

**V COMMISSIONE PERMANENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)**

**V COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

1.

SEDUTA CONGIUNTA DI GIOVEDÌ 6 OTTOBRE 1988

*(Ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera
e dell'articolo 125-bis del Regolamento del Senato della Repubblica)*

**AUDIZIONE DEL MINISTRO DEL TESORO, ONOREVOLE GIULIANO AMATO, DEL
MINISTRO DELLE FINANZE, ONOREVOLE EMILIO COLOMBO, E DEI RAPPRE-
SENTANTI DELLA CORTE DEI CONTI SUI CRITERI DI IMPOSTAZIONE DEI
BILANCI DI PREVISIONE A LEGISLAZIONE VIGENTE**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI NINO CRISTOFORI**

INDI

**DEL VICEPRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI GEROLAMO PELLICANÒ**

INDICE

	PAG.		PAG.
Audizione del ministro del tesoro, onorevole Giuliano Amato, e del ministro delle fi- nanze, onorevole Emilio Colombo:		Audizione dei rappresentanti della Corte dei conti:	
Cristofori Nino, <i>Presidente</i>	3, 4, 12 20, 27, 31	Cristofori Nino, <i>Presidente</i>	31, 42
Pellicanò Gerolamo, <i>Presidente</i>	27	Battini Francesco, <i>Consigliere della Corte dei conti</i>	36, 41
Amato Giuliano, <i>Ministro del tesoro</i>	4, 16 17, 20, 23, 27, 28, 29, 30	Bollini Rodolfo Pietro	39
Castagnola Luigi	24	Bonadonna Riccardo, <i>Consigliere della Corte dei conti</i>	35, 40
Colombo Emilio, <i>Ministro delle finanze</i>	12, 16 17, 19	Carbone Giuseppe, <i>Presidente della Corte dei conti</i>	31, 39, 40, 42
Garavini Andrea Sergio	28, 29	Falcucci Mario, <i>Consigliere della Corte dei conti</i>	41
Gunnella Aristide	27	Garavini Andrea Sergio	37
Ferrari Aggradi Mario	19, 24	Gunnella Aristide	38, 40
Macciotta Giorgio	3, 4, 22, 23, 24, 30	Macciotta Giorgio	37
Nonne Giovanni, <i>Relatore</i>	26	Nonne Giovanni, <i>Relatore</i>	39

La seduta comincia alle 8,30.

Audizione del ministro del tesoro, onorevole Giuliano Amato, e del ministro delle finanze, onorevole Emilio Colombo.

PRESIDENTE. Comunico che da parte del gruppo federalista europeo è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso per la seduta odierna, ai sensi dell'articolo 65 del regolamento. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Dichiaro aperta la seduta congiunta.

L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati e dell'articolo 125-bis del Regolamento del Senato, del ministro del tesoro, del ministro delle finanze e dei rappresentanti della Corte dei conti, sui criteri di impostazione dei bilanci di previsione a legislazione vigente.

Diamo inizio all'attività conoscitiva preliminare all'esame di bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1989, con gli interventi del ministro del tesoro, onorevole Giuliano Amato, e del ministro delle finanze, onorevole Emilio Colombo.

Intendo rivolgere un saluto particolare ai colleghi del Senato ed al presidente della Commissione bilancio del Senato, onorevole Andreatta, oggi assente per motivi di salute.

Ricordo ai colleghi che, subito dopo le relazioni dei due ministri, essi potranno porre domande e formulare richieste di chiarimenti. Mi rendo conto delle difficoltà derivanti dalla circostanza oggettiva che non ci ha consentito di prendere vi-

sione dell'intero complesso degli stampati riguardanti la materia oggetto del nostro esame. Tuttavia, dato il limitato tempo a disposizione, e considerata l'incertezza sull'entrata in vigore delle modifiche regolamentari, ancora sottoposte all'esame del Parlamento, ritengo sia utile avviare le audizioni previste nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1989.

Del resto, alla carenza di informazione potrà rispondere il ministro del tesoro che sarà sempre presente nel corso dell'esame dei documenti contabili. Avverto, comunque, i colleghi che il testo dei provvedimenti connessi alla legge finanziaria sarà disponibile lunedì prossimo.

GIORGIO MACCIOTTA. Vorrei richiamare l'attenzione sulla condizione di difficoltà in cui siamo costretti ad operare a causa dell'incompletezza della documentazione. Non sono ancora disponibili, per esempio, parti fondamentali della relazione previsionale e programmatica, nonché le tabelle relative alle entrate del Ministero del tesoro. L'esame dei documenti contabili non può certo iniziare se non si creano le condizioni per garantire la completa disponibilità dei documenti. Tale esigenza si avverte in particolare quest'anno, in seguito alla riforma della procedura di esame del bilancio a legislazione vigente che assume un'importanza assai rilevante.

PRESIDENTE. Onorevole Macciotta, prendo atto nelle sue dichiarazioni, ma le ricordo che il Regolamento della Camera dei deputati prevede l'obbligo di procedere a talune audizioni nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del bilancio.

GIORGIO MACCIOTTA. Sì, ma a partire dal momento in cui tutta la documentazione relativa è disponibile!

PRESIDENTE. Nel nostro Regolamento non è prevista la possibilità di rinviare le audizioni in attesa della completa disponibilità della documentazione.

GIORGIO MACCIOTTA. Lo so bene.

PRESIDENTE. In ogni caso, ripeto che la documentazione completa sarà disponibile a partire da lunedì prossimo.

Invito il ministro Amato a svolgere la sua relazione.

GIULIANO AMATO, *Ministro del tesoro*. Innanzitutto intendo scusarmi con i colleghi deputati perché l'intervento che mi accingo a svolgere riprenderà numerosi temi (nonché le stesse cifre e gli stessi dati esposti in quell'occasione) trattati nel corso della seduta pomeridiana che la Camera dei deputati ha tenuto lo scorso lunedì. È mia intenzione, comunque, esaminare oggi in modo più approfondito gli aspetti problematici connessi ai dati numerici.

La manovra di bilancio per il 1989 è stata impostata sui criteri indicati dal documento economico-finanziario approvato dal Parlamento nel luglio scorso ed è stata articolata in conformità alle previsioni della nuova disciplina legislativa in materia di contabilità. In tale manovra sono, tuttavia, contenute talune modificazioni dovute in parte ad un fattore positivo ed in altra parte ad uno negativo.

Le prime sono collegate alla previsione dell'aumento del prodotto interno lordo per il 1989 rispetto alle previsioni formulate nel luglio scorso, quando tale incremento era valutato nella misura del 2,5 per cento circa. Oggi, invece, l'aumento del prodotto interno lordo per il 1989 è stimato nella misura del 3 per cento e sussiste la concreta possibilità di superare addirittura talè percentuale.

L'aumento del 3,5 per cento riferito al 1988 produce, dunque, un effetto di « trascinamento », sempre che non si verifi-

chino anomali cedimenti del ciclo economico che, tuttavia, oggi non è prevedibile. La relazione previsionale e programmatica indica la percentuale del 3 per cento, che rappresenta lo 0,5 in più rispetto alla previsione contenuta nel cosiddetto piano di rientro.

La modifica in senso negativo riguarda, invece, l'andamento del fabbisogno tendenziale rispetto alle previsioni e la composizione di tale fabbisogno. Al riguardo il Governo ha già chiarito che l'aspettativa stimata in 147 mila miliardi, contrapposta ai 121 mila indicati dal documento, si giustificava in relazione al periodo in cui è stata formulata. La modificazione successiva, dunque, non è stata determinata soltanto da misure di incremento delle entrate e di riduzione delle spese, ma anche da una revisione delle stime. La revisione delle stime discende da un miglioramento delle previsioni delle entrate tendenziali e dallo sgonfiamento di alcune previsioni di spesa, in particolare nel settore sanitario, nel periodo che va dal luglio al settembre scorso.

Come ricordavo in Aula lunedì scorso, il Ministero delle finanze, dovendo fornire le previsioni per i documenti finanziari nei primi giorni del mese di luglio e non disponendo dei dati di agosto che permettono un quadro preciso delle entrate relative al 1988, registrava una previsione tendenziale di 268 mila miliardi rispetto ad un tendenziale indicato dal piano di rientro, ammontante a 276 mila miliardi. La risoluzione approvata dalla Camera, come del resto quella del Senato, invitava il Governo a prevedere maggiori entrate per circa 6 mila miliardi allo scopo di raggiungere l'obiettivo di 282 mila miliardi, anche se effettivamente, avendo di fronte una previsione tendenziale pari a 268 mila miliardi, avevamo bisogno di 14 mila miliardi anziché di 6 mila per il raggiungimento di tale obiettivo.

Successivamente, le migliorate previsioni che il dicastero delle finanze ha potuto fornire sulla base dei dati di agosto — che sono i più significativi di cui, in

corso di esercizio, si può disporre per orientarsi sulla chiusura dell'anno — hanno consentito di adeguare il tendenziale a quello del piano di rientro. Di conseguenza, le misure che il ministro delle finanze ha predisposto hanno finito per essere quelle previste dal piano di rientro più quelle necessarie per coprire il « contratto scuola ». Su tale vicenda si è registrato uno slittamento di oggetto, anche se è rimasta immutata la necessità di maggiori entrate. Lo slittamento di oggetto ha riguardato il passaggio di questo — consentitemi il termine — « fante di picche » dalla copertura del « contratto scuola » alla copertura della riduzione delle aliquote IRPEF. Sostanzialmente però il problema è uguale perché è l'esorbitanza, rispetto alle aspettative, della spesa resasi necessaria per il contratto scuola che pesa sul 1989. Il Governo quindi, dovendo provvedere ad attivare immediatamente un contratto così faticosamente concluso, la cui utilità era in larga parte connessa alla sua operatività, ha caricato a copertura del contratto stesso maggiori entrate (che erano tali, ma si riferivano alla manovra effettuata tra i mesi di maggio e luglio sul contratto della scuola), lasciando nella sostanza scoperto il provvedimento sull'IRPEF. Sottolineo nella sostanza perché sarebbe grottesco se in questa sede difendessi la correttezza della copertura con la quale il disegno di legge è arrivato all'esame del Parlamento, dal momento che si è provveduto con la postazione che la legge finanziaria destinava alla fiscalizzazione. Un espediente questo, in verità opinabile, che è stato già usato in passato poiché permette una copertura formale — che si sa non essere quella effettiva — al solo scopo di presentare il disegno di legge, nell'aspettativa che i documenti finanziari dell'anno successivo restituiscano alla fiscalizzazione il proprio stanziamento e contemporaneamente trovino una copertura oltre che formalmente, anche sostanzialmente corretta per il provvedimento appropriatosi della fiscalizzazione. Ciò è accaduto, lo ribadisco nuovamente, per il disegno di legge sull'IRPEF che si è

trovato « addosso » il problema delle maggiori entrate per la scuola.

Con il disegno di legge finanziaria si è provveduto alla corretta copertura del provvedimento sull'IRPEF, come del resto si evince dal testo. A questo punto però vi sono anche quelle entrate che consentono di collocarsi al di sopra dei 282 mila miliardi del piano di rientro.

Sul versante della spesa ci siamo trovati con previsioni del settore sanitario « sgonfiate ». Un problema effettivo questo, che desidero sottolineare all'attenzione delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento. Esso è destinato a rappresentare — come lo è stato per il ministro del tesoro — una specie di angoscia, perché il fatto di tentare di avere valutazioni e previsioni il più possibile esatte sugli andamenti di spesa di macrosettori quali sanità e previdenza, i quali si distinguono sia per le dimensioni delle cifre aggregate implicate, sia per la pluralità dei centri di entrata e di spesa coinvolti, può portarci con facilità a riscontrare salti di mille, due mila miliardi (se non di più) nel corso dell'esercizio. Certamente con la riforma dell'INPS, approvata ieri dalla Camera, saremo in condizioni migliori rispetto al passato, anche se ciò non elimina il problema strutturale di questi grandi organismi che hanno tanti « terminali » dai quali dipendono.

A luglio la sanità forniva una previsione che superava per il 1989 i 65 mila miliardi, mentre, nel mese di settembre, questa previsione si è sgonfiata, scendendo a circa 62 mila. L'unica spiegazione ragionevole che siamo stati in grado di dare, per altro fornita all'Aula nel corso della seduta dell'altro giorno, è quella di un diverso andamento della spesa farmaceutica, legato principalmente all'introduzione del *ticket* di fine luglio, oltre che a misure precedenti che hanno cominciato a metà anno a produrre i propri effetti. Ciò si evince anche dalla tabella relativa al Ministero della sanità, in cui la voce farmaceutica, nella parte relativa alle previsioni originarie, registra — con riferimento al mese di luglio — una somma pari a 11 mila miliardi circa per

il 1988 e 13 mila circa per il 1989, mentre poi tali cifre scendono a 10 mila sia per il 1988 sia per il 1989, con una differenza di circa 3 mila miliardi. Ripeto, relativamente a questa tabella è indiscutibile che la spiegazione sia quella da me fornita. Si tratta di tabelle nelle quali occorre guardare con grande attenzione, attesa la possibilità di veder emergere scostamenti da altre parti.

Ciò ha permesso di ridimensionare la parte relativa alla manovra (incremento delle entrate e riduzione delle spese) ad una cifra dell'ordine di 22 mila miliardi circa, che risultano ripartiti abbastanza equamente tra i due versanti.

Vi è poi un altro elemento che emergerà dal documento programmatico pluriennale, ma che desidero segnalare in relazione alla sua importanza futura. Ci siamo trovati in presenza di uno scostamento che non riguarda soltanto l'entità del fabbisogno tendenziale, ma anche la sua composizione. Si registra una crescita della spesa corrente che va al di là delle previsioni del documento votato dal Parlamento. Posto che una parte è rappresentata certamente dal contratto della scuola, che risulta coperto con un incremento ulteriore rispetto all'obiettivo delle entrate, anche su altre voci si evidenzia una crescita. Basterà un raffronto tra le previsioni di cassa del piano di rientro e l'articolazione del fabbisogno (la «tre zampe»), per verificare che i saldi tornano, ma sulle singole voci vi sono scostamenti che premiano la spesa corrente.

Per il 1989 abbiamo «aggiustato» giocando molto, e sono convinto, correttamente, sulla emersione dei residui di stanziamento ai fini del mantenimento dei livelli di cassa. Di qui la constatazione che, mentre relativamente alla competenza, la spesa di investimento risulta, in valori assoluti, inferiore a quella del 1988 (si passa, infatti, da una previsione assestata per il 1988 pari ad 83 mila miliardi a 77 mila), la spesa d'investimento per il 1989 è prevista ai livelli del piano di rientro. Ciò applicando correttamente un indirizzo che il Parlamento ha più volte dato, codificandolo anche nella

nuova legge sulla contabilità, ovverossia di tener conto dei residui di stanziamento. Tutto ciò si è realizzato sia per ragioni di trasparenza e di modulazione della spesa, sia per ragioni di efficacia della stessa.

La necessità di governare il fabbisogno si soddisfa ampiamente assottigliando questa enorme massa spendibile — formata nel corso degli anni — e che, poi, lentamente diventerà fabbisogno grazie alla giacenza nei «cassetti» di autorizzazioni di competenza che, in seguito, si trasformeranno in autorizzazioni di cassa e in spesa concreta molto tempo dopo la deliberazione del Parlamento producendo, tra l'altro, effetti assai diversi da quelli previsti, poiché andranno ad incidere su tre esercizi successivi a quello a cui avevamo pensato.

In questo modo, raggiungeremo nel 1989 un certo equilibrio, perché ci troveremo di fronte a maggiori entrate e ad una cassa per conto capitale che risponde all'obiettivo che ci eravamo posti per il concorso della spesa pubblica agli investimenti del paese ed alla spesa corrente.

Quest'ultima ha, però, una competenza che, sviluppata nel corso degli anni successivi, va molto al di là di quanto il documento aveva disposto.

Esaminando i dati che emergono dalle tabelle di un bilancio pluriennale, ci troveremo di fronte al dilemma se mantenere immutati gli obiettivi aggregati del piano di rientro per il 1991; a quel punto avremmo davanti diverse strade, come, ad esempio, quella di lasciare la spesa corrente con i ritmi e le tendenze odierne e, allora, la restrizione della competenza di conto capitale sarebbe destinata a diventare col tempo anche una restrizione di cassa perché i residui di stanziamento finirebbero con l'uscire dal «cassetto». Avremmo, allora, come cassa d'investimento soltanto una parte corrispondente alla competenza, ci troveremo così nel 1991 con un saldo coerente con i piani di rientro, ma con una composizione fortemente sbilanciata sul piano della spesa corrente. Questo fatto capita sgradevolmente a quasi tutti i paesi debitori verso terzi, allorché cercano di «rientrare».

Per evitare tale risultato è opportuno prevedere misure riduttive, per il 1990-1991, della spesa corrente (rispetto a ciò che si sta profilando oggi), dell'ordine di 20 mila miliardi. Tale risulta la quantificazione del problema — a cui accennavo recentemente in Aula — che ci deriva dalla attuale assenza di « riforme forti » che investano la spesa corrente; mi riferisco alla riforma sanitaria, alla riforma previdenziale ed al riassetto del sistema dei trasporti, con particolare riguardo alla questione delle ferrovie. In assenza di queste riforme ci si sente — come dicevo l'altro giorno — molto « in pericolo » nel fornire le varie cifre. Guardando agli anni futuri, quest'affermazione generica si precisa nel senso che ci si sente di fronte al dilemma se rispettare un obiettivo di rientro — che come tale è un obiettivo di fabbisogno — sacrificando realmente, e non solo in termini di nuova competenza, la spesa di investimento, ovvero, per salvaguardare il livello della spesa previsto per gli anni futuri per l'investimento, raggiungendo, attraverso queste riforme, una significativa riduzione della spesa corrente. Avremo il problema, di fronte a questo dilemma, di dove collocare una riduzione della spesa di parte corrente rispetto alle tendenze (non si tratta di riduzione rispetto ai valori assoluti di oggi) accrescitive per il biennio futuro, di circa 20 mila miliardi. Tale cifra è assai consistente. Se vogliamo raggiungere l'utilità di un documento analitico, come quello che è stato approvato dal Parlamento nel luglio scorso, la via da seguire è quella di costringerci ad una visione non solo aggregata della spesa pubblica, ma anche articolata nei suoi vari settori perché — ripeto — il saldo lo possiamo ottenere — come fa qualsiasi paese in via di sviluppo — in fase di rientro, pagando il personale e rinunciando agli investimenti. Considero, però, possibile evitare questa via per un paese sviluppato come il nostro; per farlo è necessario saper individuare norme e moduli organizzativi per i grandi settori della spesa corrente che riducano gli andamenti accrescitivi di 20 mila miliardi.

Tutto ciò si può verificare chiaramente dall'esame delle tabelle che si profilano per il triennio. Considero tale questione assai complessa anche perché il problema è imminente, andando « a parare » direttamente sul 1990. Sarebbe paradossale se avessimo come unica difesa, dall'esigenza di affrontare tempestivamente la questione, l'aspettativa che i residui di stanziamento possano continuare a restare nel cassetto, che la spesa in conto capitale sia più lenta di quanto noi vogliamo e che, anche per gli anni futuri, potremmo cavarcela tenendo bassa la nuova competenza di conto capitale, continuando ad avere il peculio dei residui di stanziamento.

Con questa premessa risulterà, forse, più facile cogliere il significato, nello stesso tempo positivo e problematico, delle cifre che siamo in grado di presentare quest'anno con un saldo netto da finanziare che definirei buono perché, lavorando molto sulla nuova competenza, presenteremo un saldo netto in valori assoluti inferiore a quello dell'anno passato, con un risparmio pubblico che, conseguentemente, riprende rispetto al netto degli interessi (passando da 9 a 21 mila miliardi) usufruendo, inoltre, di un'annata non particolarmente drammatica per il debito patrimoniale, poiché siamo ricorsi al mercato che si discosta soltanto di 30 mila miliardi dal saldo netto da finanziare. Negli anni successivi, invece, il debito patrimoniale si accrescerà non di poco perché andranno in scadenza i CCT ed altri titoli pluriennali in quantità di gran lunga superiore; per cui questo respiro, che avremo l'anno prossimo sul versante patrimoniale, è destinato a scomparire nel 1990-1991.

Al fabbisogno di 117.350 miliardi concorre anche una previsione non pessimistica sull'andamento degli interessi, certamente più ottimistica di quella che veniva fatta nel mese di luglio. In quel periodo, nel pieno di una tendenza duplice verso l'accorciamento delle scadenze e il rialzo internazionale dei tassi, la maggiore spesa per interessi rispetto alle previsioni iniziali, veniva collocata nel-

l'ordine di 10 mila miliardi. Nel mese di settembre (contando sugli effetti positivi di una legge finanziaria che, in ogni caso, offre la fondata percezione di avere il controllo degli aggregati di spesa e dei loro andamenti e di fronte alla contestuale ripresa dei titoli a medio termine sul mercato) abbiamo corretto la previsione di maggiori spese da 10 mila a 6 mila miliardi in più; prevedendo così un minore incremento dell'ordine di 4 mila miliardi. Se dovessi scrivere una tabella nella quale indicare i fattori necessari per il passaggio dal fabbisogno tendenziale a quello obiettivo, questo sarebbe l'ultimo che prenderei in considerazione. Infatti, è evidente che l'andamento degli interessi risente molto di tutto il resto; una manovra che negli altri ingredienti perdesse la sua linearità ed una spesa che nel suo insieme si dimostrasse non governabile sarebbero le premesse perché una reazione negativa del mercato respingesse verso l'alto la spesa per interessi su un mercato europeo che, già a partire da questi giorni, comincia ad essere fortemente integrato e sul quale, quindi, non abbiamo particolari margini di difesa nei confronti di andamenti dei tassi che fossero vivaci fuori e diventassero ancora più vivaci al nostro interno. Per questo sono molto importanti le misure, piccole e grandi, che potranno consentire di arrivare ai risultati indicati.

La maggior parte del lavoro sul terreno della competenza è stata compiuta — come è evidente — con operazioni che non hanno bisogno di misure o di norme. Rispetto agli andamenti, la competenza è stata ridotta di 27 mila miliardi per l'esercizio, attraverso un insieme di operazioni consistenti prevalentemente in una forte riduzione della quota assegnata per il 1989, a fronte di residui di stanziamento rilevanti. Teniamo conto che, secondo gli ultimi dati forniti dal computer del Ministero del tesoro prima dell'invio della legge finanziaria al Consiglio dei ministri, i residui di stanziamento delle amministrazioni superavano i 13 mila miliardi, il che fa supporre che a fine eser-

cizio ammonteranno, a dir poco, a 15 mila, dal momento che l'accumulo tende a rimanere all'interno delle amministrazioni.

Vi sono, poi, tutte le giacenze di contabilità speciali e così via per cifre di gran lunga superiori ma che, finché non sarà perfezionato — come sto cercando disperatamente di fare — il sistema informativo, non siamo in grado di sapere se rispondano a residui di stanziamento o, invece, a ritardi di pagamenti rispetto ad impegni già presi; dal momento che il sistema informativo indica soltanto l'esistenza di giacenze sui conti speciali ma non sa indicare se vi siano stati atti di impegno o altri equipollenti da parte dei vari soggetti di spesa che hanno titolo ad utilizzare quei conti speciali.

Lavorando molto su questo aspetto, dunque, risulta ridotta la competenza per il 1989. Ciò anche grazie alle nuove iniziative di spesa, che concorrono a costituire la competenza, nella ragionevole aspettativa che, se un'iniziativa legislativa che il Parlamento deve ancora iniziare ad esaminare prevede per il biennio uno stanziamento suddiviso in tre quote, non è pensabile che per il primo anno vi sia una capacità di spesa pari a quella degli anni successivi, visto che alcuni mesi debbono essere utilizzati dal Parlamento ed altri ancora dall'amministrazione. Tutto ciò contando, poi, che per il futuro la spesa si stabilizzi.

Dunque sono stati operati alcuni trasferimenti dal 1989 al 1991 che non costituiscono un'operazione per così dire di puro *maquillage*; infatti, siccome in certi settori la spesa tende comunque a stabilizzarsi, non si può pensare che nel 1991 lo Stato avrà abbandonato l'uno o l'altro settore, almeno per quanto riguarda quelli fondamentali. Vi è, pertanto, una riduzione della competenza disponibile senza, tuttavia, arrecare danno all'effettività dell'intervento anno dopo anno.

Al di là di questo, abbiamo proposto al Parlamento di adottare alcuni significativi cambiamenti di modalità d'intervento: sgradevoli, come sempre accade quando si adottano misure riduttive di

spesa, ma importanti ora come principio e dal punto di vista dell'articolazione tecnica.

L'autonomia impositiva degli enti locali deve essere sbloccata. Come già ho avuto modo di dire pochi giorni fa in Aula, per il Governo non è essenziale che il ventaglio dell'autonomia impositiva, alla fine del lavoro parlamentare, coincida con le previsioni di tributo indicate nel disegno di legge. In questo campo, possiamo dire che la fermezza dell'indirizzo del Governo è sul principio che a partire dal 1989 vi sia un'autonomia impositiva, che sia facoltativa, che sia opzionalmente riferita ad una pluralità di tributi tra i quali l'ente sia messo in condizione di scegliere, ad esempio, A, A più B, A più C; che poi i contenuti dei tributi A, B, C o D possano cambiare rispetto alla previsione del Governo fa parte, per così dire, del lavoro parlamentare su una materia di alta rilevanza istituzionale e di importantissimo significato, com'è questa dell'autonomia impositiva.

In definitiva, non sarebbe da mettere a verbale l'affermazione di un membro del Governo secondo il quale il Governo, partito da quello che molti di noi considerano il tributo principale per l'autonomia impositiva dei comuni, sarebbe stato fermato da «cecchini» appostati sui tetti più diversi prima ancora di arrivare alla riunione del Consiglio dei ministri; questo per una strana vicenda che rende il tributo migliore per gli enti locali un argomento del quale per i membri del Governo è impossibile parlare. In una situazione di questo genere, è parso opportuno presentarsi al Parlamento con un ventaglio di ipotesi che non toccasse quell'argomento e che avrebbe permesso di evitare operazioni di «cecchinaggio», condotte da tutte le parti quando si affrontano argomenti di questo genere.

Importanti sono anche le disposizioni che, sia pure transitoriamente, toccano la finanza delle regioni a statuto speciale. Mi rendo conto che si tratta di un tema che suscita, soprattutto nei colleghi che provengono da quelle regioni, particolare

sensibilità; tuttavia — al di là delle tante giustificazioni che possono sempre essere trovate per sostenere che si devono assolvere funzioni che altri non hanno, che lo Stato ha trasferito compiti senza prevedere i necessari fondi e così via — i dislivelli che attualmente caratterizzano la quota per cittadino che le regioni possono distribuire — dislivelli tra le varie regioni a statuto speciale come anche tra queste globalmente considerate e le regioni a statuto ordinario — vanno assolutamente al di là di quella che è la ragionevole differenza tra autonomie speciali ed autonomia ordinaria. Si tratta, altresì, di un divario del quale giustamente risentono le regioni a statuto ordinario, in relazione all'insieme di funzioni che hanno, e che non siamo assolutamente in condizione di colmare portando queste ultime al livello più alto delle regioni a statuto speciale. Le nostre condizioni finanziarie, infatti, non ci consentono di colmare la differenza esistente «giocando al rialzo» a beneficio di tutti. A ciò si aggiunga che le regioni più povere, cioè la Sardegna e la Sicilia, oltre a disporre di entrate proprie, beneficiano di contribuzioni *ad hoc* che lo Stato, giustamente, per obbligo costituzionale eroga, in forma di contributo di solidarietà, alla regione Sicilia e, per il finanziamento del piano di rinascita (che non è altro che un modo diverso per dire cosa analoga), alla regione Sardegna. Di tutto ciò bisogna tener conto, nella consapevolezza che, veramente, il problema finanziario complessivo ci riguarda tutti.

Devo riconoscere che è stata dimostrata una grande sensibilità da parte dei presidenti delle regioni a statuto speciale nonché degli organismi che essi doverosamente hanno investito del problema (dopo che noi l'avevamo posto loro) nel dare l'assenso al meccanismo transitorio che per il 1989 blocca al 4 per cento l'evoluzione delle loro entrate. Infatti, ci troviamo di fronte a tributi il cui andamento è diverso da una parte all'altra del paese per cui si vengono a determinare delle diseguaglianze, legate all'andamento di questo o quel tributo, che finiscono

per non avere nulla a che vedere con la diseguaglianza tra una regione a statuto speciale ed una a statuto ordinario ma sono determinate, ad esempio, dal fatto che ad Aosta si sia presentato alla dogana un numero di TIR più elevato di quello presentatosi l'anno precedente o di quello che ha passato il confine in Trentino-Alto Adige, determinando a favore della Valle d'Aosta un'entrata maggiore. Mi rendo conto che questa è la logica che permette di diversificare le entrate di Stati sovrani; ma mi pare assai difficile che una diversità fondata sulla specialità di una autonomia possa poi concretizzarsi in differenze molto casuali e legate ad andamenti migliorativi del ciclo economico-produttivo che, in uno Stato sovrano, devono riguardare tutti o non riguardare nessuno. Ovviamente, tra Stati sovrani il discorso sarebbe diverso. Quindi, la questione della tipologia dei tributi, ai quali è affidata la quota di entrate proprie delle regioni a statuto speciale, merita un'attenta riflessione per mantenere ciò che la specialità richiede, ma non per affidarla ad elementi di questo genere.

Tra le prime efficaci misure di riordinamento dei meccanismi di spesa abbiamo incluso quelli riguardanti il sistema dei trasporti locali. Al riguardo ritengo che due siano i principi che dobbiamo cominciare a far valere sul territorio nazionale: in primo luogo, i trasporti in concessione interregionale debbono essere dati soltanto per le percorrenze su cui non è sovvenzionata una linea ferroviaria; in secondo luogo, il contributo « a passeggero » e non a chilometro, per impedire che circolino autobus all'unico scopo di acquisire il contributo dello Stato. È possibile ad una regione (la quale non abbia per scopo quello di moltiplicare le concessioni, pur servendo una pluralità di soggetti, ma di creare servizi efficienti), adottare un *mix* di linee a maggiore o minore traffico in modo da trovare, all'interno di tale *mix*, la compensazione capace di consentire una gestione efficace anche con un contributo « a passeggero ».

È ben evidente qual è il problema sottostante e su di esso credo che il Parlamento potrà dimostrare la propria fermezza di indirizzo; è altrettanto ridicolo che agevolazioni concesse alle popolazioni isolate (ed anche a merci ed attività produttive), per raggiungere il continente debbano estendersi a chiunque abbia occasione di viaggiare verso queste isole.

Il turismo verso la Sardegna è talmente forte (meritatamente forte) che resterebbe tale anche se, partendo da Civitavecchia diretti all'isola, si spendessero più di 5 mila lire per il percorso Civitavecchia-Roma. Si rischia, mantenendo le agevolazioni a questo livello, di creare delle distorsioni fortissime proprio nella gestione delle linee. Mentre lo Stato — devo dirlo con franchezza ed è a tutti noto — sovvenziona le ferrovie statali e la Tirrenia per mantenere a 5-6 mila lire il prezzo del biglietto per la Sardegna, nei momenti di maggior flusso, la regione (avrà, ritengo, le sue buone ragioni) sovvenziona società private che, a tariffe non agevolate, provvedono al trasporto passeggeri. Ciò dimostra che la domanda può aumentare più di quanto si possa temere, rendendo più ragionevoli le tariffe di questo sistema di trasporto.

Per quanto riguarda le ferrovie dello Stato, siamo consapevoli di trovarci di fronte ad un problema delicato che dovrà essere affrontato con grande attenzione sia sotto il profilo giuridico, sia sotto l'aspetto gestionale.

Noi versiamo alle ferrovie contribuzioni con un titolo giuridico molto preciso, perché è l'unico in base al quale la Comunità economica europea ci consente di rilasciarle. Tali contribuzioni vengono erogate per il mantenimento delle linee ferroviarie, per le tariffe sociali, per la cosiddetta normalizzazione dei costi (di circa 800 miliardi di lire), e per una serie di altre voci di questo genere.

Devo confessare che ho colto reazioni all'interno dell'Ente dopo che si è convenuto di modificare il congegno relativo alle tariffe sociali, fissando ad una determinata cifra il contributo dello Stato e definendo in base all'importo fisso così

stabilito, le tariffe praticate dalle ferrovie. Tale modifica dovrebbe portare ad un incremento di entrate a favore dell'Ente, ma in realtà a fronte dell'attuale livello delle tariffe sociali, l'ipotesi che il loro aumento porti ad un corrispondente incremento, non è provata.

Si tratta di un problema serio; proprio per tale ragione mi domando a quale titolo il Governo dovrebbe concedere tali finanziamenti. Una volta destinati all'Ente, come vengono impiegati? Coprono realmente la differenza tra la tariffa sociale e quella ordinaria? In tal caso l'aumento della tariffa sociale dovrebbe avere un certo gettito? Oppure entrano nella normale gestione dell'Ente?

Devo riconoscere che per me ha costituito un campanello di allarme il sentir dire dai sindacati che la riduzione, rispetto alle previsioni, dello stanziamento destinato alla gestione ordinaria delle ferrovie, può portare all'interruzione del pagamento degli stipendi.

Tutto questo non deve accadere, perché sarebbe paradossale « tagliare » lo stipendio ai ferrovieri; tuttavia, ciò segnala l'esigenza di prestare maggiore attenzione alla gestione dell'Ente: ripeto, tale fatto non deve verificarsi, ma dovrebbe soltanto avere luogo un aumento delle tariffe sociali, senza alcun riflesso su elementi gestionali ai quali lo Stato non può contribuire legalmente: se, effettivamente, lo Stato vi contribuisse, non lo farebbe legalmente. Si tratta di un problema sul quale bisognerà porre attenzione, con grande serietà d'impegno. Non trova contestazione il principio che non è particolarmente opportuno arrivare a tariffe sociali dell'ordine dell'83 per cento rispetto alla tariffa ordinaria, poiché è dimostrato concretamente che si possono percorrere in ferrovia circa 100 chilometri con un abbonamento (andata e ritorno per una settimana), di costo inferiore a quello di un normale abbonamento per linee urbane a Roma e, ancor più, in altre città. Tutto ciò crea una discriminazione tra lavoratori, di natura veramente peculiare.

Vi sono disposizioni in materia di personale, in merito alla possibilità di lavorare secondo un *turn over*, che affidano alle amministrazioni sia la responsabilità di coprire i posti a seconda dei bisogni, evitando che rimangano scoperti quelli più qualificati dove si registrano delle carenze pericolose per la funzionalità stessa del servizio, sia la decisione di non ricorrere al *turn over* laddove vi siano, viceversa, eccedenze di personale.

Uno dei capitoli più delicati è rappresentato dalle norme in materia sanitaria e previdenziale: non vi è dubbio che su tale materia noi ci presentiamo al Parlamento con i prodromi di ciò che dovrebbe essere fatto e non con quello che avremmo dovuto realizzare. D'altra parte, quanto dovrebbe essere attuato rientra nell'ambito di una riforma ponderosa che non potremmo chiedere seriamente al Parlamento di approvare nei mesi di durata della sessione di bilancio. Questa è una carenza che non imputo alla nostra negligenza politica, ma discende da una valutazione politicamente giusta ed anche rispettosa dei tempi di lavoro parlamentari.

Tuttavia non appena approvato il disegno di legge finanziaria ed i provvedimenti ad essa connessi, il tempo successivo dovrà essere dedicato all'esame e all'approvazione di testi relativi alla sanità, alla previdenza ed ad un più vasto riordinamento del sistema dei trasporti. Insisto, in proposito, perché tali settori costituiscono i grandi aggregati di spesa nei quali si sviluppa maggiormente il rischio per la finanza pubblica. Non mi trattengo ulteriormente in merito, perché solo la riorganizzazione che è necessaria può costituire una soluzione.

Quanto al problema dei residui, deve esser chiaro a tutti che esso non investe soltanto le amministrazioni centrali, ma caratterizza anche la gestione degli enti locali. Pertanto, la proposta di disciplinare gli investimenti compiuti dagli enti locali va valutata negli stessi termini in cui è stato espresso il progetto di regolamentazione degli investimenti compiuti dalle amministrazioni centrali.

Ci troviamo di fronte ad una situazione che vede, da un lato, la Cassa depositi e prestiti, con relativo *plafond* generale, e dall'altro una serie di leggi speciali predisposte per la realizzazione di taluni obiettivi da considerarsi senz'altro prioritari. Infatti, a prescindere da taluni emendamenti « corsari » presentati nel corso della discussione sulla legge finanziaria, il Parlamento destina determinati fondi a favore degli enti locali sulla base di una valutazione di priorità. Tali obiettivi prioritari, in taluni casi sono comuni all'amministrazione centrale ed agli enti locali; in taluni altri riguardano esclusivamente questi ultimi. Rispetto alle leggi speciali, risultano attualmente non utilizzati 15 mila miliardi. Se si considera che la previsione stabilita indica che il *plafond* generale della Cassa depositi e prestiti non deve superare 6 mila miliardi, si riesce a disporre di un consistente volano di spesa per gli investimenti locali.

Dagli enti locali mi sono pervenute indicazioni a procedere in modo diverso, cioè ad intervenire nel senso di bloccare i fondi delle leggi speciali e di « liberare » quelli contenuti nel *plafond*. Al riguardo ho avuto modo di precisare che l'interlocutore legittimato a fornire una precisa risposta al quesito è il Parlamento il quale, quando destina fondi a finalità specifiche, presume di indirizzarli verso gli obiettivi che rivestano maggiore rilevanza. La richiesta degli enti locali, insomma, sembra sottendere un ragionamento del tipo: « Le scelte del Parlamento possiamo metterle da parte; lasciateci la libertà di spendere senza limiti per le finalità che ciascuno di noi individua liberamente ».

Ritengo che non sia certo questa la scelta migliore in tema di organizzazione della spesa e degli investimenti degli enti locali, a meno che non si voglia considerare che le leggi approvate negli ultimi anni abbiano sortito effetti « alla rovescia ». Ciò non è avvenuto. Infatti, le leggi speciali dettate in materia di investimenti degli enti locali sono sempre

state generalmente caratterizzate da uno spiccato senso di razionalità in relazione all'individuazione delle finalità da perseguire.

PRESIDENTE. Al fine di consentire ai deputati di partecipare all'inizio della seduta in Assemblea per le comunicazioni del Presidente della Camera dei deputati sul risultato del *referendum* in Cile, sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 9,40, è ripresa alle 10.

PRESIDENTE. Avverto la Commissione che il ministro delle finanze, onorevole Emilio Colombo, si limiterà nella seduta odierna a svolgere la relazione di sua competenza, dovendo adempiere ad inderogabili impegni del suo ufficio. Gli onorevoli colleghi avranno, comunque, la possibilità di rivolgere domande al ministro in una prossima seduta.

EMILIO COLOMBO, *Ministro delle finanze*. Le riflessioni che mi accingo a svolgere sono sintetizzate in una memoria, che consegnerò alla Commissione al termine del mio intervento, perché l'elencazione di cifre svolta oralmente potrebbe non essere agevole da seguire.

Alla determinazione della cifra di 282 mila miliardi di entrate si è pervenuti sulla base di una serie di criteri che cercherò di esporre alla Commissione.

Il punto di partenza è costituito dalle entrate tributarie a legislazione vigente, computabili nella cifra di 277.600 miliardi, rispetto ai 256.008 miliardi stimati dalle previsioni assestate per il 1988. Si tratta, dunque, di un aumento di 21.592 miliardi, pari all'8,43 per cento.

Desidero chiarire che, quando si assumo come punto di riferimento le previsioni assestate, ci si riferisce alla prima tra le manovre realizzate nel 1988 ai fini della riduzione di 7 mila miliardi, ed ai provvedimenti fiscali che l'accompagnarono, e non invece ai provvedimenti che hanno fissato l'aumento dell'aliquota IVA dal 18 al 19 per cento e l'aumento dell'imposta di fabbricazione su alcuni pro-

dotti minerali. Tale precisazione è fondamentale per comprendere meglio i dati relativi all'incremento complessivo tra le previsioni per il 1988 e le « conclusioni » per il 1989. L'aumento è di 21.592 miliardi, pari all'8,43 per cento.

Questo tasso di crescita è più elevato rispetto a quello previsto per il prodotto interno lordo, pari al 7,4 per cento secondo i dati contenuti nella relazione previsionale e programmatica. Ciò significa che si registra una crescita della pressione tributaria, che sale dal 23,98 per cento per il 1988 al 24,19 per cento per il 1989. Su un tasso di crescita così elevato incidono naturalmente vari fattori: oltre ai provvedimenti di cui ho parlato (cui si aggiungono i nuovi, in corso di presentazione davanti alle Camere) si è registrato un progressivo miglioramento della produttività dell'amministrazione, pur in presenza di strumenti inadeguati sia sotto il profilo umano, sia sotto il profilo materiale — che mi hanno spinto a presentare il disegno di legge di riforma dell'amministrazione — nonché alcune disposizioni legislative per la lotta all'evasione ed il contenimento delle aree di elusione, per le quali auspico l'approvazione da parte del Parlamento, al fine di giungere ad un miglioramento nella direzione da me indicata. La valutazione prevista per le entrate tributarie può rapportarsi alle previsioni di crescita del prodotto interno lordo che si collocano al 7,4 per cento per l'anno prossimo, integrate da un coefficiente medio di elasticità che per quest'anno è leggermente superiore all'1 per cento. Non credo, però, che questo possa essere il criterio seguito, altrimenti risulterebbe troppo semplicistico; bisognerebbe, analiticamente, attribuire a tutti i tributi una propria capacità di espansione. Infatti, un solo tributo, l'IRPEF, ha natura progressiva determinata dall'aumento dell'aliquota per scaglioni più elevati di reddito. Il peso di tale tributo diminuisce in tempi di bassa inflazione in cui è meno accentuata la progressività. Con il tasso di inflazione che, da alcuni

anni, si aggira attorno al 5 per cento, il peso dell'IRPEF e la sua progressività registrano un certo calo.

Vi sono poi tributi di un certo peso, proporzionali alla crescita dei redditi e dei consumi, come per esempio l'ILOR, l'IRPEG, l'IVA, l'imposta sostitutiva, l'imposta sulle assicurazioni, l'imposta successoria e, in parte, alcuni tributi nel settore delle tasse quali l'imposta di registro e l'imposta di bollo.

Altri tributi crescono soltanto in relazione alle quantità prodotte o consumate oppure alla massa di soggetti e di atti sottoposti a tassazione. In tale comparto rientrano le tasse automobilistiche, i canoni di abbonamento alla RAI-TV, le tasse sulle concessioni governative, l'intero settore delle imposte sulla produzione, sui consumi e sulle dogane, e, da ultimo, l'imposta sui consumi dei tabacchi. Oggi, quest'ultimo comparto ha un peso maggiore che nel passato e per uno dei cespiti molto importanti (tra l'altro in corso di discussione in sede di armonizzazione della legislazione della Comunità europea) come l'imposta di fabbricazione sugli olii minerali, il consumo che più contribuisce, al flusso di entrata, vale a dire la benzina, è in diminuzione in virtù dell'introduzione di nuove tecnologie che consentono una notevole economia di carburante. Inoltre, va tenuto conto che vi è uno sfasamento dei tempi di produzione del reddito e dei tempi di riscossione delle imposte per una serie di tributi molto importanti come l'IRPEF, l'ILOR, l'IRPEG e l'imposta sostitutiva che in un'alternanza tra un anno e l'altro di forte crescita e di stagnazione del prodotto interno lordo, porterebbe a risultati diametralmente opposti tra la crescita del prodotto interno lordo e la crescita delle entrate.

Premesse queste considerazioni di carattere generale, vorrei esporre i criteri e la metodologia seguita per la valutazione di singoli tributi. In ordine all'IRPEF la valutazione delle previsioni per il 1989 è pari a 97.740 miliardi, al netto della perdita di gettito per il trascinarsi del aumento delle detrazioni disposte con il

decreto-legge 14 marzo 1988, n. 70, convertito nella legge n. 144 del 1988. Tale perdita ammonta a 1.430 miliardi. Vorrei, però, ricordare che questo dato va ricollegato ad altri relativi alla manovra per l'IRPEF e alle detrazioni: mi riferisco sia alle modificazioni della curva, sia alle detrazioni e sia anche all'accettazione, da parte del Governo, della eliminazione automatica del *fiscal drag*. Solo considerando insieme queste tre voci — quest'anno — si potrà valutare complessivamente la rilevanza degli accordi intervenuti con i sindacati.

Per quanto riguarda il flusso delle ritenute da lavoro dipendente, si è tenuto conto di una crescita della base imponibile del 7 per cento, comprensiva sia del previsto aumento medio delle retribuzioni (5 per cento) sia dell'aumento della base imponibile per nuova occupazione in relazione alla crescita reale dell'economia. È stato considerato un tasso di elasticità tributo-reddito dell'1,6; mentre per il settore statale è stato compreso — come è doveroso — anche il maggiore gettito per gli aumenti al personale della scuola valutato in circa 1.400 miliardi.

Il gettito complessivo delle ritenute sulle retribuzioni dovrebbe assicurare nel 1989 un flusso di entrate di 70.660 miliardi, con un aumento dell'11 per cento. Le ritenute sui compensi da lavoro autonomo dovrebbero assicurare una cifra di 7.670 miliardi, con un aumento del 13 per cento. Il saldo di autotassazione è previsto in 5.550 miliardi: un risultato questo, senz'altro inferiore rispetto a quello dell'anno precedente, poiché si scontano gli effetti di alcuni provvedimenti da noi adottati quali l'aumento dell'acconto dal 92 al 95 per cento e quello per la maggiore detrazione del coniuge a carico per i lavoratori autonomi il cui beneficio, per il sistema della tassazione, slitta al 1989. L'acconto è previsto in 11.610 miliardi, in relazione, appunto, alla quota effettiva media realizzata negli anni precedenti ed all'aumento dal 92 al 95 per cento che noi stessi abbiamo deliberato precedentemente.

Vediamo ora la situazione per quanto riguarda l'IRPEG. L'autotassazione dell'anno in corso ha denunciato un sensibile calo rispetto ai risultati dell'anno passato. Ciò è dovuto in parte all'aumento dell'acconto dal 92 al 98 per cento a fine 1987, che si è tradotto in una corrispondente riduzione dell'autotassazione per il 1988, ad una consistente riduzione dei profitti del settore bancario ed alla detrazione dell'imposta pagata sui titoli pubblici. In conseguenza di ciò vi è stato un ridimensionamento della base di riferimento, che, in precedenza, era correlata agli alti profitti ed agli ottimi risultati in termini di imposta degli anni precedenti.

Le previsioni per il 1989 sono fissate in 18.210 miliardi, quindi con una crescita modesta, in questo campo, rispetto alle previsioni del 1988, che riportano dati valutati in precedenza, ma non realizzati nei primi risultati dell'autotassazione.

A fronte di una previsione di 6.100 miliardi per l'autotassazione (parlo del 1988) si sono avuti versamenti per circa 4 mila miliardi, per cui si rileva una differenza considerevole. Nel documento che consegnerò alla Commissione è indicata anche la ripartizione del gettito per articoli (riscossione mediante ruoli, autotassazione ed acconto) ma non ritengo sia opportuno darne lettura in questa sede; i colleghi interessati potranno prendere visione del testo. Per concludere questa parte, mi limito a dire che per la valutazione è stato considerato un aumento medio dei profitti del 10 per cento.

Passiamo ora all'ILOR. Le previsioni dell'ILOR sono cifrate in 19.320 miliardi e registrano, rispetto al 1988, un incremento del 4,9 per cento. Le valutazioni sono effettuate tenendo conto di un possibile contenimento del gettito ILOR-persone giuridiche per l'anno in corso che è correlato, in qualche modo, a ciò che si è verificato per quanto riguarda l'IRPEG, cioè un aumento dei redditi di impresa nel 1988 del 10 per cento ed una crescita dell'8 per cento per le imprese minori.

Anche riguardo a tale imposta il testo prevede una ripartizione per articoli di cui vi risparmio la lettura.

Quanto all'imposta sostitutiva, il gettito per il 1989 è stimato in 21.050 miliardi, con un aumento, rispetto al 1988, del 5,1 per cento.

Con il versamento da parte delle banche del primo acconto di giugno per ritenute sugli interessi è stato possibile avere un'esatta indicazione della base imponibile del 1987. Questa era stata valutata tenendo conto di tassi passivi più elevati di quelli effettivamente corrisposti alla clientela. Il primo acconto di giugno 1988, che era previsto in 7.200 miliardi, ha dato invece meno di 6 mila miliardi. Poiché per l'anno 1987 si valuta che con i versamenti d'acconto siano stati corrisposti mille miliardi in più, poi recuperati con la rata di giugno, la base imponibile del 1987 si riduce da 12 mila ad 11 mila miliardi. È su questa base rettificata che è stato considerato l'aumento del 5 per cento dovuto alla crescita dei tassi d'interesse. Anche per l'imposta sostitutiva vi è la ripartizione per articoli che, in questo caso, è particolarmente interessante in quanto le differenze degli aumenti hanno un carattere estremamente indicativo.

Dopo le considerazioni che ho svolto, la ripartizione delle entrate per i singoli tributi risulta essere la seguente: l'IRPEF nel 1988 era di 89.770 miliardi, nel 1989 sarà di 97.740; la previsione è dunque di un incremento dell'8,9 per cento. L'IRPEG, che era di 18.100 miliardi nel 1988, passa a 18.210 nel 1989, con un incremento, quindi, dello 0,6 per cento. Come ho detto, abbiamo tenuto conto di quello che è stato l'andamento dell'anno 1988, per il quale non potrei dire che tutte le cause siano state perfettamente identificate, salvo alcune evidenti come quella riguardante gli acconti. L'ILOR passa dai 18.410 miliardi del 1988 ai 19.320 del 1989, con un incremento del 4,9 per cento. L'imposta sostitutiva, che era di 19.750 per il 1988, passa a 21.050 miliardi per il 1989, con un incremento del 6,6 per cento. Le altre entrate passano dai 2.320 miliardi del 1988 ai 2.245 del

1989, con un decremento del 3,2 per cento. Eseguendo il raffronto del totale, dunque, per questa parte delle entrate, abbiamo 148.350 miliardi nel 1988 e 158.565 nel 1989.

Passiamo ora, brevemente, al comparto relativo alle tasse ed imposte sugli affari.

Le previsioni di questo gruppo per l'anno 1989 sono di 82.651 miliardi, con un aumento del 10,5 per cento rispetto alle previsioni del 1988. Il tributo più importante, naturalmente, è l'IVA, con un gettito previsto in 59.091, pari al 71,5 per cento del totale di questo gruppo. La crescita di questo tributo è legata a quella dei consumi in valore, ma vi possono essere anche variazioni consistenti rispetto all'andamento di questi in conseguenza di eventuali variazioni dell'IVA sulle importazioni, come avvenne nel 1986. In tale anno, infatti, il valore delle importazioni si ridusse del 12 per cento per effetto del deprezzamento del dollaro e del calo del prezzo del petrolio; conseguentemente, i minori introiti dell'IVA sulle importazioni incisero considerevolmente sulla dinamica complessiva del tributo, che aumentò solo del 3,8 per cento. Nell'anno successivo, invece, si ebbe il recupero, per cui l'imposta registrò un incremento eccezionale pari al 16,6 per cento. Per l'anno prossimo, il 1989, sono stati previsti una crescita di consumi in valore dell'8,5 per cento ed un aumento delle importazioni del 10 per cento sulla base delle valutazioni che vengono fatte in materia. Abbiamo, poi, aggiunto il maggiore gettito di 2.500 miliardi connesso all'aumento di un punto dell'aliquota ordinaria, passata dal 18 al 19 per cento con un decreto-legge emanato dal Governo e reiterato nei giorni scorsi, che mi auguro possa essere sollecitamente convertito in legge dal Parlamento.

I flussi per settore di riscossione sono previsti come segue. Per gli scambi interni: IVA lorda pari a 49.691 miliardi, rimborsi e risorse CEE per 8.900 miliardi, quindi un'IVA netta per 40.791 miliardi. Per le importazioni: IVA lorda pari a 24.800 miliardi, rimborsi e risorse CEE

per 6.500 miliardi, quindi un'IVA netta di 18.300 miliardi. Questi addendi portano a risultati complessivi che ammontano a 74.491 miliardi per l'IVA lorda, a 15.400 miliardi per i rimborsi alla Comunità ed a 59.091 miliardi per l'IVA netta.

Altri tributi di un certo rilievo nel gruppo delle tasse sono le imposte di registro, l'imposta di bollo, le tasse sulle concessioni governative, le tasse automobilistiche, le imposte sulle assicurazioni, i canoni di abbonamento alla RAI-TV e le imposte successorie. Alcune di queste, come le tasse sulle concessioni governative e l'imposta sulle assicurazioni, sono assurde ad un livello di gettito significativo da pochi anni. Ciò è avvenuto, per quanto riguarda la tassa sulle concessioni governative, per effetto dell'introduzione dell'imposta sulle società e per quella sulle assicurazioni con lo sviluppo del settore ed il progressivo aumento dell'aliquota.

Di questi tributi, a legislazione vigente, alcuni sono legati solo all'evoluzione del numero dei soggetti, degli atti e dei beni cui fa riferimento l'imposta. La crescita in questi casi non è molto elevata, come ad esempio, per il numero delle società.

Altri tributi sono in parte legati all'evoluzione monetaria di certe basi imponibili ed in parte legati solo al numero di atti o beni per i quali è riscossa l'imposta. Ciò avviene, ad esempio, per l'imposta di registro che si riscuote in forma di tassa fissa per molti atti, mentre è connessa alla evoluzione monetaria per altri beni, come i terreni e fabbricati.

Per il 1988, compresi i cespiti minori, è previsto un gettito di 21.578 miliardi di lire: per il 1989, tenendo conto della dinamica media degli anni precedenti, è stato stimato un gettito di 23.560 miliardi con un incremento del 9,2 per cento.

Per quanto concerne le imposte sulla produzione, sui consumi e sulle dogane, le entrate per il 1989 sono state previste in 27.834 miliardi di lire con un incremento del 10,5 per cento. Il dato del 1989 sconta le maggiori entrate connesse con aumenti dell'imposta di fabbricazione

sugli olii minerali e di consumo sul gas metano varati a metà del 1988. Si tratta di provvedimenti cui ho già fatto riferimento, ma non ancora ratificati dal Parlamento.

Poco meno del 90 per cento del gettito del gruppo è assicurato dall'imposta di fabbricazione sugli oli minerali. In assenza di variazioni del carico fiscale l'aumento del gettito è connesso all'andamento dei consumi ed, in particolare, su quei prodotti, principalmente la benzina e in secondo luogo il gasolio, che pagano un grosso carico tributario. Il consumo di oli pesanti per uso industriale o per la produzione di energia elettrica è rilevante, ma dà entrate molto modeste, considerato il bassissimo carico tributario in virtù della loro funzione ai fini della produzione.

Come ho già rilevato, i consumi di benzina, da qualche anno, crescono molto poco nonostante il forte aumento del parco macchine e della percorrenza media, in virtù della grande economia di carburante delle nuove macchine che, in molti casi, raggiunge anche il 40 per cento. Poi è stato emanato il cosiddetto decreto-legge Ferri che ha portato ad una riduzione dei consumi.

GIULIANO AMATO, *Ministro del tesoro*.
Una rovinosa riduzione.

EMILIO COLOMBO, *Ministro delle finanze*. Mi sono limitato a ricordare la sua adozione, perché, in questo caso, valuto parzialmente ed unilateralmente gli effetti prodotti sotto il profilo delle entrate fiscali. Non vorrei esaurire (soltanto sottolineando questo aspetto) un giudizio che ritengo sia molto più complesso.

Dicevo, quindi, buona parte dell'aumento previsto è dovuto soprattutto all'aumento del carico fiscale.

Per quanto riguarda le imposte minori del gruppo, le previsioni per il 1989 si cifrano in 3.917 miliardi di lire con un forte aumento, rispetto al 1988, conseguente all'incremento dell'imposta di consumo sul metano, passata da 40 a 77 lire al metro cubo.

Con riferimento all'imposta sul consumo dei tabacchi, le previsioni per il 1989 sono state stimate in 5.810 miliardi di lire con un aumento del 3,75 per cento sul 1988.

Questa variazione sconta una parziale modifica tariffaria, che è seguita, nella prassi corrente, per recuperare la perdita di valore dovuta all'inflazione. Devo però ricordare che questa variazione si è fatta consuetudinariamente ogni anno e dovrebbe provvedervi anche il nostro ministero (infatti l'abbiamo contabilizzata), ripagandoci di una riduzione dell'entrata che deriva da una diminuzione dei consumi. Tutto ciò, nel caso specifico, non mi consente la leggera ironia che mi ero concesso poco fa per quanto riguarda la riduzione del consumo della benzina, perché, tutto sommato, essa comporta un effettivo beneficio per il popolo italiano.

GIULIANO AMATO, *Ministro del tesoro*.
Si dovrebbero ridurre i costi sul fondo sanitario.

EMILIO COLOMBO, *Ministro delle finanze*. Speriamo che porti almeno a questo risultato anche se non in tempi ravvicinati.

Per quanto concerne il lotto, lotterie ed altre attività di gioco, le entrate per il 1989 sono previste in 2.560 miliardi di lire con un aumento di oltre il 26 per cento.

Con l'introduzione delle macchine presso le rivendite di tabacchi per le giocate automatiche del lotto, si registra un forte incremento della partecipazione alle giocate e, quindi, del gettito. Insieme con il ministro del tesoro avevamo previsto una piccolissima entrata derivante dal modesto aumento della schedina.

Passando ad esaminare gli obiettivi e gli strumenti della manovra tributaria, il 30 maggio 1988 il Governo ha presentato il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1988-1992. In tale documento è stato delineato il quadro programmatico con i seguenti in-

dirizzi in materia di entrata: aumento della pressione fiscale rispetto al tendenziale nell'intero periodo 1988-1992 attraverso interventi sia sul gettito delle imposte dirette (0,7 per cento del PIL), sia su quello delle imposte indirette (1,1 per cento); migliore distribuzione del prelievo fra imposte dirette e indirette, con una maggiore accelerazione delle entrate nel settore indiretto tendente ad aumentare il proprio peso fiscale e a finanziare gli sgravi IRPEF.

Il recupero di base imponibile nel settore delle imposte dirette dovrebbe realizzarsi mediante una più puntuale definizione dei criteri di determinazione del reddito, una limitazione di norme agevolatrici e un maggiore impegno nella lotta all'evasione.

Nel settore delle imposte indirette va attuato un adeguamento annuale delle accise al tasso d'inflazione. Il maggiore prelievo però è imputabile essenzialmente all'IVA e riflette sia un recupero di base imponibile, sia un intervento sulla struttura delle aliquote nel quadro dell'armonizzazione che dobbiamo operare come membri della Comunità economica europea.

Restano confermati in questo disegno programmatico la revisione dell'IRPEF per il 1989 e le correzioni al drenaggio fiscale per il triennio successivo. Questo mi sembra rappresenti un primo tassello del programma di riequilibrio attuato dal Governo.

Desidero, a questo punto, fare un commento che non è altro che la ripetizione di quanto ho già detto prima: quando vogliamo valutare complessivamente il significato, anche cifrato, di tale riequilibrio, dobbiamo tener conto delle detrazioni già operate l'anno scorso (1.400 miliardi, naturalmente riportati a questo anno) e dell'intesa complessiva sulla revisione della curva IRPEF. Quest'ultima provocherà i suoi effetti quest'anno e l'anno prossimo, per cui deve essere calcolata sommando le cifre relative a quest'anno e le maggiorazioni dell'anno venturo, considerato il sistema di riscossione delle imposte. Infine, dobbiamo tener

conto del fatto che nei più recenti accordi abbiamo ulteriormente migliorato la revisione: da annuale è divenuta pluriennale attraverso un sistema di riduzioni pluriennali delle detrazioni (sia quelle per il coniuge a carico, sia per le spese di produzione del reddito). Inoltre, bisogna aggiungere, ai fini di una valutazione completa, che è stato acquisito (non è presente nel disegno di legge all'esame del Parlamento in quanto è scaturito da una semi-intesa poi divenuta definitiva) il principio dell'adeguamento automatico della curva IRPEF all'andamento dell'inflazione (che scatta cioè quando l'inflazione supera il due per cento).

Mi rendo conto che questo principio può essere discutibile. Personalmente ho sempre espresso perplessità in merito ai meccanismi automatici che ricordano all'inflazione una serie di adeguamenti, in quanto ho l'impressione che ciò provochi un disinteresse sempre maggiore da parte dei singoli soggetti e delle categorie nei confronti dell'inflazione. Queste, comunque, sono idee del tutto personali e, in ogni caso, la posizione del Governo deve essere sostenuta così com'è stata definita.

Nel contesto di aumento della pressione tributaria dovrà rientrare anche la restituzione dell'autonomia impositiva agli enti locali, soprattutto per quei tributi di cui, a livello locale è maggiore l'accertamento e l'incasso. Su questo punto non esprimo commenti perché aderisco a quanto sostenuto dal ministro del tesoro che ho ascoltato con attenzione e con piacere. Aderisco all'opinione secondo la quale è importante aver fissato il principio e avere deciso insieme che occorre definire una adeguata autonomia impositiva dei comuni, e mi auguro che il Parlamento la condivida. Credo anche che si debba dare ai comuni un « ventaglio » di opportunità entro il quale poter operare delle scelte. Potremo, anche attraverso un'approfondita discussione parlamentare e con l'apporto del Governo, avanzare proposte che abbiano una maggiore adesione da parte dei comuni rispetto a quelle che abbiamo già fatto.

La realizzazione degli indirizzi posti in materia tributaria non può prescindere dalla ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria, che è un passo obbligato per poter procedere ad interventi seri per il miglioramento del nostro sistema fiscale. Ho presentato in merito un progetto di legge scaturito da un lavoro molto faticoso, considerato che abbiamo dovuto conciliare le esigenze delle particolari amministrazioni con l'intelaiatura complessiva dell'organizzazione amministrativa dello Stato. Credo, comunque, che quello di cui parlo debba essere uno dei primi provvedimenti da prendere in considerazione. Non voglio dare giudizi sull'amministrazione, che ha delle professionalità molto rispettabili (ad un certo livello ed anche in periferia), tuttavia il metodo seguito in questi anni per il reclutamento del personale rende necessaria una qualificazione del personale stesso, un suo incremento ed una guida per poter svolgere gli adempimenti necessari.

Quest'anno in particolare la stampa specializzata ha lamentato una carenza di controlli rispetto alle previsioni: lo scorso anno ne erano stati previsti 240 mila; quest'anno 230 mila. Sarei felicissimo di constatare che, alla fine dell'anno in corso, sono stati tutti espletati. In realtà, però, lo stato dell'amministrazione periferica e soprattutto la ristrettezza del numero di coloro che sono abilitati a svolgere i controlli sono tali, da consentire una capacità di intervento molto limitata.

Uno dei provvedimenti varati nel quadro di questi indirizzi programmatici, è quello che porta dal 18 al 19 per cento l'aliquota dell'IVA. Vi è poi l'aumento dell'imposta di fabbricazione su una serie di prodotti petroliferi e l'aumento dell'imposta di consumo sul gas metano usato come combustibile. In ragione di anno sono previste maggiori entrate per 4.043 miliardi di cui 1.513 per i restanti cinque mesi del 1988).

Nella riunione del 5 agosto 1988 il Consiglio dei ministri ha approvato tre disegni di legge: il primo riguarda la revisione delle aliquote e l'aumento di talune detrazioni dell'IRPEF (di cui ho già

parlato). Dovrebbe entrare in vigore il primo gennaio 1989, e porterà ad un alleggerimento delle ritenute fiscali (di cui ho già descritto il significato e l'impatto sul bilancio).

Un secondo provvedimento contiene una nutrita serie di disposizioni tendente ad ampliare l'imponibile mediante la riduzione di talune detrazioni e agevolazioni nonché a contenere l'elusione, riducendo nel contempo l'evasione, mediante interventi tempestivi di accertamento e di controllo sulla base dei suggerimenti e delle proposte avanzate dall'anagrafe tributaria e dal SECIT. Il gettito previsto dovrebbe raggiungere la cifra annua di 2 mila miliardi di lire, però nelle previsioni di questo esercizio è stata indicata la cifra di 800 miliardi di lire perché anche se avessimo la fortuna — ed io ci conto molto — di vedere il provvedimento approvato entro il 31 dicembre di quest'anno, lo stesso non potrebbe andare in esecuzione complessivamente, dal momento che una parte si riferisce all'esercizio 1990 sui redditi del 1989.

Il terzo provvedimento riguarda l'istituzione della tassa di concessione governativa per l'attribuzione del numero di partita IVA, da parte degli uffici provinciali, con una misura pari a lire 100 mila per le persone fisiche e per alcune società iscritte nel registro delle imprese, ma esonerate dal pagamento della tassa sulle concessioni governative, per lire 250 mila per le società non iscritte nel registro delle imprese, per le associazioni tra professionisti e per gli enti che hanno per oggetto esclusivo l'esercizio di attività commerciali ed agricole; le maggiori entrate previste dovrebbero aggirarsi sulla cifra di 800 miliardi di lire.

Nel quadro della manovra è altresì previsto un provvedimento per la semplificazione della contabilità e la determinazione forfettaria del reddito e dell'imposta sul valore aggiunto per talune categorie di contribuenti, la cui definizione ha richiesto un notevole impegno sia sul piano tecnico sia su quello politico. È previsto inoltre un provvedimento riguardante disposizioni per la determinazione

di coefficienti presuntivi di reddito nonché per la presentazione di dichiarazioni sostitutive per gli anni dal 1983 al 1988 da parte dei contribuenti che si sono avvalsi del regime di cui alla legge n. 853 del 17 febbraio 1985, cioè la cosiddetta legge Visentini, prorogata e diventata successivamente Visentini-ter.

Infine è previsto l'adeguamento tariffario per il settore dei tabacchi ed una variazione per alcune aliquote IVA nel quadro della armonizzazione dei tributi nell'ambito CEE; si tratta cioè di un altro provvedimento che non esaurisce complessivamente la materia, poiché dobbiamo accostarci gradualmente alle due prevedibili aliquote, non ancora determinate anche se si può prevedere già la loro collocazione. In materia infatti dobbiamo tenere conto del comportamento degli altri paesi.

Questi ultimi provvedimenti sono in corso di presentazione al Parlamento. Ricordo che le tariffe dei tabacchi riguardano provvedimenti ministeriali, mentre per quanto concerne l'IVA — data la complessità della materia e considerata la decorrenza — il provvedimento in questione sarà presentato secondo le consuetudini normali al momento dato; ad ogni modo dovrebbero entrare in vigore « tutti » il primo gennaio 1989. Si tratta di una affermazione che sarebbe forse di competenza del ministro del tesoro, anche se in materia vi è corresponsabilità. In questo momento, però, parlo dal punto di vista delle entrate e se questo quadro complessivo non trovasse adeguato compimento, per quanto riguarda l'entrata in vigore, dal 1° gennaio...

MARIO FERRARI AGGRADI. Si tratta di provvedimenti di accompagnamento?

EMILIO COLOMBO, *Ministro delle finanze*. Alcuni lo sono, altri no, però sono tutti legati alle entrate: pertanto, il problema è da esaminare nel complesso. Ripeto che qualora tutto il complesso dei provvedimenti, da quelli semplici a quelli più impegnativi, non potesse trovare una definizione è chiaro che il quadro trac-

ciato dal ministro del tesoro verrebbe a disintegrarsi lungo la strada.

Gli ultimi due provvedimenti assicurano un maggior gettito di 10.700 miliardi di lire che si aggiungono alle previsioni cui mi sono riferito poco fa a legislazione costante. Si tratta di provvedimenti che in parte vanno a coprire il vuoto determinato dalla riduzione dell'Irpef e delle detrazioni, ed in parte coprono la riduzione del fabbisogno. Mi permetto, infine, di lasciare presso la segreteria una tabella riepilogativa delle cifre.

Spero che i dati forniti siano utili al Parlamento e mi scuso per avere svolto una relazione sostanzialmente intessuta di cifre: del resto, non potevo non fare quei riferimenti dal momento che si sta esaminando il bilancio dello Stato.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Colombo per aver fornito dati essenziali al fine di comprendere il contenuto della manovra delle entrate.

Passiamo ora alle domande che i colleghi vorranno porre ai ministri del tesoro e delle finanze, i quali risponderanno successivamente sul complesso delle medesime.

Mi permetto di iniziare chiedendo al ministro Amato se può darci alcuni chiarimenti. Circa l'incidenza degli interessi, il ministro ci ha parlato di uno scostamento rispetto alle previsioni.

GIULIANO AMATO, Ministro del tesoro. Rispetto al piano di rientro.

PRESIDENTE. Personalmente, ho capito — ed è su questo che vorrei avere dei chiarimenti — che rispetto alla previsione del documento sugli interessi di 11.250 miliardi di lire, nella manovra che ci è stata illustrata, si prevede una cifra di 16.250 miliardi di lire. Cioè, mentre il ministro Amato ci ha parlato di un miglioramento di 4 mila miliardi di lire (ripeto, ho capito così), dai dati in nostro possesso si rileva un fenomeno opposto.

GIULIANO AMATO, Ministro del tesoro. Mi scusi signor presidente, non mi sono chiare le cifre alle quali si riferisce.

PRESIDENTE. Se ho capito bene ci è stato detto che il piano di rientro si riferiva ad una previsione di maggior costo degli interessi di 10 mila miliardi di lire, mentre in effetti la cifra sarebbe di 6 mila miliardi di lire.

Anche se non ho potuto leggere tutta la relazione che ci è stata fornita, ho rilevato però sui dati della manovra — ricordo a tal proposito una comunicazione alla stampa — che si fa riferimento, per gli interessi, ad una cifra di 16 mila miliardi di lire, il che farebbe dedurre un certo risultato.

GIULIANO AMATO, Ministro del tesoro. Quello che non capisco è il significato della cifra di 16 mila miliardi riferita agli interessi.

PRESIDENTE. Non so se essa sia contenuta nei documenti, ma certamente nel corso della conferenza stampa il ministro ha fatto riferimento ad un maggior costo per interessi di 16 mila miliardi di lire.

GIULIANO AMATO, Ministro del tesoro. Le cose non stanno in questo modo. Tuttavia, mi riservo di intervenire successivamente.

PRESIDENTE. La seconda questione che mi pongo, e che credo si porrà anche il Governo, è relativa al fatto che esistono degli scostamenti il cui significato è stato ampiamente spiegato in modo convincente dal ministro Amato; tali scostamenti incidono su regole ed obiettivi prefissati, poiché tali obiettivi devono essere considerati vincolanti, chiedo al ministro se non ritenga necessario un aggiornamento.

Se si prende in considerazione la questione dei limiti all'aumento della spesa corrente, ricordo che si era fissato un tetto del 4 per cento. Non vi è dubbio alcuno che la regola sia stata superata in una forma che non incide sui saldi, ma solo sulla spesa corrente. Si tratta di un problema molto importante. Ora, però, è

necessario stabilire una regola molto chiara per la disciplina dell'esame degli emendamenti che comportano maggiori oneri. Le chiedo, quindi, signor ministro, se non ritenga opportuno procedere quanto prima a tale revisione: diversamente avremmo di fronte riferimenti obiettivamente diversi.

Un terza questione deriva dall'approvazione della legge n. 362 e, in particolare, della norma di cui al quinto comma del « nuovo » articolo 11, la cui applicazione si prospetta molto problematica.

Vi è stato, infatti, un aumento della spesa corrente che supera di circa 3 mila miliardi l'importo derivato dal miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente (13 mila miliardi), e dall'effetto della manovra esterna alla legge finanziaria (5.400 mila miliardi). Quindi, l'aumento della spesa corrente — come è stato ricordato — è previsto in 22 mila miliardi di lire.

Non ritiene necessario definire bene le norme per la copertura? Condivido il fatto che tale nuova procedura debba essere applicabile alle maggiori spese effettivamente disposte con la legge finanziaria in esame, ma non nei casi nei quali quest'ultima si limita a regolare gli effetti della legislazione vigente; occorre capire qual è la rigorosa delimitazione dell'area di copertura. Vi potrebbero essere tante soluzioni escludendo, ad esempio, dall'esigenza di copertura, i trasferimenti all'INPS o al fondo sanitario. È necessario, però, trovare una soluzione procedurale; perché si tratta di un fatto molto importante che consentirebbe al relatore di svolgere compiutamente il proprio lavoro.

Un altro problema, che ritengo il Governo non possa non condividere, è che la Commissione bilancio ha la necessità di disporre della relazione tecnica su ciascun provvedimento collegato, sia esso relativo all'entrata, sia alla spesa. In questo senso avanza formalmente richiesta.

Un ulteriore problema riguarda l'esame preliminare dal quale emerge la necessità di riportare nei fondi negativi tutti i provvedimenti di maggiore entrata o di risparmio; solo in questo modo i

provvedimenti risulteranno effettivamente collegati, fornendo una base ai saldi che rappresentano l'obiettivo reale della manovra.

Inoltre, chiedo che il Governo si faccia parte diligente in sede di Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari della Camera affinché sia posto immediatamente all'ordine del giorno dell'Assemblea l'esame della nuova disciplina regolamentare in ordine alle procedure di esame ed approvazione dei provvedimenti finanziari. Devo dire, signor ministro, che l'ufficio di presidenza della Commissione bilancio aveva dato mandato al presidente di inviare alla Presidenza della Camera alcune lettere nei mesi di luglio, agosto e settembre scorsi (l'ultima è stata spedita pochi giorni orsono oltre ad un mio colloquio con la Presidente Iotti), con le quali si è posta tale urgente questione. Faccio presente che il ministro, già nel documento programmatico, aveva posto tale questione ritenuta essenziale al fine di poter dare concreta attuazione agli obiettivi indicati. È successo anche che il sottosegretario per il tesoro, onorevole Gitti, aveva manifestato il dubbio se proseguire o meno nell'esame delle modifiche alla legge n. 468 nel caso non vi fosse stata la certezza della modifica regolamentare della sessione di bilancio. In questo senso, ho compiuto un passo informale presso il ministro per i rapporti con il Parlamento. Ritengo, inoltre, opportuno portare a conoscenza del Governo che, se tali modifiche non giungessero in porto — i tempi ormai sono strettissimi, poiché la sessione di bilancio è alle porte —, non saremo in grado di gestire la nuova legge finanziaria. Lo dico con molto senso di responsabilità perché, al di là della vicenda regolamentare in corso, non si immagini di potere risolvere tutti i problemi derivanti, tra l'altro, dai provvedimenti collegati alla legge finanziaria.

Il Governo, quindi, in modo formale dovrebbe, oggi stesso intervenire affinché sia posto immediatamente all'ordine del giorno il problema delle modifiche delle procedure di esame ed approvazione dei disegni di legge finanziaria e di bilancio.

GIORGIO MACCIOTTA. Signor presidente, vorrei partire da dove lei ha concluso. Credo anch'io che se il Governo avesse usato il 10 per cento dell'attenzione che ha utilizzato per questioni che non erano di sua competenza, in materia di riforma del regolamento, per una questione che era di suo interesse ed, entro certi limiti, di sua competenza quale la riforma delle procedure della sessione di bilancio, forse il Parlamento non sarebbe rimasto bloccato (come lo è stato) per due settimane, e forse noi non avremmo dovuto formulare l'osservazione che lei, molto opportunamente ha già posto in rilievo.

Credo anch'io che il Governo, come alcuni gruppi parlamentari hanno già fatto, dovrebbe porre il problema in Conferenza dei capigruppo, nel momento in cui si avvia in uno dei due rami del Parlamento la sessione di bilancio. Quest'ultima, infatti, deve essere regolata in tutti i suoi momenti e in tutti i suoi aspetti dalle nuove norme regolamentari.

Questa Commissione non ha nulla da rimproverarsi perché, come è noto, tutti i gruppi rappresentati, e lo stesso presidente, che è stato garante di questo accordo, hanno presentato una proposta che avrebbe consentito di risolvere pacificamente la gran parte dei problemi che noi, invece, ci troviamo drammaticamente di fronte.

Una seconda questione — collegata alla prima — è stata già posta.

Anch'io ritengo che, se vogliamo dare coerenza alla manovra ed alla riforma già adottata, tutte le proposte rientranti in tale manovra dovranno essere contenute nei fondi globali. Ora non si comprende quale potrebbe essere una procedura parallela; forse lo si potrà capire quando la riforma sarà giunta compiutamente a regime, quando, cioè, la discussione si svolgerà in modo più disteso, da maggio a settembre, allorquando una parte dei provvedimenti collegati potrà già essere approvato prima dell'inizio della sessione di bilancio. Ciò sarà possibile soltanto — ripeto — quando la riforma sarà a regime. Ma sino a quando ciò non sarà avvenuto,

in questo primo anno di gestione (essendo contemporanea la presentazione dei disegni di legge collegati all'inizio della sessione di bilancio) mi sembra del tutto evidente che il saldo complessivo della manovra non possa essere fatto, se non ricorrendo ai fondi globali per ridare coerenza alla legge finanziaria. Quando la proposta sarà andata a regime, evidentemente una parte dei provvedimenti collegati potrà entrare nel bilancio a legislazione vigente, perché potrà essere approvata prima che il nuovo bilancio venga presentato. Di ciò prenderemo atto quando sarà avvenuto, non adesso.

Infine — restando sempre nell'ambito delle questioni procedurali — credo sia indispensabile che il Governo ottemperi all'impegno, previsto nella nuova legge, di allegare ad ogni provvedimento una scheda tecnica dettagliata sulle previsioni di entrata o di spesa. Trovo, infatti, alquanto singolare, per esempio, (e vorrei che il ministro del tesoro ci fornisse, se non immediatamente, almeno in forma di scheda tecnica, ragguagli in proposito) la tabella allegata al disegno di legge sulle misure sanitarie, in cui non si capisce sulla base di quali dati e di quali conoscenze sulla valutazione dei dati del mese di agosto (che dubito persino siano arrivati al ministro della sanità nel momento in cui egli ha formulato tale nuova previsione, giacché mi sembra difficile che il sistema, certamente efficientissimo, di informazione del Ministero della sanità abbia potuto ricevere ai primi di settembre i dati relativi ai consumi di farmaci relativi al mese di agosto, in vigenza del nuovo sistema di *ticket*), si sia potuto arrivare alla nuova ipotesi di fondo sanitario nazionale, partendo dalla rivalutazione dei dati relativi alla spesa farmaceutica. Sono piuttosto curioso — forse per un mio limite personale — di conoscere come e su quali dati si è lavorato per ottenere questo risultato.

Inoltre, credo si nutra un certo interesse a capire come la manovra complessiva che si vuole effettuare in materia di politica tariffaria (con particolare riferimento alle poste, alle ferrovie, alle linee

in concessione ed alla finanza locale) possa essere coerente con la relazione previsionale e programmatica, che da un lato riconosce che una parte della maggiore inflazione nel 1988 deriva dalla manovra tariffaria superiore alla norma di circa un punto e, dall'altro, ipotizza che, per potere restare nell'obiettivo di inflazione media per il 1989, un importante contributo dovrà venire dalla politica tariffaria, che dovrà collocarsi al di sotto del 3 per cento.

In sostanza, vorrei capire come la manovra tariffaria ipotizzata nel documento sia coerente con l'obiettivo generale. Se, infatti, non ho valutato male, alcune ipotesi di tariffe decentrate sugli enti locali implicano aumenti dal 40 per cento in su.

Il ministro Amato ha detto in Assemblea, ripetendolo in questa sede, qualcosa che trovo assolutamente condivisibile e cioè che non sono state presentate, tra i provvedimenti di accompagnamento, le « riforme forti ».

È del tutto assurdo pensare che le « riforme forti », nell'accezione data a tale termine dal ministro Amato, siano approvate da qui al 31 dicembre prossimo. Mi pare che su questo non vi sia dissenso. Il problema, però, è se il Governo abbia varato tali « riforme forti ».

GIULIANO AMATO, *Ministro del tesoro*.
Quella sanitaria, a quanto pare, è qui da un anno.

GIORGIO MACCIOTTA. Allora, si accinge il Governo a chiedere l'urgenza alla maggioranza che lo sostiene, in primo luogo, vincendo le diaboliche resistenze dell'opposizione? Si accinge il Governo a premere sulla maggioranza affinché tali « riforme forti » vadano avanti? La riforma previdenziale è stata varata dal Governo?

Solo questo ci consente di valutare la coerenza delle « riforme deboli », che sono collegate con la legge finanziaria, con le « riforme forti » che saranno approvate da qui a qualche tempo.

Mentre noto che, più negli annunci del ministro del lavoro che nelle decisioni del Governo, esiste una qualche coerenza tra un disegno di « riforma forte » e qualche misura di « riforma debole », non riesco a capire bene i rapporti di coerenza tra la « riforma forte » della sanità e le riforme del Ministero della sanità. Non mi risulta del tutto chiaro quale raccordo vi sia tra di esse, se non nel senso che si punta a smontare il sistema sanitario pubblico, il che a me pare poco convincente.

L'ultima mia domanda riguarda una questione che è stata posta dal ministro del tesoro in termini di denuncia.

Il ministro Amato ha detto che saremo accompagnati, nel 1989, da una congiuntura favorevole per quanto concerne la scadenza del debito patrimoniale. Passeremo, infatti, dagli oltre 53 mila miliardi di lire del 1988 agli oltre 25 mila miliardi di lire del 1989. Dunque, saremo meno assillati dalle emissioni per rinnovi. E quantunque bisognerà tenere conto dell'anomalo incremento dei buoni ordinari del tesoro, tuttavia si sarà meno assillati dai titoli a medio ed a lungo termine.

Però, il ministro stesso ci ha annunciato — come, d'altra parte, risulta dai documenti che sono già al nostro esame — che si avrà, nel biennio 1990-1991, un « picco » di rimborsi del debito patrimoniale davvero impressionante, se lo si collega al prevedibile aumento degli *stock*, compresi gli accorciamenti e, quindi, le duplicazioni e le quadruplicazioni di emissioni che derivano rispettivamente dai titoli semestrali e da quelli trimestrali.

Ordunque, non ritiene il ministro del tesoro che questa sia una delle « riforme forti », giacché si rende necessaria una politica anche in materia di interessi? Quali sono le linee di una tale politica? Si ritiene sufficiente una riforma del mercato secondario, del tipo di quella gestita quest'anno dal ministro del tesoro? Quali altre misure possono agevolare una politica di emissione dei titoli del debito pubblico coerente con l'esigenza, espressa

nel piano di rientro, di comprimere i tassi reali sotto la linea di aumento del prodotto interno lordo reale?

Ritengo che su tale problema non sia irrilevante qualche ulteriore chiarimento, per comprendere meglio il senso della manovra finanziaria, dal momento che la voce « tassi d'interesse » rappresenta la parte dominante (pari circa all'82 per cento) nelle previsioni — ma non posso escludere che aumenti nei consuntivi — del fabbisogno atteso.

MARIO FERRARI AGGRADI. Desidero innanzitutto fare una precisazione.

Giacché sono previste per questa mattina alcune votazioni importanti nell'Assemblea di palazzo Madama, alcuni miei colleghi si sono trattenuti in quella sede; pertanto, in questo mio intervento — che cercherò di mantenere su linee essenziali — esporrò anche il punto di vista di alcuni colleghi senatori, almeno di quelli appartenenti al gruppo democratico cristiano.

Abbiamo aderito con convinzione a questo metodo di lavoro congiunto, che riteniamo utile non soltanto allo scopo di dare un'informativa alle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, bensì anche al fine di chiarire meglio l'impegno ed il lavoro che insieme potremo svolgere nelle nostre rispettive sedi parlamentari. Ho il dovere di esprimere ai due ministri presenti il mio compiacimento per il lavoro da essi svolto, nonché la mia solidarietà per la dura fatica che attende loro e noi.

Di alcuni punti, ritengo si sia tenuto il giusto conto nel documento programmatico dello scorso mese di luglio.

Per quanto riguarda le cifre, quelle attinenti alle valutazioni della congiuntura in via generale, mi sembrano appropriate, sia per quanto concerne i fatti nuovi, sia per quanto riguarda alcuni aspetti non positivi — peraltro qui ricordati — del fabbisogno finanziario. Per quanto attiene alle cifre delle voci di bilancio, desidero esprimere a nome della mia parte politica la preghiera di pre-

stare una particolare attenzione, poiché è molto meglio essere prudenti e severi, piuttosto che cadere in facili valutazioni.

In riferimento all'intervento poco fa svolto dall'onorevole Macciotta, mentre da un lato mi preoccupa — lo dico con tutta franchezza — il ritardo nell'entrata in vigore di alcuni provvedimenti che dovrebbero essere portatori di gettito, dall'altro mi colpisce l'assenza nelle parole del rappresentante del gruppo comunista dello spirito peculiare con il quale si era affrontata la riforma delle norme e procedure finanziarie. La mia critica vuole essere costruttiva: temo che il suo ragionamento manifesti un atteggiamento diverso da quello che ci ha portato a mettere a punto un metodo nuovo. Siamo tutti interessati al fatto che da quest'ultimo scaturiscano risultati positivi.

GIORGIO MACCIOTTA. Da parte mia, mi dichiaro estremamente interessato, ma ho già sottolineato quanto il Governo abbia perso tempo in altre questioni.

LUIGI CASTAGNOLA. Si tratta di un problema di inadempienza da parte del Governo!

MARIO FERRARI AGGRADI. Non mi pronuncio intorno ai problemi di inadempienza del Governo, ma sollecito una collaborazione, poiché abbiamo nelle mani uno strumento estremamente importante.

LUIGI CASTAGNOLA. Allora lottiamo affinché il Governo sia adempiente!

MARIO FERRARI AGGRADI. Mi auguro soltanto che lo spirito che ci ha portato insieme ad elaborare la riforma continui ad animarci nella sua attuazione. Da parte nostra, tale volontà è estremamente chiara e daremo ogni contributo nel senso della collaborazione; attendiamo che anche da parte vostra si convenga su tale determinazione, altrimenti cercheremo semplicemente di portare il contributo delle nostre, più limitate, forze.

Per quanto attiene alla manovra nel suo complesso, il mio giudizio è positivo, poiché finalmente si registra uno spazio adeguato per i provvedimenti di accompagnamento.

Relativamente ad alcune questioni specifiche, credo si debba procedere ad ulteriori approfondimenti.

In ordine alla potestà impositiva dei comuni, che rappresenta un grande successo atteso da tempo, occorre svolgere opportunamente un'analisi più puntuale: in altre parole, una volta manifestato l'apprezzamento per l'iniziativa, la materia andrà considerata non solo da un punto di vista contabile, con riguardo alle cifre, ma anche da un punto di vista sostanziale.

Quanto alle altre entrate previste, non sono in grado di formulare un giudizio compiuto, mentre posso constatare il loro carattere di urgenza. Da tale considerazione discende la necessità di elaborare, d'intesa con il Governo, una procedura per mettere in moto tali disposizioni il più rapidamente possibile; infatti, chi ha esperienza sa bene che dall'approvazione di una legge non discende il suo immediato funzionamento, poiché occorrerà pubblicarle, metterle in moto le procedure, per cui lo stesso gettito avrà un andamento graduale e non istantaneo.

Per quanto riguarda gli investimenti, desidero formulare una domanda al ministro Amato. Dal momento che le diverse entrate costituiscono un quadro piuttosto complesso, nel quale rientrano le imposte, le tasse, i contributi e le tariffe, perché non è stato fatto ricorso a quest'ultima importante leva? La rilevanza di questo strumento ha aspetti molteplici, ma, fra gli altri citati, voglio sottolineare la sua ricaduta sul settore energetico, nel caso in cui a quest'ultimo non siano destinati fondi o particolari mezzi di sostentamento.

Altro qualificante problema da approfondire concerne le cosiddette riforme di struttura. In questa sede, esse sono state in un certo senso enunciate, ma è stato

anche giustamente sottolineato che non si può pensare di risolvere nell'ambito del procedimento di approvazione della legge finanziaria, e dei provvedimenti di accompagnamento le diverse ed amplissime questioni in sospeso. In alcuni casi occorrerà agire in profondità, tra questi va sicuramente annoverato il comparto della sanità, ma in tutta una serie di altri settori bisognerà intervenire radicalmente, attendendo successivamente che i risultati scaturiscano in modo graduale. In questo senso, si può citare la questione della previdenza, che dev'essere rapidamente riesaminata sia per motivi di giustizia sia per fini di riequilibrio del bilancio delle spese. Si è parlato delle carenze nelle ferrovie: da parte mia, desidero aggiungere il settore delle poste, i cui rappresentanti sono stati recentemente ricevuti in Senato per un'audizione che ci ha permesso di rilevare fenomeni che lasciano sbigottiti, non solo dal punto di vista dell'efficienza, ma anche da quello dell'enorme costo.

In sostanza, lo ribadisco, le riforme si devono muovere molto in profondità: non è detto che l'intervento dello Stato debba realizzarsi unicamente attraverso i canali della burocrazia, poiché esiste la possibilità di far ricorso, per esempio, al sistema delle partecipazioni statali o a quello utilizzato per l'ENEL; occorre riconsiderare anche questi aspetti, diversamente, non si riducono le spese né si migliorano i servizi.

Desidero esprimere la raccomandazione che si trovi una forma per rendere i tributi operanti il più presto possibile. Relativamente ai tempi di avvicinamento all'unificazione dei mercati europei, occorre procedere ad un'azione uniformante, che, per la verità, nel settore creditizio e valutario è stata coraggiosamente avviata. Tale volontà va estesa anche al campo tributario, nel quale si possono registrare molte novità.

Il gruppo democratico cristiano è deciso ad affrontare con convinzione il grande impegno che attende il Parlamento: pertanto, dichiaro la nostra asso-

luta disponibilità e la volontà di approfondimento dei diversi problemi, anche se occorrerà, comunque, rispettare i tempi indicati dalla legge e perseguire il tentativo di realizzare azioni il più possibile positive.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE DELLA V
COMMISSIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
GEROLAMO PELLICANÒ.

GIOVANNI NONNE, *Relatore*. In margine agli interrogativi già avanzati, desidero formulare qualche breve domanda.

Non mi soffermo sul problema, attorno al quale è appuntata l'attenzione del Governo, relativo alla predisposizione delle condizioni strumentali in cui il Parlamento possa analizzare i documenti finanziari e di bilancio. Sull'importanza di tale questione ha messo l'accento il presidente Cristofori, nel sollecitare l'interessamento del Governo relativamente al completamento delle norme regolamentari sulla sessione di bilancio. Concordo su tali affermazioni e aggiungo che, dal momento che di questo problema si stanno facendo carico i presidenti dei gruppi parlamentari, la nostra Commissione può intanto procedere opportunamente al completamento delle audizioni.

Concordo sulla necessità di riportare nelle tabelle gli effetti dei provvedimenti di accompagnamento, allo scopo di ottenere un quadro coerente in rapporto al saldo netto da finanziare determinato in termini di competenza nell'articolo 1 della legge finanziaria. Non credo possano esistere obiezioni da parte del Governo, in quanto non si tratta di una questione politica, ma di una diversa modalità tecnica di compilazione delle tabelle.

Relativamente ai problemi concernenti le entrate, desidero formulare qualche richiesta di chiarimento al ministro del tesoro. Recentemente, in sede parlamentare, ed oggi nella nostra Commissione, egli ha dato grande rilievo alla facilità di collocamento dei titoli a medio termine, veri-

ficatasi nei giorni scorsi, ipotizzando anche l'eventualità che nel paese si vada affermando una propensione a collocare il risparmio nei titoli a lungo termine. Vorrei capire fin da ora — poiché ciò è utile ai fini della manovra economica che riguarda il 1989, ma si proietta fino al 1992 — quali siano le valutazioni del ministero rispetto alla incidenza di un provvedimento di questo tipo sull'evoluzione dello *stock* del debito pubblico, sempre che la propensione che sembra manifestarsi, si verifichi realmente.

Vi è un ulteriore argomento che volevo sottoporre all'attenzione al ministro del tesoro, riprendendo un concetto già enunciato dal senatore Ferrari Aggradi. Mi riferisco all'autonomia impositiva dei comuni, problematica che, negli anni passati, è stata sempre posta con rilievo sia da chi si è occupato di questi argomenti nelle Commissioni bilancio, sia dalle forze politiche ed, in particolare, dai rappresentanti degli enti locali. Quest'anno, invece, tale tematica arriva al traguardo insieme alla manovra complessiva della legge finanziaria, che in tema apre uno spiraglio, anche se non a tutti sembra sufficientemente ampio.

Chiedo se non sia possibile valutare, nel corso della discussione sulla legge finanziaria, un allargamento di tale spiraglio nella direzione di una più ampia capacità di scelta dei tributi per la autonomia impositiva dei comuni.

In secondo luogo, volevo chiedere se, parallelamente agli enti locali, si possa prevedere — negli anni passati ricordo che erano stati presentati taluni provvedimenti in tal senso — un ampliamento dell'autonomia impositiva per le regioni: ciò al fine di armonizzare complessivamente l'amministrazione delle finanze tra centro e periferia, creando quella « finanza responsabile » di cui spesso si parla. Il che rappresenterebbe il risultato di una finanza decentrata, responsabile, fortemente collegata (perché partecipe sia sul lato della spesa, sia su quello dell'entrata) alla manovra finanziaria complessiva che il Governo deve compiere. In tal

modo, inoltre, si risponderebbe ad una elaborazione storica del movimento autonomistico nel nostro paese.

PRESIDENTE. Volevo porre due questioni al ministro del tesoro.

Le previsioni della manovra di bilancio si fondano anche sulla programmazione di un aumento del prodotto interno lordo: vorrei sapere dal ministro su quali elementi si basa tale previsione.

In secondo luogo il Governo, in relazione agli obiettivi della legge finanziaria, aveva preventivato una riduzione dei tassi di interesse, in qualche modo collegata alla situazione internazionale. Ho la sensazione che tale previsione abbia minori possibilità di attuarsi ora, rispetto al momento in cui fu annunciata dal ministro del tesoro; pertanto, ritengo opportuno ricevere una risposta.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI NINO CRISTOFORI.

ARISTIDE GUNNELLA. Volevo sapere se, relativamente a quanto da lei affermato circa l'assenso dei presidenti delle regioni a statuto speciale ai tagli previsti dalla legge finanziaria, vi sia stata anche l'adesione del presidente della regione Sicilia.

GIULIANO AMATO, *Ministro del tesoro*. Mi auguro che ciò non provochi la sua impiccagione; in ogni caso devo rispondere di sì.

ARISTIDE GUNNELLA. Era una domanda che ponevo semplicemente per avere una risposta.

Desidero, inoltre, sapere in che modo il Governo intende incentivare gli investimenti privati giacché, nelle previsioni del prossimo triennio, gli investimenti pubblici subiranno una consistente riduzione rispetto all'aumento delle spese correnti, impedendo una programmazione di investimenti pubblici tale da costituire un punto di riferimento anche per quelli pri-

vati. Mi chiedo se la mobilitazione dei residui passivi — come è stato detto — sia in grado di sopperire alla diminuzione effettiva degli investimenti pubblici programmati sia per la parte di cassa, sia per quella di competenza.

Se ciò avvenisse, infatti, senza un parallelo incremento di produttività dell'amministrazione statale — che costa molto e che aumenterà le spese correnti — otterremmo un duplice danno: lo aumento improduttivo delle spese correnti e la diminuzione delle spese per investimento, con la conseguente riduzione dell'impatto positivo degli investimenti pubblici, anche per quanto riguarda l'economia privata. Vorrei sapere, quindi, in che modo il Governo intende spingere l'economia privata affinché supplisca alla deficienza degli investimenti nel settore pubblico.

PRESIDENTE. Invito il ministro del tesoro a svolgere la replica.

GIULIANO AMATO, *Ministro del tesoro*. Venendo alle risposte, cercherò di dare un ordine rispettando i criteri di un'audizione e non del dibattito politico. Inizio dalle domande poste dall'onorevole Pellicanò, perché rivestono carattere più generale.

La previsione di aumento del prodotto interno lordo, come dicevo, è in parte legata ad un puro effetto di trascinamento: un'economia che procede al ritmo del 3,5 per cento circa, nel 1988 — salvo brusche cadute che nessuno prevede — anche con un possibile rallentamento fisiologico porta di per sé gli operatori ad avvalorare tale previsione. Al di là del dato puramente meccanico, bisogna considerare una pluralità di elementi qualitativi, il più importante dei quali consiste nell'elevato andamento degli investimenti industriali che rappresenta il fattore trainante del maggiore sviluppo dell'anno in corso, come degli anni precedenti, rispetto al previsto. Tale sviluppo è determinato in parte dalla domanda interna di tutti i paesi tra i quali, naturalmente, primeggia l'Italia, che registra sempre la

tendenza a portare la domanda interna al di sopra del prodotto interno lordo; comunque ciò si verifica anche nei paesi tradizionalmente in *surplus* (per esempio Germania e Giappone), in un *trend* di forte incremento degli investimenti industriali che si correla ad un aumento del commercio mondiale; il che contribuisce a profilare una certa stabilità.

Purtroppo non abbiamo tempo a disposizione, ma sarebbe interessante domandarsi le ragioni di tale andamento degli investimenti industriali, connesso sia con lo sviluppo tecnologico sia con fattori finanziari. Una spiegazione è contenuta, per esempio, nell'*outlook* del Fondo monetario internazionale e concerne la discesa degli interessi di due o tre anni fa che ha provocato un ciclo di investimenti a condizioni finanziariamente buone da parte dell'industria dei paesi industrializzati, i cui effetti positivi continuano tuttora. Questa, evidentemente, è una delle spiegazioni; tuttavia, se teniamo conto dell'andamento degli investimenti industriali e dell'allargamento del commercio mondiale, abbiamo due ragioni strutturali abbastanza rilevanti per intravedere l'esistenza di uno spazio di crescita per il nostro paese.

Le previsioni sui tassi, elaborate nei mesi di giugno e luglio, hanno trovato quest'anno una parziale smentita. D'altra parte, tali previsioni sono effettuate dagli economisti con la clausola *ceteris paribus*, ossia considerando i tassi internazionali non come una variabile, ma come una costante perché, altrimenti, in questo settore, nessuna previsione sarebbe possibile. Nonostante tutto, si può, però, ritenere che l'incremento di quest'anno possa essere riassorbito nel prossimo. In proposito la questione è tutta incentrata sugli Stati Uniti: l'aspettativa esistente è che la nuova amministrazione americana sia in grado di utilizzare la leva fiscale in circostanze politiche diverse da quelle di assoluto stallo in cui si trova in questi mesi del 1988, nei quali può ricorrere soltanto allo strumento monetario. Infatti, è im-

pensabile che il fortissimo squilibrio commerciale e di bilancio degli Stati Uniti possa essere sanato soltanto continuando ad usare la leva monetaria, non foss'altro perché il mercato borsistico non è in grado di sopportarlo.

Una domanda interessante che ci si potrebbe porre è come mai tale mercato lo scorso anno reagì così male all'aumento dei tassi, mentre non si sta comportando nello stesso modo nella fase attuale; la risposta potrebbe essere sia politica, sia tecnico-finanziaria, ma ci fa capire ad ogni modo che, alla lunga, non è con la politica degli alti tassi che gli Stati Uniti possono risolvere il problema. Da ciò deriva l'aspettativa che in quel paese ci si orienti verso la leva fiscale. Si deve, inoltre, considerare che gli alti tassi praticati dagli Stati Uniti stanno provocando reazioni a livello mondiale. Infatti, se di questa situazione paghiamo un prezzo noi italiani, possiamo immaginare quale sia quello che pagano i paesi indebitati dell'Africa e dell'America latina in presenza di squilibri giganteschi che ricadono su di essi in termini di maggior costo del loro servizio del debito. Pertanto, l'aspettativa esistente è che se la nuova amministrazione americana utilizzerà, come dovrebbe, la leva fiscale ciò dovrebbe disinnescare questo aumento che, in fondo, è stato anche limitato rispetto all'entità dello squilibrio dei tassi di interessi statunitensi.

Al contrario, non considero l'aumento registratosi in Inghilterra come una fonte di esportazioni, perché esso concerne vicende interne legate al cambio della sterlina ed al costo del lavoro.

ANDREA SERGIO GARAVINI. Vorrei sapere cosa risponderrebbe lei al ministro americano se lo stesso discorso venisse fatto nei confronti dell'Italia.

GIULIANO AMATO, *Ministro del tesoro*. Risponderei che sarebbe stravagante.

ANDREA SERGIO GARAVINI. Perché noi non abbiamo forti debiti statali!

GIULIANO AMATO, *Ministro del tesoro*. Ma il nostro debito non pesa sulle sorti del mondo come quello americano. Pur essendo uno dei fautori di una grande Italia, non ho ancora perso la testa! Immagino che l'incidenza del disavanzo americano ed i riflessi che esso ha sulle altre economie siano superiori a quelli del nostro paese.

ANDREA SERGIO GARAVINI. Dunque, non è giusto fare in Italia ciò che è giusto fare negli Stati Uniti!

GIULIANO AMATO, *Ministro del tesoro*. Passando alle questioni specifiche, in primo luogo quelle postemi dal presidente, devo dire di non aver mai parlato di quei 16 mila miliardi; probabilmente tale cifra è stata riportata su qualche giornale.

Sono consapevole che nel piano di rientro vi è un ammontare di 91 mila miliardi che, essendo riferito al settore statale, include anche tutti gli interessi che, invece, non sono riportati nel mio « tre zampe » perché imputati a trasferimenti e spese di altri soggetti.

La questione degli scostamenti, sollevata dal presidente, appare rilevante e comporta un problema tecnico. Infatti, a questo proposito, il Ministero del tesoro può adottare il seguente ragionamento: nell'ultimo comma dell'articolo 6 della nuova legge di contabilità si fa riferimento alla copertura, richiamando il limite contenuto nel documento approvato. Quando è stato fissato tale limite non era ancora emersa la « vicenda scuola » della quale, infatti, non si era preso atto. Pertanto, siamo dell'opinione di espungere questa vicenda considerandola neutralizzata da maggiori entrate e, quindi — per usare il linguaggio della ragioneria — di « nettizzare » l'accresciuta spesa per la scuola. In tal modo, rispetteremo sostanzialmente e formalmente il limite indicato nel documento richiamato dalla legge di contabilità.

Un'altra delle questioni poste dal presidente concerne la copertura della legge finanziaria. Siamo in possesso di alcuni

documenti, redatti in via informale con la collaborazione degli *staff* delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, in base ai quali si può verificare l'esistenza di uno scoperto di circa 3 mila miliardi.

Dobbiamo stabilire insieme come valutare la tabella D; pongo tale questione molto apertamente perché si tratta, in realtà, di un problema tecnico. In precedenza, se non ricordo male, questa tabella è stata considerata come facente parte del bilancio e non della legge finanziaria. In coscienza, tale ipotesi mi sembra ammissibile. Infatti, originariamente, la tabella D non era espressione della legge finanziaria, ma costituiva il frutto della volontà espressa da alcuni parlamentari — e condivisa da entrambi i rami del Parlamento — di porre in particolare evidenza alcuni stanziamenti, evitando che fossero dispersi nei diversi capitoli di bilancio. Quindi, in realtà, il contenuto della tabella D attiene al bilancio.

Si può obiettare che, dal punto di vista formale, questa tabella faccia ormai parte della legge finanziaria e come tale debba essere valutata. Tuttavia, è accaduto, come ho detto, che in passato essa sia stata considerata come una parte del bilancio inserita all'interno della legge finanziaria. Se adottassimo nuovamente questa soluzione, eviteremmo il problema (legato all'articolo 6 della nuova legge di contabilità) relativo ai ricordati 3 mila miliardi. In ciò consiste la questione, sollevata dal presidente, riguardante le regole di copertura.

In merito al problema dei fondi negativi e dei provvedimenti connessi, sono in grado di produrre le prove di aver sempre ritenuto — per quanto mi riguarda — parimenti importanti le modifiche relative alle modalità di votazione e l'aggancio alla sessione di bilancio dei provvedimenti collegati, ai fini di una gestione funzionale di tutta la vicenda della manovra economica e finanziaria. Chiederò al ministro per i rapporti con il Parlamento di farsi interprete di questa impostazione che considero tanto necessaria quanto ov-

via. Sul piano tecnico comprendo le affermazioni dell'onorevole Macciotta; potrei rispondere che lo scorso anno mi si chiedeva di agire, ai fini della presentazione del documento, come se la situazione fosse normale. Oggi, invece, mi viene rivolta una richiesta che si esprime in termini contrari. È probabile che, a seconda delle diverse contingenze, qualcuno di noi preferisca...

GIORGIO MACCIOTTA. Non ho detto questo!

GIULIANO AMATO, *Ministro del tesoro*. Non ho alcuna difficoltà ad individuare spazi nei quali introdurre i provvedimenti connessi. Ho ritenuto di orientarmi diversamente in ossequio all'indicazione concordemente espressa in questa sede.

Quanto al fondo sanitario nazionale, l'onorevole Macciotta ha invitato a « guardarvi bene dentro ». Lo faremo senz'altro, anche per rispettare fino in fondo il ruolo assegnatoci.

Per quanto concerne la manovra tariffaria, dovranno essere valutati gli effetti che essa comporterà sul regime dei prezzi. Le disposizioni contenute nella legge finanziaria non investono, in realtà, tariffe di particolare rilevanza, soprattutto se si considera la possibilità di scelta riconosciuta agli enti locali in questo settore. La legge finanziaria, inoltre, non prevede ritocchi alle tariffe nazionali tali da mettere a repentaglio la stabilità dei prezzi che, tra l'altro, è rafforzata quest'anno da taluni elementi come, per esempio, il cosiddetto regalo petrolifero.

Il problema delle tariffe si pone, invece, in riferimento all'Ente ferrovie dello Stato. Il ministro del tesoro versa 600 miliardi di IVA al ministro delle finanze in nome e per conto degli utenti delle ferrovie dello Stato: si tratta di una situazione strana e singolare che necessita di una soluzione adeguata. Infatti, l'Ente ferrovie dello Stato paga ovviamente — in qualità di sostituto d'imposta — l'aliquota IVA sui biglietti di trasporto.

Ne consegue un onere a carico del tesoro, che è costretto a pagare l'IVA al Ministero delle finanze per i biglietti fer-

roviani. Si tratta, ripeto, di una questione che va affrontata e risolta in tempi brevi.

Per quanto riguarda la politica dei tassi d'interesse, ritengo si tratti di un argomento che non può essere adeguatamente trattato in sede di audizione. Mi limito a dichiarare, pertanto, che una politica dei tassi compatibile con gli obiettivi perseguiti dal Governo non può che proiettarsi nel medio e lungo termine, considerato che in tale direzione si registra una ripresa della propensione al risparmio. Occorre stabilire tassi d'interesse quanto più possibile contenuti, non soltanto in considerazione della situazione internazionale (che, tra l'altro, non prevede particolarmente negativa nel settore) ma anche nella prospettiva della riduzione del premio di rischio interno, rappresentato dal differenziale pagato al risparmiatore.

Debbo anche precisare che per realizzare l'obiettivo di indurre il risparmiatore ad investire per periodi superiori ai quindici anni, dispongo, in qualità di ministro del tesoro, di taluni strumenti che, pur essendo efficaci, sono notevolmente limitati rispetto a quelli che potrebbero essere utilizzati in sistemi diversi quali, per esempio, quelli della Repubblica federale di Germania e degli Stati Uniti.

Le considerazioni svolte dal senatore Ferrari Aggradi hanno coinvolto questioni espressamente previste dalla legge finanziaria. Abbiamo concordato con il ministro delle poste e telecomunicazioni una linea di intervento fondata sull'aumento progressivo delle tariffe, idonea a consentire un inserimento dei privati nel settore della distribuzione delle stampe e dei giornali. Non è, infatti, possibile continuare a garantire la possibilità, a chiunque lo voglia, di utilizzare il servizio postale nazionale per la distribuzione di un qualsiasi foglio o bollettino informativo previa corresponsione di una tariffa irrisoria; ritengo non sia lecito « scaricare » sul tesoro gli oneri che ne derivano.

In questo settore vi è la necessità di rendere progressivamente più competitive le tariffe, liberando il servizio postale dalla massiccia distribuzione di stampe. Si verifica, infatti, una situazione para-

dossale: in media, su dieci sacchi postali soltanto tre sono occupati da lettere, mentre tutti gli altri sono impiegati per la distribuzione dei materiali cui ho fatto riferimento. A differenza di questi ultimi, per le lettere sono previste tariffe competitive, tanto che in questo settore si è verificato un cospicuo inserimento dei privati. Occorre, pertanto, invertire l'attuale tendenza di modificare la situazione esistente ed in tale direzione si muovono le disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 1989.

All'onorevole Gunnella debbo dar atto che il problema da lui sollevato è lo stesso cui mi riferivo all'inizio del mio intervento: se non riusciremo a « limare » la spesa corrente nel 1990 e nel 1991, l'unica alternativa per rimanere nell'ambito del piano di rientro sarà rappresentata dalla riduzione della spesa in conto capitale: si tratta di una manovra a cui quest'anno non è stato necessario ricorrere, grazie all'utilizzo dei residui di stanziamento. Il Parlamento ed il Governo dovranno riuscire, pertanto, a ridurre significativamente la spesa corrente attraverso i vari interventi predisposti e non ancora avviati.

In tale direzione si dirigerà il nostro sforzo all'inizio del prossimo anno, al fine di evitare che negli anni 1990-1991 si verifichi la situazione paventata dall'onorevole Gunnella.

PRESIDENTE. Come ho anticipato all'inizio della seduta, desidero ricordare alla Commissione che, a seguito delle intense intercorse con il ministro delle finanze ed i gruppi politici, gli interventi sulla relazione del ministro e la replica sono rinviati ad altra seduta.

Audizione dei rappresentanti della Corte dei conti.

PRESIDENTE. Procediamo ora all'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti.

(Vengono introdotti in aula i rappresentanti della Corte dei conti).

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Giuseppe Carbone, presidente della Corte dei conti.

GIUSEPPE CARBONE, Presidente della Corte dei conti. Prima di passare ad esporre la relazione scritta, vorrei presentare i colleghi magistrati presenti, i quali hanno collaborato a stendere il documento da voi richiesto, che lasceremo a disposizione della Commissione. Sono qui presenti per esplicitare ed integrare i contenuti del documento medesimo, i consiglieri Bonadonna e Battini, mentre resteranno a disposizione della Commissione i consiglieri Cogliandro e Falcucci.

L'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti, che i regolamenti parlamentari prevedono in relazione al solo progetto di bilancio a legislazione vigente, è assurda — per prassi ormai consolidata — ad occasione per esprimere al Parlamento valutazioni che abbracciano l'intero panorama della manovra di bilancio, pur nei limiti connaturali al ruolo della Corte e alle sue competenze istituzionali e professionali.

Si prospetta di conseguenza l'opportunità e l'ipotesi che nelle modifiche regolamentari, che prevedibilmente dovranno far seguito alla legge n. 362 di quest'anno (recante nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato) sia recepita e formalizzata questa più ampia angolazione del contributo richiesto e reso dalla Corte in sede di audizione, tenuto conto della scansione prevista per la presentazione, articolata nel tempo, dei documenti di bilancio, nonché dei compiti che alla Corte sono affidati dalla legge n. 362 del 1988, in tema di relazioni trimestrali sulle tipologie di copertura e sulle tecniche di quantificazione adottate dalle leggi di spesa approvate.

A proposito della nuova scansione temporale cui dovrà ispirarsi la programmazione finanziaria, va detto che essa, a partire dall'anno prossimo, consentirà alla Corte di esprimere con maggiore completezza le proprie valutazioni sia per la disponibilità tempestiva di supporti

documentali, sia per ciò che attiene alla collegialità di aggiornate indicazioni ed osservazioni rispetto a quanto già riferito in sede di relazioni annuali delle sezioni riunite.

Per quanto riguarda il primo aspetto, va debitamente premesso che, nel breve tempo intercorso fra la presentazione del bilancio e lo svolgimento di quest'audizione, i rappresentanti della Corte hanno acquisito la disponibilità del disegno di legge finanziaria e del progetto di bilancio a legislazione vigente; lo stesso non vale per le tabelle relative agli stati di previsione, le cui note preliminari, secondo l'espressa previsione di cui all'articolo 2 della legge n. 362 del 1988, devono dare contezza dei criteri di previsione adottati e della loro coerenza con le indicazioni e le prescrizioni del documento di programmazione economica e finanziaria.

Quest'audizione verte su di un processo di bilancio che, seppure con qualche limitazione connessa alla fase di prima applicazione, si informa alle nuove norme contabili dettate dalla legge n. 362. Una valutazione di tale disciplina rappresenterà ovviamente, uno dei principali temi della relazione sul rendiconto 1988; ma gli orientamenti espressi dalla Corte, nell'intero arco di applicazione della legge n. 468 del 1978, consentono, senza dubbio, di anticipare in questa sede un giudizio favorevole sulle finalità perseguite dalla legge n. 362 e, in linea di massima, sulle scelte procedurali, documentali, temporali e relative ai modi da essa segnati. Si tratta di un tessuto normativo più rigorosamente finalizzato ad un più intenso ed incisivo controllo degli andamenti della finanza pubblica, idoneo a risolvere essenziali problemi emersi dall'applicazione della legge n. 468 del 1978 e tale da garantire effettività agli indirizzi di riforma da quest'ultima introdotta.

È sulla scorta di tale apprezzamento che devono essere interpretate le osservazioni che seguono, la prima delle quali riguarda il bilancio pluriennale e programmatico.

In un contesto generale che mira ad una ulteriore razionalizzazione del processo di programmazione finanziaria, attraverso una più calibrata scansione temporale e una più congrua impostazione documentale dei relativi passaggi, non persuade del tutto la norma che prevede la presentazione del bilancio pluriennale e programmatico al 30 settembre, contestualmente alla relazione previsionale e programmatica ed agli strumenti di attuazione della manovra finanziaria.

Nelle sue relazioni annuali la Corte aveva suggerito che il bilancio pluriennale programmatico, seppure in versione « minimale », fosse approntato e presentato contestualmente al documento di programmazione economico-finanziaria così da offrire, anche in termini di bilancio dello Stato, il quadro degli obiettivi a cui finalizzare la manovra affidata alla legge finanziaria ed ai provvedimenti ad essa collegati.

Il collegamento tra il documento di programmazione e bilancio pluriennale e programmatico è stato del resto colto e sottolineato dalla legge di riforma, che non ne ha tratto tutte le logiche conseguenze. Preso atto degli appuntamenti fissati nell'itinerario procedimentale di formazione e di impostazione del bilancio da parte della legge n. 362, il termine più idoneo per la presentazione del bilancio pluriennale e programmatico appare oggi quello del 31 luglio, allorché la conoscenza degli andamenti tendenziali delle grandezze di bilancio consentirà di tradurre in termini di bilancio gli effetti che discenderebbero dal conseguimento degli obiettivi programmatici e dall'applicazione delle regole eplicitate nel documento di programmazione. Ciò consentirebbe al Parlamento di apprezzare, prima che la manovra si epliciti nel disegno di legge finanziaria e nei provvedimenti collegati, i due indispensabili termini di raffronto che segnano lo spazio da percorrere: quello iniziale, costituito dal bilancio a legislazione vigente e quello finale, rappresentato dal bilancio programmatico. Presentato il 30 settembre, contestualmente alla manovra, il documento in

discussione perde — ad avviso della Corte — molta della sua specifica valenza programmatica e resta confinato in una mera valenza di supporto documentale, al limite surrogabile con un altro strumento informativo inteso a dimostrare le concordanze e le congruenze tra la manovra programmata e la manovra proposta.

Una riflessione merita l'idoneità e la sufficienza dello strumento normativo cui è ancora affidata la nuova disciplina del bilancio e della programmazione finanziaria, che resta pur sempre e di necessità quello della legge ordinaria, le cui prescrizioni, per quanto rigorose ed esattamente mirate, rimangono sempre esposte a deroghe, aggiramenti ed elusioni da parte di altra legge ordinaria.

Di qui, anzitutto, la necessità di procedere ad una ulteriore sintomatizzazione e ad un adeguamento dei Regolamenti parlamentari, sia per assicurare celerità ad una decisione che, nonostante i miglioramenti apportati ed i nuovi supporti informativi previsti, permane di notevole complessità, sia per offrire più solido ancoraggio alle norme procedurali e più specifica pregnanza all'ordine logico in cui le varie decisioni devono susseguirsi.

Ma di qui, anche talune considerazioni attinenti alle regole di copertura delle leggi di spesa, che la Corte ha avuto occasione di anticipare a proposito dell'analoga disciplina recata dall'articolo 2 della legge finanziaria per il 1988; tali norme risultano ora assorbite e, in qualche modo, perfezionate nella nuova legge n. 362.

Si è allora rilevato che il sistema così introdotto sembra porsi un duplice obiettivo: di diretta salvaguardia dell'articolo 81 da un lato, attraverso disposizioni che ne chiarifichino la portata; di attuazione di rigorosi ma contingenti indirizzi di politica di bilancio, dall'altro.

Tale rilevante distinzione tra l'un tipo di norma e l'altro si presta ad essere apprezzata, ad avviso della Corte, in relazione all'esigenza di affiancare alle pur utili riforme condotte sul piano della legislazione ordinaria, un effettivo irrigidimento dei principi cardine della program-

mazione di bilancio attraverso l'individuazione, in via interpretativa, di collegamenti funzionali e giuridicamente vincolanti tra precetto costituzionale e disposizioni attuative che con quest'ultimo formano sistema. A conclusioni analoghe la Corte è pervenuta nel referto sulla copertura delle spese correnti disposte dalla legge finanziaria, referto reso il 31 ottobre 1987 su richiesta dell'altro ramo del Parlamento.

In tale ottica, l'osservanza delle nuove disposizioni dettate dalla legge n. 362 in tema di copertura delle leggi di spesa e della legge finanziaria, potrà essere dalla Corte verificata — al di là di una formulazione legislativa che sembra ricondurre tutte le nuove regole all'attuazione dell'articolo 81 — distinguendo ed evidenziando, nella fitta rete di difesa approntata dal legislatore, le maglie più larghe, ma più rigide, che attengono alla normativa di diretta attuazione del dettato costituzionale.

Quanto al tema dei contenuti della legge finanziaria, dal quale storicamente ha preso le mosse la revisione della legge n. 468, si osserva anzitutto che un'utile estensione potrebbe riguardare la proroga di normative temporanee volte ad incrementare l'entrata; su questo, in un modo più specifico, vi intratterranno pochi minuti i colleghi Bonadonna e Battini. Intendiamo riferirci alla norma della legge n. 362 che solo per le leggi di spesa in conto capitale prevede e legittima che la legge finanziaria dia luogo ad una proroga annuale, non per le leggi di entrata, che probabilmente presentano uguale rilievo e possono essere anch'esse iscritte nel concetto di bilancio, anziché a legislazione invariata, a politiche invariate.

Circa i rapporti tra legge finanziaria e bilancio, si prende atto che la nuova legge, pur introducendo nel mondo del diritto, con limitato riferimento al documento di programmazione economico-finanziaria, il concetto di un'evoluzione di grandezze finanziarie a politiche invariate, resta ancorato, per ciò che attiene al bilancio, ad un criterio teoricamente rigido di legislazione vigente. Per quanto

imposto da motivazioni giuridiche ineccepibili, tale criterio pone con ogni evidenza problemi sul fronte della individuazione degli spazi effettivamente percorribili dalla manovra finanziaria. Vero è, infatti, che il criterio stesso costituisce l'esatto discrimine per fissare ciò che non è consentito alla legge di bilancio e deve pertanto essere affidato alla legge finanziaria; ma vero è anche che talune scelte, pur esulando dal concetto di legislazione vigente, costituiscono in realtà strade obbligate per la legge finanziaria e di fatto contribuiscono a determinare e qualificare l'effettivo campo di manovra. È in tale ottica, ad avviso della Corte, che vanno valutati alcuni residuali fenomeni di applicazione elastica del criterio della legislazione vigente; fenomeni che non meritano censura particolare, soprattutto quando si versi in materia di fondi speciali, laddove gli elenchi allegati al bilancio a legislazione vigente hanno una valenza preminentemente conoscitiva rispetto alla impostazione definitiva della legge finanziaria.

Le valutazioni che precedono, aventi ad oggetto la disciplina della legge n. 362 del 1988, non si collocano su un piano di mera astrazione, in quanto ad esse si connettono rilevanti osservazioni aventi ad oggetto direttamente la decisione di bilancio del 1989.

Infatti, in primo luogo, sotto il profilo della copertura delle maggiori spese correnti introdotte dalla legge finanziaria, si rileva che una rigorosa applicazione del comma 5 del nuovo articolo 11 della legge n. 468 dovrebbe indurre, anche per il primo degli anni compresi nel bilancio pluriennale, il divieto di peggiorare il saldo di parte corrente esposto dal bilancio a legislazione vigente.

Il disegno di legge finanziaria per il 1989, per contro, peggiora tale saldo di circa 23 mila miliardi, di fatto compensando le disposte maggiorazioni di spesa corrente con riduzioni di spesa sul fronte degli investimenti.

Non è quindi senza significato rilevare come gran parte delle maggiorazioni di spesa corrente derivi da scelte ricompren-

sibili nel concetto, prima accennato, di « invarianza » delle politiche, tanto che, ove l'impatto della legge finanziaria fosse da misurarsi rispetto ad un bilancio tendenziale (anziché nei confronti di un bilancio a legislazione vigente) non si riscontrerebbero, probabilmente, peggioramenti nel risparmio pubblico.

A fronte del rilevato fenomeno, acquisita significato e rilevanza la distinzione, precedentemente prospettata, tra regole di copertura direttamente attuative della disciplina costituzionale e regole ulteriori, opportunamente ma contingentemente ispirate ad obiettivi di « rientro » della finanza pubblica.

In secondo luogo, problema più complesso, e del quale si parlerà in prosieguo, è quello del collegamento tra legge finanziaria ed altri provvedimenti attuativi della manovra, collegamento che, per non restare affermato sul piano meramente procedimentale, pretende una più completa attuazione dell'istituto dei fondi speciali negativi. Nel passaggio dal bilancio a legislazione vigente al sistema bilancio-legge finanziaria, il saldo netto da finanziare in termini di competenza subisce un contenuto peggioramento (393 miliardi), attestandosi sul valore di 152.797 miliardi. L'articolo 1 del disegno di legge, peraltro, fissa il limite massimo del saldo netto in 147.391 miliardi, con ciò prendendo in considerazione l'impatto di provvedimenti collegati, i cui effetti restano peraltro esterni al quadro di riferimento finanziario disposto dalla legge finanziaria.

Le difficoltà di ricondurre a quest'ultima l'intera manovra sono note e comprensibili, dal momento che l'istituto dei fondi speciali negativi pone evidenti problemi di collegamento, quando la realizzazione di iniziative di spesa (o minore entrata) non sia rimessa alla responsabilità della stessa amministrazione che cura le iniziative intese all'acquisizione delle maggiori entrate (ovvero alla realizzazione di minori spese).

Sino a che, tuttavia, attraverso i fondi negativi, non siano riconducibili e riconoscibili nella legge finanziaria gli effetti

dell'intera manovra, l'alternativa resta confinata tra due soluzioni parimenti insoddisfacenti: quella di commisurare i saldi di bilancio ad una manovra più ampia di quella direttamente connessa alla legge finanziaria (ciò che comporta le necessità di ritoccare i saldi, qualora i provvedimenti collegati non si traducano in legge, a pena di sfondamento); ovvero quella — praticata sino allo scorso anno — di commisurare i saldi alla sola manovra espressa dalla legge finanziaria, ma con ciò rinunciando ad una loro più significativa valenza programmatica.

Una soluzione del problema potrebbe forse essere agevolata attraverso una promozione prescrittiva ed un recupero di significato del bilancio pluriennale programmatico.

Si dà atto, per il resto, che l'applicazione delle nuove norme contabili conferisce alla documentazione di bilancio, per quanto si è reso possibile esaminarla, una inconsueta chiarezza ed un notevole arricchimento dei supporti informativi.

Nella rilevata temporanea indisponibilità della tabella relativa allo stato di previsione dell'entrata, non si è in grado di esprimere valutazioni sulla congruità delle previsioni di entrata, pur al riguardo potendosi richiamare le considerazioni più volte su tale problema espresse in sede di relazioni annuali.

Quanto all'articolato del disegno di legge di bilancio, può dirsi che continuano in esso a trovare discutibile collocazione talune norme di carattere organizzativo e procedurale (articolo 4, comma 6; articolo 9, comma 4; articolo 13, commi da 15 a 19) così sfuggite al prosciugamento dei contenuti della legge finanziaria.

In ultimo, una segnalazione merita la disposizione di cui al comma 13 dell'articolo 26, che autorizza in via generale — così di fatto attenuando il valore giuridico del bilancio di cassa — variazioni di cassa compensative nell'ambito della categoria della classificazione economica. Tale disposizione riscontra la persistente difficoltà delle amministrazioni a dare piena e puntuale attuazione alla nuova

dimensione del bilancio di cassa, introdotta ormai da un decennio dalla legge n. 468, e pone un problema di riconsiderazione non estemporanea né parziale di un così importante istituto.

RICCARDO BONADONNA, *Consigliere della Corte dei conti*. Signor presidente, onorevoli parlamentari, onorevoli rappresentanti del Governo, intervengo brevemente, dal momento che il presidente Carbone, nella sua introduzione, ha già toccato i punti essenziali del nostro pensiero, così come emergono dai documenti di bilancio acquisiti.

La nuova scansione temporale delle procedure di bilancio introdotte dalla recente riforma, renderà forse possibile alla Corte dei conti, in future audizioni parlamentari, l'esposizione molto più tempestiva dei propri elementi di valutazione sul bilancio a legislazione vigente rispetto a quanto non abbia potuto fare finora.

L'esame, nel pur breve tempo consentito, condotto sulle metodologie del processo iniziale di formazione del bilancio, fa cogliere con immediatezza, in confronto al passato, l'aspetto di una migliore esplicitazione di dati, informazioni e spiegazioni sulle grandezze espresse, nella evidenza di un sistema complesso e rigoroso non ancora pervenuto a regime.

È certo che all'interno degli spazi rilevabili tra bilancio a legislazione vigente e quello cosiddetto a politiche invariate, una rigorosa applicazione, non certo realistica, dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, avrebbe condotto ad una diversa rappresentazione contabile dei dati di partenza ed a diversi risultati nel raffronto dei saldi.

Ritengo che debba contare di più la dimostrabilità e la dimostrazione concreta della dinamica delle grandezze esaminate e la possibile verifica della loro congruità rispetto a scelte e tendenze già affermate.

Nel caso presente, non sembra che già ora queste condizioni si siano realizzate a pieno, perché in taluni casi tra i documenti finora disponibili emergono incertezze e, in una certa qual misura, appros-

simazione nelle indicazioni delle grandezze in evoluzione, salvo ovviamente quanto potrà emergere dalle note preliminari di ciascun stato di previsione.

Mi riferisco a settori importanti la cui dinamica è di particolare rilievo come, ad esempio, il comparto delle pensioni, quello del personale e quello degli interessi. Nei documenti di bilancio vi sono indicazioni, tenendo conto della crescita di interessi valutata per il 1989, fino a 91 mila miliardi di lire. Si calcola, ad esempio, che il complesso del debito pubblico produca interessi per l'80 per cento, mentre il restante 20 è collegato alle nuove accensioni. Non mi sembra, almeno finora, che sia stata fornita dimostrazione di tali elementi estremamente complessi da ricostruire.

L'osservazione della Corte, che ha un suo importante rilievo per l'esame in atto, riguarda il problema della determinazione del saldo netto da finanziare nel disegno di legge finanziaria a fronte di quella indicata nel bilancio a legislazione vigente. Ne ha già parlato il presidente Carbone laddove emerge che si scontano in parte gli effetti dei provvedimenti di accompagnamento esterni al quadro della legge finanziaria. Infatti, tali provvedimenti — che come è noto sono nove — sono accompagnati da una relazione, in gran parte identica per tutti, recante una tabella con la dimostrazione degli esiti finanziari. Da essa risulta che alcuni effetti sono già scontati in bilancio o in legge finanziaria, mentre altri sono da acquisire dopo l'approvazione legislativa; l'importo di questi ultimi è superiore ai 5 mila miliardi di lire, di cui 4.750 soltanto per il provvedimento riguardante norme in materia di entrata tributaria.

Il collega Battini, che interverrà dopo di me, fornirà ulteriori elementi che espliciteranno quale sia il giudizio della Corte su questo tema e su quello concernente il saldo di parte corrente, cui ha peraltro accennato anche il presidente Carbone.

FRANCESCO BATTINI, *Consigliere della Corte dei conti*. Vorrei aggiungere soltanto

qualche specificazione su ciò che ritengo rappresenti il problema principale emerso dal documento letto dal presidente Carbone, in merito alla copertura delle maggiori spese correnti disposte dalla legge finanziaria.

Nell'esprimere un giudizio di massima favorevole sulla legge n. 362, la Corte prende anche atto (come era già avvenuto con la relazione annuale dell'anno scorso, relativamente alle regole di copertura anticipate dalla legge finanziaria per il 1988), che tra le nuove regole di copertura ve ne sono alcune aggiuntive, rispetto ad una interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione. La Corte distingue fra determinate regole che possono considerarsi direttamente attuative dell'articolo 81 — dotate, quindi, di una resistenza in un certo senso maggiore — e regole ulteriori, aggiuntive che il Parlamento saggiamente ha dettato, ma che, tutto sommato, possono ritenersi rispondenti ad esigenze temporanee e contingenti di rientro dal debito pubblico, la cui resistenza è minore e astrattamente derogabili da un'altra legge ordinaria.

Tale distinzione riguarda anche la Corte la quale, teoricamente, potrebbe essere chiamata ad investire la Corte costituzionale per una eventuale violazione delle regole di copertura ritenute direttamente attuative dell'articolo 81 e con esse formanti sistema, mentre per le altre non si porrebbero questioni di costituzionalità.

Questa distinzione è importante per quanto riguarda il fenomeno che la Corte riscontra sui documenti del bilancio 1989, cioè l'apparente inattuazione del comma 5 del nuovo articolo 11 della legge n. 468, modificato dalla legge n. 362.

Sul problema della copertura delle spese correnti legate alla legge finanziaria, la Corte si è espressa in un referto reso un anno fa, su richiesta del presidente della Commissione bilancio del Senato. Ricordo brevemente che l'interpretazione a cui la Corte pervenne — condotta sulla legge n. 468, ma sul « filo » dell'articolo 81 — è stata più elastica rispetto alle limitazioni che il Parlamento

si è autoimposto con la legge n. 362. In altri termini, la Corte ammetteva che per il primo anno della legge finanziaria potesse esserci copertura per le maggiori spese correnti in *deficit*, purché nell'ambito di un saldo di bilancio consapevolmente deliberato dal Parlamento, considerate le grandezze economiche; ripeto, la Corte ammetteva che la legge finanziaria potesse coprire in *deficit* la maggiore spesa corrente del primo anno, a condizione che l'eventuale impatto di questa decisione sugli anni successivi fosse perfettamente coperto; la Corte ammetteva anche che la base di partenza su cui commisurare l'impatto della legge finanziaria, circa la copertura delle spese correnti, più che un bilancio a legislazione vigente strettamente inteso, potesse essere un bilancio a politiche invariate.

Se ricordo bene le parole usate nel referto, la Corte giudicava velleitario pretendere la copertura di nuove spese correnti, quando nel passaggio dal bilancio a legislazione vigente alla legge finanziaria si trattasse di scelte praticamente già effettuate dal Parlamento.

Rispetto a questa interpretazione della Corte, la legge n. 362 ha adottato un criterio più rigoroso che, però, non mi sembra trovi perfetta aderenza nella attuale documentazione di bilancio.

Pertanto, la Corte non può che richiamare ciò che aveva detto in precedenza. La scelta fra bilancio a politiche invariate anziché a legislazione vigente opera nei due sensi: nel caso che abbiamo sotto esame diventerebbe più favorevole, perché, se si fosse adottata la tecnica del bilancio a politiche invariate, non si avrebbe scostamento fra bilancio e legge finanziaria sotto il profilo della spesa corrente; in altri casi — quelli a cui accennava il presidente Carbone — la scelta delle politiche invariate può arrivare a tradurre nel bilancio anche scelte di entrata, per cui la differenza diventerebbe meno favorevole per l'eventuale legge finanziaria. Qualora vi siano scelte di entrata rinnovate di anno in anno dal Par-

lamento, delle quali non possa tenersi conto nel bilancio a legislazione vigente, bensì in quello a politiche invariate, vi sarebbero implicazioni nei due sensi.

ANDREA SERGIO GARAVINI. Vorrei un chiarimento sulla parte finale della relazione. Se ho capito bene, si è prospettata l'incongruità di una situazione nella quale vi è una dilatazione del *deficit* derivante dalla spesa corrente, cui si sarebbe sopperito con una riduzione delle spese di investimento. È questo ciò che si voleva dire?

GIORGIO MACCIOTTA. Vorrei porre alcune domande anche se mi rendo conto che la risposta non mi può essere fornita oggi poiché mancano ancora le tabelle che accompagnano il bilancio statale. La nostra Commissione svolgerà un lavoro istruttorio, prima di entrare nella fase decisionale, pertanto i consiglieri della Corte dei conti potranno darci un ulteriore supporto.

Innanzitutto vorrei sapere, sulla base dei dati attuali, se la Corte dei conti è in grado di fornire una valutazione del costo dei contratti della pubblica amministrazione: ricordo, infatti, che ieri il Senato ha approvato, in via definitiva, il provvedimento sulla scuola, che va quindi in attuazione. Ripeto, vorrei sapere se la Corte è in grado di darci una valutazione sull'attendibilità di quelle quantificazioni. In effetti, nella tabella allegata allo stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione (una delle poche a disposizione), vi è una certa descrizione dello stato del personale per quanto riguarda la quantità numerica e la collocazione per anzianità; sulla base della esperienza memorizzata, siete in grado di dirci se queste tabelle sono attendibili? Inoltre, si può avere una quantificazione complessiva dei costi del contratto? Nel precedente contratto, non vi è dubbio, i costi complessivi erano sottostimati nella misura del 50 per cento rispetto a quelli reali. Ripeto, ci può venire fornito oggi, sulla base dello stato reale del personale?

Desidero sapere, in relazione alle quantità di risorse che la legge finanziaria prevede per il nuovo contratto, ed in relazione alla quantità del personale delle diverse amministrazioni — così come è attualmente collocato — se la Corte è in grado di darci una proiezione degli aumenti che sarebbero compatibili con questa quantità per le diverse categorie del personale (carriera direttiva o ausiliaria).

Per quanto riguarda il settore delle pensioni — dopo la voce « interessi », quella più dinamica del bilancio dello Stato — vorrei porre due quesiti. La previsione di incremento per la categoria terza del bilancio è compatibile con il *trend* previsto di aumenti quantitativi dei pensionati pubblici nel prossimo anno, tenendo presente ciò che è successo negli ultimi due anni? Inoltre, quale conseguenza si trae in termini di applicazione del meccanismo dell'articolo 21 dell'ultima legge finanziaria approvata, relativo all'adeguamento pensioni-retribuzioni? In sostanza, che cosa comporta il meccanismo dell'aggancio delle pensioni alla dinamica retributiva? Mi riferisco alle pensioni statali: ebbene, accertato che è previsto un aumento, quale parte di esso è assorbito dal *trend* quantitativo dei pensionati? Quale parte di questo incremento è assorbito dall'aumento derivante dalla dinamica del collegamento pensioni-retribuzioni? Si tratta di uno degli aspetti più misteriosi del bilancio statale, dal momento che le notizie sulla quantità dei pensionati pubblici sono le più « balzerine ».

Un'altra questione che desidero porre riguarda i provvedimenti collegati. Abbiamo chiesto al Governo di fornirci una scheda tecnica su ciascuno di quei provvedimenti più attendibile di quelle che accompagnano le attuali relazioni; la Corte dei Conti nel corso di quest'anno ha fornito una serie di letture preventive dei decreti-legge: è in grado, oggi, di fornirci una lettura dei provvedimenti collegati e degli attendibili costi che ci aiuti nel valutare il complesso della manovra?

È stato già fatto qualche cenno su alcune voci di bilancio che non sono esattamente a legislazione vigente. È possibile avere una lettura analitica dei più rilevanti capitoli di bilancio — specificando entro quali limiti essi siano non obbligatori — in modo da conoscerne la dinamica ed il tipo di manovra discrezionale che tali capitoli incorporano?

Non penso che tutte le risposte possano essere disponibili nei prossimi trenta giorni; auspico però che la Corte indirizzi la propria attenzione anche su questi problemi, affinché, a mano a mano che la normativa di recente approvata andrà a regime e quando il bilancio a legislazione vigente sarà presentato con congruo anticipo, possa fornirci una documentazione di lettura che senza dubbio agevolerà l'esame parlamentare.

ARISTIDE GUNNELLA. Signor presidente, presidente Carbone, sono molto preoccupato dalla vostra affermazione circa la tolleranza per le spese correnti da porre a carico del *deficit* nel primo anno della programmazione triennale. Sono preoccupato per il semplice motivo che ciò sarebbe un incentivo (pur a legislazione vigente ed a politica invariata) ad andare lungo una strada che certamente Governo e Parlamento non vogliono. Non capisco quali siano le motivazioni della Corte per avere questo tipo di elasticità. Potrei comprendere l'opposizione a *deficit* di un notevole aumento delle voci per investimento, ma non ritengo opportuno elevare le spese di parte corrente se non nei limiti posti dalla legislazione vigente.

Si tratta di una questione che mi preoccupa molto, perché il Parlamento attende dalla Corte — soprattutto sul piano della spesa corrente — un maggior rigore ed una più incisiva rigidità nell'interpretazione delle norme, pur considerando le previsioni di legge a venire che, negli anni successivi, potranno compensare, e quindi colmare, il *deficit* previsto. Tale eventualità, però, non la ritengo probabile perché, invece, potrebbe accadere che tale effetto si avviti su se stesso in modo

tale da non essere tamponabile, se non con sacrificio ulteriore delle spese per investimento.

RODOLFO PIETRO BOLLINI. Vorrei sapere se la Corte dei conti può fornire al Parlamento una notizia quantitativa e dettagliata delle somme, contenute in ciascun capitolo, che attengono ad un potere discrezionale del Governo. I capitoli di parte corrente contengono sempre (o quasi sempre) una parte discrezionale: ma essa non si riesce ad individuare nell'insieme dello stanziamento. Vorrei sapere, quindi, quali siano eventualmente le normative da introdurre nell'ordinamento al fine di poter individuare, appunto, quella parte discrezionale (non legata ad automatismi o a disposizioni di legge) delle spese su cui ha agito l'amministrazione nel dare la nuova dimensione dello stanziamento dei relativi capitoli.

GIOVANNI NONNE, *Relatore*. Il relatore desidera ringraziare il presidente della Corte dei conti ed i suoi collaboratori per il contributo fornito al Parlamento che, come sempre, sarà utile per l'avvio della discussione sulle linee generali.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. Signor presidente, le domande poste e le questioni avanzate confermano lo spettro più ampio di contributo che il Parlamento e le Commissioni bilancio chiedono alla Corte in questa occasione. Trovo, quindi, conforto e conferma all'ipotesi illustrata di definire, anche in sede regolamentare, questa diversa e più ampia dimensione.

Alcune questioni assai rilevanti in realtà si affacciano ad una collaborazione della Corte con il Parlamento in sede di esame del bilancio dello Stato, collaborazione che non si può risolvere in un'audizione, perché implica una certa e non trascurabile mobilitazione della Corte in fase di esame parlamentare del bilancio, al fine di arricchire l'apporto conoscitivo e valutativo da porre a disposizione del Parlamento. Si tratta di una collabora-

zione che si pone nell'ambito del possibile con la necessità, in seguito, di fondarla giuridicamente e organizzativamente; dico questo non certo per sottrarre la nostra disponibilità.

Su ciascuna delle questioni poste dall'onorevole Garavini, dall'onorevole Macciotta e da senatore Bollini, chiederò collaborazione ai magistrati che su tali argomenti sono intervenuti dinnanzi la Commissione.

Vorrei, invece, rendere un chiarimento all'onorevole Gunnella sul tema di una maggiore, troppo ampia, forse troppo leggera, disponibilità della Corte riguardo un aumento di spese correnti nel primo anno a carico della legge finanziaria.

Mi debbo richiamare al referto molto ampio, articolato, puntuale ed analitico che la Corte ha reso su questo tema su richiesta dell'altro ramo del Parlamento. Non per ripeterlo, non per riprenderlo, ma per marcare che la Corte si è mossa e si è espressa nell'ambito di un'interpretazione giuridica del rapporto tra vincoli posti dall'articolo 81 della Costituzione e normativa interpretativa ed attuativa già posta dieci anni orsono con la legge n. 468 del 1978.

La Corte non ha detto: « Ma sì! Ben vengano in questa situazione di andamento dinamico e di squilibrio della finanza pubblica nuove e maggiori spese correnti nel primo anno da finanziare a debito »; ha cercato, invece, di mettere a fuoco la legittimità costituzionale o meno, i vincoli che dall'articolo 81 della Costituzione discendono alla nuova legislazione di spesa e, perciò, la plausibilità di vincoli imposti alla produzione legislativa di spesa, ancorché sul fronte delle leggi della spesa corrente.

In questo ambito, la Corte ha sostenuto che non le sarebbero sembrate illegittime (e non avrebbe, perciò, potuto azionare impugnative di legittimità costituzionale) leggi di spesa che ponessero, per il primo anno, nuovi oneri correnti a carico del bilancio dello Stato con mera copertura in *deficit* assicurata dalla legge

finanziaria. Non ha dato un valore, ha tentato di percorrere un ragionamento giuridico del rapporto tra articolo 81 della Costituzione e legge di spesa.

Tutt'altra cosa è un giudizio sugli equilibri finanziari, sull'auspicabile attenuazione della pressione che la nuova legislazione di spesa ha esercitato, da un decennio, nei confronti della dilatazione del bilancio dello Stato e sulla squalificazione della spesa pubblica così forzata sulla parte corrente in rapporto alla parte in conto capitale.

Non più di questo! Non, perciò, lassismo della Corte, ma onestà intellettuale nella interpretazione delle norme.

ARISTIDE GUNNELLA. Un suggerimento a mutarle!

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. In questo caso il rapporto è con la norma costituzionale; perciò il tema è quello di un'eventuale riforma che riscriva l'articolo 81. Su questo, la Corte dei conti non si è espressa. Sento aleggiare notevoli scetticismi, perché il tema è di responsabilità del legislatore, essenzialmente, e la Corte dei conti ha solo il modesto ruolo di mettere in evidenza le conseguenze, di mettere allo scoperto quello che qualche volta — e, se mai, anche spesso — nella produzione legislativa di spesa è, invece, molto implicito o, in qualche misura, reticente. La Corte dei conti si è sempre sforzata — in particolare, con l'iniziativa di referti « in corso d'opera » sui disegni di legge — di mettere il Parlamento nella condizione di conoscere, come se fossero sotto un riflettore, le conseguenze finanziarie implicate da un disegno di legge.

È mestiere, questo, che la Corte dei conti in ogni modo proseguirà in applicazione dell'articolo 2 della legge finanziaria 1988, ed ora della legge n. 362, con i referti quadrimestrali a riguardo della legislazione già approvata dal Parlamento, sulla quale riferirà valutazioni sia in ordine alla tipologia — che noi intendiamo

come congruità e plausibilità — delle coperture, sia in ordine alla quantificazione degli oneri.

ARISTIDE GUNNELLA. Perché ciò avviene limitatamente alla spesa corrente e non relativamente a quella in conto capitale?

Ho udito sottolineare, per due volte, tale aspetto interpretativo per quanto riguarda la spesa corrente e non per quanto riguarda la spesa in conto capitale.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. La spesa in conto capitale ha, per definizione, una sua produttività che più facilmente ha ritorni nella prospettiva; mentre quella corrente è una spesa che non ha ritorni, per la quale, in un modo più rigoroso e più puntuale, devono essere predisposti negli anni successivi i riequilibri rispetto alle coperture in debito dettate dal bilancio nel primo anno, considerato che operiamo in un sistema di bilancio pluriennale il cui significato dovrebbe essere quello di ritrovare gli equilibri nell'orizzonte pluriennale.

RICCARDO BONADONNA, *Consigliere della Corte dei conti*. Desidero dare una risposta alla questione sollevata dall'onorevole Macciotta relativamente ai contratti nella pubblica amministrazione.

Si tratta di una questione annosa, in relazione alla quale si chiede — giustamente — per gli effetti negativi riscontrati in passato, una quantificazione dell'evoluzione degli oneri: problema, questo, su cui si sono cimentati per lungo tempo organi ed istituzioni del nostro paese, ed in primo luogo la Ragioneria generale dello Stato, che sul tema del personale svolge studi appositi e presenterà, alla fine del 1988, un documento che tuttavia farà riferimento alla situazione al 1° gennaio di tale anno.

In realtà, già nel corso di quest'anno le condizioni sono mutate, perché vi è un grande dinamismo nell'ambito del pubblico impiego. Pertanto, anche la Corte

dei conti, quando si trova ad esaminare l'evoluzione degli oneri, incontra indubbiamente grosse difficoltà perché i dati di partenza risultano non certi e non attendibili.

Certo, la Corte dei conti può attrezzarsi meglio per lo svolgimento di tale sua funzione. Ma non va dimenticato che il controllo da essa compiuto fino ad oggi sulla base delle norme che presiedono alle sue funzioni istituzionali, si è rivelato poco adatto ad indagini di questo genere, e che altri tipi di controllo, dei quali auspichiamo la scelta, si presterebbero meglio ad indagini mirate ed istituzionalizzate.

Un tentativo si può fare, comunque, per quanto riguarda le quantificazioni relative al personale, sulle leggi approvate dal Parlamento. Va ricordato, infatti, che vi sono anche leggi le quali incidono sul personale collateralmente ai contratti collettivi.

In quella sede, l'esercizio della Corte dei conti sarà indubbiamente il massimo possibile, nell'intento di compiere una verifica in corso di svolgimento dei referti quadrimestrali.

Questa non è una dichiarazione di impotenza della Corte dei conti, è una dichiarazione di volontà futura di accrescimento delle proprie capacità di indagine. In questo senso facciamo riserva, cercando sempre, nelle relazioni generali, di migliorare le nostre quantificazioni ed anche le nostre indagini concernenti questi aspetti.

FRANCESCO BATTINI, *Consigliere della Corte dei conti*. Desidero fornire molto brevemente un chiarimento all'onorevole Garavini, relativamente al tema delle minori spese di investimento a compenso delle maggiori spese correnti.

Mi pare che nel documento si affermi che, di fatto, le maggiori spese correnti risultano compensate dalla diminuzione delle spese in conto capitale. In realtà, non vi è un rapporto giuridico netto.

Leggendo il quinto comma del nuovo testo dell'articolo 11 della legge n. 468, (secondo cui le nuove o maggiori spese

correnti possono essere disposte nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente) dovremmo ricavarne che il saldo di parte corrente non è peggiorato, come il medesimo comma imporrebbe.

Nei documenti da noi esaminati, risulta che mentre il saldo netto da finanziare rimane, *grosso modo*, invariato (con una differenza di 392 miliardi), cosicché l'impatto della legge finanziaria risulta neutrale per quanto riguarda il complesso delle spese finali, il saldo di parte corrente peggiora di circa 23 mila miliardi. Dunque, di fatto, tale peggioramento è compensato, nell'ambito del saldo netto, dalle minori spese in conto capitale.

Questa è una mera constatazione.

MARIO FALCUCCI, *Consigliere della Corte dei conti*. Ritengo di poter dare un'unica risposta ad alcune delle domande poste dall'onorevole Macciotta e dal senatore Bollini.

Attualmente, per quanto riguarda l'attività della Corte dei conti, non è possibile fornire una risposta positiva immediata ai quesiti rivoltici dall'onorevole Macciotta e dal senatore Bollini.

Le attività informatiche della Corte dei conti sono oggi modellate sul controllo gestionale del bilancio dello Stato.

Ritengo che le nuove norme in materia di bilancio introdotte con la legge n. 362 ed in particolare l'enfasi ed il rilievo che vengono dati al bilancio a legislazione vigente, la data in cui si colloca la presentazione di tale bilancio, nonché le ulteriori prescrizioni fornite in materia dall'articolo 2 della legge n. 362 — che richiedono una più ricca nota preliminare ad illustrazione dei criteri di costruzione delle previsioni di bilancio legate alle singole tabelle — debbano trovare in qualche modo un riflesso nell'attività della Corte dei conti, affinché essa risulti di ausilio al Parlamento.

Dunque, l'ottica da noi finora adottata dovrà essere spostata dal controllo gestionale alla fase, precedente, di impostazione del bilancio.

Si tratta sicuramente di un'attività nuova, che deve indurre la Corte dei conti ad attrezzarsi, sia in termini di sistema informativo, sia in termini di riqualificazione del personale, ed a sperimentare tecniche di questo tipo. Credo che l'anno prossimo tale attività dovrà essere posta in essere dalla Corte, per lo meno a campione, su taluni stati di previsione, al fine di costituire un valido supporto al dibattito parlamentare.

D'altra parte, a monte esiste un problema di impostazione del bilancio: spesso ci imbattiamo in capitoli di spesa promiscui, che riflettono una pluralità di spese, spazianti da quelle automatiche, costruibili sulla base di criteri predeterminati, a quelle discrezionali. La presenza di queste ultime costituisce il nodo centrale del problema, come è stato ricordato in questa sede, poiché si tratta di spese che, al di là di specifiche previsioni normative, alimentano la logica incrementale del bilancio e vanno certamente tenute sotto controllo.

A tale scopo, la Corte deve costruire serie storiche specifiche e mirate ai capitoli di parte non obbligatoria, contenenti spese discrezionali; tale azione sarà confortata, inoltre, dalle indicazioni che il Governo è tenuto a fornire sulla base della nuova normativa contabile.

In tal modo la Corte potrà, l'anno prossimo, fornire un'opera assai più adeguata, in una misura che attualmente non siamo in grado di assicurare.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. Rimanendo in argomento, aggiungo che la vera soluzione è probabilmente di natura legislativa. Infatti, si tratta di prevedere, con norme adeguate, che in tutti i capitoli, che per ragioni oggettive debbano essere promiscui (implicando sia spese prive di margini di discrezionalità sia quelle ricadenti in tali margini) le spese di diversa natura rimangano distinte in differenti articoli, in modo di ottenere una migliore evidenziandone in sede di controllo, da parte della Corte dei conti, e di apprezzamento, da parte del Parlamento. Una siffatta

struttura dei capitoli di bilancio permetterebbe di valutare la diversa vicenda gestionale di articoli iscritti nello stesso capitolo.

Infine ringraziando il presidente e gli onorevoli commissari per l'apprezzamento dimostrato desideriamo augurare buon lavoro per il prosieguo dell'esame della legge finanziaria e del bilancio dello Stato.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare il presidente ed i consiglieri della Corte dei conti intervenuti alla nostra audizione.

Naturalmente eravamo consapevoli — e mi riallaccio ad alcune considerazioni svolte dallo stesso presidente Carbone — che i tempi ridottissimi fra la presentazione della documentazione finanziaria e questa audizione non avrebbero potuto consentire un adeguato approfondimento delle problematiche. Purtroppo, ci siamo trovati nella necessità di corrispondere a determinati adempimenti disposti dal Regolamento della Camera prima dell'apertura della sessione di bilancio.

Colgo l'occasione per esprimere, a nome delle Commissioni, l'apprezzamento per il ruolo ed il lavoro che la Corte dei conti svolge. Nell'ambito della riforma della legge finanziaria, il Parlamento ha tenuto in grande conto le esigenze collegate all'attività della Corte; sappiamo che molte questioni sono state risolte solo parzialmente, su questo come su altri versanti, ma riteniamo che quello sforzo abbia rappresentato una prima azione positiva, che ci auguriamo possa essere rafforzata ed incrementata nell'interesse del nostro paese.

(I rappresentanti della Corte dei conti vengono accompagnati fuori dell'aula).

La seduta termina alle 13.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. GIANLUIGI MAROZZA
