

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
LORENZO ACQUARONE

La seduta comincia alle 9,05.

LUCIO TESTA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Debiasio Calimani, Giovine, Migliori, Mario Pepe e Sedioli sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

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

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Discussione congiunta dei disegni di legge:

S. 4129 - Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1998 (approvato dal Senato) (6383); S. 4130 - Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 1999 (approvato dal Senato) (6387).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione congiunta dei disegni di legge, già approvati dal Senato: Rendi-

conto generale dell'amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1998; Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle amministrazioni autonome per l'anno finanziario 1999.

(Contingentamento tempi discussione generale congiunta - A.C. 6383 e 6387)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale congiunta è così ripartito:

relatori: 25 minuti;

Governo: 25 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora (con il limite massimo di 12 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 10 minuti, è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 43 minuti;

forza Italia: 35 minuti;

alleanza nazionale: 32 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 28 minuti;

lega forza nord per l'indipendenza della Padania: 27 minuti;

i democratici-l'Ulivo: 23 minuti;

comunista: 23 minuti.

Misto-UDEUR: 6 minuti; misto-verdi: 5 minuti; misto-rinnovamento italiano popolari d'Europa: 5 minuti; misto-CCD: 4

minuti; misto-rifondazione comunista: 4 minuti; misto-socialisti democratici italiani: 3 minuti; misto-federalisti liberaldemocratici repubblicani: 2 minuti; misto-CDU: 2 minuti; misto-minoranze linguistiche: 2 minuti; misto-Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti; misto-altri: 4 minuti.

**(Discussione generale congiunta
- A.C. 6383 e 6387)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione congiunta sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di alleanza nazionale 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 sul disegno di legge n. 6383, onorevole Di Rosa.

ROBERTO DI ROSA, *Relatore sul disegno di legge n. 6383*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, della relazione allegata al testo del disegno di legge riprenderò soltanto le parti essenziali e che illustrano i risultati complessivi contenuti nel rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1998, rendiconto che viene presentato per la prima volta secondo le innovazioni introdotte dalla legge 3 aprile 1997, n. 94, e dal decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279.

Il bilancio di previsione 1998 aveva già recepito la nuova struttura fondata sull'articolazione per unità previsionali di base e funzioni obiettivo; conseguentemente il conto del bilancio espone le risultanze della gestione delle entrate e delle spese secondo la stessa struttura del bilancio di previsione.

Accanto al conto del bilancio viene presentato il conto del patrimonio che tuttavia è esposto secondo la struttura tradizionale. Non sono stati emanati finora i decreti ministeriali previsti dal comma 5 dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997 che dovevano dare attuazione ai commi 2, 3 e 4 dello

stesso 14 che avrebbero consentito, se adottati, di valutare i beni del demanio pubblico in base a criteri economici e che avrebbero comportato la predisposizione di un documento contabile da allegare al conto del patrimonio in cui rappresentare i componenti positivi e negativi nonché gli indici di redditività della gestione dei beni dello Stato.

Si tratta, come viene evidenziato anche nella relazione della Corte dei conti, di una riforma importante, in parte attuata, ma che per questi aspetti è ancora da completare.

Non è quindi possibile per questa ragione, allo stato delle cose, rilevare, come sarebbe stato utile ed opportuno, quei punti di concordanza tra bilancio e patrimonio tali da consentire un'analisi degli stanziamenti di entrata e di spesa con riflessi sul patrimonio.

È auspicabile che l'avvio del nuovo sistema contabile avvenga al più presto.

Prima di passare ad illustrare le risultanze della gestione del bilancio dello Stato nel 1998, è utile riassumere i principali dati di consuntivo realizzati nel 1998.

Gli obiettivi di finanza pubblica fissati per il 1998, in coerenza con gli impegni europei, sono stati sostanzialmente conseguiti, nonostante l'allora impreveduta lunga fase di rallentamento della crescita economica. Gli obiettivi della politica di bilancio per il 1998 prevedevano: un rapporto indebitamento/PIL pari al 2,6 per cento; il ritorno ad una situazione di avanzo corrente e, pertanto, di finanziamento degli investimenti con una quota del risparmio pubblico; la riduzione della pressione fiscale e l'aumento degli investimenti pubblici, fattori che avrebbero concorso a ridurre l'avanzo primario dal 6,8 per cento al 5,5 per cento del PIL; una riduzione significativa degli oneri per interessi.

Per conseguire tali obiettivi era stata prevista una manovra correttiva di 25 mila miliardi.

Il conto economico delle amministrazioni pubbliche presenta, a consuntivo, le seguenti risultanze: indebitamento netto

pari a 54 mila miliardi (2,7 per cento del PIL, con un aumento rispetto alle previsioni dello 0,1 per cento); avanzo primario pari a 98 mila miliardi (4,9 per cento del PIL); spesa per interessi, ridotta nella sua incidenza, rispetto all'obiettivo fissato nella relazione trimestrale di cassa del marzo 1998, dall'8 al 7,5 per cento del PIL; saldo corrente in attivo dopo quasi trent'anni; una riduzione della pressione fiscale dell'1,2 per cento; un rapporto debito/PIL diminuito dal 122,4 al 118,7 per cento.

L'incidenza delle spese complessive si è ridotta, nel 1998, dal 51,2 al 49,7 per cento del PIL; il contributo principale è venuto dalla diminuzione della spesa per interessi.

Le spese primarie sono aumentate di 0,2 punti percentuali; quelle correnti sono rimaste allo stesso livello del 1997; quelle in conto capitale hanno fatto registrare — si tratta di un dato assai positivo — alla voce investimenti un aumento di oltre il 10 per cento e, alla voce contributi in conto capitale, un aumento del 100 per cento.

È interessante registrare l'andamento di altre voci di spesa significative: le retribuzioni della pubblica amministrazione sono aumentate in linea con l'inflazione; le prestazioni sociali hanno fatto registrare un aumento del 2,6 per cento contro il 6,6 per cento del 1997 sul 1996, ma la spesa sanitaria è aumentata del 7,3 per cento, mentre quella per l'assistenza è diminuita dell'1,1 per cento.

Inoltre, i contributi correnti alla produzione sono aumentati del 29,1 per cento, mentre i consumi intermedi sono aumentati del 5,8 per cento; entrambi i settori erano stati colpiti, nel 1997, dal rigido controllo operato dal Tesoro sui flussi di cassa.

Per le entrate si registra un aumento complessivo dell'1,2 per cento sul 1997 con una minore incidenza sul PIL dell'1,5 per cento. Le ragioni vanno individuate, sia nella stagnazione dell'attività economica, che nell'andamento differenziato delle principali categorie di imposte.

Il conseguimento nel 1998 degli obiettivi di finanza pubblica è il risultato, per quanto riguarda il settore stradale, della combinazione tra la gestione del bilancio e quella della tesoreria. Le risultanze sono nettamente differenti rispetto al 1997, che aveva mostrato i seguenti risultati: bilancio di cassa con un avanzo superiore a 12 mila miliardi; tesoreria con un disavanzo di oltre 82 mila miliardi. Il 1997 si presentava, quindi, come un anno anomalo considerato l'obiettivo prioritario del Tesoro e del Parlamento di decrementare le giacenze di tesoreria. Il meccanismo di controllo sui flussi di cassa era stato prorogato nel 1998, però, con modalità più flessibili, che avrebbero portato le erogazioni su livelli di normalità. I dati del consuntivo 1998, letti unitamente con quelli della gestione di tesoreria, confermano la previsione e, al contempo, l'efficacia della manovra.

Nella gestione di cassa le spese finali aumentano dell'1,4 per cento rispetto al 1997 per l'aumento della spesa corrente (8,5 per cento in più) ma soprattutto di quella in conto capitale (51,4 per cento in più). Considerato il rallentamento delle entrate finali, si torna ad una situazione di disavanzo di bilancio: oltre 75 mila miliardi contro l'avanzo, prima ricordato, del 1997. Anche le risultanze della Tesoreria registrano un'inversione di tendenza rispetto al 1997, presentando un avanzo, sia pure modesto. Pertanto, si sono capovolti i risultati del 1997 in presenza di una sostanziale parità del fabbisogno del settore statale.

Venendo ai dati, richiamerò quelli essenziali, iniziando dalla gestione di competenza (la relazione scritta contiene una serie di tabelle che consentono un più agevole confronto). Il confronto tra le previsioni iniziali e quelle definitive di competenza mostra una tendenza al peggioramento dei saldi di bilancio. Si registra, invece, un miglioramento dei saldi di bilancio se paragoniamo alle previsioni definitive i dati relativi alla gestione di competenza, ovvero i dati relativi, per la parte di entrata agli accertamenti e, per la parte di spesa, agli impegni. Più precisa-

mente, sia gli impegni di spesa sia gli accertamenti di entrata sono risultati inferiori alle corrispondenti previsioni; tuttavia, si registra un miglioramento dei saldi, su cui richiamo l'attenzione dei colleghi.

Il risparmio pubblico ha conservato un valore negativo, pari a 10.026 miliardi, che, comunque, attesta un miglioramento di oltre 51 mila miliardi. Il saldo netto da finanziare è pari a 84.319 miliardi, con un miglioramento di oltre 55 mila miliardi rispetto alla corrispondente previsione definitiva. Se dalle operazioni finali contemplate nel saldo netto da finanziare vengono sottratte quelle di carattere finanziario, si ottiene un indebitamento netto pari a 48.157 miliardi, anche in questo caso con un netto miglioramento rispetto alla corrispondente previsione definitiva.

Infine, per quanto concerne i risultati differenziali, il ricorso al mercato risulta pari a 414.718 miliardi, a fronte di una previsione definitiva di oltre 492 miliardi: anche questo valore si mantiene entro il limite massimo fissato dalla legge finanziaria per il 1998.

Svolgerò alcune considerazioni sui residui, capitolo sul quale si concentrano alcune osservazioni critiche da parte della Corte dei conti. Al 31 dicembre 1998 il conto dei residui presenta residui attivi per un valore complessivo di oltre 182 mila miliardi e residui passivi per un valore complessivo di quasi 228 mila miliardi. Dal confronto dallo stato dei residui al termine dell'esercizio 1998 e quello al termine dell'esercizio precedente si rileva che i residui attivi sono aumentati di circa 12 mila miliardi e quelli passivi di oltre 52 mila miliardi: il saldo del conto residui, al termine dell'esercizio 1997, presentava un'eccedenza dei residui passivi rispetto a quelli attivi di oltre 5 mila miliardi. Al termine dell'esercizio 1998 l'eccedenza passiva è come aumentata fino a 45.485 miliardi.

Inoltre, riguardo ai residui attivi vanno segnalati alcuni rilievi fatti dalla Corte dei conti sia nella decisione di parificazione sia nella relazione presentata dalla Corte.

La Corte dei conti riconosce che il valore dei residui attivi relativi agli esercizi precedenti, dapprima aumentato, mediante riaccertamento, presenta, infine, in sede di rendiconto, una diminuzione di circa 29 mila miliardi. Sulle somme rimaste da riscuotere alla fine dell'esercizio 1998 inoltre è stata operata una riduzione di circa 25 mila miliardi in relazione alla valutazione del grado di esigibilità dei residui.

Sebbene la riduzione delle somme rimaste da riscuotere risulti in termini percentuali quasi doppia rispetto a quella effettuata nel rendiconto del 1997, la Corte dei conti giudica tale riduzione tuttora insufficiente, rilevando l'inattendibilità della quantificazione sia dei residui riconosciuti come assolutamente inesigibili (in totale 293 miliardi) sia dei residui riconosciuti di dubbia e difficile esazione (circa 185 miliardi).

Un secondo aspetto problematico sull'ammontare dei residui attivi riguarda i residui da versare per i quali si è registrato un accentuato incremento (più 30,1 per cento), e sulla cui regolarità la Corte dei conti, in sede di decisione, non si è pronunciata.

Infine, la Corte dei conti rileva che nell'esposizione dei residui attivi relativi agli esercizi precedenti non viene indicato l'ammontare delle somme riscosse nell'esercizio, in difformità da quanto previsto dal regolamento di contabilità generale.

Per quanto concerne la gestione di cassa, il confronto tra previsioni definitive e incassi e pagamenti realizzati nel corso del 1998, richiamo l'attenzione dei colleghi sui saldi differenziali. Il risparmio pubblico ha presentato un valore negativo di oltre 18 mila miliardi derivanti da pagamenti per spese correnti di 607.335 miliardi e da incassi per entrate tributarie ed extratributarie di circa 589 mila miliardi. Rispetto alla previsione definitiva si è registrato un miglioramento di oltre 46 mila miliardi.

Il saldo netto da finanziare ammonta a 75.335 miliardi, derivanti da un saldo positivo di 2.240 miliardi degli incassi

rispetto ai pagamenti riferiti alla gestione di competenza e da un saldo negativo di oltre 77 mila miliardi degli incassi rispetto ai pagamenti riferiti alla gestione dei residui.

Rispetto alla previsione definitiva di cassa si è dunque registrato un miglioramento di oltre 73 mila miliardi.

L'indebitamento netto è risultato pari a 40.376 miliardi e il ricorso al mercato ammonta a 402.054 miliardi, risultando pertanto inferiore alla previsione definitiva di cassa.

Ho ricordato questi dati non solo perché sono significativi ma anche perché nella loro significatività registrano un miglioramento della gestione realizzata nel corso dell'esercizio 1998.

Come ho ricordato all'inizio, accanto al conto del bilancio il rendiconto generale dello Stato fa riferimento anche al conto generale del patrimonio. Anche in questo caso vi è nella relazione al disegno di legge una tabella che rende agevole il confronto dei dati della consistenza patrimoniale relativi all'inizio e alla fine dell'esercizio 1998.

Da tale confronto risulta un peggioramento della situazione patrimoniale di poco più di 89 mila miliardi. Tale peggioramento deriva: da un miglioramento apportato al patrimonio della gestione del bilancio con l'avanzo accertato; da un peggioramento di 72.520 miliardi dipendente dalle operazioni patrimoniali che hanno avuto riflesso sul bilancio; da un decremento netto verificatosi negli elementi patrimoniali per 23.065 miliardi (rispetto ad un incremento di 65.590 miliardi registratosi nel 1997).

Considerando gli ultimi cinque anni, si osserva che nel 1998 è ripresa la tendenza ad un peggioramento dei saldi della gestione patrimoniale, interrotta positivamente soltanto dall'esercizio 1997. Per quanto concerne l'indicazione dei singoli elementi attivi e passivi del patrimonio rinvio alla lettura della relazione.

Si deve fare un cenno rapidissimo anche ai rendiconti delle aziende autonome che il Parlamento è chiamato ad approvare unitamente al rendiconto dello

Stato. Gli articoli da 9 a 18 del disegno di legge di approvazione del rendiconto espongono i risultati dei conti consuntivi delle aziende autonome per il 1998. Sono relativi all'istituto agronomico per l'oltremare, all'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, agli archivi notarili e al fondo per gli edifici di culto.

Il bilancio dell'amministrazione dei monopoli di Stato risulta in pareggio; la gestione del bilancio degli archivi notarili presenta un saldo attivo di circa 49 miliardi; la gestione del fondo per gli edifici di culto presenta un avanzo di 3 miliardi; infine, l'istituto agronomico per l'oltremare presenta un bilancio in pareggio.

Intendo aggiungere brevi cenni, importanti per il loro contenuto, sulla decisione della Corte dei conti che, a sezioni riunite, il 4 giugno 1999 ha disposto la parificazione del rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1998.

La Corte dei conti ha dichiarato regolare il conto del bilancio e i conti allegati con le seguenti riserve ed osservazioni di maggior rilievo. Richiamo soltanto quella che impone al Parlamento un intervento legislativo, come proposto dall'articolo 7 del disegno di legge, relativamente alle eccedenze registrate nel conto della competenza e nel conto del residuo o rispetto alle autorizzazioni definitive di cassa in una serie di unità previsionali di base e capitoli del bilancio dello Stato che la relazione indica dettagliatamente e alla cui lettura rinvio. L'articolo 7 del disegno di legge prevede la sanatoria per tali eccedenze risultate in sede di consuntivo 1998.

La Corte dei conti ha dichiarato altresì la regolarità del conto del patrimonio e dei conti ad essi allegati ad eccezione delle partite del conto del patrimonio elencate nella decisione medesima. La Corte ha fatto presente nella propria decisione che l'attuale prospettazione delle partite relative ai crediti e ai debiti di tesoreria non consente una chiara evidenziazione dei punti di raccordo con il conto del bilancio e con il conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre 1998.

La Corte ha rilevato, tra l'altro, che la prospettazione fornita dalla consistenza dei beni immobili non consente di avere un quadro chiaro dei valori ad essi relativi, con la conseguenza che, per le partite relative alla consistenza dei beni immobili, non può essere dichiarata la regolarità.

Sul punto si deve sottolineare che, con l'attuazione completa del decreto-legislativo n. 279, questa irregolarità rilevata dalla Corte potrà presumibilmente essere sanata; sarebbe, quindi, quanto mai opportuna una parola del Governo su questo punto.

Infine, il disegno di legge prevede nella sua articolazione l'approvazione dei dati che ho succintamente ricordato riferiti al rendiconto generale delle amministrazioni dello Stato e delle aziende autonome. Per le ragioni che ho cercato di esporre, concludo invitando la Camera ad approvare questo rendiconto generale rendendo definitive ed intangibili le risultanze contabili che in esso sono rappresentate.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore sul disegno di legge n. 6387, onorevole Niedda.

GIUSEPPE NIEDDA, Relatore sul disegno di legge n. 6387. Presidente, onorevoli colleghi, aggiungerò poche considerazioni a quanto già la relazione contempla e che ritengo sia noto ai cultori della materia, per la verità abbastanza pochi, che sono quasi tutti presenti in quest'aula.

Ricordo che l'obbligo dell'istituto dell'assestamento di bilancio è stato introdotto nel nostro ordinamento con la legge n. 468 del 1978 e quindi sono circa vent'anni che ripetiamo la manovra di assestamento. Richiamerò per brevissima sintesi gli elementi fondamentali dell'assestamento del bilancio per il 1999, soprattutto contribuendo a definire i termini che useremo. Intendiamo come «risparmio pubblico» la differenza fra entrate correnti e spese correnti, e come «saldo netto da finanziare» la differenza fra entrate finali e spese finali, sia correnti sia in conto capitale, ma senza tener

conto delle operazioni di rimborso prestiti. Intendiamo infine come «ricorso al mercato finanziario», il più grande tra questi saldi, la differenza fra entrate finali e spese finali complessive, incluse cioè quelle relative al rimborso dei prestiti.

Ricordo che l'articolo 1, comma 1, della legge finanziaria per il 1999, la legge n. 449 del 1998, aveva fissato in 60.700 miliardi il limite massimo del saldo netto da finanziare. La contemporanea legge di bilancio per il 1999, cioè la legge n. 450 del 1998, aveva aggiornato tale saldo a 60.590 miliardi. Questi sono i valori con cui si confronta la legge di assestamento.

Per i dati che sono oggi disponibili — che sono, occorre dirlo, aggiornati a tre mesi fa, in quanto la Camera conosce questo provvedimento in seconda lettura —, il disegno di legge di assestamento prevede un saldo da finanziare pari a 57.932 miliardi, con un miglioramento quindi di circa 3 mila miliardi (per la precisione, 2.658) rispetto al bilancio preventivo. Più significativo è il miglioramento in termini di cassa. Il saldo netto da finanziare si riduce di circa 11 mila miliardi, passando dai 66.400 miliardi delle previsioni iniziali ai 55.700 miliardi delle previsioni assestate.

Direi che questa situazione, che appare sostanzialmente positiva, rappresenta per il terzo anno consecutivo la conferma dei dati di bilancio in fase di assestamento. Sia nel 1997 sia nel 1998 che nel 1999 non è stata necessaria infatti una manovra di riallineamento dei conti pubblici, ma le previsioni iniziali sono state sostanzialmente rispettate.

I risultati sono coerenti con la determinazione degli altri saldi rilevanti indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria 2000-2003 — che è di nuovo giunto all'attenzione di questa Camera, con la nota di variazione, il mese scorso — ed in particolare con il fabbisogno del settore statale, definito in 51.400 miliardi, equivalente al 2,4 per cento del PIL. Si tratta di un dato cui siamo pervenuti dopo una negoziazione, in quanto il deficit previsto per l'Italia

avrebbe dovuto essere inferiore di 0,2 punti a quello che è stato in seguito negoziato.

Le variazioni proposte dal disegno di legge, al netto delle regolazioni contabili, comportano un effetto migliorativo del saldo netto da finanziare di circa 5.500 miliardi, come risultato di maggiori entrate per 11.800 miliardi e di maggiori spese per 6.300 miliardi. Tralascio le componenti di questo risultato migliorativo, che sono in buona parte derivanti da un maggior gettito fiscale — sul quale ci siamo già soffermati anche in sede di nota di variazione al piano pluriennale — e da un contemporaneo aumento, ma di minor misura, delle uscite dello Stato.

Questa situazione comporta per l'Italia il raggiungimento degli obiettivi che erano stati fissati, cioè del 2,4 per cento di deficit sul prodotto interno lordo, anche in presenza di una moderata crescita dell'economia del paese, in quanto il PIL dovrebbe crescere quest'anno di una percentuale vicina all'1,3 per cento. L'insieme di questi dati sostanzialmente positivi della finanza pubblica ha consentito al Governo di presentare un emendamento che comporta un maggior finanziamento della spesa sanitaria di circa 5 mila miliardi. Questo emendamento consente di rendere più netta la previsione del settore della sanità, che tradizionalmente presentava dei saldi peggiorativi rispetto alle previsioni e, quindi, renderà possibile affrontare l'anno 2000 con previsioni di spesa, anche in questo settore, sostanzialmente più precise.

Questo emendamento, ossia l'indicazione di 5 mila miliardi in più di spesa in un settore, non modifica i saldi attesi della finanza pubblica, in quanto il maggiore introito finanziario consente ampiamente di coprire questa maggiore previsione di uscita.

In conclusione, signor Presidente, onorevoli colleghi, ci troviamo in presenza di un assestamento che sostanzialmente rispetta e addirittura migliora le previsioni. Direi quindi che rimaniamo in quella fase di finanza sostanzialmente virtuosa che ha contraddistinto gli anni di questa legisla-

tura, alla quale hanno contribuito il Governo, il Parlamento e le forze sociali e che lascia quindi ben sperare anche per gli anni successivi, in cui l'Italia avrà come doveri il rientro dal suo debito pubblico e la garanzia di condizioni di sviluppo che anche quest'anno, seppure in maniera modesta, sono state riconfermate.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

GIORGIO MACCIOTTA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, 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 Possa. Ne ha facoltà.

GUIDO POSSA. Signor Presidente, signor sottosegretario, colleghi — pochi ma buoni —, il disegno di legge di rendiconto per l'anno 1998 è formalmente semplice. Il titolo I contiene un solo articolo, che riguarda l'approvazione degli articoli successivi; il capo I del titolo II è dedicato al conto del bilancio e comprende sei brevi articoli, ciascuno contenente unicamente pochi numeri, le sintesi del conto del bilancio; il capo III del titolo II contiene un solo sintetico articolo, dedicato al conto generale del patrimonio; il titolo III riguarda il conto delle aziende speciali ed autonome, espresso mediante nove articoli (anche in questo caso molto brevi) di importanza secondaria per quanto qui oggi è considerato.

I numeri presentati sono solo l'estrema punta di un'enorme piramide di milioni e milioni di singole apposizioni contabili. È evidente il *format* di un rituale contabile, comprensibile solo ai pochissimi addetti ai lavori, nonostante l'articolata e lodevole relazione illustrativa che accompagna il provvedimento. Siamo di fronte ad uno degli aspetti non secondari degli *arcana imperii*.

In passato l'annuale approvazione di questo disegno di legge non aveva rilievo, veniva considerata una sorta di atto dovuto, anche per la rapida alternanza dei

Governi, ma nella nuova situazione politica maggioritaria, determinatasi in particolare a partire dal 1996, il momento del rendiconto, al di là delle sue finalità contabili, offre l'opportunità di una verifica dell'azione di Governo così come si è effettivamente configurata, verificando tra l'altro la corrispondenza del consuntivo alle previsioni di bilancio iniziali e definitive, oggetto a suo tempo di specifiche ed anche dibattute approvazioni parlamentari. Peraltro, attualmente, questa azione complessiva di verifica è molto, anzi troppo, difficile, data la perdurante estrema complessità delle risultanze presentate; nel dibattito in Commissione bilancio si è riscontrata una piena convergenza tra maggioranza, opposizione e Governo circa l'opportunità di superare tale difficoltà. Occorrerà introdurre, quindi, nella presentazione dei dati di consuntivo, maggiore trasparenza e facilità di lettura e, soprattutto, commenti espliciti sugli andamenti delle poste di bilancio, vale a dire un rendiconto non solo contabile ma anche « parlato », usuale, d'altra parte, nei bilanci aziendali; sarà per il prossimo anno.

Il 1998 è stato il terzo anno di attività del Governo Prodi; come sappiamo, il Governo D'Alema è subentrato il 21 ottobre 1998. Tre anni rappresentano un cospicuo periodo per l'attività di un Governo; si comprende, perciò, come il rendiconto generale dello Stato per il 1998 sia in grado di mettere bene in evidenza gli effetti dell'attività del Governo Prodi.

L'onorevole Di Rosa, nella sua ben documentata relazione, ha presentato un quadro completo delle principali risultanze di bilancio, un quadro dominato dalla prosecuzione dell'azione di risanamento dei conti pubblici, azione testé definita dal relatore, onorevole Niedda, con un bell'aggettivo: virtuosa. Abbiamo sempre condiviso tale obiettivo generale e riconosciamo che, al riguardo, sono stati ottenuti risultati importanti, che questo rendiconto evidenzia e che l'ammissione dell'Italia all'unione monetaria europea, ottenuta proprio alla fine del 1998, in qualche modo suggella.

Ribadiamo comunque il nostro disaccordo sulla via scelta per l'azione di risanamento, che ha puntato molto di più sull'aumento delle entrate fiscali e contributive che non sul contenimento della spesa pubblica, con il risultato, a nostro avviso, di determinare una perniciosa stagnazione dello sviluppo dell'economia.

Per quanto concerne il disegno di legge di approvazione del rendiconto, mi limiterò alle seguenti osservazioni e considerazioni. Anche se le risultanze di bilancio sono buone, il processo di risanamento non è affatto concluso, anzi, siamo ancora a metà del guado; inoltre, non è tutto oro quel che luccica, come mi appresto ad evidenziare.

Partiamo dai dati presentati con l'articolo 4 del provvedimento per l'approvazione del rendiconto, che si riferiscono alla gestione di competenza. La differenza tra le spese impegnate e le entrate accertate, che rappresenta il disavanzo della gestione di competenza, è pari a ben 84 mila 319 miliardi, una somma enorme, superiore al 4 per cento del PIL. Tuttavia, tale disavanzo non produce uno squilibrio di cassa; infatti, lo Stato è più pronto ad incassare di quanto lo sia a spendere. Delle entrate accertate nel 1998 rimangono da versare e da riscuotere a fine anno solo 67 mila 240 miliardi (si tratta dei residui attivi di nuova formazione), mentre delle spese impegnate la somma rimasta da pagare è di ben 157 mila 482 miliardi (si tratta dei residui passivi di nuova formazione). A fine anno, la differenza tra le somme rimaste da pagare e le somme rimaste da versare e da riscuotere è così di 90 mila 342 miliardi; nel bilancio di competenza, pertanto, le entrate effettive riscosse e versate sono maggiori delle spese effettive, ossia dei pagamenti, di oltre 6.000 miliardi.

A questo punto, dobbiamo approfondire l'esame dei residui attivi e passivi. I residui passivi di nuova formazione sono cospicuamente aumentati di oltre 27.000 miliardi rispetto a quelli formati nel 1997, che erano a loro volta aumentati di oltre 35.000 miliardi rispetto a quelli formati nel 1996. Questo *trend* di espan-

sione dei residui passivi, che non ha riscontro negli anni passati, fa francamente sospettare che il conto consuntivo dello Stato sia stato in qualche modo « abbellito », data l'imminenza dell'esame per l'ingresso nell'unione monetaria europea, con la principale delle tecniche di *window dressing*; in azienda, la prima cosa che si fa per fronteggiare difficoltà di liquidità o per abbellire un bilancio è rimandare i pagamenti, « tirando il collo » ai fornitori. Può esserci, però, una spiegazione peggiore, e cioè che nella pubblica amministrazione vi sia stata una pressione a ritardare le stesse decisioni di impegno della spesa. In entrambi i casi, il beneficio di cassa ottenuto con l'espansione dei residui passivi ha la grave contropartita di far mancare al paese il beneficio del moltiplicatore della spesa pubblica, rilevante in particolare per le spese di investimento.

Se guardiamo gli anni passati, i residui passivi di nuova formazione sono stati smaltiti in percentuali prossime al 70 per cento nell'anno successivo a quello di formazione. Ovviamente, il processo di smaltimento è stato in generale ben più rapido per le spese correnti che non per le spese in conto capitale. Nel 1998, alla formazione di nuovi residui passivi le spese correnti hanno concorso per quasi il 72 per cento, mentre le spese in conto capitale per circa il 26 per cento, e cioè per ben 40.615 miliardi. Al riguardo, non vorremmo che la pubblica amministrazione non si fosse ancora ripresa dopo la paralisi decisionale verificatasi in concomitanza con Tangentopoli e che l'amministrazione dello Stato non avesse ancora trovato un'adeguata capacità di porre rapidamente in essere le azioni di investimento programmate e finanziate.

Un altro dato interessante per queste considerazioni è costituito dai cosiddetti residui di stanziamento, cioè dalle somme mantenute, ai sensi dell'articolo 36 della legge di contabilità e di altre particolari disposizioni legislative, che, pertanto, non costituiscono impegni verso terzi. I residui

di stanziamento per l'anno 1998 ammontano a quasi 23 mila miliardi, una somma ingente.

E veniamo ai residui attivi di nuova formazione. La gran parte, oltre il 90 per cento, sono dovuti alle entrate tributarie; di essi, poco meno della metà costituiscono somme già riscosse, ma non ancora versate, il resto, invece, da somme ancora da riscuotere.

Mentre il gioco dei residui attivi e passivi di nuova formazione ha generato nel 1998, come abbiamo visto, un *cash flow* positivo, l'opposto è successo invece con i residui attivi e passivi relativi agli anni precedenti. La differenza netta tra gli effettivi pagamenti e gli effettivi versamenti relativamente ai residui attivi e passivi per l'esercizio 1997 e per i precedenti esercizi è stata di ben 77.678 miliardi di maggiori pagamenti rispetto ai versamenti. Una ragione di questo fatto è, come abbiamo detto sopra, che i residui passivi vengono, in buona parte (circa il 70 per cento), smaltiti nel primo anno successivo a quello di formazione. Al contrario, questo immediato smaltimento riguarda solo una parte dei residui attivi.

Concludiamo queste considerazioni sui residui con due osservazioni. Fino al 1998 i residui attivi ammontano in complesso a 182 mila miliardi di cui la metà, 91 mila miliardi, costituiti da somme rimaste da riscuotere relative al 1997 e agli anni precedenti. C'è da chiedersi quanto di questi 91 mila miliardi risulterà, alla fine, esigibile. Alla fine del 1998 i residui passivi ammontano a quasi 228 mila miliardi, una somma notevolissima, mai riscontrata nelle nostre sedi storiche.

Passiamo ora ad un altro punto. La legge di rendiconto ridetermina i residui attivi e passivi relativi agli anni precedenti a quello considerato. Il disegno di legge al nostro esame ridetermina, in base alle risultanze contabili, da un lato i residui attivi degli anni 1997 e precedenti, cancellando quasi 29 mila miliardi, dall'altro i residui passivi pregressi, cancellando poco meno di 1.200 miliardi, con una differenza netta, ad aggravio del disavanzo finanziario del conto del Tesoro, di 27.705

miliardi, facendo crescere tale disavanzo fino all'elevatissima cifra di poco meno di 320 mila miliardi.

Terminiamo queste considerazioni sulle cifre di estrema sintesi del bilancio dello Stato fornite dalla legge di rendiconto segnalando l'elevato ricorso netto al credito del conto dello Stato per l'anno 1998, ben 90.897 miliardi, cifra risultante come differenza tra le accensioni di prestiti e i rimborsi di prestiti nell'anno.

Sarebbe molto opportuno, per aumentare la leggibilità del bilancio, chiarire bene la necessità del ricorso al credito evidenziando con trasparenza il legame esistente tra tale ricorso e le esigenze di cassa determinate dalla gestione del bilancio di competenza e dal gioco dei residui attivi e passivi. Va segnalato, a questo riguardo, che la percentuale della spesa finale coperta con l'indebitamento, diminuita progressivamente negli anni precedenti da oltre il 25 per cento fino a raggiungere un valore pari al 6,1 per cento nel 1997, è bruscamente risalita all'11,4 per cento nel 1998. Anche questo è un dato che fa riflettere.

Un ovvio punto di vista nella valutazione dei dati di rendiconto è il confronto di tali dati con le previsioni iniziali e definitive. Detto confronto si presta a mettere in evidenza sia le capacità previsionali sia le capacità esecutive della pubblica amministrazione.

Tale confronto è di particolare interesse nei disegni di legge al nostro esame per i dati relativi alle entrate tributarie: in particolare, risultano a consuntivo inferiori, o molto inferiori, rispetto alle previsioni definitive (che, ricordiamolo, sono state approvate dal Parlamento nell'autunno 1998, in base ai risultati di fine maggio) le seguenti entrate di cassa: IRPEF, meno 12.202 miliardi; imposte dirette e sostitutive, meno 4.253 miliardi; altre imposte dirette (diverse da IRPEF, IRPEG, sostitutive e ILOR), meno 6.863 miliardi; imposta sul gas metano, meno 1.961 miliardi; imposta sul lotto, meno 1.543 miliardi. Sono stati invece superiori,

o molto superiori, rispetto alle previsioni definitive, sempre per cassa, le seguenti imposte: ILOR, più 834 miliardi; IVA, più 5.215 miliardi. Complessivamente, il totale delle entrate tributarie nette, per cassa, è risultato a consuntivo di ben 22.433 miliardi inferiore rispetto alle previsioni definitive: è un dato impressionante, che fa riflettere.

Al contrario, in termini di competenza, le entrate tributarie accertate nel 1998 sono state maggiori di 15.158 miliardi rispetto alle previsioni definitive. Questa cospicua, inaccettabile discrepanza non appare spiegata nella relazione illustrativa. Una causa, penso io, potrebbe essere la possibilità, generalizzata quest'anno, di pagamenti rateali degli oneri tributari: se ciò corrispondesse al vero, verrebbe ad avere una ben diversa luce il dato della diminuzione della pressione fiscale e contributiva riscontrato nel 1998; si tratterebbe di un fatto meramente transitorio.

Un altro ovvio criterio di valutazione dei dati del rendiconto è il loro confronto con le serie storiche. Di particolare interesse appare tale confronto sul lato delle spese: va riconosciuto che la spesa pubblica per il funzionamento dei ministeri appare ben contenuta, per le spese sia di personale (le spese principali), sia di acquisto di beni e servizi. Constatiamo che il personale dell'amministrazione dello Stato, e più in generale di tutta la pubblica amministrazione, è diminuito nel 1998 rispetto al 1997, sia pure di poco (qualcosa più del 2 per cento). Per quanto riguarda, invece, i trasferimenti, vanno segnalate alcune anomalie: appaiono poco controllate le spese per le Ferrovie dello Stato, incrementatesi nel 1998 del 33,5 per cento rispetto al 1997, contro l'obiettivo previsionale di un massimo incremento del 24, 5 per cento. Per inciso, negli anni dal 1992 al 1998, il Tesoro ha trasferito alle Ferrovie dello Stato l'enorme somma di 90 mila miliardi di lire, a cui si aggiungeranno, già previsti, negli anni dal 1999 al 2001, altri 25 mila miliardi. Il piano di risanamento predisposto appare evidentemente privo di adeguata efficacia.

In rapido aumento risulta anche la spesa sanitaria pubblica, aumentata del 7,3 per cento nel 1998 rispetto all'anno precedente. Assai rilevanti, infine, sono risultati nel 1998 gli incrementi dei trasferimenti agli enti previdenziali, in particolare all'INPS (più 14,5 per cento in termini di cassa). In deciso aumento sono anche i trasferimenti a comuni e province, peraltro molto compressi nel 1997. A tali vistosi e non previsti incrementi di spesa nella pubblica amministrazione fanno riscontro, forse per riequilibrare un po' la cassa, alcune ritardate erogazioni ad enti pubblici: per esempio, nel 1998 sono stati trasferiti all'ENEA solo 273 miliardi dei 460 previsti in base alla legge di finanziamento dell'ente nella tabella C della legge finanziaria 1998.

Circa l'altra grande voce di spesa nel bilancio dello Stato, relativa agli interessi sul debito, notiamo che il debito pubblico consolidato e redimibile è passato, fra l'inizio e la fine dell'anno, da 1.726.436 miliardi a 1.808.622 miliardi. La somma degli interessi corrisposti ai creditori dello Stato per tale debito, pari a 132.331 miliardi, ammonta al 7,4 per cento del valore medio nell'anno del debito. Si tratta di un tasso di interesse molto più alto di quello corrisposto per i BOT sottoscritti nel corso dell'anno. In sostanza, stiamo pagando a caro prezzo questo servizio del debito, proprio per la decisione assunta nel 1996 dal Governo Prodi di procedere ad un marcato consolidamento del debito pubblico.

Passo ora a qualche osservazione sul conto del patrimonio presentato quest'anno per la seconda volta al Parlamento. Condivido le osservazioni critiche fatte poco fa dal relatore onorevole Di Rosa e chiedo anch'io che si avvii al più presto il nuovo sistema contabile previsto dalle leggi approvate dal Parlamento.

Il conto del patrimonio nella sua versione attuale risulta non adeguatamente strutturato e definito nelle sue varie poste. Tra le attività la principale è costituita dai beni patrimoniali, che ammontano a fine anno a 118.847 miliardi. Analizzando questa somma, notiamo che i beni immobili

suscettibili di utilizzazione economica di proprietà dello Stato sono valutati pari a 30.668 miliardi, somma sicuramente ingente, ma ritenuta dalla Corte dei conti decisamente sottostimata, in particolare a causa della carenza di aggiornamento del catasto per non pochi immobili. Ancora più grave è la sottostima della seconda componente dei beni patrimoniali costituita dai musei e dalle pinacoteche di Stato, i cui beni sono complessivamente valutati pari a 6.065 miliardi. Anche le valutazioni delle altre due componenti dei beni patrimoniali, rappresentate dai beni patrimoniali del demanio ferroviario e dai beni mobili, sono ritenute non adeguate dalla Corte dei conti.

Quanto alla seconda voce delle attività del conto patrimoniale, la voce crediti e partecipazioni, notiamo un incremento della partecipazione al capitale di imprese economiche: 8.000 miliardi sono stati apportati al capitale dell'ente Ferrovie Spa e 2.561 miliardi al capitale della società Poste italiane Spa. Quest'ultima ha anche beneficiato all'inizio dell'anno di una discussa operazione di ingegneria contabile: il trasferimento dei crediti vantati nei suoi confronti da parte del Tesoro, pari a ben 5.145 miliardi, a riserva del patrimonio netto della società.

Le passività del conto patrimoniale sono costituite dalle passività patrimoniali, pari a 1.936.907 miliardi a fine anno, di cui gran parte, 1.808.622 miliardi, sono dovute al debito pubblico consolidato e redimibile, nonché dalle passività finanziarie, pari a 1.156.506 miliardi a fine anno, di cui circa il 40 per cento, cioè 448.513, miliardi sono dovute al debito pubblico fluttuante. Complessivamente a fine anno il debito pubblico dello Stato risulta pari a 2.257.135 miliardi. Il totale delle passività è di oltre 3 milioni di miliardi e supera di molto il totale delle attività, poco più di 1.100.000 miliardi.

Per finire vorrei dedicare qualche considerazione alla nostra azione in Commissione bilancio volta alla verifica della quantificazione e della copertura della legislazione di spesa, sempre nel corso del 1998.

Al riguardo riporto di seguito, e faccio mie con spirito anche di autocritica, le osservazioni svolte dal procuratore generale della Corte dei conti nella sua memoria pronunciata nell'udienza del 24 giugno 1999, nel corso del giudizio sulla regolarità del rendiconto generale dello Stato e dei conti allegati per l'esercizio finanziario 1998.

Tra i più rilevanti fenomeni di irregolare quantificazione nell'azione legislativa del 1998, il procuratore riscontra i seguenti: a) oneri non quantificati o parzialmente quantificati nella relazione tecnica, ad esempio quelli derivanti dalla legge n. 176 del 5 giugno del 1998 per il pensionamento dei lavoratori impegnati in lavori socialmente utili; tali oneri, appunto, non sono quantificati né nella relazione tecnica né nel testo di legge; b) incerta quantificazione di oneri. Ad esempio le leggi nn. 30, 40 e 61 del 1998 contengono norme conferenti diritti soggettivi ad un numero indeterminato di beneficiari, la qual cosa rende incerta la quantificazione della spesa e la congruità degli stanziamenti; c) mancanza di congruità delle quantificazioni; d) mancanza di notizie sui criteri di quantificazione di spese permanenti; e) mancanza e/o insufficienza di criteri di quantificazione delle leggi di ratifica dei trattati internazionali. Ho avuto modo di segnalare più volte anche in aula quest'ultima, sistematica carenza.

Quanto alle coperture, si sono verificate varie tipologie di coperture irregolari, quali, in particolare: a) utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali in modo difforme dalla originaria finalizzazione; b) utilizzazione dell'autorizzazione di spesa, disposta dalla tabella C della legge finanziaria per il finanziamento di fondi, per la copertura di spese derivanti dalla contrazione di mutui; c) utilizzazione di quote del fondo speciale di parte corrente, espressamente destinate alle regolazioni debitorie e perciò escluse sia dalla determinazione dei saldi, sia dallo schema di copertura degli oneri correnti recati dalla legge finanziaria, in leggi di spesa; d) ricorso all'indebitamento per fronteggiare

spese derivanti dalla contrazione di mutui, rinvenibile in varie leggi di spesa; e) utilizzazione di somme non impegnate nell'esercizio scaduto, che dovrebbero essere invece destinate ad economie di bilancio. Per inciso, dopo l'entrata in vigore della legge n. 45 del 1996, non è consentita neppure l'utilizzazione di economie formatesi nel corso dell'esercizio; f) utilizzazione a fine di copertura della riduzione di un fondo indistinto; g) riduzione proporzionale di tutte le quote disponibili del fondo speciale di parte corrente e/o di quello in conto capitale, procedimento simile a quello dell'utilizzazione di quote di fondi per destinazioni diverse, esplicitamente esclusa dal disposto dell'articolo 11-bis, comma 4, della legge n. 468 del 1978; h) mancata previsione della copertura nel caso di spese pluriennali e permanenti con andamento crescente ed elevato degli oneri da esse recati nel triennio e anche successivamente. In tal caso, la rilevante sproporzione tra gli oneri rientranti nel bilancio triennale e quelli che ne restano fuori suscita fondate perplessità sull'effettiva copertura di tali oneri; i) utilizzazione di risorse provenienti dalla legislazione vigente per la copertura di nuove spese.

Infine, faccio una nota a pie' di pagina: nei documenti ultimamente inviati dal Governo al Parlamento — cito, tra tutti, il documento di programmazione economico-finanziaria e le relazioni illustrative dei disegni di legge sul conto del bilancio e sul conto del patrimonio per l'anno 1998, qui considerati — il valore del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, a fine 1998, che ovviamente è di grande importanza, anche per quanto riguarda Maastricht, in alcuni punti è stato indicato come pari al 118,7 per cento, in altri come pari al 116,8 per cento. Sarebbe opportuno, per la migliore comprensione dell'andamento di questo fondamentale parametro, che il Governo si decidesse per l'una o l'altra versione.

Concludendo, anticipo il voto contrario di forza Italia sul disegno di legge sul rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato per l'anno 1998. Non abbiamo

alcuna obiezione da fare circa le modalità di contabilizzazione delle risultanze di bilancio e condividiamo pienamente il giudizio di parificazione espresso dalla Corte dei conti. Desideriamo, invece, confermare con questo atteggiamento la nostra piena opposizione alla linea di politica economica seguita dal Governo nell'anno 1998, che è alla nostra considerazione (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia e di alleanza nazionale*).

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

PIETRO ARMANI. Signor Presidente, ho già fatto un'ampia esposizione in Commissione bilancio ma, visto che i banchi non hanno sentito la mia esposizione, ripeterò nel modo più chiaro ai banchi le mie argomentazioni. Successivamente il collega Proietti approfondirà la gestione del bilancio e si concentrerà sull'andamento dei residui, in particolare sul rilievo della Corte dei conti che, fra l'altro, è stato messo in risalto dal relatore Di Rosa in rapporto ai residui attivi relativamente ai quali si pone un problema di valutazione del grado di esigibilità. Essendo stata da poco approvata dalla maggioranza la cartolarizzazione dei crediti INPS ed avendo appreso la difficoltà di riscossione di tali crediti (l'INPS riesce ad incassare, su 50 mila miliardi, circa 3 mila miliardi all'anno), il fatto che dal bilancio dello Stato emerga che una componente non irrilevante — 24.822 miliardi — sia riferita alla valutazione del grado di esigibilità dei residui pone un problema piuttosto grave. Non vorrei che, avendo erogato la garanzia dello Stato per la cartolarizzazione dei crediti INPS — la cui difficoltà di riscossione abbiamo appena richiamato — vi fosse in futuro il tentativo di cartolarizzare i crediti fiscali dello Stato, ben sapendo che per una loro componente non irrilevante vi sono difficoltà di esazione perché alla base vi è la questione dei debitori dello Stato che sono spesso insolventi, falliscono, spariscono e così via.

Sono certo che il collega Proietti approfondirà questo tema nel suo intervento

sulla gestione del bilancio, mentre io mi concentrerò in particolare sul conto del patrimonio e farò qualche accenno al bilancio di assestamento; anzi, comincerò proprio da quest'ultimo.

Ciò che impressiona di più è la crescita degli incassi, quindi del gettito di diverse imposte; in particolare, è stato rilevato l'aumento del gettito derivante dal lotto e dalle lotterie. Sappiamo che questo settore ha avuto un grandissimo incremento negli ultimi mesi, anche in relazione all'enalotto e a tutte le altre forme di competizione « giocoliera » che si sono sviluppate e dalle quali lo Stato ha incassato diverse migliaia di miliardi. A parte questo aspetto, che certamente non può essere considerato strutturale, perché si sa bene che alcune forme di lotto e lotterie, come il totocalcio, negli anni scorsi hanno subito una crisi mentre oggi avanzano altre forme, come l'enalotto, e quindi vi è una certa discontinuità, come dicevo, ciò che impressiona di più è la crescita dei gettiti relativi all'imposizione diretta e all'IVA.

Per quanto riguarda l'imposizione diretta, nel 1999 si incassano le imposte che sono riferite alla base imponibile formata nell'anno precedente, quindi nel 1998. È abbastanza strano che, essendo il 1998 e la prima metà del 1999 un periodo di crescita economica molto bassa, vi sia stato un forte incremento del gettito delle imposte dirette.

Occorre, quindi, affrontare — nonostante i problemi che non consentono di dare una valutazione definitiva al fenomeno: mi riferisco, ad esempio, alla rateizzazione dei pagamenti — la questione e domandarsi per quale ragione si sia determinata una crescita dei gettiti tributari delle imposte dirette in un contesto di così modesta crescita del PIL nel 1998 e nel 1999 nel complesso e, in particolare, nel primo semestre.

Vediamo, ad esempio, quale è stato l'effetto dell'IRAP. Questa imposta è stata introdotta a fronte di una valutazione di gettito, che, peraltro, sembra non essere stata rispettata, ed ha assorbito tributi che erano deducibili (contributi sanitari, imposte sulla salute, ILOR, ICIAP, eccetera)

laddove, invece, l'IRAP non è deducibile. Indipendentemente dal gettito dell'IRAP — che è ancora un oggetto misterioso: non è conosciuto da nessuno, nemmeno (almeno così dice) dal ministro delle finanze — occorre fare una constatazione di base: essendo stati trasformati i tributi deducibili in un tributo unico ed indeducibile dalla base imponibile dell'IRPEF e dell'IRPEG, si è aumentata artificiosamente la base imponibile e si è determinato, quindi, un maggior gettito.

Certamente, non possiamo attribuire un tale fenomeno alla lotta all'evasione; siamo uomini di mondo e sappiamo perfettamente che la lotta all'evasione, qualora sia stata fatta effettivamente in modo efficace — al riguardo, infatti, ho molti dubbi — ha effetti nel medio-lungo periodo. L'aumento del gettito dell'imposizione diretta, quindi, non può che derivare dal fenomeno che ho descritto; si tratta di un fenomeno puramente tecnico: tributi che, precedentemente, vigevano ed erano deducibili dalla base imponibile, sono stati aboliti ed assorbiti da un tributo indeducibile; questo fatto ha aumentato la base imponibile in modo artificiale e surrettizio. Non si può, dunque, cantare vittoria per l'aumento del gettito dell'imposizione diretta, visto che essa ha tali origini. Il fatto che poi, nel 1999 o nel 2000, venga restituita una quota di tassazione sotto forma di maggiori sgravi o di riduzione dell'aliquota del secondo scaglione dell'IRPEF dal 27 al 26 per cento o di aumento della detrazione per la prima casa, non è detto che possa essere considerato una riduzione della pressione fiscale.

La matematica non è un'opinione: se aumenta il gettito nel 1999 in misura superiore all'aumento del PIL, evidentemente vuol dire che è aumentata la pressione fiscale. Se l'aumento della pressione fiscale — dovuto alla crescita del gettito dell'imposizione diretta — discende dalla creazione di base imponibile artificiale, la conseguenza nell'anno successivo — quello in cui vengono concessi gli sgravi — è semplicemente quella di restituire, in parte, la tassazione. L'aumento del gettito

dell'imposizione diretta da IRPEF ed IRPEG, secondo i dati forniti dal Ministero delle finanze fino ad agosto 1999, è di oltre 23 mila miliardi; quindi, se si restituiscono circa 10 mila miliardi nell'anno successivo, vuol dire che la restituzione è avvenuta solo in parte e non si elimina il fenomeno di fondo, ovvero l'indeducibilità dell'IRAP dalla base imponibile IRPEF ed IRPEG. È questa, infatti, la vera ragione per la quale è aumentata la pressione fiscale.

Signor Presidente, la pressione fiscale si è spalmata in modo diverso tra le categorie produttive! Infatti, se le spettabili ditte FIAT e Pirelli, se l'ENEL e l'ENI hanno ricevuto sgravi perché sono maggiormente capitalizzate e l'incidenza del costo del lavoro sul complesso del fatturato è più bassa; se il loro indebitamento è inferiore rispetto a quello delle piccole imprese, evidentemente queste ultime, le libere professioni ed il lavoro autonomo hanno subito un forte aumento dell'onere tributario! Una seconda ragione di crescita del gettito è dovuta all'IVA: ovviamente, quella sugli scambi interni, perché il gettito dell'IVA derivante dagli scambi con l'estero — importazioni di prodotti e loro trasformazione e vendita all'estero — sappiamo, dalla bilancia commerciale, non essere particolarmente brillante. Infatti, la perdita di competitività dei nostri prodotti — dovuta al fatto che la lira non può più svalutarsi in quanto collegata alla moneta unica europea e che i nostri costi di produzione sono più alti rispetto a quelli di altri paesi — è stata denunciata anche dall'avvocato Agnelli, il quale ha dichiarato che il nostro sistema industriale sta perdendo l'1 per cento annuo di competitività sui mercati esteri. Pertanto, la crescita del gettito dovuta all'IVA non è imputabile agli scambi internazionali.

Tuttavia, anche per quanto riguarda l'IVA sul mercato interno devono essere fatti conti, che il Ministero delle finanze, in genere, non fa mai, sui costi e sui benefici di tale gettito. Conti di tal genere dovrebbero essere fatti anche per quanto riguarda l'imposta di successione, che dà un gettito pari a circa 1.300 miliardi di

lire annue, ma i cui costi di riscossione, dovuti all'accertamento e al contenzioso, ammontano sostanzialmente quasi alla stessa cifra. Non a caso il Polo, e in particolare forza Italia, ha condotto una battaglia per l'abolizione dell'imposta di successione che non ha raggiunto i risultati sperati, anche se siamo riusciti a mettere un dito nell'occhio alla maggioranza, cosa che mi rende particolarmente felice.

Come dicevo, deve essere fatta un'analisi dei costi e dei benefici della crescita del gettito dell'IVA. Ebbene, tale gettito cresce perché, ormai da molti anni, è in atto una trasformazione del sistema distributivo italiano. Abbiamo registrato, infatti, la chiusura di molti esercizi commerciali tradizionali con una notevole espansione della grande distribuzione. Questo ha avuto, indubbiamente, un notevole riflesso sull'emersione di gettito potenziale dell'IVA (la grande distribuzione deve pagare interamente l'IVA sulle sue transazioni). Ricordo alcuni dei grandi gruppi quali la Coop Italia, la GS, Carrefour, Auchan, Promodes, e così via, i quali, in modo particolare i francesi, stanno egemonizzando la grande distribuzione italiana con effetti ancora da valutare, specialmente sui prodotti alimentari italiani. Non dimentichiamo che la grande distribuzione spagnola è in mano ai francesi e non è affatto detto che l'agricoltura spagnola sia incentivata da tale egemonia: la stessa cosa sta sostanzialmente avvenendo in Italia e gli effetti li potremo valutare solo lasciando passare del tempo.

La chiusura dei piccoli negozi a fronte dello sviluppo della grande distribuzione, se è causa di maggiore gettito dell'IVA, è altresì causa di perdita di posti di lavoro nel commercio tradizionale. Non c'è dubbio, infatti, che la grande distribuzione abbia un tasso di occupazione decisamente inferiore rispetto alla miriade di piccoli negozi che chiudono, soprattutto dei centri storici delle grandi città.

Quindi, per quanto riguarda il bilancio di assestamento, che precede la discussione della legge finanziaria per il 2000, il cui esame inizierà alla Camera verso la

metà di novembre, dobbiamo essere cauti nella valutazione del gettito dell'IVA. Andiamoci dunque piano con il discorso relativo alla crescita del gettito dell'IVA, perché prima dobbiamo fare un'analisi dei costi e dei benefici e non è affatto detto che questi ultimi siano superiori ai primi.

Fatta questa considerazione per quanto riguarda il bilancio di assestamento, vorrei ora approfondire il problema del conto generale del patrimonio. Come hanno ben detto sia il relatore Di Rosa che il carissimo collega Possa, il conto generale del patrimonio è per la seconda volta al nostro esame e dunque possiamo fare, per la prima volta, un confronto tra il conto del patrimonio relativo al 1997 e quello relativo al 1998. Ebbene, il confronto non è affatto esaltante. Non lo è perché nonostante la battaglia condotta (e che io personalmente ho fatto l'anno scorso) per inserire nella legge 3 novembre 1998, n. 385, anche l'approvazione formale del conto del patrimonio, non è cambiato molto rispetto all'anno scorso, e debbo dire, con molta onestà, che il relatore Di Rosa l'ha messo in risalto. Siamo in ritardo rispetto all'attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 94 del 1997, in particolare di quella relativa alla riforma del rendiconto; analogo ritardo concerne la graduale fuoriuscita dalla tesoreria unica, che era un altro degli impegni previsti nella legge n. 94 del 1997.

PRESIDENTE. Onorevole Armani, la prego di concludere.

PIETRO ARMANI. Ho quasi finito, Presidente, anche perché i banchi, tutto sommato...

PRESIDENTE. Anche perché ha esaurito il suo tempo!

PIETRO ARMANI. Ma anche perché i banchi, diciamo così, possono leggere quanto ho detto in Commissione!

Come stavo dicendo, in ordine al conto generale del patrimonio il relatore Di

Rosa ha sollevato un problema che vorrei richiamare. Mentre noi approviamo il preventivo...

PRESIDENTE. Onorevole Armani, la prego di concludere perché il tempo a sua disposizione è già terminato.

PIETRO ARMANI. Presidente, siamo tra pochi intimi!

PRESIDENTE. Siamo tra pochi intimi ma il regolamento non è condizionato dalla presenza dei deputati in aula!

PIETRO ARMANI. Per carità, lei deve difendere il regolamento! Mi faccia concludere questo concetto perché riprende una questione che ha sollevato il relatore Di Rosa con grande autorevolezza, e io vorrei rafforzare la sua considerazione.

Noi approviamo il preventivo del bilancio, e poi il rendiconto del bilancio ma approviamo un conto del patrimonio senza avere un suo preventivo. A tale riguardo c'è da fare una riflessione e spero che anche la maggioranza voglia dare un indirizzo al Governo perché si arrivi a presentare un preventivo patrimoniale.

I problemi del conto del patrimonio sono molto complessi.

PRESIDENTE. Onorevole Armani, adesso la prego veramente di concludere perché non può continuare.

PIETRO ARMANI. Stavo dicendo che i problemi sono molto complessi perché non vi sono gli inventari, come ha detto benissimo il collega Possa; non vi sono gli ammortamenti, non ci si rende conto di quelli che sono i valori patrimoniali sia dei beni mobili che dei beni immobili.

PRESIDENTE. Onorevole Armani, la capisco ma lei non può approfittare della Presidenza in questo modo! Per piacere, concluda.

PIETRO ARMANI. Ho concluso, Presidente!

PRESIDENTE. Mi scusi, onorevole Armani, ma non è pensabile che il regolamento possa essere violato in una maniera così palese! C'è un problema di rispetto del regolamento che è anche un problema di rispetto di se stessi!

PIETRO ARMANI. Va bene.

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

LIVIO PROIETTI. Signor Presidente, cercherò di mantenere il mio intervento entro il tempo che mi è concesso, anche se in effetti la discussione congiunta di due strumenti di bilancio, quali il rendiconto generale e l'assestamento del bilancio, fa sì che i tempi siano necessariamente compressi. C'è la prassi di unire la discussione di questi due strumenti anche se, in realtà, si tratta di due argomenti estremamente diversi.

In ogni caso partirò dalla valutazione del rendiconto generale non solo in termini di risultanze meramente contabili ma anche in termini di risultanze di politica economica, anche perché sulle risultanze contabili si sono soffermati con grande puntualità il relatore Di Rosa e in particolar modo il collega Possa.

Sulle questioni di politica economica è molto autorevolmente intervenuto il collega Armani e vorrei completare il suo ragionamento.

Il documento di bilancio e il rendiconto illustrano i risultati della gestione del 1998, anno in cui la nostra economia ha registrato un andamento sicuramente depressivo: i dati finali dell'incremento del prodotto interno lordo, che è ormai universalmente accettato quale parametro dell'andamento generale dell'economia di un paese, hanno dimostrato un risultato di gran lunga inferiore a quello preventivato e nel corso dell'anno la discesa in termini percentuali dell'incremento del prodotto interno lordo è stata addirittura fuori controllo. Come ricordavo nel mio precedente intervento, quasi sul finire del 1998, le previsioni del nostro ministro dell'economia dell'epoca, il Presidente