

1978, hanno finalmente rotto un'inerzia che durava ormai da vent'anni e che la Corte dei conti, organo costituzionale specificamente al servizio del Parlamento (articolo 100 della Costituzione), aveva denunciato inutilmente da molto tempo. Questa inerzia, che si è sostanziata nella rinuncia all'esame parlamentare del conto del patrimonio, limitando così l'analisi del rendiconto generale dello Stato al solo conto del bilancio, era pretestuosamente giustificata — come ricordato espressamente nella lettera dei deputati di AN e del Polo al Presidente Violante — dalla tesi e dalla circostanza che l'approvazione parlamentare del bilancio consuntivo si collega tradizionalmente a quella del bilancio di previsione riguardante la sola gestione finanziaria, mentre non è predisposto un preventivo del patrimonio con cui il rendiconto patrimoniale possa confrontarsi.

Senza in questa sede rifarsi alla citazione storica rappresentata dal discorso del Cancelliere Bismarck nel 1864 alla camera prussiana secondo cui, più che alla necessità dell'approvazione parlamentare di un preventivo finanziario, essendo il potere di spesa già conferito all'esecutivo dalle diverse leggi sostanziali, occorre richiamarsi alla necessità che il controllo assembleare fosse comunque assicurato in via consuntiva, va precisato che il collegamento fra preventivo e consuntivo di bilancio, trascurando l'esame del conto del patrimonio e quindi, nella sostanza, non rispettando il dettato stesso dell'articolo 22 della citata legge n. 468 del 1978, è dovuto al consolidarsi di una mera prassi. Una prassi, del resto, che è stata rilevata come anomalia non solo dalla Corte dei conti, che ha visto sistematicamente trascurata la sua verifica annuale del conto patrimoniale a valore, ma anche dalla più accreditata dottrina; una prassi dovuta a mera trascuratezza del Parlamento oppure alla sottintesa intenzione dell'esecutivo di sottrarre alla verifica delle assemblee elettive un conto patrimoniale denso di carenze, di confusioni contabili e di colpevoli trascuratezze. Dobbiamo non solo alla pronta sensibilità

del Presidente della Camera e del presidente della V Commissione, ma anche al lodevole ed accurato impegno del relatore, onorevole Di Rosa, se ora questo interrogativo potrà sciogliersi. Già dai rilievi del relatore — assenza o incompletezza degli inventari nella registrazione e contabilizzazione dei beni immobili, riduzione dell'eccedenza delle passività sulle attività patrimoniali nel 1997 rispetto al 1996, dovuta all'operazione sui residui passivi ed attivi — oltre che da quelli che autonomamente noi stessi faremo, emerge come il secondo interrogativo si avvicini molto di più alla realtà. Soprattutto il secondo dei due rilievi avanzati dall'onorevole Di Rosa per primo emerge nella sua gravità perché, pur evidenziandosi per primo nel conto del bilancio, ha un puntuale riscontro anche nel conto del patrimonio, tanto da spingere la Corte dei conti a negare la dichiarazione di regolarità dell'intera operazione in sede di decisione sull'intero rendiconto generale dello Stato. Invito i colleghi a leggere, per il conto del bilancio, i numeri 6 e 7, a pagina 7 della decisione della Corte dei conti, e per il conto del patrimonio i numeri 1 e 4 di pagina 9.

Perché, dunque, la Corte ha negato la dichiarazione di regolarità all'operazione citata? Per spiegare i risvolti e le connessioni ci ha soccorso uno specifico studio sull'intera materia redatto a cura del presidente di sezione della Corte responsabile della materia, dottor Girolamo Caianiello. Secondo tale studio, l'iscrizione a consuntivo di una quota non ancora quantificabile dei residui attivi per imposte riscosse e in attesa di versamento alla tesoreria deve giudicarsi non regolare poiché già in un suo precedente documento sulla situazione dei residui, prodotto a richiesta della V Commissione della Camera, la Corte aveva rilevato che tale quota corrispondeva a residui passivi destinati a non figurare nel consuntivo stesso, in applicazione dell'articolo 54, comma 16, della legge n. 449 del 1997, collegata alla finanziaria.

Si trattava infatti di somme che le regioni ed i concessionari della riscossione

sono autorizzati a trattenere in quanto ad essi spettanti; sicché il credito dello Stato nei loro confronti, cioè i residui attivi da versare, era bilanciato dal debito relativo a tali somme in vista della sistemazione da effettuare registrando le stesse come pagamenti e, simultaneamente, facendo figurare come avvenuto il loro versamento. Una procedura, questa, che lascia immutati i saldi di competenza risultanti dagli accertamenti per le entrate e dagli impegni per le spese; mentre questi saldi restano fittiziamente (lo sottolineo: « fittiziamente »!) migliorati, nel momento in cui si elimina, per effetto della norma citata, la sola esposizione delle voci passive, continuando ad esporre invece le corrispondenti voci di credito. Va aggiunto poi che il criterio è stato applicato allo stesso conto del patrimonio; anche qui migliorando improvvisamente il saldo tra attività e passività, in difformità del principio cui si ispira la regola che, nel caso dei residui passivi perenti per decorso del tempo, ne prevede la cancellazione dal conto del bilancio, imponendo però che i debiti relativi continuino ad essere rappresentati nella situazione patrimoniale fino al termine di prescrizione per mancata richiesta dei creditori.

Per avere un'idea degli ordini di grandezza interessati, si può indicare anzitutto la cifra di 41 mila miliardi, riportata come ammontare complessivo dei suddetti residui attivi.

Inoltre, nel citato precedente documento della Corte, al fine di rendere comparabili i dati 1997 con quelli degli esercizi precedenti, la medesima Corte aveva stimato che senza le previste cancellazioni definite frutto di procedure inedite — lo dico tra virgolette — i residui passivi di fine anno sarebbero ammontati ad oltre 240 mila miliardi (diconsi: 240 mila miliardi!), con un aumento di oltre 90 mila miliardi rispetto al 1996; mentre quasi solamente in virtù di essi risultano ora di 175 mila miliardi! A questo riguardo, è da considerare che ad essere cancellati sono stati anche impegni relativi ad assegni per pensioni di invalidità che, pur se oggi rientranti in un settore giu-

stamente sotto tiro per noti abusi e contestazioni, non corrispondono ad obbligazioni di incerto fondamento dei quali con la legge citata si dichiarava di voler « ripulire » le scritture, ma debiti veri e propri addirittura già assolti e dei quali si è deciso non già di registrare i relativi pagamenti, bensì di renderli invisibili, senza più doversi dar carico del loro impatto sui saldi di competenza e soprattutto sul famoso avanzo primario soggetto all'attenzione dell'Unione monetaria europea, trattandosi di spese correnti che si riproducono per giunta di anno in anno. Impatto che potrebbe anche non registrarsi mai in avvenire, perché — come abbiamo visto — i creditori sono già stati soddisfatti, a differenza di quanto accade con i residui perenti. Ciò rende comprensibile perché, nel volume sul rendiconto 1997, la Corte dei conti abbia scritto di una politica dell'apparenza — lo dico tra virgolette — che pare proprio non coincidere con la trasparenza, anche se tale politica ha avuto buon gioco di esplicitarsi per ben apparire almeno *pro tempore* (nel futuro si vedrà e comunque tutto può essere rimesso pericolosamente in discussione) all'appuntamento del maggio scorso con la moneta unica europea, specie se si pensa che, proprio sull'enorme accumulo dei nostri residui passivi, si era appuntata nei mesi scorsi la preoccupata attenzione dei nostri partner dell'Unione europea.

Per concludere queste considerazioni prevalentemente incentrate sull'analisi del conto di bilancio, sia pure con specifico riferimento alle risultanze della gestione residui attivi e passivi, vorrei attirare la vostra attenzione, onorevoli colleghi, su un aspetto che tende a ridimensionare, a fini di verità e di salutare meditazione, un certo trionfalismo sul presunto prodigioso risanamento della finanza pubblica nel 1997 rappresentato dalle punte record dell'avanzo primario, da quelle di riduzione del ricorso al mercato e di avvio della riduzione del debito pubblico anche per la riduzione del tasso di crescita della spesa corrente. Infatti, se si analizza bene la gestione di cassa del bilancio statale, quella che ha più pregnante significato

economico-finanziario, perché la gestione di competenza è notoriamente quella delle autorizzazioni giuridiche (accertamenti per le entrate e impegni per le spese), ci si accorge che non è tutto oro quello che riluce. Se è vero che la complessiva gestione di cassa — competenza più residui — ha dato luogo nel 1997 ad incassi per 1 milione 16.405 miliardi e pagamenti per 865.774 miliardi, con una differenza positiva delle entrate incassate sulle spese pagate per 150.631 miliardi, gli incassi per operazioni di indebitamento patrimoniale, cioè accensione di prestiti, sono stati pari a 374.703 miliardi, mentre i pagamenti per il rimborso di prestiti patrimoniali sono stati pari a 236.808 miliardi.

In altre parole, in termini di cassa il debito pubblico di nuova costituzione o rinnovato alla scadenza ha superato i rimborsi del vecchio debito patrimoniale per ben 137.895 miliardi. Se la spesa pubblica, in termini di cassa, specie quella corrente, fosse cresciuta di meno, o gli incassi per entrate fossero cresciuti di più — cosa che ovviamente non ci saremmo augurati specialmente per quanto riguarda le entrate tributarie — non si sarebbe registrato questo ulteriore saldo netto negativo delle maggiori richieste di prestiti pubblici rispetto ai rimborsi. Questo spiega perché è ancora in crescita il debito pubblico accumulato, come è pure dimostrato dalle risultanze del conto patrimoniale dello Stato, nonostante i dati dell'indebitamento di tesoreria e patrimoniale registrati in tale conto non coincidano — una delle tante non coincidenze — con quelli esposti dal Ministero del tesoro nella situazione di cassa al 31 dicembre 1997, soprattutto a seguito di una diversa esposizione dei dati riferiti alla raccolta postale, ai certificati di credito in euro-scudi e ai debiti esteri e agli altri debiti. In ogni caso, anche limitandoci ai soli debiti patrimoniali, con riferimento non ai dati di cassa del Tesoro ma al rendiconto del patrimonio, nel 1997 essi sono cresciuti del 6,63 per cento (più 112.831 miliardi).

Venendo all'analisi del conto generale del patrimonio dello Stato, va ricordato

anzitutto che solo l'esame congiunto di questo conto con il corrispondente conto di bilancio consente di valutare pienamente l'intero rendiconto generale dello Stato, dando così concreta attuazione al sistema delineato dalla legge n. 468 del 1978. Di qui la battaglia di AN e del Polo, ricordata all'inizio, nell'ovvia convinzione che la predisposizione da parte del Tesoro entro il 30 giugno del solo conto del bilancio ha dato luogo finora ad una modalità, che solo obblighi di educazione parlamentare ci impongono di definire del tutto insoddisfacente, di adempimento dell'obbligo di approvazione dell'intero rendiconto generale dello Stato, del quale il conto del patrimonio costituisce parte integrante. Tale conto, del resto, anche quest'anno è stato presentato in ritardo rispetto ai termini previsti dall'articolo 23, comma 2, della legge n. 468, per il protrarsi delle procedure di chiusura dell'esercizio, nonostante che, a partire dall'esercizio 1998 in corso, debba entrare in vigore una nuova impostazione dei conti del patrimonio statale prevista dalla legge 3 aprile 1997, n. 94, e dal decreto legislativo di attuazione 7 agosto 1997, n. 279. Infatti l'articolo 5, comma 2, della legge n. 94 prevede l'introduzione nel conto del patrimonio di un livello di classificazione che consenta di individuare i beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di una analisi economica della gestione patrimoniale. D'altra parte, il decreto legislativo n. 279 introduce nel conto generale del patrimonio la previsione di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, con una conseguente maggiore significatività dei conti economici pubblici. Tutto ciò, dunque, rende ancora più doveroso un esame parlamentare sui risultati globali del settore statale in termini finanziari, economici e patrimoniali. Già con il referito reso al Senato il 24 giugno 1995 la Corte dei conti, d'altra parte, ha rilevato la crescente inidoneità del bilancio dello Stato a rappresentare compiutamente gli andamenti della finanza pubblica ed ha constatato l'insufficienza della sola conta-

bilità finanziaria per una valutazione complessiva dell'andamento della gestione dello Stato.

Per una valutazione completa di tale gestione è necessario ed urgente, dunque, affiancare alla contabilità finanziaria riferita a vincoli e limiti giuridici, posti dal Parlamento al Governo, una contabilità economica che ponga in risalto costi e ricavi dell'impiego di risorse pubbliche e dell'utilizzo dei beni pubblici.

Il citato decreto legislativo n. 279 del 1997 ha definito, come è noto, le modalità di costruzione di un conto economico dell'amministrazione dello Stato, aprendo la strada alla necessaria redazione di un rendiconto generale dello Stato idoneo a raccordare i risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione statale con quella degli enti pubblici ad essa collegati. Come sottolinea però la Corte dei conti, appare tuttavia opportuno procedere in tempi rapidi allo studio di fattibilità realizzativa di un siffatto documento contabile da avviare all'esame parlamentare. Per tale ragione di urgenza la Corte suggerisce opportunamente — e noi facciamo nostro questo suggerimento — di tenere presenti per gli aspetti economici le esperienze utilmente maturate e le metodologie adottate dagli enti locali, in applicazione delle disposizioni previste dal decreto legislativo n. 77 del 1995. Sappiamo che a questo proposito, in attuazione del già citato articolo 5 della legge n. 94 del 1997, sta lavorando presso il Tesoro un gruppo di esperti che presenterà la sua relazione conclusiva entro il corrente anno; sembra arduo sperare che già il rendiconto 1998 possa recepirne i risultati.

Anche per l'applicazione dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997 sono operanti presso il Tesoro appositi gruppi di lavoro per introdurre, come si è detto, nel conto generale del patrimonio un ulteriore livello di classificazione dei beni statali, che consenta di individuare quelli suscettibili di utilizzazione economica. Pure per questi gruppi di esperti la conclusione dei lavori è prevista entro il corrente anno, ma la possibilità di appli-

care i risultati fin dal rendiconto 1998 sembra assai remota, sebbene la Corte dei conti la solleciti specificamente.

Per quanto riguarda poi la misurazione dell'utilità economica dei beni pubblici, tale misurazione dovrebbe comportare necessariamente, come avviene per qualunque impresa dotata di beni patrimoniali, l'applicazione di quote di ammortamento — anche per dare finalmente alla mano pubblica una cultura della manutenzione che le è sempre mancata — determinate in relazione alla natura di ciascun bene, ovvero limitatamente alle immobilizzazioni finanziarie, con specifici accantonamenti. Sarebbe perciò opportuno che venissero preventivamente definite le regole che deve seguire il processo di ammortamento, adottati criteri univoci ed automatici e fissate quote annuali di calcolo. Le aliquote di ammortamento andrebbero definite con riferimento alla durata di vita del bene e dovrebbero esprimere la quantità di risorsa del bene utilizzata nel periodo considerato. Anche in questo senso la Corte dei conti suggerisce utilmente (faccio mio anche in questo caso il suggerimento) che per questi scopi potrebbero costituire base di riferimento le aliquote di ammortamento previste per gli enti locali dall'articolo 71, comma 6, del decreto legislativo n. 77 del 1995.

Tutte queste innovazioni, come pure quelle per realizzare validi e significativi incroci tra il conto del patrimonio e la gestione di tesoreria — articolo 5, comma 1, lettera *f*) della legge n. 94 del 1997 ed articolo 6 del decreto legislativo n. 279 del 1997 — sono da realizzare con lo scopo di consentire un monitoraggio continuo della gestione finanziaria, economica e patrimoniale di uno Stato che, soprattutto, sia impegnato con i partner dell'unione monetaria europea a rientrare nei tempi più rapidi possibili entro il parametro del 60 per cento nel rapporto tra debito pubblico accumulato e PIL; un traguardo rispetto al quale la puntuale, annua verifica del rendiconto generale dello Stato nei suoi due conti del bilancio e del patrimonio non può più essere elusa dal Parlamento.

Passando ad esaminare le risultanze del conto patrimoniale 1997, il riscontrato miglioramento di 62.041 miliardi trae origine da un aumento delle attività patrimoniali (più 249.053 miliardi), di gran lunga superiore all'incremento delle passività — più 187.011 miliardi —, pur mantenendosi nel complesso l'eccedenza, in valori assoluti, delle passività sulle attività, le quali ultime coprono, come voci attive, solo il 42,37 per cento delle voci passive. Il citato forte incremento delle attività patrimoniali è tuttavia connesso principalmente all'andamento delle poste finanziarie, in cui le attività finanziarie crescono — più 234.298 miliardi — molto più delle passività finanziarie — più 73.636 miliardi —. Si tratta, quindi, di una specie di *matrioska*: prima vengono in considerazione le attività rispetto alle passività, poi le attività finanziarie rispetto alle passività finanziarie, infine, nell'ambito delle attività finanziarie, la posta incrementale più significativa, rappresentata principalmente dall'andamento dei crediti di tesoreria — più 204.997 miliardi —, dei quali l'aumento maggiore — 163 mila miliardi circa — si riferisce alle sovvenzioni del tesoro alle poste — questa è una chicca! — per necessità di pagamenti erariali fuori dai capoluoghi di provincia e, soprattutto, per necessità di pagamento del servizio vaglia e risparmi. Queste sovvenzioni di tesoreria all'Ente poste, ormai trasformato in società per azioni dal 18 dicembre 1997 (in applicazione della delibera CIPE adottata ai sensi dell'articolo 18 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1992, n. 359, nonché ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 1 dicembre 1993, n. 487, convertito nella legge 29 gennaio 1994, n. 71) sono evidentemente anticipazioni di cassa figuranti tra i debiti dell'Ente poste, che esso, negli esercizi successivi al 1997, come debitore dovrà — si presume — rimborsare al Tesoro, venendo così cancellate, nel conto patrimoniale dello Stato, dalla posta dei crediti di tesoreria. Tuttavia, è strano che la Corte dei conti, non figurando più l'Ente poste nell'aggregato

« pubblica amministrazione », come invece avviene tuttora per l'INPS (che con l'A.C. n. 4002, recentemente approvato, si è visto di fatto rimborsare alcuni debiti verso il Tesoro, sotto forma di anticipazioni erogate tra il 1989 ed il 1997, per oltre 160 mila miliardi, che appunto l'A.C. 4002 ha consolidato come debiti del Tesoro con la qualifica di trasferimenti definitivi di bilancio all'INPS medesimo), non abbia accertato se le predette sovvenzioni all'Ente poste figuranti tra i crediti di tesoreria siano fruttifere di interessi a favore del creditore — Tesoro — e a carico del debitore — Ente poste —, ovvero siano assolutamente infruttifere. La cosa non è priva di importanza, perché l'Ente poste, come si è detto, è ormai una società per azioni (quindi un soggetto di diritto privato, sia pure interamente posseduto dal Tesoro), obbligata a compilare un conto profitti e perdite nel quale dovrebbero figurare gli interessi passivi eventualmente pagati sulle predette sovvenzioni a favore del suo azionista totalitario. Nel conto patrimoniale figurerebbero, invece, le sovvenzioni medesime come debiti a breve o media scadenza. Qualora, poi, le sovvenzioni del Tesoro all'Ente poste Spa fossero a titolo gratuito, esse potrebbero ben figurare come aiuti di Stato, secondo la definizione dell'Unione europea, distorsivi della concorrenza, specie alla luce della recente operazione di acquisto da parte delle poste del maggior operatore privato italiano nel campo dei recapiti veloci. Questa operazione di nazionalizzazione e pubblicizzazione di fatto di un servizio privato, che rafforza la posizione già monopolistica dell'Ente poste, sollevando perciò evidenti problemi di interesse dell'antitrust nazionale ed europea — e non vedo perché l'autorità competente non si sia svegliata —, sarebbe stata così effettuata non con mezzi propri della società per azioni Ente poste — che del resto chiude i suoi bilanci non certo in attivo —, ma con sovvenzioni del Tesoro, suo unico azionista, registrate nel conto patrimoniale dello Stato tra i crediti di tesoreria, si spera fruttiferi, ma se non fruttiferi gravemente indiziati come aiuti

di Stato (qualcuno della Comunità europea potrebbe ascoltare). A parte poi lo scandalo di vedere così finanziata un'operazione di pubblicizzazione di un operatore privato in era di conclamate privatizzazioni di beni pubblici: un bel pasticcio!

Ben diverso da questo il citato caso dell'INPS che, appartenendo allo stesso aggregato in cui figura lo Stato, può vedere trasformate le proprie anticipazioni ricevute dal Tesoro in trasferimenti definitivi di bilancio senza alterare l'aggregato della pubblica amministrazione, pur subendo con questa operazione, cui si riferisce l'atto Camera n. 4002, il conto patrimoniale dello Stato, dal 1997 al 1998, la trasformazione di una posta creditoria in una posta debitoria.

Altro rilievo che emerge dall'analisi del conto patrimoniale 1997 è quello che registra una crescita di valore delle partecipazioni dello Stato, tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre 1997, dell'1,2 per cento, nonostante l'avvenuta decurtazione del capitale sociale del Banco di Napoli a seguito della nota operazione di salvataggio e consolidamento dell'azienda bancaria. Ecco dunque un'ulteriore dimostrazione dello stallo che tuttora ha investito i processi di privatizzazione, cui dovrebbero essere sottoposte tali partecipazioni, nonostante la forte crescita dei corsi di borsa nel 1997 potrebbe forse celare, dietro il citato lieve incremento di valore, la sostanziale prosecuzione di tali processi, sia pure con un forte e politicamente significativo rallentamento degli stessi.

Nell'ambito dei beni patrimoniali, cui fanno capo anche le citate partecipazioni, un problema più generale è quello dei valori di inventario e del loro aggiornamento rispetto alla realtà economica, sottolineato del resto anche dal relatore, onorevole Di Rosa. Per i beni immobili, questo aggiornamento in senso economico è stato effettuato dalle finanze in via autonoma, secondo criteri — come rileva la Corte dei conti — non chiaramente esplicitati e senza darne comunicazione alle competenti ragionerie provinciali

(ognuno fa per sé) per il conseguente ritocco dei valori di inventario, che costituiscono — come sappiamo — la base di riferimento per il conto generale del patrimonio e per lo stesso riepilogo generale. Onde ovviare a tale discrasia — riferisce sempre la Corte —, i competenti ministeri hanno dettato disposizioni esplicative agli uffici periferici: peraltro, secondo quanto osservato dallo stesso Tesoro, nel conto del patrimonio dello Stato per il 1997 non sono confluiti i valori degli inventari rivalutati dalle finanze.

In ogni caso, la sensazione più evidente è che in questo settore regni la più ampia ed articolata confusione: un indice di tale confusione, per esempio, è dato, nell'ambito dei beni pubblici considerati immobili ai fini inventariali, dal valore iscritto per le partite relative — senta, Presidente — a beni museali, biblioteche e raccolte bibliografiche, da molto tempo non più aggiornato rispetto alla loro reale consistenza. Essi nel 1997 erano iscritti al patrimonio per appena 4.309 miliardi: per un paese che possiede la percentuale di gran lunga più elevata (si dice il 60-70 per cento) dei beni culturali esistenti nel mondo, il dato fa semplicemente ridere!

Per quanto riguarda i beni mobili, il loro valore iscritto per il 1997 è pari a 69.725 miliardi, pressoché esclusivamente riferito a quelli in dotazione del Ministero della difesa: anche qui l'aggiornamento dei valori di inventario è carente, specie in assenza di una seria contabilità economica dello Stato. Per gli armamenti ed i sistemi d'arma, l'assenza di precisi criteri per il calcolo delle aliquote di ammortamento in relazione sia al logorio tecnico, sia all'obsolescenza tecnologica, che come sappiamo è molto rapida, rende gli inventari esistenti assai poco credibili, il che crea seri problemi per un paese che giustamente vuole le sue Forze armate efficienti e credibili, anche in vista delle operazioni di polizia internazionale cui sono sempre più spesso chiamate a partecipare (e speriamo che non ci sia il Kosovo).

La Corte dei conti, in particolare, richiama l'attenzione, per quanto riguarda

il problema degli aggiornamenti degli inventari, sulla gestione dei magazzini militari (una perla, Presidente), per i quali molti degli enti preposti non hanno ancora compiutamente adempiuto all'invio dei dati aggiornati.

Anche in questo settore, perciò, il conto patrimoniale registra caos e confusione consistenti.

Quanto, infine, ai beni del demanio ferroviario, sono tuttora in corso di individuazione i beni « nella disponibilità » dell'Azienda autonoma delle ferrovie alla data del 31 dicembre 1985, per i quali l'articolo 15 del decreto-legge n. 16 del 1993, convertito nella legge n. 75 del 1993, prevede il passaggio all'Ente ferrovie Spa. Non si è infatti ancora conclusa la procedura di passaggio dei beni dell'ex azienda alla nuova Spa (costituita in applicazione di una delibera CIPE del 1992). Per ora, risultano trasferiti alla Spa terreni e fabbricati per complessivi 14.657 miliardi (dati aggiornati a fine 1996). Tali valori si aggiungono a quelli già conferiti come partecipazione dello Stato alla Spa per un importo di 45.552 miliardi. In totale, lo Stato ha conferito oltre 60 mila miliardi, a diverso titolo, alle Ferrovie Spa.

È necessario, però, come rileva la Corte dei conti, che all'atto del trasferimento della titolarità dei beni dell'ex azienda alla Spa si giunga alla definizione del problema della definitiva contabilizzazione del netto patrimoniale delle Ferrovie Spa, equivalente al capitale sociale o al fondo di dotazione, nonché del netto patrimoniale e dei valori dei beni dell'ex azienda autonoma rimasti nella titolarità dello Stato, che peraltro non figurano ancora iscritti in via definitiva nel conto del patrimonio statale. La Corte, a questo proposito, nella sua delibera del 28 aprile 1998, n. 67, con riferimento all'applicazione delle disposizioni contenute nell'articolo 1 della legge n. 210 del 1985, ha precisato che « i beni trasferiti all'Ente non possono che essere stati quelli di cui l'azienda Ferrovie dello Stato risultava titolare in proprio e destinati all'esercizio ferroviario, dei quali conservava la piena

disponibilità » e che « nessuna legge induce ad una interpretazione che consenta di affermare in tesi generale la cessazione dell'esistenza del demanio ferroviario e la sua trasformazione in bene privato della società per azioni Ferrovie dello Stato ».

Perciò, secondo tale deliberazione della Corte, soltanto i beni patrimoniali potevano essere trasferiti alla Spa, mentre quelli demaniali, comprendenti il demanio ferroviario, resterebbero nella piena titolarità dello Stato; su questi ultimi, la Spa sarebbe subentrata come usuaria sulla base del rapporto concessorio. In altri termini, la rete ferroviaria appartiene allo Stato, mentre alla Spa è affidato l'esercizio del servizio ferroviario. Secondo la Corte, desta pertanto perplessità la disposizione contenuta nell'articolo 18 del provvedimento di concessione, secondo il quale lo Stato avrebbe la facoltà di riscattare, alla scadenza della concessione stessa, in base al valore di mercato, i beni mobili e immobili strettamente necessari per lo svolgimento del servizio pubblico.

**PRESIDENTE.** Onorevole Armani, dovrebbe concludere. Ha superato di tre minuti il tempo a lei concesso.

**PIETRO ARMANI.** Ho finito. Si determinerebbe inoltre, sempre secondo la Corte, una disparità di trattamento nei confronti di altri privati concessionari (per esempio, le autostrade a pedaggio), che devono restituire obbligatoriamente e gratuitamente al concedente, cioè allo Stato (dopo congrui ammortamenti tecnici e finanziari), gli impianti esercitati.

Il problema non è di poco conto, se si pensa che l'Unione europea ha imposto appunto all'Italia la separazione gestionale e aziendale dell'esercizio del servizio ferroviario dall'esercizio della rete su cui tale servizio si esercita.

Come si vede, l'analisi del conto patrimoniale dello Stato risulta tutt'altro che priva di spunti riflessivi e di rilievi critici e problematici. Con il rendiconto 1997 si è iniziata questa analisi finora mancata. Nei prossimi anni essa risulterà certamente più agevole e articolata, per recu-

perare una prassi che erroneamente ha considerato a tutt'oggi il solo conto del bilancio, trascurando senza ragioni valide la valutazione del conto patrimoniale.

Alleanza nazionale voterà contro questo rendiconto e anche contro il bilancio di assestamento 1998, per tutti i rilievi critici in precedenza elencati.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, onorevole Armani. Mi dispiace sempre intervenire per « tagliare » il discorso a chi ha preparato una serie di argomentazioni su tematiche così complesse. Però è anche necessario che aiutate il Presidente a non apparire « dispari » nella valutazione dei tempi e delle opportunità di intervento di ciascuno.

È iscritta a parlare l'onorevole Moroni. Ne ha facoltà.

**ROSANNA MORONI.** Signor Presidente, il rendiconto generale dello Stato per l'anno finanziario 1997 conferma i notevoli miglioramenti dei saldi di finanza pubblica ed i risultati positivi dell'azione di risanamento. La manovra 1997 ha determinato una riduzione della spesa ed un aumento delle entrate, producendo conseguenti diminuzioni dell'inflazione, dei tassi di interesse, dell'indebitamento delle pubbliche amministrazioni e del debito pubblico, con una stabilità della lira.

L'esame e l'approvazione del rendiconto sono considerati un passaggio rituale, ma credo possano anche divenire il momento per una valutazione delle scelte compiute e per alcune riflessioni — sia pure sommarie — di carattere politico non solo sul raggiungimento degli obiettivi di risanamento, ma anche sul costo che questi risultati hanno richiesto ai cittadini e quindi sulla necessità di ragionare d'ora in poi in termini sia di mantenimento dei risultati acquisiti sia soprattutto di ricerca di soluzioni efficaci ai problemi del paese (in primo luogo: mancanza di occupazione, precarietà del lavoro, vecchie e nuove povertà).

Le manifestazioni e gli scontri per il lavoro a Napoli, Milano e Palermo testi-

moniano una disperazione ed un'esasperazione che richiedono cambiamenti di rotta significativi. Lo stesso vale per i drammatici dati presentati nel rapporto 1997 sulla povertà in Italia; in proposito cito solo il 7,5 per cento delle famiglie collocate al di sotto della linea di povertà assoluta.

L'approvazione del rendiconto può simbolicamente rappresentare la fine di una fase, quella dell'attenzione privilegiata ai saldi della finanza pubblica, della priorità al risanamento dei conti, del rinvio invece di risposte efficaci ai drammatici problemi dei disoccupati e delle classi più deboli in genere.

Non mi dilungo sui dati numerici, ampiamente illustrati dal relatore. Rilevo soltanto che, in sintesi, tutti i saldi, sia di competenza sia di cassa, vedono un miglioramento rispetto alle previsioni e che il dato più rilevante è rappresentato da un saldo netto da finanziare che vede un miglioramento del 66,2 per cento rispetto sia all'anno finanziario precedente sia alle previsioni definitive. I dati ricordati hanno subito l'influenza delle disposizioni contenute nell'articolo 54, comma 16, della legge n. 449 del 1997 sui residui contabili e nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 1998 sui residui di stanziamento, che hanno determinato l'eliminazione di circa 70 mila miliardi di residui passivi.

A prescindere dagli effetti di dette disposizioni, la notevole consistenza dei residui richiede una riflessione. Al 1° gennaio 1997 i residui passivi ammontavano a 156.159 miliardi (con un'eccedenza passiva di 15.145 miliardi). In conseguenza dei pagamenti effettuati e delle disposizioni precedentemente ricordate al 31 dicembre 1997 risultano ridotti a 45.230 miliardi. Nel corso del 1997 si sono avuti 130.383 miliardi di residui di nuova formazione (con una percentuale superiore al 1996 del 37,5 per cento). Questo ha determinato al 31 dicembre 1997 un ammontare di residui passivi pari a 175.533 miliardi (il 12,4 per cento in più rispetto al 1996) ed un'eccedenza passiva di 27.290 miliardi. Quindi si assiste ad un

aumento del processo di formazione di nuovi residui e ad una ripresa del processo di smaltimento di quelli pregressi.

Noi riteniamo condivisibili le tesi sostenute dal professor Giarda nel corso delle audizioni rese alla Commissione bilancio (ed avvalorate anche dalla Corte dei conti), secondo cui la riduzione dei cosiddetti debiti a vista determina maggiore controllabilità della spesa pubblica ed il rischio di aumento delle spese finali è inesistente, dato che le autorizzazioni di cassa sono comunque subordinate ad una decisione politica centrale. Fra l'altro già nel documento di programmazione economico-finanziaria 1999-2001 è contenuta l'indicazione di andare verso una riduzione della forbice esistente tra i saldi di competenza e i saldi di cassa.

Ma i documenti del Governo confermano la fondatezza di alcune preoccupazioni. Anzitutto ha poco senso apprezzare lo scostamento di 4.100 miliardi che si registra complessivamente fra residui presunti e residui effettivi, dal momento che poi, analizzando i singoli ministeri (esclusi tesoro, finanze, esteri, trasporti e difesa), si osserva un generale peggioramento rispetto alle previsioni.

Ma il dato più inquietante è nel fatto che i maggiori residui passivi riguardano categorie di spesa fondamentali. Per quanto riguarda le spese in conto capitale i maggiori residui si riscontrano nella categoria X, relativa alle infrastrutture (3.132 miliardi), alla XII relativa ai trasferimenti (31.043 miliardi complessivi, riguardanti in particolare: per gli enti locali il fondo sviluppo investimenti, per le imprese le somme destinate agli interventi nelle aree depresse, per le regioni ancora gli interventi regionali nelle aree depresse, la difesa del suolo, la tutela dell'ambiente e l'emergenza idrica, gli interventi a seguito di eventi sismici ed avversità atmosferiche); infine, nella categoria XIV riguardante concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive (2.231 miliardi).

Non si può non cogliere quanto un simile ammontare di risorse finanziarie non impiegate contrasti con le afferma-

zioni del Governo secondo cui maggiori investimenti in infrastrutture ed incentivi alle imprese sono fondamentali per lo sviluppo e l'occupazione. Lo stesso dicasi per le spese correnti, dove i maggiori residui si hanno per 73.684 miliardi alla categoria trasferimenti ad enti pubblici (si tratta in particolare di somme da destinare alle regioni, con riferimento essenzialmente al fondo sanitario nazionale, alle province e ai comuni e di contributi alle università) e per 10.898 miliardi all'acquisto di beni e servizi. Anche qui, a fronte dei sempre crescenti bisogni cui gli enti decentrati debbono far fronte, sembra inaccettabile il permanere di somme non spese di questa entità. Non è completamente chiaro, fra l'altro, quanta responsabilità sia da attribuire ad un Governo centrale che rappresenta solo fonte di ritardi e di complicazioni burocratiche e quanta all'inadeguatezza dei destinatari.

Quindi, a prescindere dalle preoccupazioni sulla possibile trasformazione dei residui passivi in spese finali, resta il problema della scarsa capacità di spesa degli enti decentrati, cui conseguono difficoltà nella realizzazione di interventi infrastrutturali, che potrebbero avere ricadute immediate sullo sviluppo delle attività produttive e dell'occupazione, ed una riduzione dei servizi resi ai cittadini. Perciò sarebbe urgente ed indispensabile indagare a fondo le cause di questa cattiva gestione di risorse ed attivarsi per porvi definitivamente rimedio, in considerazione delle gravi conseguenze che essa determina. Questa difficoltà di spesa non può non investire lo Stato. Essa rende anzi indifferibile la necessità di individuare strumenti che costringano le pubbliche amministrazioni a spendere i soldi assegnati. Noi concordiamo sul riconoscimento di autonomia agli enti locali, sul decentramento di funzioni e, conseguentemente, di necessarie risorse, ma riteniamo altrettanto essenziale da parte dello Stato un ruolo di coordinamento e controllo atto ad eliminare o almeno ridurre un fenomeno che ha raggiunto livelli inaccettabili, come testimonia anche la relazione della Corte dei conti sui risultati

dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali nel 1996, che segnala un aumento di residui passivi del 4,2 per cento rispetto all'anno precedente.

Fra l'altro le nuove competenze assegnate a detti enti necessitano di adeguate risorse e, mentre il trasferimento di una quota dell'IRPEF ai comuni ed una loro attività di controllo dell'evasione sono auspicabili, non lo è invece la scelta di reperire le risorse attraverso tassazioni aggiuntive dei soggetti che già pagano l'IRPEF, come prevede la bozza di decreto legislativo approvata ieri dal Consiglio dei ministri, in attuazione della delega contenuta nel collegato alla finanziaria 1999.

Fra l'altro un simile aumento della pressione fiscale sui contribuenti è tanto meno giustificato in considerazione del fatto, denunciato dalla medesima Corte dei conti, che le imposte comunali nel loro complesso sono cresciute dal 1991 al 1996 del 124 per cento, con un prelievo *pro capite* che nel 1996 è stato mediamente di 579 mila lire.

Un ragionamento analogo vale per la consistenza di residui passivi riguardanti l'acquisto di beni e servizi: anche in questo caso è necessario pensare a strumenti che intervengano sulla capacità di spesa. Molti auspicano una svolta riformatrice (ritenuta indispensabile per risolvere problemi ineludibili) e ritengono necessario stanziare risorse adeguate per interventi infrastrutturali, incentivi alle imprese, rafforzamento degli enti quali soggetti attivi di crescita. Se così è, per avviare la nuova fase bisogna in primo luogo impegnarsi massimamente per spendere tutte le risorse disponibili, senza ulteriori rinvii o ritardi.

Per quanto riguarda i residui attivi, anch'essi di notevole entità, sarebbe opportuno intervenire su modalità di conservazione che non tengono conto dell'effettiva esigibilità delle somme accertate. Il sottosegretario Giarda ci faceva notare che anche per questi residui sarebbe possibile una «ripulitura» del bilancio dello Stato, in base alle disposizioni del regolamento del 1924.

Per quanto riguarda l'assestamento per l'anno 1998, vorrei limitarmi ad alcune osservazioni puntuali. Il disegno di legge per l'assestamento del bilancio è il primo successivo alla legge di riforma del bilancio e all'introduzione delle unità previsionali di base e dei centri di responsabilità amministrativa.

Abbiamo condiviso l'intento di rendere maggiormente chiari, leggibili e trasparenti i documenti di bilancio, ma riteniamo ancora insufficiente allo scopo la sola riduzione numerica delle voci. Teoricamente dovremmo infatti riscontrare una semplificazione e una chiarificazione, ma in concreto mi pare siamo ancora lontani da una piena leggibilità delle scelte fatte e degli effetti raggiunti.

Perciò restiamo convinti che sarà necessario valutare in *in itinere* — alla luce dei risultati emergenti in corso di attuazione della legge n. 94 del 1997 — quali eventuali ulteriori strumenti possano consentire di giungere ad una lettura davvero compiuta degli intendimenti e dei risultati «scritti» nelle leggi di bilancio e nelle varie tabelle contenenti le voci di entrata e di spesa.

Un'altra considerazione scaturisce dalla valutazione dei dati relativi alle entrate, in particolare dall'impossibilità di valutare con l'auspicabile approssimazione il gettito derivante dall'IRAP. Il sottosegretario Macciotta ha fornito alla Commissione bilancio una ragionevole previsione, basata sugli introiti conseguiti a fine giugno con i versamenti effettuati dal 25 per cento dei contribuenti.

Si ripropone comunque il tema della semplificazione fiscale, l'esigenza di ovviare alle difficoltà di una lettura completa delle entrate e di andare avanti sulla strada della riforma fiscale, anche a costo di scontare iniziali inconvenienti e difficoltà.

In sede di assestamento delle entrate finali di competenza, l'impatto negativo conseguente alle variazioni per atto amministrativo viene compensato principalmente attraverso variazioni accrescitive delle entrate extratributarie, in particolare di quelle relative al differenziale sugli interessi derivanti da operazioni *swap*.

Questa scelta non fa nascere obiezioni, mi chiedo però se non sarebbe stato opportuno pensare anche ad aumenti delle voci di entrata derivanti dalla lotta all'evasione fiscale.

In occasione dell'ultima manovra di finanza pubblica il Governo aveva assunto un obiettivo di recupero dell'evasione. Sarebbe importante poter sapere quanto e cosa si sia fatto per raggiungerlo, quali siano i risultati conseguiti.

Non voglio qui dilungarmi nella descrizione di un fenomeno che ha raggiunto nel nostro paese livelli tanto enormi e inaccettabili quanto ampiamente noti; mi chiedo però se si siano avuti frutti concreti e se si ritenga raggiungibile l'obiettivo dichiarato.

Se sì, ritengo che sarebbe stato importante riconfermare, anzi rafforzare, in sede di assestamento, quell'impegno.

Per tutti i cittadini onesti, avrebbe rappresentato un segnale tangibile della volontà di contrastare con fermezza e decisione uno scandalo che grava sulle spalle di tutti; per lo Stato la possibilità di ridurre, attraverso queste entrate, il ricorso al mercato.

Un'altra modifica, tendente a compensare i minori introiti accertati, riguarda, nell'ambito delle spese, la riduzione dei trasferimenti agli enti decentrati. Stento a capire e soprattutto a condividere, alla luce di una serie di affermazioni che ho fatto in precedenza, la riproposizione di una scelta che può determinare effetti negativi sulla qualità e sulla quantità delle prestazioni sociali, con ricadute indiscriminate sui ceti popolari che sarebbero ulteriormente penalizzati da una politica di contenimento della spesa pubblica.

Infine, vorrei esprimere la mia preoccupazione rispetto ad un indirizzo, ad una filosofia che sembra permeare molte delle variazioni apportate e che appare in totale distonia rispetto agli intendimenti a cui il Governo ha dichiarato a più riprese di voler improntare le proprie scelte programmatiche.

Porto soltanto alcuni esempi per meglio chiarire il concetto: la tabella relativa

al Ministero del tesoro vede una riduzione, relativamente agli investimenti, per la ricostruzione delle zone terremotate (60 miliardi), per l'edilizia sanitaria (150 miliardi), per l'edilizia scolastica (5 miliardi) e, relativamente alle spese correnti, per il risanamento e la ricostruzione delle zone terremotate (17 miliardi), per la prevenzione dell'inquinamento fluviale e marittimo (1,6 miliardi).

In complesso lo stato di previsione del Ministero del tesoro sconta una riduzione degli investimenti di 184 miliardi per la competenza.

Alla tabella relativa al Ministero dell'interno è prevista una riduzione delle spese per interventi in favore di immigrati, profughi e rifugiati (5 miliardi). Ricordo che la legge n. 40 sull'immigrazione è stata approvata da pochi mesi e che sono in discussione o in preparazione i relativi decreti delegati. Venti miliardi sono ridotti relativamente agli investimenti nel trasporto intermodale; 45 miliardi all'unità previsionale di base relativa agli investimenti per la ricerca applicata.

Ancora piccole riduzioni delle spese correnti si ritrovano nelle unità previsionali di base riguardanti politiche agricole e comunitarie, la cooperazione, il nucleo operativo ecologico e la conservazione della natura. In alcuni casi, non si tratta neppure di somme particolarmente significative, ma sarei comunque grata al rappresentante del Governo se potesse illustrarmi i motivi che hanno indotto ad apportare riduzioni delle dotazioni di competenza a queste unità previsionali di base, che, a rigor di logica e di coerenza con gli intenti dichiarati, sarebbero dovute aumentare.

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

*(Repliche dei relatori e del Governo  
— A.C. 5040 e 5041)*

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di replicare il relatore sul disegno di legge n. 5040, onorevole Di Rosa, al quale ricordo che ha quasi esaurito il tempo a sua disposizione.

ROBERTO DI ROSA, *Relatore*. Signor Presidente, condivido, e non potrebbe essere altrimenti, le considerazioni svolte dai colleghi che sono intervenuti circa l'importanza del rendiconto non solo perché nell'esame dello stesso il Parlamento esercita la funzione formale di controllo della regolarità della gestione operata dal Governo, ma anche perché il rendiconto offre, o meglio, dovrebbe rappresentare l'occasione per svolgere un controllo politico sulle politiche pubbliche messe in atto dal Governo stesso. Questo di fatto non avviene. Tale considerazione, che ogni anno viene ripetuta in occasione dell'esame del rendiconto, finisce per far parte del rituale di valutazione e di approvazione di questo documento.

Peraltro, è importante che il bilancio dello Stato sia leggibile e trasparente, perché soltanto attraverso la trasparenza e la leggibilità dello stesso il Parlamento può essere messo nella condizione di esercitare sia la funzione formale sia quella politica di controllo.

Siamo in fase di attuazione della legge n. 94, legge di riforma della contabilità che poc'anzi la collega Moroni opportunamente ricordava. Il bilancio di previsione 1998 è stato strutturato in applicazione di tale legge. La completa attuazione e le necessarie, qualora ve ne fossero, integrazioni di quella legge metteranno il Parlamento in condizione di esercitare meglio la propria funzione. Peraltro, i dati relativi al consuntivo sono quelli che riconosce l'Unione europea che ha valutato lo stato della finanza pubblica dei diversi paesi dell'Unione stessa proprio facendo riferimento ai risultati del 1997 a consuntivo. Sulla base di tali risultati, l'Unione europea ha acconsentito a che l'Italia, assieme ad altri paesi, facesse parte dell'Unione economica e monetaria fin dal 1° gennaio 1999.

Mi rivolgo al collega Delfino, che in questo momento non è presente in aula, il quale ha definito eccessivamente ottimistica la mia relazione: i dati sono oggettivi, non sono né ottimistici né pes-

simistici. Essi attestano che, postosi un obiettivo, il nostro paese è stato in grado di raggiungerlo e non lo ha fatto attraverso artifici contabili — è questa, infatti, un'affermazione che viene ripetuta costantemente, una sorta di leggenda metropolitana — perché tale obiettivo si è conseguito nel pieno rispetto dei parametri, secondo regole di classificazione delle voci di finanza pubblica che sono comuni a tutti i paesi europei. Casomai in precedenza il nostro paese ha fatto ricorso a criteri che finivano per danneggiarlo sotto questo profilo. I dati dell'avanzo primario, del risparmio pubblico — sottolineo che è dal 1970 che non si conseguiva questo risultato — e della stessa diminuzione della spesa pubblica, testimoniano non la conclusione di un processo, quanto i grandi passi in avanti che sono stati compiuti.

Certo, vi è il dato della pressione fiscale che nessuno ha voluto minimizzare. È indubbiamente un dato significativo ed è tutto normale che vi sia una diversa valutazione da parte dell'opposizione sul modo in cui quei risultati sono stati raggiunti. Se posso dirlo con una semplificazione di cui il Presidente mi scuserà, la questione del fisco da quando esistono gli Stati moderni, in particolare in questo secolo, ha distinto i liberali dai socialisti. Quindi, ben venga il confronto su questo terreno.

Peraltro, vorrei ricordare a me stesso, prima che ai colleghi che sono intervenuti e che hanno giustamente posto tale aspetto al centro del loro intervento, che il documento di programmazione economico-finanziaria approvato dal Parlamento già contiene determinate previsioni, quindi il Governo è già impegnato a ridurre di due punti la pressione fiscale nel triennio. La stessa risoluzione con la quale la maggioranza ha approvato il documento di programmazione economico-finanziaria prevede che quell'impegno del Governo dovesse essere corretto rendendo ancora più incisiva nel triennio la diminuzione della pressione fiscale.

Se non ricordo male, inoltre (cito a memoria), le maggiori entrate derivanti da una più efficace lotta all'evasione dovevano essere destinate a ridurre ulteriormente la pressione fiscale.

Per quanto riguarda i rapporti tra cassa, competenza e controlli, c'è stata una forte riduzione delle autorizzazioni di cassa, comunque decisa dal Parlamento, il quale in precedenza — in occasione degli assestamenti di bilancio — approvava autorizzazioni di cassa che quasi sempre erano la somma tra la competenza ed i residui passivi accertati; dopodiché il Governo aveva mano libera nella più assoluta discrezionalità, salvo il rispetto dell'autorizzazione concessa dal Parlamento, per agire sulla cassa.

Non solo: i conti di tesoreria, le cui giacenze iniziali per gli enti decentrati superavano i 150 mila miliardi, erano totalmente sottratti al controllo del Parlamento. Al di là delle preoccupazioni che si possono nutrire e di cui mi sono fatto interprete nella relazione sul rendiconto concernenti quanto potrà accadere successivamente, non c'è ombra di dubbio che, nel medio periodo, sia stato messo in atto un meccanismo efficace di monitoraggio dei flussi di cassa e soprattutto che sia in parte tornata al Parlamento la capacità di decidere sulle autorizzazioni di cassa, diminuendosi in modo significativo, in quest'anno di controllo, le giacenze di cassa sui conti di tesoreria. Ciò ha tra l'altro consentito — come riconosce la Corte dei conti — di non ritardare i pagamenti da parte degli enti decentrati; a fronte di autorizzazioni di cassa ridotte, essi hanno potuto utilizzare le giacenze di cassa normalmente cospicue dei conti che avevano aperto presso la tesoreria.

Infine — lo dico con la massima cordialità al collega Possa, visto che trovo sempre stimolante, in Commissione bilancio, il confronto con lui perché è persona attenta ed equilibrata — c'è sicuramente uno squilibrio, oggi, tra dotazioni di competenza ed autorizzazioni di cassa: questa situazione non può permanere nel tempo. Nel DPEF c'è il chiaro impegno del Governo, a partire dal bilancio di previ-

sione per il 1999, non dico di far coincidere (perché probabilmente questo non sarà possibile) ma almeno di avvicinare le previsioni di cassa con quelle di competenza.

Certo, il problema che qualcuno ha definito politico-istituzionale e tecnico di realizzare il patto di stabilità interna, cioè di coinvolgere in decisioni consapevoli ma che restano sempre volontarie l'intero sistema di autonomie locali con l'opera dello Stato per il rispetto di quei parametri, è questione aperta. In Commissione bilancio ci siamo esercitati e continueremo ad esercitarci fino a quando, come peraltro il Governo si è impegnato a fare — immagino che ciò avverrà con la prossima finanziaria — il Governo stesso non venga a dirci come intenda dare concretezza ed articolazione a questo patto di stabilità interna. Ciò significa che quei vincoli esterni che ci vengono dal nostro far parte dell'unione economica e monetaria vanno mantenuti con il concorso volontario, consapevole e coordinato dell'intero sistema pubblico.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore sul disegno di legge n. 5041, onorevole Niedda.

GIUSEPPE NIEDDA, *Relatore sul disegno di legge n. 5041*. Più che una replica, dovrei fare la relazione, Presidente.

PRESIDENTE. Il presidente Solaroli, che l'ha sostituita, l'ha anticipata, sia pur dicendo che la dava per acquisita. Lei, però, faccia ciò che ritiene più opportuno.

GIUSEPPE NIEDDA, *Relatore sul disegno di legge n. 5041*. In tema di assestamento del bilancio 1998, è opportuno sottolineare che il disegno di legge di assestamento si inserisce nel quadro normativo profondamente modificato dalla riforma del bilancio attuato con la legge n. 94 del 1997 e del successivo decreto legislativo n. 279 del 1997.

Il bilancio 1998, a cui il disegno di legge di assestamento è riferito, riflette infatti la nuova struttura dei conti pub-

blici. Non è mutata la configurazione tecnico-giuridica del provvedimento: l'assestamento è diretto infatti soltanto ad aggiornare, nell'ambito della legislazione vigente, la dotazione delle unità previsionali di base in tutto o in parte determinate per legge. Il provvedimento in esame certifica un impatto positivo sui conti pubblici; i valori finali del saldo netto da finanziare del risparmio pubblico, al netto delle regolazioni debitorie, presentano infatti dati inferiori rispetto alle previsioni iniziali.

L'articolo 1 della legge finanziaria 1998, la legge n. 450 del 1997, fissava in 87.800 miliardi in termini di competenza il limite massimo del saldo netto da finanziare, pari alla differenza tra entrate finali e spese finali, correnti e in conto capitale. Conseguentemente, la legge di bilancio per il 1998 indica il saldo netto da finanziare in 87.740 miliardi; il disegno di legge di assestamento prevede un valore pari ad 84 mila miliardi, con un miglioramento di 3.700 miliardi.

Il risparmio pubblico presenta un lieve miglioramento rispetto alle previsioni iniziali, pari a meno 15 mila miliardi, riducendosi a meno 9 mila miliardi al netto delle regolazioni debitorie. Questi risultati, espressi in termini di competenze riferite al bilancio dello Stato, sono coerenti con la determinazione del fabbisogno del settore statale; quest'ultimo saldo di cassa è stato nuovamente stimato in occasione della presentazione del documento di programmazione economico-finanziaria 1998-2000 in 52.700 miliardi. Su tale valore si attesta quindi la nuova autorizzazione all'emissione netta di titoli di Stato contenuta nell'articolo 2, comma 5, del disegno di legge di assestamento.

I dati relativi al bilancio dello Stato — saldo netto da finanziare al settore statale, fabbisogno — concorrono alla determinazione di un diverso e più vasto aggregato costituito dalle pubbliche amministrazioni e, in particolare, dell'indebitamento netto preso come riferimento dal Trattato di Maastricht e dal patto di stabilità. Il valore per il 1998 indicato nel documento di programmazione economico-finanziaria

è, come è noto, pari a 52.500 miliardi, equivalenti al 2,6 per cento del PIL. L'evoluzione dei conti 1998 conferma gli obiettivi a suo tempo indicati in occasione della manovra approvata nel dicembre 1997 e rafforzati dal documento di programmazione economico-finanziaria. Non vi sono motivi per prevedere tensioni con riguardo all'andamento delle entrate.

Analogamente, il Governo non prevede tensioni sull'andamento delle spese e, a parte forse il settore della sanità, non sono prevedibili conseguenze negative sugli effettivi flussi di spesa degli enti locali. Il bilancio dello Stato, dopo la riforma attuata con la legge n. 94 del 1997, costituisce l'autorizzazione giuridica all'esercizio finanziario coincidente con l'anno solare successivo. La struttura tradizionale è stata profondamente modificata dalla legge 3 aprile 1997, n. 94, e dal successivo decreto legislativo n. 279 del 1997. L'aspetto più innovativo è da individuarsi nell'articolazione del bilancio in funzione di obiettivo, in riferimento all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore in unità previsionali di base, oggetto della decisione parlamentare.

**PRESIDENTE.** Onorevole Niedda, mi scusi se la interrompo, ma il presidente Solaroli, che l'ha sostituito, ha detto che si rimetterà alla sua relazione scritta e che poi lei sarebbe intervenuto successivamente per la replica. Ora, constato che lei dà nuovamente lettura della sua relazione. Credo che dal punto di vista tecnico (avanzo tale rilievo non per guadagnare tempo, ma per inserire il suo intervento in una fase dinamica che si è già svolta) la sua relazione sia già stata «acquisita agli atti», essendosi ad essa rimesso il presidente Solaroli.

Se lei volesse inserirsi nella discussione in sede di replica — capisco che lei è giunto tardi in aula — sarebbe più opportuno. Non è un rito, ma è un'esigenza.

Mi permetto di dirle questo perché ciò è quanto si era verificato e se lei desse nuovamente lettura della relazione, si duplicherebbero i tempi.

In ogni caso si regoli come vuole; io le ho detto quanto dovevo per consentirle di orientarsi.

Prego, onorevole relatore.

GIUSEPPE NIEDDA, *Relatore sul disegno di legge n. 5041*. Perverrò immediatamente alle conclusioni, Presidente, così almeno risparmiamo del tempo.

L'assestamento del bilancio per il 1998 mantiene sostanzialmente inalterati i criteri indicati nella legge approvata a fine 1997, riesaminati in sede di approvazione del documento di programmazione economico-finanziaria 1999-2001.

L'inflazione è stabile sui valori attesi e il cambio si mantiene costante. L'andamento del PIL, pur in presenza di una moderata riduzione dei valori attesi, non è tale da far presumere una preoccupante riduzione del gettito tributario, anche in presenza di una base che, anche come risultato del contrasto all'evasione, sembra allargarsi. Il calo della pressione fiscale di circa 0,6 punti sul PIL dal 1997 al 1998 sta procedendo in coerenza con i valori indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria. In buona sostanza, non appare necessaria una manovra correttiva di mezza estate essendo sostanzialmente in linea con gli andamenti attesi.

È opportuno ricordare che, in tema di fabbisogno del settore statale della conseguente politica di rientro, il fabbisogno del settore statale nel 1996 fu di 132 mila miliardi, a fronte di un avanzo primario di 63 mila; nel 1997 il fabbisogno fu di 59 mila miliardi, con un avanzo primario di 131 mila; nel 1998 il fabbisogno si assesterà sui 53 mila miliardi, con un avanzo primario di 112 mila miliardi.

L'indirizzo che si prospetta è di un fabbisogno sul PIL decrescente dell'ordine dello 0,5 per cento all'anno, in modo da raggiungere il pareggio di bilancio entro i prossimi quattro anni.

La manovra di bilancio per il 1999 — indicata in 13.500 miliardi — per circa la metà sarà destinata a finanziare lo sviluppo e per l'altra metà a correggere il tendenziale. Negli anni seguenti, la quota

di manovra riservata allo sviluppo sarà destinata a crescere.

Concludendo, dopo il forte aggiustamento della finanza pubblica realizzato nel 1997, l'anno che ci occupa registra una moderata manovra di bilancio destinata soprattutto a consolidare i risultati raggiunti. Ciò conferma la strutturalità degli interventi effettuati nell'anno passato, facendo giustizia di polemiche spesso ingenerose.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

GIORGIO MACCIOTTA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. L'onorevole Delfino ricordava nel suo intervento come il bilancio di assestamento conservi caratteristiche di legge formale; e quindi che non sia possibile con esso intervenire in modo sostanziale in termini di correzione di poste di bilancio o di orientamenti della politica economica. Questo è un limite della cui opportunità si potrebbe discutere. Credo peraltro che per questo la Commissione bilancio della Camera dei deputati abbia stralciato le modifiche che erano state previste nell'originario testo pervenuto dal Senato della legge n. 94 sulla natura della legge di assestamento. Si tratta però anche di una opportunità — come è emerso anche da questa discussione, per la quale ringrazio i relatori e tutti i deputati intervenuti nel dibattito — perché consente, proprio a seguito della formalità della legge, di misurarsi sulla metodologia dei conti e quindi di distaccarsi dalla polemica che invece naturalmente dovrebbe esservi qualora venissero poste in discussione scelte sostanziali; dico questo anche se, naturalmente, accenni alle scelte sostanziali sono venuti in particolare negli interventi degli onorevoli Moroni e Delfino.

Da questo punto di vista l'onorevole Moroni, per esempio, ha ricordato come il risanamento, che è un dato oggettivo, vada misurato con i costi sociali. Tornerò su questo tema, perché questo mi pare un giusto metro per valutare il risanamento,

così come mi pare lo sia anche l'impatto che il risanamento ha avuto sul complesso dell'economia italiana. Il bilancio pubblico, infatti, ha senso nella misura in cui riesce ad innescare o meno un processo virtuoso del complesso dell'economia nazionale. L'onorevole Delfino, invece, ha detto che anche i rappresentanti del Governo hanno convenuto su alcuni aspetti. Io stavo convenendo con lui, ma mi sono fermato quando, anziché riferirsi ad un certo eccesso di pressione fiscale, l'onorevole Teresio Delfino si è riferito alla cosmesi contabile. Ho ripetutamente detto, e ci tornerò anche in questa sede, che la struttura delle nostre entrate è eccessivamente sbilanciata sul costo del lavoro e sui profitti delle imprese e che in questo senso ci vuole una correzione; non ho invece mai convenuto sul fatto che ci sia stata cosmesi contabile.

La verità è che noi — lo ricordava bene l'onorevole Di Rosa nella sua replica — abbiamo cominciato ad adeguare i conti pubblici italiani alla prassi europea in materia. Alcuni altri aggiustamenti, che non sono cosmesi contabile ma soltanto adeguamento alle regole di tenuta dei conti d'Europa, dovremo effettuare in futuro. Mi riferisco, per esempio, alla contabilizzazione delle entrate, che alcuni paesi fanno in termini di competenza, altri in termini di cassa, che darebbe risultati sorprendentemente favorevoli, se la attuassimo come appunto fanno altri paesi europei. Noi non lo abbiamo fatto perché ci siamo attenuti alla prassi precedente, riservandoci di compiere un'operazione di aggiustamento quando obbligatoriamente, per accordi Eurostat, entrerà in vigore un'unica modalità di contabilizzazione delle entrate.

Non cosmesi contabile, dunque, né strangolamento dell'economia. Da questo punto di vista, vorrei rifarmi non solo ai dati che sono già stati ampiamente ricordati, ma a due dati di economia reale. Il 1997, lo dicono le statistiche Eurostat diramate a giugno dalla Commissione europea, ha segnato dal punto di vista dei salari una crescita del 4,7 per cento, contro un'inflazione dell'1,8 per cento. Le

aspettative del 1998 sono del 2,9 per cento di crescita dei salari, con un'inflazione stabile dell'1,8 per cento. Non c'è dubbio, quindi, che questo Governo sia riuscito a realizzare un'operazione di risanamento pur in presenza di una crescita sensibile dei salari.

Si potrebbe ritenere che una simile operazione abbia dato in qualche modo ragione a coloro che ritengono che questo risultato si sia realizzato a prezzo di una riduzione delle convenienze delle imprese, ma anche in questo caso i dati Eurostat ci dicono che non è così. Nel 1997, a fronte di una crescita dei salari del 4,7 per cento, vi è stato un aumento del costo del lavoro per unità di prodotto dello 0,3 per cento. Nel 1998, a fronte di una crescita attesa dei salari del 2,9 per cento, vi è un'attesa di riduzione del costo del lavoro per unità di prodotto dell'1,3 per cento. Questi non sono i dati del Governo Ciampi interessato a vendere la sua merce, sono i dati certificati dall'Istituto europeo di statistica e dall'Eurostat e distribuiti ufficialmente dalla Commissione europea nel giugno del 1997. Credo che dovremmo tenerne conto, perché sono questi, alla fine, i parametri sui quali la nostra economia viene valutata e sono queste anche le aspettative di fronte alle quali devono porsi coloro che in questa economia operano, a fronte di uno Stato sempre meno interventista e sempre più regolatore.

Diverso è, invece, se passiamo dai dati aggregati generali a quelli disaggregati. Questi ultimi ci dicono — citerò anche in questo caso una statistica non del Governo, ma che proviene dall'osservatorio centro studi monetari della LUISS, aggregando dati dell'Unione europea, che la pressione fiscale italiana, indiscutibilmente, è cresciuta nel corso dell'ultimo anno, collocandosi al livello della media dei paesi europei. L'Italia, peraltro, è ancora l'ottavo paese per pressione fiscale, superato rispetto al 1995 e al 1996 dalla Germania, che ha lievemente ridotto la propria pressione fiscale. Ciò, però, a fronte di un dato che è noto ai colleghi e che, quindi, ricordo solo per memoria: l'Italia, a differenza della Germania, che