dello Stato, la quale però non va attuata da coloro che ci propongono l'approvazione dell'assestamento del bilancio dello Stato, cioè dai partiti che sostengono questa maggioranza, ovvero dalla pseudo opposizione di centro-destra, che presto finirà in cambio di una rete televisiva in più, ma dai popoli italiani che finalmente potranno darsi un nuovo assetto istituzionale e politico, esaltando il sacrosanto principio dell'autodeterminazione dei popoli mediante l'indizione di uno o più referendum per l'indipendenza dei popoli italici (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Marzano. Ne ha facoltà.

**ANTONIO MARZANO.** Signor Presidente, colleghi, la discussione del rendiconto finanziario dello Stato e dell'assestamento del bilancio è un'occasione per alcune riflessioni di fondo. La prima riflessione: alcuni decenni fa un grande economista inglese, John Maynard Keynes, aveva sostenuto come l'economia fosse destabilizzata dal comportamento del settore privato della medesima e che il ruolo dello Stato fosse quello, attraverso la finanza pubblica, di stabilizzare l'economia.

Il bilancio pubblico ed il disavanzo pubblico vennero considerati come strumenti di stabilizzazione del ciclo economico. Il principio del pareggio del bilancio pubblico venne fatto decadere e, alla luce di questa teoria, la cultura finanziaria della sinistra individuò il modo per trovare sostegno per la propria politica di espansione della spesa pubblica e, in generale, del ruolo dello Stato.

Dopo tutti questi decenni, constatiamo quanto illusoria fosse la posizione di quell'economista inglese e quanto pericolose fossero le indicazioni pratiche che la cultura della sinistra ha voluto ritrarne. Quello che oggi constatiamo - e il rendiconto finanziario dello Stato ne è l'ennesima riprova - è che lo Stato non stabilizza l'economia, ma è diventato oggi la principale fonte di instabilità del sistema economico. Il debito pubblico crescente, i conseguenti alti tassi d'interesse, l'anomala pressione fiscale non sono certo fattori di stabilizzazione dell'economia, ma sono fattori di instabilità e per di più oggi tali da esporre a grave rischio e, secondo il mio punto di vista, ormai da annullare la speranza di entrare nella unione monetaria europea.

La presentazione e la discussione del rendiconto finanziario dello Stato sono ormai poco più che un rito che si ripete annualmente nelle aule parlamentari. Un rito è cosa importante, è la norma che regola le cerimonie più fondamentali. Qui si tratta di un rito finanziario, il rito del controllo dell'attività finanziaria dello Stato

quale risulta dai conti di competenza e dal conto dei residui. Non ci dovrebbe essere alcun dubbio circa l'importanza di questo rito: in realtà, esso è diventato quasi una formalità, come è dimostrato dal fatto che oggi non più di venti parlamentari sono presenti in quest'aula per partecipare alla discussione. Come si spiega ciò? Come si spiega la contraddizione tra l'importanza che dovrebbe assumere il rendiconto finanziario dello Stato e il fatto che esso non solleva l'interesse quasi di nessuno né in quest'aula né — io credo — nel paese? In parte si spiega con il fatto che il disegno di legge di rendiconto è considerato una legge formale, che cioè non comporta decisioni aggiuntive, ma recepisce soltanto i risultati di decisioni prese con leggi precedenti, le leggi sostanziali. Ma questo non spiega tutto: si tratta pur sempre di un'occasione in cui si esercita o si dovrebbe esercitare il controllo sull'azione del Governo nella sua manifestazione finanziaria; e il controllo sul Governo non è certo una funzione irrilevante, anzi è, o dovrebbe essere, una delle funzioni fondamentali del Parlamento in una democrazia. Ci deve, dunque, essere qualche altra spiegazione per lo scarso interesse che Parlamento e opinione pubblica dimostrano verso questo atto.

Avanzo l'ipotesi che il rendiconto sia ormai considerato uno strumento di controllo assai poco efficace. Con il passare del tempo e con certi usi ormai invalsi nella legislazione e nella corrispondente rendicontazione, esso ha perso in parte la sua valenza originaria, quella che intendeva attribuirgli la legge istitutiva.

Cari colleghi, tra il XVII e il XVIII secolo si pose la cosiddetta questione dei riti: i missionari cattolici discutevano sulla possibilità di acconciare i riti agli usi locali dei luoghi in cui andavano a predicare. Molti temevano che, così facendo, i riti avrebbero finito per perdere il proprio valore essenziale di regole immutabili.

Qualcosa del genere è accaduto al rendiconto finanziario, che si è andato, per così dire, «acconciando» agli usi del tempo: usi poco corretti che ne hanno, appunto, indebolito il valore come strumento

di controllo. Sette sono gli usi che hanno contaminato il rendiconto, sette i suoi peccati capitali. Il rendiconto è diventato scarsamente rappresentativo, o poco trasparente, rispetto alla realtà delle gestioni: primo, per la mole dei trasferimenti di oneri dal bilancio dello Stato ad altre strutture, di cui non è dato controllare adeguatamente gli impieghi finali; secondo, per gli oneri latenti, connessi a coperture incerte o alla sottostima degli oneri effettivi; terzo, a causa della pratica dei rinvii ad esercizi futuri di oneri consistenti; quarto, per l'autorizzazione ad indebitarsi, concessa ad enti che invece avrebbero dovuto essere sovvenzionati; quinto, per il ricorso a provvedimenti tampone, anziché a provvedimenti di risoluzione strutturale (per esempio, i fondi GESCAL dirottati alla previdenza); sesto, per la pratica dei ritardi nei pagamenti per le prestazioni dello Stato; settimo, per la pratica delle variazioni dei prezzi delle commesse pubbliche in corso d'opera.

Il rendiconto è, per tutto ciò, poco rappresentativo e poco trasparente. So bene che una denuncia come questa non riuscirà a modificare di colpo gli usi scorretti invalsi in questo paese — è più facile corrompere i riti che ripristinarli —, ma l'opposizione ha il dovere di perseverare nella denuncia delle cose che non vanno, quanto meno per separare la propria responsabilità da quella del Governo, senza di che si ricade in quel consociativismo che negli anni passati ha trasformato la scorrettezza in prassi, ma anche per la residua speranza che le denunce possano sortire prima o poi qualche ripensamento. La riforma strutturale dei conti dello Stato è ormai una necessità ineludibile.

Passo ora all'assestamento, ponendo in rilievo tre punti critici. In primo luogo, il disegno di legge di assestamento, «assesta», per l'appunto, i vari capitoli del bilancio in conseguenza:

della recente «manovrina»; delle leggi e decisioni varie assunte dal 1° gennaio 1996 (circa 12 mila miliardi); dell'assestamento vero e proprio (1.000 miliardi circa, variazioni discrezionali) e

dell'assestamento di previsioni iniziali da correggere per le entrate (circa 3.500 miliardi).

Gli assestamenti vengono effettuati su vari fronti (entrate e spese); c'è però una valutazione politica generale che ritengo di dover fare. L'assestamento è per la gran parte la ricevuta fiscale del conto, che l'Italia paga, del periodo elettorale del precedente Governo e della maggioranza che l'ha sostenuto. L'assestamento contabilizza questo grave fatto politico. Ci riserviamo, in sede di esame della « manovrina », di presentare un emendamento volto proprio a rimuovere i provvedimenti assunti dal precedente Governo nel periodo elettorale.

Secondo punto critico: mentre le variazioni dell'assestamento dei valori di competenza ammontano complessivamente, per le entrate, a circa 10 mila miliardi e per le spese a circa 9.500 miliardi, per i valori di cassa cambia l'ordine di grandezza, in particolare per le spese: le spese finali vengono assestate per oltre 35 mila miliardi ed il ricorso al mercato per oltre 44 mila miliardi. Vi è, dunque, una forte, abnorme, differenza tra l'assestamento di competenza e quello di cassa. A prescindere da qualsiasi altra considerazione, quando la cassa si discosta a tal punto dalla competenza è segno che qualcosa non va o che nel recente passato non è andato correttamente.

Terzo punto critico: uno dei compiti dell'assestamento è quello di certificare l'esatta consistenza dei residui passivi al 31 dicembre dell'anno precedente rispetto alle previsioni effettuate al 1° gennaio 1995. Ebbene, i residui accertati al 31 dicembre 1995 sono stati pari a 154.181 miliardi rispetto ai residui presunti previsti al 1° gennaio, che erano di 75.172 miliardi. Vi è cioè una differenza di oltre 79 mila miliardi, pari a più del 51 per cento.

Inoltre, i residui di nuova formazione di competenza del 1995 sono stati di 100.132 miliardi e i maggiori incrementi sono stati registrati per i Ministeri del tesoro, delle finanze, dei lavori pubblici e del lavoro. Per il dicastero delle finanze, in particolare, ciò ha significato mancati rim-

borsi alle imprese e ai cittadini e incapacità di spesa per beni ed attrezzature.

L'ingente mole dei residui è tutto tranne che indice di efficienza e di buon governo.

Per tutto ciò il rendiconto e l'assestamento in esame non trovano certo consenzienti i deputati del gruppo di forza Italia (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale e del CCD-CDU*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Carazzi. Ne ha facoltà.

MARIA CARAZZI. Presidente, onorevoli colleghi, rappresentante del Governo, è al nostro esame il rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre scorso; conto del bilancio e conto del patrimonio parificati dalla Corte dei conti.

Come è stato osservato anche negli anni precedenti dai diversi relatori, dovrebbe esistere una relazione allegata, secondo la legge n. 468 del 1978, dalla quale risulti il significato amministrativo delle risultanze contabilizzate; significato amministrativo, ma anche economico, poiché dovrebbero venire posti in evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti. Ci auguriamo che in occasione della discussione del prossimo rendiconto generale dello Stato sia presente tale relazione.

Il Governo dovrebbe presentare un altro documento, che molto ci interesserebbe, quello previsto dalla legge n. 333 del 1992, la legge sulla accelerazione delle procedure per la privatizzazione.

Il bilancio per l'anno in questione - lo ricorderanno i colleghi - non aveva ottenuto la nostra approvazione. Tuttavia in questa sede si tratta di un consuntivo al quale non ci sembra ragionevole far mancare l'avallo. Infatti, da un punto di vista tecnico-formale, i saldi definiti dalla legge finanziaria (saldo netto da finanziare e ricorso al mercato) sono rispettati.

Il risultato più evidente conseguito nel 1995 in tema di risanamento di finanza pubblica è l'inversione di tendenza del rapporto debito-PIL. È comunque un risultato, anche se ottenuto a caro prezzo

per talune più che per altre classi sociali. È, comunque, ormai, un risultato ottenuto. Segnaliamo, però, la necessità - lo abbiamo già fatto in altre occasioni - che d'ora in avanti la strada sin qui percorsa debba subire una torsione verso una politica economica non di esclusivo contenimento, verso una politica economica che contabilizzi non solo i saldi di bilancio, ma anche gli effetti sociali delle grandezze monetarie e delle operazioni su di esse effettuate.

L'odierna discussione in aula diviene l'occasione - lo è stata per altri colleghi - per esprimere alcune considerazioni in merito alla struttura del bilancio.

Uno dei motivi della ritualità, già osservata, dell'approvazione del disegno di legge di rendiconto sta effettivamente nello scarso significato che nell'attuale passaggio ha il controllo del Parlamento. Come è stato più volte segnalato, esistono forti carenze informative che potrebbero essere superate, ad esempio, con la formulazione di previsioni sul fabbisogno di cassa che siano raccordate con i saldi e con le autorizzazioni di spesa espresse in termini di competenza.

Manca anche il raccordo fra bilancio di competenza, settore statale e conto delle amministrazioni pubbliche; raccordo importante, essendo questo l'indicatore adottato dall'Unione europea.

Come è stato sottolineato, vi è anche l'anomala funzione assunta dalla Tesoreria; bisogna dire che l'espansione del ruolo di quest'ultima deriva anche dalla ricorrente sottovalutazione delle previsioni del bilancio di competenza in grandi comparti di spesa (sanità, finanza regionale, previdenza). Talvolta la Tesoreria ha il ruolo, per così dire, compensativo, come nel 1995, anno in cui, di fronte a forti restrizioni della spesa primaria a livello di gestione di bilancio, che porta alla chiusura dell'esercizio con risultati positivi, la gestione di tesoreria ha attenuato tale rigore con operazioni che conducono ad un saldo negativo, segnando però un miglioramento rispetto al 1994. Il fabbisogno, che risulta dall'operare congiunto del bilancio di cassa e della Tesoreria, è un valore car-

dine per la nostra struttura di bilancio; anche per questa ragione è opportuno che la Tesoreria veda ripristinata la sua funzione di gestione di flussi di cassa e non di soggetto che fa appostazione di bilancio.

Oltre a sottoporre a giudizio di conformità l'azione di Governo rispetto alle precedenti autorizzazioni di spesa, contenute nella legge di bilancio, il rendiconto ha anche la funzione di determinare l'ammontare certo dei residui attivi e passivi, preparando così il passaggio successivo, che è l'assestamento, e poi il nuovo bilancio.

L'accertamento dei residui passivi dà conto certo dei residui lasciati dalle gestioni precedenti, però indica anche una dinamica elevata di formazione di nuovi resti passivi. Ricordo che l'anno scorso, in occasione di una simile discussione nella V Commissione bilancio, il sottosegretario Giarda invitava (l'ha fatto anche quest'anno) a non drammatizzare la formazione dei residui passivi, almeno per la parte in cui il fenomeno deriva dal sistema di contabilità imperniato sul criterio del bilancio di competenza, da trascinalenti, da ritardi tecnici e legislativi. In altri casi, tuttavia, la formazione di residui passivi fa trasparire situazioni anomale, di incapacità di spesa che diventa anche incapacità di sostegno dell'economia. Non si può comunque fare un'unica valutazione complessiva e sono d'accordo con chi ha affermato che occorrerebbe una riflessione più specifica sulla lunga lista di iniziative di spesa non perfezionate, ricordata nella stessa relazione al disegno di legge. Facciamola questa riflessione più puntuale, facciamola prima della prossima finanziaria!

La nostra parte politica ha detto e ripetuto che sulle poste relative alle privatizzazioni il rendiconto (ma non solo il rendiconto, tutto il materiale informativo) non dimostra sufficiente completezza ed attendibilità. In primo luogo, abbiamo sollevato e solleviamo il problema del fondo di ammortamento dei titoli di Stato e delle relative riassegnazioni. Più volte abbiamo chiesto su tale argomento un supplemento di informazione.

Ancor più sarebbe interessante avere adesso chiarezza su questo punto, in

quanto da varie parti si è ipotizzato di reperire risorse per sviluppare l'occupazione proprio traendole da questo fondo. Tale fondo, istituito dalla legge n. 432 del 1993, doveva essere costituito dai corrispettivi delle alienazioni e dagli utili e dividendi che gli enti pubblici versavano al Tesoro. Tuttavia, i dividendi e gli utili, con la legge n. 6 del 1996 sono stati destinati alla riduzione non dell'indebitamento, ma del fabbisogno. La nostra parte politica non era favorevole a questa modifica, ma, così stando le cose, pensiamo in primo luogo di acquisire maggiori informazioni sul capitolo n. 2970 dell'entrata, dove affluiscono i dividendi prodotti dalle ex società a partecipazione statale; riteniamo poi che i proventi delle privatizzazioni e delle dimissioni del patrimonio pubblico non debbano andare a finanziare la creazione di nuovi posti di lavoro, ma semmai precisamente gli utili e i dividendi ai quali facevo riferimento poc'anzi.

In merito all'assestamento, è già stato detto che la legge n. 468 del 1978 istituisce l'aggiornamento degli stanziamenti di bilancio a metà anno con le relative rimodulazioni anche in seguito — come dicevo prima — all'accertamento dei residui.

In questo assestamento si registrano valori inferiori rispetto alle previsioni iniziali del saldo netto da finanziare, a seguito delle variazioni introdotte con atto amministrativo ed a seguito delle variazioni proposte dallo stesso disegno di legge di assestamento al nostro esame.

Come osserva la Corte dei conti, la crescita del saldo negativo del bilancio di competenza, che è superiore per la prima volta in valore assoluto al fabbisogno del settore statale, e l'andamento più favorevole del bilancio di cassa sono determinati da rinvii di pagamento, come appunto confermano i valori elevati dei residui passivi. Ciò impedisce di coordinare la manovra di bilancio con gli obiettivi più generali di finanza pubblica definiti dal documento di programmazione economico-finanziaria.

Questa situazione, registrata dalla legge di assestamento, è dovuta — si dice — al rallentamento della congiuntura economica internazionale, ma anche ad una di-

minuzione delle entrate tributarie. L'assestamento, infatti, propone una variazione diminutiva di detti introiti tributari, che ci fa pensare che nasconda anche un mancato riassorbimento dell'area di elusione ed evasione fiscale.

Non neghiamo che ciò possa dipendere anche dal rallentamento della congiuntura economica; non neghiamo che vi siano state fasi di crisi delle imprese, che hanno visto anche la chiusura di alcune di esse, ma pensiamo che la caduta del gettito fiscale sia da attribuire anche alla permanenza di aree di evasione e di elusione (ma su questo tema ci soffermeremo successivamente in relazione alla manovra che sarà al nostro esame nel corso della settimana).

Una simile osservazione mi induce a domandare al Governo se sia stato quantificato l'effetto in diminuzione degli introiti tributari provocato dalla legge Tremonti sulla defiscalizzazione degli utili di impresa, particolarmente nell'anno di applicazione indifferenziata al territorio nazionale; questo non perché vogliamo demonizzare la legge Tremonti, ma perché pensiamo che invece della leva fiscale — che a nostro parere è priva di effetti economici ed occupazionali rilevanti — le piccole imprese abbiano bisogno di altri provvedimenti di sostegno. Pertanto, ribadiamo la nostra richiesta di avere una quantificazione, se possibile, dell'effetto fiscale della legge Tremonti anche per poterne valutare gli eventuali effetti occupazionali.

Non è in sede di esame del disegno di legge di assestamento che possiamo fare operazioni di finanziamento e di rifinanziamento di poste del bilancio: lo faremo nel corso dell'esame della legge finanziaria. Tuttavia, in quest'occasione, vorrei ricordare un « emendamento-segnale » (che abbiamo proposto in Commissione e che è stato accolto dal Governo) che prevedeva la possibilità di prelevare una limitata quantità di denaro da capitoli ampiamente rifinanziati del Ministero della difesa, spostandola sul capitolo 4200 del Ministero dell'ambiente, precisamente laddove si prevedono spese per studi relativi ai piani di disinquinamento di aree ad elevato ri-

schio di crisi ambientali. È un piccolo segnale che però aveva lo scopo di prelevare somme da poste che hanno finalità, come quelle militari, che andrebbero tutte riviste e di riversarle su attività di ricerca e di difesa dell'ambiente.

Ancora una breve osservazione va fatta sull'opportunità di rivedere la natura dell'assestamento. Non sono della stessa opinione espressa dal relatore a questo proposito: invece di pensare ad una riedizione di strumenti normativi, sono d'accordo con quanto affermato in Commissione bilancio dal sottosegretario di Stato Macciotta, secondo il quale le leggi di contabilità del 1978 e del 1988 non hanno ancora potuto esplicitare compiutamente le loro potenzialità e quindi, prima di mutarle, occorre consentire una loro completa applicazione.

Non vorremmo che l'assestamento di bilancio assumesse un ruolo di manovra permanente, di aggiustamento ulteriore di metà anno rispetto a manovre di aggiustamento che già sono fin troppo frequenti.

Dal punto di vista del contenuto, ribadisco una richiesta già avanzata in sede di finanziaria lo scorso anno a proposito della necessità di predisporre investimenti produttivi e sociali (in materia presenteremo eventualmente degli ordini del giorno). Abbiamo anche ricordato — e lo ricordiamo quest'anno — che il rapporto tra spese per l'istruzione e spese complessive dello Stato è da troppo tempo in diminuzione; invitiamo pertanto il Governo a ribaltare questa tendenza, altrimenti è inutile affermare che il sistema formativo è al centro del programma del Governo. Sarà anche al centro dei pensieri del Governo, ma non al centro di una politica di investimenti! Né a questa mancanza può supplire — figurarsi! — la possibilità per i singoli istituti di reperire risorse in proprio.

Quando l'anno scorso chiedemmo di impegnare per investimenti eventuali risorse liberatesi a seguito della riduzione del saldo netto da finanziare, il Governo rispose che il suo principale — e, oserei dire, unico — obiettivo era la riduzione dell'incidenza del fabbisogno sul reddito

nazionale. Si trattava, a nostro parere, di una risposta sbagliata dal punto di vista economico generale, ma tuttavia comprensibile, provenendo da ministri tecnici. Oggi, la risposta che attendiamo non dovrà più essere la stessa; diverso dovrà essere il riequilibrio tra risanamento e sviluppo (*Applausi dei deputati del gruppo di rifondazione comunista-progressisti*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Contento. Ne ha facoltà.

**MANLIO CONTENTO.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1995 segue in ordine temporale la discussione appena conclusa sul documento di programmazione economico-finanziaria. Proprio dall'analisi congiunta dei due documenti non può sfuggire ad alcuno la necessità di una radicale riforma del bilancio dello Stato.

La Corte dei conti, tra l'altro, ha messo in evidenza come la necessità di maggiore informazione sui conti pubblici sia diventata ancora più urgente e più complessa da quando gli andamenti della finanza pubblica sono sottoposti al vaglio non solo del Parlamento, ma anche dell'Unione europea. Proprio la distinzione tra i diversi aggregati dei conti pubblici e il bilancio dello Stato porta l'organo di controllo contabile a rilevare la base conoscitiva insufficiente su cui muove il dibattito parlamentare o, peggio, a segnalare una vera e propria mancanza di trasparenza dei conti di finanza pubblica. Del resto, proprio nei giorni scorsi avevamo dovuto registrare come il documento di programmazione enfatizzasse, tra gli obiettivi, il contenimento del fabbisogno statale per il 1997 al 4,5 per cento del prodotto interno lordo, mentre l'Unione europea guardava al ben diverso dato costituito dall'indebitamento netto programmatico, evidenziato nel conto delle pubbliche amministrazioni e pari al 5,45 per cento dello stesso prodotto interno lordo.

Non a caso, in queste ultime ore la stampa ha evidenziato possibili suggerimenti affinché alcune spese destinate al

1997 possano essere anticipate al 1996 (il riferimento, ovviamente, è ai crediti d'imposta e agli arretrati pensionistici). La circostanza ricordata va di pari passo con la guerra sui dati, ogni qualvolta venga in evidenza il rapporto tra il prodotto interno lordo e la pressione tributaria. Se così è, sarebbe bene allora che, insieme alle altre riforme sul tappeto, maggioranza ed opposizione affrontassero il delicato tema degli indicatori da utilizzare per i riferimenti ed i confronti di politica economica e di bilancio, onde evitare che financo un documento consuntivo possa essere sospettato, come nel caso, di mancanza di trasparenza o, peggio, di non consentire - per dirla con la Corte - di distinguere i progressi effettivi sulla via del riequilibrio dei conti dai meri aggiustamenti contabili, che potrebbero nascondere un potenziale di impegni di spesa e di debiti fortemente destabilizzante.

Inutile aggiungere come i rilievi in questione siano addirittura esaltati in relazione al ruolo improprio assunto dalla Tesoreria come centro di allocazione di risorse e in particolare come regolatrice del fabbisogno del settore statale, soprattutto con riferimento ai grossi comparti di spesa, quella previdenziale e sanitaria, laddove lo scarto tra somme disponibili nel bilancio dello Stato e prestazioni o servizi è colmato con anticipazioni o con accensione di debiti con fornitori o banche da parte dei nuclei di spesa. Anche a nostro avviso proprio questo aspetto rende il fabbisogno un inadeguato indicatore dell'assorbimento di risorse finanziarie. Non disponendo di un diverso metro per l'esame della gestione riferita al 1995, non rimane che attingere alla relazione della procura generale presso la Corte dei conti.

Quest'ultima sottolinea alcune storture del sistema la cui evidenziazione o il cui ridimensionamento non possono che essere auspicati da chiunque. Così è per la dilatazione degli apparati, contestata a palazzo Chigi non solo per l'appesantimento numerico ma anche per le speciali indennità. Così è per le sedi all'estero della Farnesina, ove vengono dispensate indennità sottratte all'ordinario regime impositivo e

in diversi casi senza addirittura che si provveda a regolare rendicontazione. Così è, ancora, per la difficile situazione dell'amministrazione dell'agricoltura, la cui inefficienza si delinea in una cronica incapacità di spesa, o di quella della difesa, distribuita in una miriade di contabilità speciali e contrassegnata da una scarsa trasparenza, se non addirittura da sensibili e dannosi aggravii di spesa per il ricorso a gestioni extrabilancio.

Le censure della procura generale non lasciano indenne l'amministrazione finanziaria, cui va il « plauso » per l'incapacità endemica a gestire convenientemente il patrimonio e il demanio, oltretutto la chiara accusa in ordine alle stime effettuate dagli uffici e ritenute spesso inattendibili. Non è un caso, insomma, che anche il Fondo monetario internazionale abbia invitato indirettamente il nostro paese a dare maggiore significatività ai conti pubblici, altrimenti compromessi da oneri latenti o sommersi, che su di essi finiscono per riflettersi. È il caso, tanto per fare un esempio, della società di assicurazione per le operazioni di esportazione con l'estero, creditrice per oltre 18 mila miliardi nei confronti dei paesi importatori, che probabilmente non verranno mai realizzati. È il caso, inoltre, dell'istituto di previdenza, il cui collegio sindacale ha in questi giorni denunciato, tra gli sprechi e le inefficienze, il volume dei crediti contributivi non recuperabili, pari a circa 37 mila miliardi. Ma il segnale, più volte ribadito dalla magistratura contabile e anche in occasione del rendiconto per il 1995, è sempre il medesimo, cioè l'elevatissimo costo dell'azione amministrativa che, unito all'inefficienza del settore pubblico, costituisce un prepotente detonatore per accrescere le tensioni nel rapporto non certo ottimale tra il cittadino e la burocrazia.

E di fronte ad una requisitoria di siffatti contenuti il ministro della funzione pubblica farebbe meglio a spiegare come intende ridurre sprechi ed organici eccessivi piuttosto che indugiare sul ruolo della Corte dei conti. Se non ci fosse quest'ultima sarebbe ben più difficile sapere che nel 1995 diverse unità sanitarie locali la-

sciavano in giacenza presso le tesorerie di disponibilità per alcune migliaia di miliardi ritardando i pagamenti sulle forniture, oppure apprendere che il ministro dei beni culturali, in assenza di un programma di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale, realizzava economie per oltre 300 miliardi con relativo trasporto di titoli al 1996, contribuendo abbondantemente, tra l'altro, all'aumento dei residui.

Alla luce di queste pur brevi considerazioni si ha l'impressione che l'unico passaggio del tutto condivisibile del documento di programmazione economico-finanziaria recentemente licenziato sia quello riferito al raggiungimento dell'obiettivo concernente il fabbisogno nel settore statale per il 1995, determinato (come si leggeva a pagina 32 del documento) grazie al verificarsi di eventi straordinari, ossia del tutto imprevisi. Senza voler nascondere l'esistenza di alcuni indicatori favorevoli, quali l'inversione di tendenza nel rapporto debito-prodotto interno lordo o il contenimento del fabbisogno del settore statale, non può non evidenziarsi come tali risultati siano il frutto di alcune contingenze straordinarie, non certo strutturali. Basti pensare ai rinvii di alcuni pagamenti di parte sia corrente sia capitale. Non è una novità che la flessione della spesa è stata determinata anche dall'aggiornamento — per usare un eufemismo — del programma di rimborsi dei crediti di imposta; così come non diciamo nulla di ostruzionistico se rammentiamo l'esistenza di entrate *una tantum* per circa 20 mila miliardi negli ultimi anni, i cui benefici non si possono ritenere certo acquisiti definitivamente.

Muove da queste considerazioni il giudizio negativo sull'assestamento del bilancio 1996, il quale sconta gli effetti della recente manovra correttiva, oltre che di ulteriori aggiustamenti del tutto conformi ed in linea con quella finanza « creativa » che ci ha portati all'attenzione dell'opinione pubblica internazionale. Non è sfuggito ad alcuno la forte accelerazione della dinamica del fabbisogno nei primi mesi del 1996. Ebbene, non ci ha particolarmente soddisfatto leggere sulla stampa specializ-

zata la messa a punto di alcuni artifici volti a far slittare dalla fine del mese al primo giorno di quello successivo i prelievi dell'Istituto nazionale di previdenza presso la Tesoreria; né ci ha reso entusiasti scoprire che la proposta di anticipare il rimborso di imposte e gli arretrati di pensione non risponde ad esigenze doverose come quella di alleviare agli aventi diritto la situazione determinata da ritardi ingiusti, ma alla possibilità di alleggerire il fabbisogno del conto delle pubbliche amministrazioni nel 1997, elemento di valutazione del rapporto percentuale sul prodotto interno lordo secondo i criteri di convergenza per Maastricht. Proprio questi accorgimenti mettono a nudo l'esistenza di comportamenti ed abitudini che a parer nostro minano quella credibilità di cui si va in cerca anche nella speranza di una riduzione dei tassi di interesse.

È allora legittimo domandarsi se effettivamente gli obiettivi evidenziati nel rendiconto 1995, frutto di una crescita più forte del previsto, oltre che di introiti straordinari e rinvii di pagamenti, non nascondano in verità una potenziale risalita di andamenti negativi dei conti dello Stato per gli anni successivi. Un indizio ulteriore in tal senso è dato dal forte incremento registrato dai residui passivi nel 1995, pari a 154 mila miliardi, oltre 22 mila miliardi in più rispetto al 1994. Se così fosse, a fronte del forte rallentamento della crescita economica paventato nel secondo semestre dell'anno in corso e dell'abolizione di misure che avranno modesti effetti per le entrate ed accresceranno i disagi per le piccole imprese, allora anche gli obiettivi di contenimento del fabbisogno per il 1996 potrebbero risultare gravemente compromessi o necessitare comunque di un ulteriore aggiustamento nel prossimo futuro. Con il chiaro avvertimento, però, che la pressione fiscale in senso lato ha oltrepassato il limite di guardia, di modo che colpire ulteriormente il settore produttivo in una situazione di stagnazione quale quella che si va profilando all'orizzonte rappresenta un crimine quantomeno contro il lavoro.

Né può essere sottaciuta, da ultimo, la filosofia sottesa ad alcuni interventi correttivi e di razionalizzazione che fanno capolino anche in sede di assestamento dei conti e che sono volti ad introdurre un federalismo nei confronti del debito pubblico. La questione rileva dalla lettura dei trasferimenti finanziari agli enti locali ed in particolare dall'accumularsi di residui o di interventi in senso riduttivo. Detti accorgimenti, diretti proprio ai danni degli enti locali o di analoghi centri di spesa, sembrano in verità rivolti ad alleggerire più in fretta i conti dello Stato o a rallentare la spesa anche a costo di aggravare situazioni di competenza o di cassa di questi ultimi, proprio mentre si fa un gran parlare di trasferimenti di competenza ulteriori.

Signor Presidente, nel prendere atto della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del 18 luglio delle modalità di svolgimento della lotteria « Asso piglia tutto », l'unica speranza che ci resta è che ad una classe dirigente destinata a vincere e a grattare non ne succeda un'altra magari invogliata soltanto a grattare per vincere (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Apolloni. Ne ha facoltà.

**DANIELE APOLLONI.** Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, solo pochi giorni fa abbiamo lungamente discusso ed analizzato ciò che di buono o di cattivo conteneva il documento di programmazione economico-finanziaria, che abbiamo, tra l'altro, più volte definito catastrofico. Ebbene, in relazione all'argomento all'ordine del giorno cambia la sostanza, ma il nostro parere globale, purtroppo, no. Sappiate che tengo molto a sottolineare la parola « purtroppo », per due precisi motivi. Da un lato, affinché il movimento politico che ho l'onore di rappresentare in quest'aula non venga ingiustamente considerato come un gruppo capace soltanto di sparare a zero sugli intendimenti, sui progetti o sui rendiconti del Governo, senza poi coadiu-

vare l'attività parlamentare con proposte ed iniziative; dall'altro, perché quanto stiamo discutendo proprio ora è l'ennesimo esempio di quanto valga realmente questo malnato Governo. La sostanza non cambia, dicevo poc'anzi: anche le disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle aziende autonome rendono palesi, infatti, inconfondibili segnali di sofferenza. Lo Stato, come le aziende che lo mantengono, geme.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, se una delle caratteristiche dei gruppi politici un tempo appartenenti alla cosiddetta partitocrazia della prima Repubblica era quella della falsa democrazia o, meglio ancora, della vera demagogia, la nostra è quella di un atteggiamento schietto e sincero nell'esprimere il perché certe cose, a nostro modo di vedere, non vanno bene. Dico questo, signor Presidente, perché, invece di sprecare del tempo nell'analizzare la genesi della scienza delle finanze o specifici elementi di economia politica ed aziendale, noi andiamo subito al dunque. Qual è, allora, questo « dunque »? Che in Italia i conti non tornano, che ci troviamo in un paese in cui tutto il settore politico, economico e finanziario necessita di una radicale razionalizzazione atta a far conseguire vaste economie a beneficio di tutti.

La lega nord per l'indipendenza della Padania da anni si batte perché vengano operati drastici tagli agli sprechi che lo Stato quotidianamente compie, in modo da ottenere un risparmio da reinvestire al fine di generare ulteriore ricchezza, così da far respirare le aziende e le piccole e medie imprese e da generare lavoro. La lega nord per l'indipendenza della Padania da anni si batte perché vengano conseguite economie operando tagli soprattutto nel settore statale, nel settore sanitario e in quello assistenziale. Già l'eliminazione delle pensioni di invalidità percepite illegalmente ed il recupero di almeno una parte dei trasferimenti effettuati può portare ad economie e, soprattutto, può ridurre la pressione delle richieste future. La lega nord per l'indipendenza della Padania si batte da sempre per accelerare i

processi di privatizzazione che possano ridurre lo stock del debito; tuttavia, man mano che questi interesseranno aziende e complessi redditizi, produrranno una contrazione delle entrate correnti. Soprattutto a livello locale, le aziende pubbliche, essendo in prevalenza deficitarie, ove dismesse porteranno come beneficio non solo il valore del loro assetto, ma anche la cancellazione dai bilanci pubblici degli stanziamenti volti a sanare le loro passività.

La difficoltà non è dunque tecnica, bensì politica. È infatti la politica che testardamente si ostina ad ostacolare il processo federalista, il toccasana che ristabilirebbe equilibri andati a monte da decenni. Una testardaggine che, vorrei sottolineare, non è fine a se stessa, bensì legata a certi schemi che, nonostante tutto, persistono in questo Stato assistenzialista e sprecone.

Il disegno di legge sull'assestamento del bilancio è un'occasione per puntualizzare l'esigenza, ormai improcrastinabile, di riformare la normativa di contabilità di Stato, non più idonea a rendere il bilancio uno strumento di controllo efficace dei conti pubblici. Infatti, come nei precedenti esercizi, anche quest'anno si rilevano scostamenti tali da aver reso necessario il ricorso a « manovre » per riequilibrare il saldo netto da finanziare ed il ricorso massimo al mercato finanziario. Nel disegno di legge si evidenzia un miglioramento delle due grandezze. Infatti, il saldo netto da finanziare, che nella legge finanziaria per il 1996 era stato stabilito, in termini di competenza, in 147.900 miliardi, al netto delle regolazioni debitorie, passa da 147.738 a 147.277, per effetto degli interventi correttivi che si accompagnano all'assestamento (in particolare, il decreto-legge 30 dicembre 1995, n. 565 ed il decreto-legge 20 maggio 1996, n. 323). Il ricorso al mercato finanziario, fissato in 368.200 miliardi nella legge finanziaria del 1996, si assesta a 348.509 miliardi.

Le cause che hanno determinato gli scostamenti più rilevanti sono la diminuzione della percentuale di crescita del PIL (dal 3 per cento previsto all'1,2 per cento rilevato), l'indice della crisi economica che

ancora investe le imprese italiane, l'applicazione di provvedimenti legislativi, l'ammontare dei residui passivi.

In relazione all'andamento dell'economia è difficile premunirsi per evitare del tutto gli inconvenienti, ma riguardo al problema dei provvedimenti legislativi e alle sorprese dei residui passivi esistono margini di migliore gestione previsionale. Infatti, sembra inaccettabile che si debba fronteggiare un imprevisto aumento dei residui passivi, pari a 79 mila miliardi, cioè al 51,3 per cento della consistenza accertata.

È necessario adottare metodologie e strumenti che diano le informazioni in tempi decisamente più brevi o addirittura che si pervenga ad un sistema più snello e rapido di gestione e controllo delle spese. La consistenza e la formazione lenta dei residui sono la causa del noto divario di tempo che trascorre fra i cinque momenti in cui si articola il regime giuridico delle spese statali (previsione, impegno, liquidazione, ordinazione, pagamento). Lo stesso vale per le entrate; ciò causa, di conseguenza, la discrasia temporale tra le spese - entrate di competenza, e spese - entrate di cassa.

Per quanto riguarda le entrate si registra una diminuzione del gettito fiscale pari a 3.499 miliardi, come differenza tra le minori entrate tributarie, dovute al quadro economico meno favorevole, e l'aumento delle entrate extratributarie. Per compensare le minori entrate è stato emanato il decreto-legge n. 323 del 1996, con il quale si tende ad assicurare altri 5.210 miliardi di entrate, purtroppo attraverso il ricorso ad una maggiore pressione fiscale per le imprese. Ciò rivela un comportamento contraddittorio del Governo; infatti dapprima sono stati emanati provvedimenti di sostegno per le imprese: finanziamenti alle aree depresse (circa 10 mila miliardi), concessioni di crediti per finalità produttive e non produttive, per 1.259 miliardi, successivamente vengono prelevate risorse alle stesse attività inasprendo la pressione fiscale.

Nel complesso le entrate tributarie registrano un aumento di 2.287 miliardi e le

entrate extratributarie un aumento di 7.734 miliardi.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, questa sottospecie di atteggiamento assecondante di questo Governo, per cui si vorrebbe far credere ad una sua decisa tendenza ad avvicinarsi ai sistemi federalisti mentre in realtà vengono adottati solo alcuni piccoli provvedimenti decentrati, non ci incanta. Alla luce di quanto sopra esposto dunque il nostro non potrà che essere un voto contrario: contrario a disposizioni che di fatto non assestano, anzi dissestano lo Stato (*Applausi dei deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Teresio Delfino. Ne ha facoltà.

TERESIO DELFINO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, da tempo in Italia non esiste nel dibattito parlamentare, al di là di qualche meritevole eccezione, una grande attenzione al rendiconto generale dello Stato e all'assestamento. Si tratta invece di due importanti strumenti di controllo e di verifica dell'andamento dei conti pubblici, che consentirebbero al Parlamento di accertare i risultati conseguiti nell'anno precedente e di procedere ad un organico aggiornamento degli stanziamenti di bilancio a metà anno, anche sulla scorta dei residui attivi e passivi accertati in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente.

È certamente singolare che due strumenti contabili così importanti siano quindi sostanzialmente trascurati, pur avendo dignità costituzionale l'uno (infatti l'obbligo di rendere conto al Parlamento è previsto dalla Costituzione), mentre l'altro, l'assestamento, fu reintrodotta con molta enfasi (come risulta dagli atti parlamentari) dalla legge n. 468 del 1978, che con l'articolo 17 intende consentire modifiche ed integrazioni al quadro macrofinanziario disposto dalla legge di bilancio per l'esercizio di riferimento.

Forse anche la scarsa considerazione in cui sono tenuti i due istituti fu uno degli elementi che hanno contribuito al diffon-

dersi di una ridotta sensibilità agli andamenti reali della finanza pubblica.

Una rigorosa analisi dei risultati conseguiti sui versanti delle entrate e delle uscite rispetto alle previsioni approvate dal Parlamento e sulle variazioni patrimoniali dello Stato avrebbe certamente consentito al Parlamento e al Governo di ricondurre nei limiti di competenza e di cassa la gestione finanziaria dello Stato e, soprattutto, di presentare annualmente schemi previsionali di bilancio più attendibili.

Oggi subiamo le conseguenze di questo lassismo culturale contabile assolutamente ingiustificato, che ci ha portato, negli ultimi anni, ad un debito pubblico molto pesante.

Per questo dobbiamo sollecitare il Governo ad una puntuale osservanza dei suoi doveri contabili rispetto alle osservazioni critiche che la Corte dei conti ha espresso in sede di giudizio di parificazione.

Siamo convinti che occorra raccogliere totalmente i rilievi della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'anno 1995 per affermare concretamente la volontà di impegnarsi per una corretta e puntuale gestione del bilancio. Si tratta anche qui di ribadire, di portare avanti un costume nuovo nella spesa, sapendo osservare il pieno rispetto degli stanziamenti. Sarebbe certamente necessaria la meticolosità con cui il Presidente Einaudi verificava la copertura delle nuove spese approvate dal Parlamento.

I risultati positivi conseguiti dalla finanza pubblica nel 1995, grazie ai rilevanti e forti sacrifici sopportati dai cittadini italiani, non debbono essere offuscati da eccedenze di spese in capitoli di ordinaria amministrazione non motivate da reali necessità.

I cittadini italiani, per amore o per forza, stanno da alcuni anni facendo la loro parte di sacrifici. Lo Stato - ma io vorrei dire tutte le amministrazioni pubbliche - deve affrontare la spesa con la massima scrupolosità, con il dovuto rigore, per rispettare non solo un indispensabile limite quantitativo fissato dal bilancio previsionale, ma soprattutto per sostenere il

generoso sforzo di tutto il paese verso l'Europa.

Maggiori economie nel settore pubblico significano più risorse per le attività produttive, per il lavoro, per quanti vogliono dare un contributo imprenditoriale al nostro paese.

È in questa prospettiva che sollecitiamo al Governo un'azione coraggiosa, innovativa soprattutto sui residui passivi. Abbiamo bisogno di maggiore trasparenza contabile, di evitare spese non indispensabili, di mobilitare le risorse disponibili per le azioni che il Governo e la pubblica amministrazione possono fare al fine di stimolare e promuovere occupazione, lavoro, attività imprenditoriale, onde realizzare il potenziamento delle infrastrutture indispensabili al nord come al sud per far crescere il tessuto produttivo e migliorare concretamente i servizi pubblici.

A questo scopo chiediamo al Governo, da un lato, di eliminare e di portare in economia tutti quei residui che non sono giustificati da concrete possibilità di utilizzo e, dall'altro, di sbloccare e trasferire agli enti di competenza le somme che possono attivare e promuovere positive dinamiche di sviluppo.

Abbiamo raggiunto un limite, un tetto di residui non tollerabile, ingiustificato, che rappresenta un grave impedimento per una gestione efficace delle risorse pubbliche. Il Governo, su tale versante, può fare molto e deve dare prova di una nuova capacità di risolvere la questione.

Quest'anno, lo ribadisco, la consistenza dei residui accertati — come diceva poco fa il collega, professor Marzano — differisce in modo eclatante da quella dei residui presenti al momento della predisposizione del bilancio di previsione, con la conseguente insorgenza di una domanda reale sulla concreta attendibilità delle previsioni di bilancio. Un'analisi, anche sommaria, dei residui passivi rivela che alcune voci di spesa sono bloccate anche per motivazioni di carattere burocratico-amministrativo, mentre potrebbero svolgere un'importante funzione anticiclica.

Si pone quindi qui il problema di avviare con urgenza l'operazione traspa-

renza nella gestione di questi residui, ma vorrei dire anche e soprattutto nella gestione di tesoreria che, come è noto, sfugge ad un puntuale e costante controllo del Parlamento. Una situazione, poi, aggravata anche dall'endemico ritardo con cui il Governo deposita la relazione trimestrale di cassa ed altri importanti documenti che servirebbero al Parlamento per esprimere una valutazione più compiuta sullo stato dei conti pubblici.

Per avviare concretamente questa operazione-verità occorrerebbe infine stabilire un termine temporale per la giacenza in tesoreria delle somme disponibili, soprattutto per quelle somme che, come dicevo in precedenza, potrebbero avere, da un lato, una capacità propulsiva delle attività economiche e, dall'altro, rappresentare una giusta attesa da parte degli enti. Penso ad un elemento molto modesto come i fondi da trasferire ai BIM, che sono bloccati, e che, nonostante io abbia presentato ripetute interrogazioni ed interpellanze, non sono ancora riuscito a comprendere perché non vengano trasferiti, come deve essere, ai comuni titolari di tali risorse.

Sull'assestamento non può essere eluso il problema della neutralità di tale istituto per garantire più elasticità alla manovra di finanza pubblica. È una questione che condividiamo e sulla quale auspichiamo un'urgente discussione parlamentare nell'ambito della più vasta problematica della riforma del bilancio dello Stato. Tuttavia, al di là di tale limite, ci sembra che l'assestamento di bilancio 1996 sconti un'impostazione assolutamente contrastante con i principi generali della legge finanziaria per il 1996 sia sul piano del contenimento della spesa sia su quello dell'invarianza della pressione tributaria. Accogliendo gli effetti della manovra correttiva approvata con il decreto-legge n. 323 del 1996, l'assestamento ridetermina il limite massimo all'emissione netta dei titoli di Stato in Italia e all'estero in 113 mila miliardi rispetto a quello fissato dalla legge di bilancio (articolo 3, comma 4), in 109.400 miliardi.

Senza voler entrare nel merito della manovra correttiva, sulla quale ribadiamo

anche in questa occasione il nostro dissenso per l'insufficienza qualitativa e quantitativa degli interventi proposti (che più compiutamente documenteremo nel corso del dibattito parlamentare anche attraverso emendamenti appropriati), vogliamo qui denunciare l'atteggiamento che definirei arrogante e privo di qualsiasi rispetto nei confronti di un forte impegno formale assunto dall'esecutivo in occasione dell'approvazione della legge finanziaria per il 1996 con la famosa e lungamente dibattuta norma di salvaguardia, con cui il Parlamento vincolava il Governo a fronteggiare l'eventuale maggiore fabbisogno del 1996 soltanto con riduzioni di spesa.

Cari colleghi, in quest'aula ascoltiamo quasi quotidianamente riaffermare la centralità del Parlamento da parte di qualificati esponenti della maggioranza preoccupati di una possibile perdita del ruolo del Parlamento stesso in virtù di eventuali riforme istituzionali. Dobbiamo ancora una volta constatare che si tratta di una pura dichiarazione di principio perché nella sostanza, approvando questo assestamento e nei prossimi giorni la manovra correttiva, consentiamo un formidabile *vulnus* alla credibilità del Parlamento. Mi pare che al Governo e alla maggioranza interessi soltanto salvare se stessi più che il ruolo ed il rispetto delle aule parlamentari, soprattutto se pensiamo che tale *vulnus* è inferto su una materia delicata che ha grandi riflessi sulle attese e sui bisogni dei cittadini e su un'opinione pubblica che, mi auguro, potrà in futuro manifestare su tali comportamenti un giudizio molto severo.

Sul piano delle quantità contabili manifestiamo un profondo dissenso: l'assestamento 1996 vuole certificare un miglioramento dei conti pubblici rispetto a quanto previsto dalla legge finanziaria. Crediamo che si tratti di un falso perché l'obiettivo di un saldo netto da finanziare, pari ai già ricordati 109.400 miliardi, risulta mancato, per cui attestandoci a 113 mila miliardi non possiamo certo affermare che c'è un miglioramento rispetto alla legge finanziaria precedentemente approvata. Con questo provvedimento, inoltre, il Go-

verno dimostra superficialità e, oserei dire, irresponsabilità, preferendo illudersi, vivacchiare, affidarsi alla fortuna su un importante problema come quello del risanamento dei conti pubblici, che non consente, invece, alcuna distrazione e richiede fatica, lavoro duro, tenace e puntuale.

Per le sintetiche ragioni che ho esposto, ribadiamo l'urgenza di apportare profonde modifiche alla manovra correttiva e l'opportunità di soprassedere all'approvazione dell'assestamento, che risulterà fra pochi mesi assolutamente inadeguato. Purtroppo, la mancanza di una puntuale trasmissione da parte del Governo (lo dicevo già prima) di alcuni documenti importanti, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, impedisce di indicare in modo più circostanziato le nostre osservazioni. Stante questa situazione, chiediamo comunque al Governo e ai ministri competenti più serietà e rispetto del Parlamento (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Morgando. Ne ha facoltà.

GIANFRANCO MORGANDO. Signor Presidente, pare anche a me che l'attenzione che il Parlamento dedica a questi due provvedimenti molto importanti sia insufficiente e credo, per l'esperienza che molti di noi hanno avuto, che riflettere sul rendiconto e sulla possibilità di trarre da esso indicazioni in ordine alle strategie di bilancio e di riorganizzazione delle modalità di funzionamento e di struttura della pubblica amministrazione sia uno degli elementi più importanti, forse più importanti dello stesso bilancio di previsione.

Vorrei esprimere quattro brevi considerazioni sulla questione di cui ci stiamo occupando, rinunciando a dare alla nostra discussione, come siamo qualche volta portati a fare, valenze di carattere generale, quasi escatologico, che cerchiamo sempre di riassumere e ricomprendere in qualunque provvedimento. Stiamo esaminando l'assestamento ed il rendiconto e ai contenuti e alle caratteristiche del rendi-

conto credo che si debba attenere la nostra discussione.

La prima riflessione riguarda quanto il rendiconto riferisce in merito ai risultati raggiunti.

È stata citata molte volte la relazione della Corte dei conti; si tratta di una relazione problematica che, in molte sue parti, mette in evidenza un dato che considero centrale: sono stati raggiunti nel 1995 risultati molto importanti sul piano del risanamento della finanza pubblica e del raggiungimento degli obiettivi che erano stati indicati dal documento di programmazione economico-finanziaria 1995-1997. Questo mi pare il dato centrale della riflessione e del giudizio della Corte dei conti, che mette in evidenza come la dimensione assoluta dell'avanzo primario e la correzione strutturale di bilancio realizzata nel corso dell'anno superino largamente i risultati conseguiti dai principali paesi industriali dell'occidente. Inoltre, mette in evidenza come sia stato operato un controllo molto severo sui flussi di spesa nel corso del 1995, un controllo che si è realizzato anche attraverso incisivi interventi di riordino strutturale di settori a rischio dal punto di vista finanziario ed economico, di cui scontiamo oggi i risultati e li sconteremo in futuro.

A tal proposito, voglio soltanto ricordare le valutazioni effettuate — in controtendenza rispetto a molte riflessioni fatte — dal ragioniere generale dello Stato sugli effetti della riforma pensionistica di cui è stata data notizia dagli organi di stampa, valutazioni problematiche ma positive dal punto di vista della possibilità di raggiungere gli obiettivi che da quella riforma erano stati indicati.

I risultati conseguiti in termini di avanzo primario hanno consentito, nel corso del 1995, di compensare una crescita della spesa per interessi superiore al previsto. Se — come pensiamo, come dice il documento di programmazione economico-finanziaria e come è emerso dal dibattito che si è svolto e dai contributi che ci sono stati forniti da autorevoli fonti esterne — è concreta la possibilità di una

riduzione dei tassi nell'arco dei prossimi mesi, le prospettive sono incoraggianti.

Il rendiconto, anche nelle valutazioni della Corte dei conti, registra risultati positivi sul piano del raggiungimento degli obiettivi che erano stati indicati.

A me pare che il rendiconto debba essere anche lo strumento — faccio ora una valutazione che si situa a cavallo tra rendiconto e assestamento, per lo meno per quanto riguarda i dati e le informazioni che utilizzo — che consente di fare valutazioni sulla capacità dell'amministrazione dello Stato, della pubblica amministrazione in senso lato, di raggiungere obiettivi in termini di efficacia e di efficienza. Attraverso la discussione sul rendiconto dovremmo essere in grado di fare valutazioni in ordine al funzionamento della pubblica amministrazione e alla sua capacità di raggiungere in modo efficiente degli obiettivi. È proprio qui la ragione dell'importanza di tale strumento.

Sotto questo aspetto mi pare vi siano alcuni elementi che ci consentono di svolgere quest'operazione ed analizzare alcune carenze, peraltro già evidenziate da qualche collega. Certamente, quando ragioniamo sui residui — ne hanno parlato ampiamente i relatori sia oggi in questa sede sia in Commissione — abbiamo la possibilità di fare valutazioni in ordine alla capacità dell'amministrazione di raggiungere gli obiettivi che le vengono dati o che si dà. Sono d'accordo con il sottosegretario Giarda sul fatto che i residui, in una certa misura, sono fisiologici, ma — è stato evidenziato anche dai relatori — se registriamo una tendenza all'incremento dei residui nuovi ed una tendenza al rallentamento nello smaltimento di quelli pregressi; se registriamo la tendenza a trascinare i residui agli esercizi successivi tramite appositi provvedimenti legislativi; se registriamo un evidente peggioramento nella differenza tra i residui presunti al momento dell'approvazione del bilancio di previsione e quelli effettivamente accertati nell'assestamento, tutto ciò ci dà la misura del problema che occorre affrontare e sul quale ritengo opportuni alcuni approfondimenti e chiarimenti.

Quest'elemento, però, ci consente di riflettere, di ragionare, quindi di definire determinate politiche. Ci troviamo di fronte ad un disegno di legge di rendiconto per l'esercizio finanziario 1995 e ad un provvedimento di assestamento per l'anno finanziario 1996: questi sono elementi che consentono di ragionare in ordine alla definizione di strategie per il futuro.

Vi è poi un altro elemento che ritengo importante, cioè la possibilità di utilizzare il rendiconto per costruire adeguati indicatori che consentano di valutare la capacità dell'amministrazione di raggiungere obiettivi in termini di efficacia ed efficienza, come poc'anzi ho ricordato. Com'è stato sostenuto poc'anzi da qualche collega, in base alla legge n. 468 al rendiconto dovrebbe essere allegata una relazione che illustri i dati consuntivi, dalla quale si dovrebbe evincere il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate e dalla quale sia possibile individuare i costi sostenuti per il raggiungimento degli obiettivi ed i risultati conseguiti. Mi associo anch'io nel sottolineare l'opportunità di poter disporre di questo strumento che, almeno per l'interpretazione che posso dare della lettera della norma, mi pare molto importante ed anche opportuno per poter ragionare sulla base degli elementi forniti dal Governo in ordine alla valutazione degli stessi, senza dover ricorrere ad altri canali, ad altri strumenti.

La terza questione sulla quale desidero svolgere una breve riflessione concerne il collegamento tra rendiconto ed assestamento, cioè quello che io definisco il complesso delle politiche finanziarie di bilancio. Si tratta, in sostanza, della questione, sollevata da molti colleghi, circa la natura dell'assestamento: se cioè sia opportuno che l'assestamento sia neutrale, come stabilisce oggi la legge, oppure se sia opportuno che diventi uno strumento per decidere. Se n'è discusso e sono stati evidenziate opinioni diverse. Il relatore ha lanciato l'idea dell'assestamento come una sorta di finanziaria di metà anno. Personalmente, ritengo di essere in qualche modo favorevole a tale impostazione, per

una ragione che esporrò molto rapidamente.

Credo, ed è emerso chiaramente nella discussione sul documento di programmazione economico-finanziaria, che abbiamo bisogno di una grande strategia di riforma per affrontare i problemi dello Stato, della società, del paese. Ritengo che il Governo e la maggioranza abbiano definito questi obiettivi negli strumenti programmatici, ma credo che una strategia di tal genere, pur se ne prende le mosse, non si possa realizzare soltanto con la finanziaria ed i provvedimenti collegati. Credo, cioè, si ponga la necessità di una strategia legislativa, di riforme e di riorganizzazione, rispetto alle quali l'assestamento potrebbe rappresentare lo strumento per registrare gli effetti di bilancio dei provvedimenti di riforma strutturale che debbono accompagnarci nell'arco dell'esercizio finanziario. Sotto questo aspetto, quindi, si pone la necessità non soltanto del provvedimento legislativo in cui, se ho ben capito il ragionamento del relatore, si unificano le manovre, ma anche dello strumento che, come dire, registra gli effetti di una strategia legislativa che deve realizzarsi nell'arco dell'intero esercizio finanziario e non soltanto nella sessione di bilancio e di approvazione della finanziaria.

L'ultimo punto, che è collegato a quello ora richiamato, ma anche alla restante parte del ragionamento, concerne il tema della riforma del bilancio. C'è una discussione in atto che dura da tempo e pare anche a me molto positivo che la riforma del bilancio, come elemento strategico di riforma della pubblica amministrazione, venga assunta dal documento di programmazione economico-finanziaria del Governo ed indicata come un provvedimento collegato cui viene attribuita rilevante importanza.

Mi fermo su questo punto, giacché ritengo che sarà uno dei temi sul quale ci confronteremo.

Vi è un'esigenza di semplificazione per poter decidere più adeguatamente; vi è la necessità di un'adeguata struttura del bilancio per potere ripartire meglio le ri-

sorse e per poter definire correttamente i criteri guida della gestione.

Sono fortemente convinto del fatto che esista un legame profondo tra la riforma del bilancio e la riforma amministrativa; vi è l'esigenza di individuare in modo più preciso i centri di decisione e di costo, valutando la capacità di raggiungere gli obiettivi con una maggiore responsabilizzazione da questo punto di vista. Per esempio, in uno dei pareri espressi dalle Commissioni è stata sottolineata l'opportunità di procedere rapidamente al completamento dell'attuazione del decreto legislativo n. 29.

Ritengo che tale collegamento tra riforma del bilancio e riforma amministrativa sia assai importante non solo per il « bilancio a base zero » - come qualcuno ha affermato nel dibattito che si è svolto in Commissione - ma per un controllo continuativo sull'evoluzione della spesa e per poter fornire indicazioni in ordine agli obiettivi ed alle risorse, con una maggiore responsabilizzazione circa l'utilizzo delle stesse.

Come ha dichiarato il Governo nel documento di programmazione economico-finanziaria, e come io stesso sono convinto, la stagione delle sperimentazioni può considerarsi conclusa e quindi nell'arco dei prossimi mesi si potrà lavorare concretamente alla riforma del bilancio, come strumento della contabilità; uno strumento importante per far funzionare meglio lo Stato e per raggiungere pienamente gli obiettivi di riforma complessiva che sono stati indicati.

Ho ritenuto di svolgere tali riflessioni su quattro aspetti importanti e per queste ragioni - come verrà esposto nelle dichiarazioni di voto - preannuncio il consenso sui due disegni di legge in discussione da parte dei deputati del gruppo dei popolari e democratici-l'Ulivo.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Giovanni Pace. Ne ha facoltà.

**GIOVANNI PACE.** Signor Presidente, colleghi, rappresentante del Governo, credo che, in qualche misura, alcuni

aspetti positivi possano essere rilevati nei documenti sottoposti al nostro esame. Tuttavia non sfuggono gli elementi negativi, che non sono di poco conto; anzi sono certamente quelli che - a nostro avviso - caratterizzano i disegni di legge in discussione.

Quando si parla di rendiconto bisogna ricordarsi che esso altro non è che un'analisi che si collega al bilancio di previsione, anzi ne ripete la struttura ed il contenuto. Con il rendiconto si illustra al Parlamento il risultato cui si è pervenuti nel corso della gestione; esso mette in evidenza la consistenza delle entrate e delle uscite rispetto alle previsioni (e con ciò si forma il conto del bilancio) ed evidenzia poi le variazioni intervenute nel patrimonio (e quindi si forma il conto del patrimonio).

In base alle disposizioni di cui alla legge n. 468 del 1978 - lo ricordo anche se è stato già richiamato da altri colleghi, giacché si parla tanto di leggibilità dei documenti nonché di formazione degli strumenti da sottoporre all'attenzione del Parlamento secondo i criteri della chiarezza - al rendiconto dovrebbe essere allegata una illustrazione dei dati consuntivi, dalla quale possa risultare con evidenza il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabili che si espongono, mostrando i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma, progetto, in connessione con gli indirizzi e gli obiettivi del programma di Governo. Ciò consentirebbe di perseguire la funzione giuridico-costituzionale dell'esame parlamentare del disegno di legge di rendiconto; consentirebbe cioè di verificare ciò che il Governo ha gestito e quindi se la gestione si sia uniformata alle autorizzazioni ricevute con la legge di bilancio.

Sapete più e meglio di me - in aula sono presenti colleghi con maggiore esperienza parlamentare - che dall'epoca in cui fu licenziata la legge n. 468, non sembra che questo allegato sia stato mai approntato e che, quindi, se ne sia fatto utilizzo. Ed allora, il momento dell'approvazione del rendiconto trova forse, non solo per questo ma anche per questo, la disat-

tenzione pressoché generale dei parlamentari e della pubblica opinione.

Oltre alla funzione giuridico-costituzionale, il rendiconto assolve anche a quella politico-finanziaria consistente nella possibilità per il Parlamento e per il Governo di fissare ad un certo momento la gestione dei conti dello Stato, consentendo di conoscere i meccanismi, i termini, in buona sostanza, le filosofie utilizzati per passare dalla precedente legge di bilancio al nuovo progetto di legge. Infatti, con la legge di assestamento di bilancio la valutazione della consistenza dei residui da presuntiva, quale è nel bilancio di previsione, diviene definitiva, ossia una certezza, sulla base delle risultanze contenute nel rendiconto.

Al Parlamento il rendiconto giunge con la relazione della Corte dei conti, che contiene anche il giudizio di parificazione. Queste possono apparire annotazioni certamente scontate per quanto riguarda la competenza dei miei colleghi, perché di carattere tecnico; vengono però esposte per dire che le chiavi di lettura del rendiconto e dell'assestamento possono essere diverse e comunque offrono occasione per parlare di vari problemi. Dal consuntivo delle spese e dal rendiconto economico-finanziario si possono ricavare i giudizi di merito sulla struttura, sull'organizzazione, sulla capacità, ad esempio, di realizzare la spesa per investimenti, per giungere poi ad affrontare il merito dei problemi che travagliano la nostra società.

Vogliamo parlare allora dei risparmi? Certo, i risparmi ottenuti sono l'aspetto positivo di cui parlavo nella premessa del mio intervento; possiamo negare però - è il caso di farlo? - che ai risparmi si è pervenuti sostanzialmente, non dico prevalentemente, mediante il rinvio agli anni successivi di pagamenti già disposti? Si è fatta per caso - vogliamo farla insieme? - una riflessione sui danni che provoca l'abitudine, vecchia di anni, di posticipare le spese per vantare risultati contabili che sono fittizi - soltanto fittizi - e che vanno a detrimento anche della trasparenza e, se vogliamo, della verità?

Vogliamo capire perché non si è realizzato il contenimento, la diminuzione dei tassi di interesse? Certo, qui si potrebbe sviluppare un discorso lunghissimo di carattere politico, ma anche comportamentale, sul perché certi gruppi politici abbiano assunto decisioni in un certo momento della storia patria. Perché non si è realizzato il contenimento? Perché la spesa per interessi ha avuto un aumento di 20 mila miliardi?

Non è forse il caso di riflettere sul perché si accumulino i residui passivi al di là della fisiologia del fenomeno, che certamente esiste ed è forte? Se la tendenza all'ampliamento del saldo netto da finanziare nel bilancio di competenza dello Stato indica squilibri crescenti per il prossimo triennio, tutto ciò non può per caso avere un riflesso destabilizzante di cui dobbiamo incominciare a preoccuparci?

Il capitolo che riguarda i residui è certamente illuminante - ne hanno parlato responsabilmente altri colleghi prima di me - anche al fine di individuare la capacità di spesa. Il conto relativo agli esercizi pregressi al 1994 presentava al 1° gennaio 1995 residui attivi per 88.033 miliardi e residui passivi per 137.762 miliardi. Erano 126 mila 54 miliardi all'inizio dell'anno precedente; l'eccedenza passiva è stata di 49 mila 729 miliardi. Nel corso dell'esercizio la situazione si è modificata, dando luogo ad accertamenti di residui attivi per 95 mila 962 miliardi e di residui passivi per 122 mila 137 miliardi.

Quanto ai residui che la gestione di competenza dell'esercizio 1995 ha fatto ereditare alla successiva, le somme da pagare raggiungono i 100 mila 133 miliardi e quelle da riscuotere e da versare ammontano a 56 mila 332 miliardi.

Il conto dei residui alla fine dell'anno 1995 espone residui attivi per 113 mila 625 miliardi e residui passivi per 154 mila 181 miliardi, con una eccedenza di 40 mila 556 miliardi.

La flessione rispetto all'inizio dell'esercizio è di 9 mila 173 miliardi, dovuta ad incrementi sia di residui attivi sia di residui passivi, che sono rispettivamente di 25

mila 592 miliardi e di 16 mila 419 miliardi.

Vogliamo ricordare quali capitoli si trovano tra gli interventi da soddisfare? Leggendo a campione, la somma per gli interventi relativi ad eventi sismici, alle avversità atmosferiche, all'emergenza idrica, alla prevenzione dell'inquinamento delle acque è di lire 1.309 miliardi. La somma da corrispondere alle Ferrovie dello Stato Spa, a fronte del servizio effettuato per il mantenimento di esercizio delle infrastrutture ferroviarie, è di 400 miliardi. La somma da corrispondere sempre alle Ferrovie dello Stato Spa a titolo di concorso nel ripianamento delle perdite di esercizio è di 815 miliardi. La somma da destinare all'ammortamento di mutui contratti per gli interventi in favore delle zone terremotate della Campania, della Basilicata, della Puglia e della Calabria è di 845 miliardi. Siamo alle soglie del 2000 e parliamo ancora di risarcimento per terremoti che hanno danneggiato il nostro territorio vent'anni fa!

Le restituzioni e i rimborsi IVA ammontano a 6 mila 113 miliardi e sono residui che ci portiamo da tempo: non è cioè una cifra che si è creata solo quest'anno! Ci dobbiamo dunque chiedere perché un cittadino operatore economico dello Stato italiano debba aspettare tanto per riscuotere un credito al quale ha diritto per disposizione di legge. E in questo caso si tratta di creditori che sostanzialmente sono dei soggetti di imposta che hanno compiuto il proprio dovere, se è vero - com'è vero - che ad ogni richiesta di rimborso del credito di imposta interviene opportunamente ed immediatamente una giusta azione verificatrice del fisco per accertare se quel credito esista o meno.

Le restituzioni e i rimborsi IRPEF, IRPEG e ILOR ammontano a 1.029 miliardi e, per quanto riguarda i sostituti di imposta e i concessionari della riscossione, la somma è di 774 miliardi. Le spese per i compensi ai concessionari ammontano a 974 miliardi. Il fondo per gli interventi di ricostruzione dei territori colpiti da eventi

sismici è di 318 miliardi. Le somme da erogare per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno ammontano a 912 miliardi: anche qui si tratta di antichi capitoli e di dolentissime note, se si pensa che vi sono operatori economici, specie nelle zone più impervie del Mezzogiorno d'Italia, che hanno investito, hanno cercato di realizzare il loro sogno di imprenditori facendo affidamento sul contributo a fondo perduto (così si chiama) e facendo affidamento su un decreto che è arrivato ...

**PRESIDENTE.** Onorevole Pace, la invito a concludere!

**GIOVANNI PACE.** Ha ragione a richiamarmi, Presidente, e la ringrazio.

Concludo dicendo che vi sono operatori economici che si sono fatti forti di un decreto che assegnava un contributo a fondo perduto e poi si sono dovuti indebitare per far fronte alle spese sostenute, perché quel contributo non è arrivato! Sono centinaia e centinaia i casi che contribuiscono a creare le ingenti somme dei residui.

Ci rendiamo conto, signor Presidente, che questi problemi si inquadrano in quello più grande della riforma della pubblica amministrazione, nell'ambito del quale deve trovare posto la riforma del bilancio dello Stato per soddisfare l'esigenza della semplificazione, che è forte, e quella, fortissima, di una lettura trasparente dei dati? Occorre una pubblica amministrazione più snella, più efficiente, adeguata alle esigenze di uno Stato moderno, non appesantita da una serie infinita di leggi e di regolamenti che si avviluppano in una rincorsa che crea un'eccessiva legislazione, su cui poi si deve intervenire.

Sono questi i termini nei quali il gruppo di alleanza nazionale si pone di fronte ai problemi richiamati ed intende confrontarsi su di essi con le altre forze politiche (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

**PRESIDENTE.** Constato l'assenza dell'onorevole Giorgetti, iscritto a parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione congiunta sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare il relatore per il disegno di legge n. 1703, onorevole Giorgio Pasetto.

GIORGIO PASETTO, *Relatore per il disegno di legge n. 1703*. Intervengo molto brevemente, Presidente, per sottolineare che la storica sottovalutazione da parte del Parlamento dell'esame del rendiconto generale dello Stato e la coincidenza di quest'ultimo con una seduta di inizio settimana non hanno certamente contribuito allo svolgimento di un confronto molto serrato. Ciò nonostante, alcune questioni sono state poste e credo che, se si considerano con attenzione le osservazioni dell'onorevole Marzano circa la ritualità di questa discussione, si debba affermare che, pur attribuendo valore di rito formale all'approvazione del documento in esame come condizione per la predisposizione del bilancio di previsione, alcune di esse sono state approfondite in Commissione e poi riprese in parte in quest'aula.

Le osservazioni della Corte dei conti non possono e non debbono essere lette solo ponendo attenzione ai rilievi negativi, ma nel loro insieme, soprattutto per la parte che si riferisce alla valutazione dei grandi aggregati di finanza pubblica, in ordine ai quali la Corte (lo stesso collega Pace non ha potuto non richiamare questo elemento) ha espresso un giudizio positivo. Essa, infatti, ha affermato puntualmente che numerosi sono i fattori che concorrono a preconstituire una base favorevole per i conti pubblici relativi al 1995 e agli anni successivi. Dopo la battuta di arresto del 1994, quindi, si è determinata nel 1995 una inversione di tendenza estremamente positiva.

In quest'aula si sono sentiti accenni ad una visione disastrosa della condizione della finanza pubblica, per certi versi anche un po' propagandistica. Credo non manchino elementi di difficoltà, soprattutto per quanto si riferisce alla questione dei residui passivi (siamo stati noi, del re-

sto, i primi a richiamarli all'attenzione della Commissione e del Parlamento), ma non credo che i giudizi di cui si parla siano fondati. Una visione estremamente pessimistica non ci consente infatti di valutare i problemi di merito, che debbono e possono essere risolti.

La grande attenzione posta al problema dei residui passivi ha come punto centrale il nesso tra la riforma degli strumenti e degli atti contabili (la riforma della contabilità di Stato e del bilancio dello Stato) e quella della pubblica amministrazione, con l'avvio forte di un decentramento burocratico-amministrativo, ma anche di funzioni e di competenze, alle regioni e agli enti locali. Si tratta di una questione in merito alla quale il Governo non solo sta sperimentando, ma sta anche avviando un'azione significativa ed incisiva che lascia ben sperare soprattutto per il 1997. È questa la linea lungo la quale si muovono sia la maggioranza sia l'azione di Governo ed è anche in ragione di ciò che sollecito un voto favorevole sul rendiconto generale.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore per il disegno di legge n. 1704, onorevole Di Rosa.

ROBERTO DI ROSA, *Relatore per il disegno di legge n. 1704*. Nel dibattito sul disegno di legge recante disposizione per l'assestamento del bilancio nel corso del dibattito sono emersi due tipi di rilievi, critiche e considerazioni. Il primo è stato espresso soprattutto dai colleghi dell'opposizione ed ha inteso riversare nei confronti del disegno di legge di assestamento le riserve, critiche e contestazioni — legittime dal loro punto di vista — espresse sulla cosiddetta manovrina, cioè sul decreto-legge n. 323 che stiamo discutendo pressoché contestualmente al disegno di legge di assestamento. Considerata la natura neutrale di quest'ultimo, natura peraltro criticata (lo ha fatto soprattutto chi vi parla nel corso della relazione), credo sia proprio affrontare in questa sede considerazioni alle quali appare più proprio rispon-

dere in sede di conversione in legge del decreto in questione.

Tutto ciò era peraltro piuttosto scontato, considerato che - come è stato rilevato - il disegno di legge di assestamento sconta gli effetti della manovrina (e non poteva essere altrimenti). È stato altresì evidenziato in Commissione che qualora il Parlamento in sede di conversione in legge dovesse modificare il decreto, il Governo non potrebbe che prenderne atto ed introdurre le conseguenti variazioni con atto amministrativo, così come è già avvenuto a decreto-legge approvato.

Il secondo ordine di considerazioni riguarda la critica alla natura del disegno di legge di assestamento, per l'appunto neutrale, e quindi la prospettiva di una riforma invocata dallo stesso Governo che modifichi la natura neutrale della legge di bilancio. Esistono in proposito opinioni diverse anche all'interno della maggioranza. Nel dibattito in Commissione ed anche in aula alcuni colleghi hanno sottolineato da un lato la favorevole condivisione di questa prospettiva e dall'altro qualche critica e riserva. Non è il caso di entrare nel merito in questa sede; ci auguriamo di farlo presto, non appena il Governo presenterà il preannunciato disegno di legge collegato alla finanziaria di riforma della legge di contabilità, nell'ambito del quale - come ho ricordato nella relazione - il Governo chiederà al Parlamento una delega anche per quanto concerne la modifica della regolamentazione di tesoreria. Se non ho compreso male, anche da altre parti politiche - mi riferisco in particolare all'onorevole Marzano - si è convenuto sul carattere abnorme delle autorizzazioni di cassa che, in sede di assestamento, tengono necessariamente conto non solo delle variazioni introdotte nella competenza, ma anche dell'accertamento dei residui effettuato in sede di rendiconto 1995.

Mi pare non sia stato colto fino in fondo negli interventi, soprattutto dei colleghi di opposizione, il carattere positivo e innovativo della sfida che questo Governo ha lanciato sia a proposito dei tempi molto stretti previsti per una riforma della legge

di contabilità che dia maggiore trasparenza e sia quindi in grado di esaltare anche la funzione di controllo del Parlamento, sia a proposito della corrispondenza della gestione di bilancio rispetto agli obiettivi di finanza pubblica fissati con la legge di bilancio e del collegamento tra la riforma della contabilità e la riforma delle pubbliche amministrazioni.

Mi pare che, rispetto a questo impegno, le opposizioni abbiano ceduto ad una sorta di interesse per la polemica spicciola nei confronti del Governo, piuttosto che cogliere fino in fondo la portata della sfida. Come gruppo di maggioranza, cogliamo invece favorevolmente tale sfida, dichiarando fin d'ora la nostra disponibilità e la ferma convinzione di operare per il meglio, portando un contributo non appena il Governo - assai presto, stando a quanto ha dichiarato il suo rappresentante - metterà il Parlamento in condizione di discutere una così importante riforma.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

**GIORGIO MACCIOTTA, Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica.** Signor Presidente, mi consentirà di ricordare che tra i riti ai quali si riferiva l'onorevole Marzano nel suo intervento ed ai quali io non ho mai partecipato, non tanto nella recente, assai breve, esperienza di Governo, quanto nella precedente, non breve, esperienza parlamentare, vi è quello di parlare e di non ascoltare.

Vorrei dire che forse in questa discussione si è usato qualche tono eccessivo, ai fini del verbale, e probabilmente si sono espresse riflessioni meno approfondite rispetto a quelle svolte nel corso della discussione in Commissione. Sempre ai fini del verbale, perché poi non si dica che il Governo non aveva argomenti, vorrei replicare a qualcuna delle osservazioni che sono state fatte durante la discussione.

In primo luogo si è detto che lo Stato è diventato elemento di destabilizzazione rispetto all'economia reale, all'economia

produttiva. Quando si fanno queste osservazioni si partecipa, anche qui, ad un rito abbastanza abusato, ma ci si dimentica che una parte rilevante dell'indebitamento dello Stato nasce anche da una prassi sin qui assai praticata, quella della socializzazione delle perdite. Quanti dei disavanzi degli enti a partecipazione statale derivano da politiche di dismissione dei rami secchi condotte dai privati? Sono numerosi gli esempi che si potrebbero citare. Quante delle perdite dello Stato o dei disavanzi consolidati, in particolare degli enti previdenziali, derivano dal ruolo di assistenza impropria di alcuni istituti di assistenza sociale, che è stata scaricata per decenni sulla finanza pubblica? Quanti dei disavanzi dello Stato derivano da una non sempre adeguata corrispondenza tra la politica della spesa e quella dell'entrata?

Qui si è molto insistito - lo hanno fatto praticamente tutti i rappresentanti dell'opposizione - sui 6.112 miliardi di rimborsi IVA iscritti come residui nel capitolo 3533 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze. Non vorrei, però, che per insufficiente attenzione si sottovalutassero i 9.485 miliardi di residui attivi IRPEG iscritti nello stato di previsione dell'entrata, i 7.158 miliardi di residui attivi ILOR iscritti nello stesso stato di previsione, i 22.473 miliardi di residui attivi IVA iscritti nel capitolo 1203 dello stato di previsione dell'entrata, per lo stesso anno 1996. Dico questo perché io, riprendendo in mano il bilancio nel dettaglio dopo qualche anno, sono preoccupato non tanto dal lievitare dei residui passivi, che pure è sempre preoccupante e sul quale tornerò in seguito, quanto dal lievitare dei residui attivi. Questi sono incredibilmente aumentati nell'ultimo anno e qui, più che nella caduta della lotta all'evasione, io vedo un rischio per la gestione del bilancio dello Stato. I residui attivi erano, qualche anno fa, circa un quarto di quelli passivi, ed ora sono diventati circa il 70 per cento. È un dato assai preoccupante, la cui dimensione deve farci riflettere. Se, a questo punto, io volessi argomentare sul mero terreno della polemica, potrei ricordare, ad esempio, il

rendiconto del 1995, di cui oggi ci accingiamo ad approvare il relativo disegno di legge, che si riferisce al bilancio presentato dal Governo dell'onorevole Berlusconi e dell'onorevole Tatarella (il bilancio del 1995 fu presentato da quel Governo!). Certo, non mi sfugge che si potrebbe dire che una cosa è il bilancio presentato ed altra cosa è il bilancio gestito; ma sul terreno del bilancio gestito qualche osservazione è stata fatta dall'onorevole Morgando, il quale ha ricordato la crescita, nel corso del 1995, della spesa per interessi. Sappiamo bene che tale spesa, imputata a competenza del bilancio del 1995, è tutta determinata dalle decisioni in materia di spesa pubblica e di interessi, assunte nella seconda metà dell'anno finanziario 1994, che è appunto l'anno della gestione del Governo Berlusconi-Tatarella.

Io non voglio inseguire su questo terreno i rappresentanti dell'opposizione, voglio invece tentare di riprendere alcuni aspetti del ragionamento che si è fatto anche nel corso della discussione in Commissione.

Non credo che la scarsa comprensibilità del rendiconto derivi da carenze della gestione: né del Governo Berlusconi-Tatarella, né del Governo Dini, né dei Governi che, prima e dopo, si sono succeduti; credo invece che essa derivi dalla scarsa chiarezza e leggibilità del bilancio nel suo complesso. Si tratta di alcuni metri cubi di carte pressoché incomprensibili per tutti, anche per i maggiori esperti. Su questo terreno credo che l'impegno del Governo assunto nel DPEF (ricordato, da ultimo, dal relatore Di Rosa) recentemente approvato dalle Camere, cioè quello di presentare un disegno di legge per portare a compimento dopo venti anni, dal 1978, la riforma degli strumenti di contabilità, sia un impegno che vada considerato come tale; su quel terreno occorre arrivare ad una struttura del bilancio che sia più leggibile e comprensibile.

Naturalmente ciò non è sufficiente perché occorre far seguire ad una ridefinizione delle modalità di esposizione dei

conti pubblici anche alcune modalità di gestione, diverse e più attente.

Mi è capitato di dire in Commissione (lo voglio ripetere in questa sede) che da questo punto di vista le potenzialità della legislazione del 1978, successivamente corretta nel 1988, non sono state interamente dispiegate. Voglio dire cioè che c'è uno scarto fisiologico tra le autorizzazioni ad impegnare il bilancio di competenza, le autorizzazioni di cassa e le relative stime e la gestione della tesoreria, che riguarda ormai circa il 30 per cento del bilancio dello Stato; c'è uno scarto fisiologico, il quale tuttavia non può assumere, se correttamente utilizzato, le dimensioni patologiche dello scarto che oggi registriamo nella esposizione dei conti pubblici.

Alcune correzioni possono essere introdotte persino a legislazione vigente. Ad esempio, io non ritengo — l'ho detto in Commissione — che la rideterminazione al 1° gennaio 1996 della dimensione effettiva dei residui debba comportare un automatico adeguamento della autorizzazione di cassa, come pura somma matematica delle autorizzazioni di competenza più i residui; sarebbe utile, a mio avviso, che le nuove autorizzazioni di cassa fossero determinate in relazione alla effettiva capacità di spesa della amministrazione: il che ci eviterebbe, il 30 giugno del prossimo anno, l'ennesimo « tormentone » relativo all'adeguamento dei residui accertati in relazione a quelli stimati. È del tutto evidente che noi avremo adesso un bilancio a legislazione vigente che stimerà i residui in relazione alla differenza tra autorizzazioni di cassa e autorizzazioni di competenza; sappiamo però bene che, essendo le capacità di spesa dell'amministrazione sostanzialmente non variate rispetto a quelle di sei mesi fa, da qui ad un anno avremo di nuovo una abnorme crescita dei residui passivi. Tale fenomeno potrebbe essere evitato con un più attento adeguamento delle autorizzazioni di cassa.

Io credo, poi, che una utilizzazione più attenta anche in sede parlamentare — voglio dirlo — della tabella allegata alla legge finanziaria relativa ai conti di tesoreria

alimentati da capitoli di bilancio potrebbe consentire una maggiore attenzione alle capacità di spesa reale ed un minore adeguamento, da questo punto di vista, delle relative autorizzazioni di competenza e di cassa.

Tutti questi problemi potranno essere superati quando il bilancio verrà riaggregato in poche, essenziali voci. Credo che da qui a qualche mese potremo dunque fare una discussione più stringente e conclusiva.

Voglio terminare, signor Presidente, dicendo che la riforma del bilancio riconduce — ma anche questo è stato ricordato da qualcuno degli oratori intervenuti — ad una più generale riforma della pubblica amministrazione. È del tutto evidente che riaggregare il bilancio per centri di imputazione di spesa implica anche maggiore responsabilità dei pubblici dirigenti a cui la spesa verrebbe imputata e ciò comporta anche una complessiva, diversa gestione dell'amministrazione pubblica, delle relative responsabilità, dei rispettivi poteri, diritti e doveri.

**PRESIDENTE.** Il seguito del dibattito è rinviato alla seduta pomeridiana di domani.

Chiedo al deputato segretario di dare lettura di una comunicazione.

**Annunzio della presentazione di disegni di legge di conversione e loro assegnazione a Commissioni in sede referente ai sensi dell'articolo 96-bis del regolamento.**

**ALBERTA DE SIMONE, Segretario,**  
legge:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato alla Presidenza, a norma dell'articolo 77 della Costituzione, i seguenti disegni di legge, che sono assegnati, ai sensi del comma 1 dell'articolo 96-bis del regolamento, in sede referente, alle Commissioni sottoindicate:

« Conversione in legge del decreto-legge 22 luglio 1996, n. 383, recante disposizioni

urgenti per le società sportive professionistiche » (1936), assegnato alla VII Commissione permanente (Cultura) con il parere delle Commissioni I, II, V, VI (*ex* articolo 73, comma 1-*bis*, del regolamento, limitatamente agli aspetti attinenti alla materia tributaria) e della Commissione speciale per le politiche comunitarie;

« Conversione in legge del decreto-legge 22 luglio 1996, n. 384, recante disposizioni urgenti per il risanamento dei siti industriali dell'area di Bagnoli » (1937), assegnato alla VIII Commissione permanente (Ambiente) con il parere delle Commissioni I, II, V, X, XI, XII e della Commissione speciale per le politiche comunitarie.

I suddetti disegni di legge sono altresì assegnati alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) per il parere all'Assemblea, di cui al comma 2 dell'articolo 96-*bis*. Tale parere dovrà essere espresso entro martedì 30 luglio 1996.

**Proposta di assegnazione di progetti di legge a Commissione in sede legislativa.**

PRESIDENTE. Comunico che sarà iscritta all'ordine del giorno della seduta pomeridiana di domani, martedì 23 luglio 1996, l'assegnazione in sede legislativa delle seguenti proposte di legge, che propongo alla Camera a norma del comma 1 dell'articolo 92 del regolamento:

*alla VI Commissione (Finanze):*

NAPOLI: « Norme per il trasferimento di aree demaniali e patrimoniali dello Stato site nei comuni di Vibo Valentia e di Palmi al patrimonio comunale disponibile » (708) (*con il parere delle Commissioni I, II, V e VIII*);

BERGAMO: « Trasferimento di aree di proprietà dello Stato site nel comune di

Scalea al patrimonio comunale disponibile » (1253) (*con il parere delle Commissioni I, II, IV, V e VIII*);

NOVELLI: « Norme per il trasferimento a titolo gratuito agli enti locali di beni immobili dello Stato » (1544) (*con il parere delle Commissioni I, IV, V e VIII*).

**Assegnazione di una proposta di legge a Commissione in sede legislativa ai sensi dell'articolo 77 del regolamento.**

PRESIDENTE. Come la Camera ricorda, nella seduta pomeridiana del 20 giugno 1996 è stata assegnata alla I Commissione permanente (Affari costituzionali), in sede legislativa, la proposta di legge n. 457.

Per consentire alla stessa Commissione di procedere all'abbinamento richiesto dall'articolo 77 del regolamento, è quindi assegnata in sede legislativa anche la proposta di legge S. 750-752-761 — Senatori PERUZZOTTI e SERENA; LA LOGGIA ed altri; ARLACCHI ed altri: « Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari » (*approvata, in un testo unificato, dalla I Commissione permanente del Senato della Repubblica*) (1895) (*con il parere delle Commissioni II e V*), vertente su materia identica a quella della proposta di legge sopraindicata.

**Ordine del giorno  
delle sedute di domani.**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno delle sedute di domani.

Martedì 23 luglio 1996, alle 9 e alle 15:

Ore 9

Interpellanze e interrogazioni.

Ore 15

1. — Assegnazione di progetti di legge a Commissioni in sede legislativa.

2. — Dichiarazione di urgenza di progetti di legge.

3. — *Seguito della discussione dei disegni di legge:*

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1995 (1703).

— *Relatore:* Pasetto Giorgio.

Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome per l'anno finanziario 1996 (1704).

— *Relatore:* Di Rosa.

4. — Interpellanze e interrogazioni.

**La seduta termina alle 19,15.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO  
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA  
DOTT. VINCENZO ARISTA

---

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DOTT. PIERO CARONI

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 21,25.*

PAGINA BIANCA

*Stabilimenti Tipografici  
Carlo Colombo S.p.A.*

