

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

61° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 22 NOVEMBRE 1996

—————

INDICE

Commissioni permanenti

6^a - Finanze e tesoro *Pag.* 3

FINANZE E TESORO (6ª)

VENERDÌ 22 NOVEMBRE 1996

40ª Seduta*Presidenza del Presidente*
ANGIUS*Interviene il Sottosegretario di Stato per le finanze Vigevani.**La seduta inizia alle ore 9,45.*

IN SEDE CONSULTIVA

(1706) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1997 e bilancio pluriennale per il triennio 1997-1999, approvato dalla Camera dei deputati

- **(Tabb. 1, 1-bis, 1-ter e 1-quater)** Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1997 e *relative* Note di variazioni (limitatamente a quanto di competenza)
- **(Tabb. 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater)** Stato di previsione del Ministero del Tesoro per l'anno finanziario 1997 e *relative* Note di variazioni
- **(Tabb. 3, 3-bis, 3-ter e 3-quater)** Stato di previsione del Ministero delle Finanze per l'anno finanziario 1997 e *relative* Note di variazioni

(1705) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1997), approvato dalla Camera dei deputati

(Rapporti alla 5ª Commissione; esame congiunto e rinvio)

Riferisce alla Commissione sullo stato di previsione dell'entrata (Tabella n. 1) e sugli aspetti connessi della legge finanziaria per il 1997 il senatore BONAVITA, il quale fa presente che le entrate previste per l'anno 1997 ammontano, nel bilancio a legislazione vigente, non integrato dalle note di variazioni, a 575.650 miliardi, ripartiti in 542.500 miliardi di entrate tributarie, 32.030 di entrate extratributarie e 1.120 miliardi derivanti da alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti.

Rispetto alle previsioni assestate per l'anno 1996 si registra un aumento di 13.021 miliardi, che rappresenta la somma algebrica di maggiori entrate tributarie per 19.728 miliardi, di maggiori entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti per 120 miliardi, e di una diminuzione delle entrate extratributarie per 6.827 miliardi.

Per quanto riguarda le modalità di formulazione delle previsioni dell'andamento del gettito tributario, il Governo per il 1997 si è attenuto a criteri prudenziali, in relazione all'esito dell'autotassazione del giugno scorso ed ai più recenti andamenti degli accertamenti e incassi relativi. Mediante variazioni apportate con atto amministrativo, il Governo aveva

già provveduto all'aggiornamento del gettito per il 1996, in relazione alle modifiche intervenute in forza del decreto-legge n. 323 del 20 giugno 1996, recante misure in materia di finanza pubblica.

Passando ad esaminare le diverse voci del Titolo I, Entrate tributarie, l'oratore sottolinea che, rispetto alle previsioni assestate per l'esercizio in corso, l'aumento di 19.728 miliardi è ascrivibile a variazioni connesse con l'evoluzione tendenziale del gettito (+ 27.079 miliardi) e a variazioni connesse con i riflessi della legge finanziaria 1996, dei provvedimenti collegati e dei provvedimenti legislativi successivamente emanati (-7.351 miliardi).

Il contenuto tasso di incremento - pari al 3,77 % - risente, in gran parte, del venir meno nel 1997 per 3.500 miliardi di entrate straordinarie (accertamento con adesione per gli anni pregressi) e dell'imposta sostitutiva di cui al decreto-legge n. 41 del 1995.

Per quanto riguarda l'IRPEF, è previsto un gettito di 197.855 miliardi, senza tener conto, però, della perdita di gettito derivante dalla restituzione automatica del *fiscal drag* in relazione al fatto che la normativa vigente rinvia l'adeguamento del regime IRPEF ad apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanarsi entro il 30 settembre di ogni anno.

Le entrate IRPEG previste ammontano a 34.622 miliardi, con un aumento in termini assoluti di 5.922 miliardi rispetto al 1996, di cui ben 4.394 connessi al favorevole andamento dell'economia previsto per il 1996, che si rifletterà anche sul 1997, e 1.528 correlati a fattori legislativi, primo fra tutti l'intervento di riequilibrio dei conti pubblici predisposto a giugno dall'attuale Esecutivo.

Il gettito delle ritenute sui redditi da capitale è stimato in 35.200 miliardi, con una riduzione di 6.367 miliardi, soprattutto a causa dell'abolizione delle ritenute sugli interessi di talune obbligazioni, solo parzialmente compensata dalle entrate del citato decreto-legge n. 323 del 1996, in relazione al regime fiscale dei redditi di capitale e dell'uniformazione al 27 per cento delle aliquote di ritenute gravanti su tali redditi. A questo proposito, vanno considerati i riflessi sul lato delle entrate della riduzione dei tassi di interesse sui titoli pubblici.

Sempre nell'ambito dell'imposizione diretta, si evidenzia la previsione di gettito di 7.150 miliardi per l'imposta sul patrimonio netto delle imprese.

Il gettito delle imposte e tasse sugli affari ammonta a 165.197 miliardi (al lordo dei 15.800 miliardi dei rimborsi IVA contabilizzati per il 1997), con un aumento di 6.549 miliardi rispetto alla previsione assestata 1996.

Di rilievo, inoltre, la previsione del gettito dell'IVA, che ammonta a 123.406 miliardi, con un aumento di 6.429 miliardi rispetto alla previsione assestata. Tale crescita è da ascrivere, oltre che all'evoluzione tendenziale del gettito (5.700 miliardi), a minori erogazioni alla U.E. a titolo di risorse proprie Iva e, per 800 miliardi, agli effetti finanziari di provvedimenti legislativi.

Dopo essersi soffermato analiticamente sul gettito derivante dalle altre imposte della categoria II (tasse di registro, di bollo, canone RAI ecc.), il relatore passa all'esame delle entrate extratributarie.

Per quanto riguarda la previsione per il 1997, per questo titolo dell'entrata va sottolineato il gettito di 32.030 miliardi, con una flessione, rispetto a quella assestata del 1996, di 2.043 miliardi (15,4 per cento).

La relazione governativa precisa però che la previsione assestata sconta 7.735 miliardi di entrata dovute a variazioni accrescitive nette derivanti da atti amministrativi, le quali alterano il confronto in quanto si riferiscono a capitoli indicati «per memoria», per i quali la previsione viene iscritta in corso di esercizio, in relazione all'effettivo afflusso di introiti, con contestuale riassegnazione a capitoli di spesa collegati. A questo proposito, sarebbe opportuno intervenire rendendo più trasparenti le indicazioni contenute nelle schede di previsione.

Depurate dai cennati fattori, le entrate extratributarie farebbero registrare una flessione meno marcata, pari a circa il 11,8 per cento.

All'interno del Titolo II, le categorie più rilevanti si riferiscono alla voce concernente i recuperi, rimborsi e contributi, di cui 5.150 miliardi relativi al finanziamento degli oneri per il Servizio sanitario nazionale, 1.101 relativi ai canoni di concessione dei servizi di telecomunicazioni ad uso pubblico e alla voce relativa alle partite che si compensano nella spesa per 11.234 miliardi, che riguardano essenzialmente le risorse proprie CEE.

Da segnalare infine il ridottissimo gettito (122 miliardi) dei proventi per la concessione dei beni demaniali: le esigenze della finanza pubblica consiglierebbero di rendere la remunerazione dell'immenso patrimonio pubblico più adeguato al suo effettivo valore.

Passando ad esaminare gli introiti derivanti dall'alienazione dei beni patrimoniali, il relatore sottolinea il ritardo del processo di dismissione di tali beni, tenuto conto che le risorse aggiuntive derivanti dalla finanza pubblica da tali dismissioni potrebbero ben essere utilizzate a sostegno dello sviluppo, per la ristrutturazione delle aree industriali di crisi e per il sostegno del reddito dei ceti meno abbienti. Dopo aver esaminato le risultanze dello stato di previsione in merito ai residui e alle previsioni di cassa - sottolineando il significativo coefficiente di realizzazione delle imposte sul reddito - il relatore si sofferma sulle integrazioni allo stato di previsione in esame poste in essere con le note di variazioni.

Per quanto riguarda le entrate tributarie, le variazioni apportate dalla Camera dei deputati consistono in un aumento di 8.046 miliardi, quasi interamente imputabili alle misure contenute nel disegno di legge collegato e derivano in particolare per 1.182 miliardi dal gettito IRPEF, per 3.446 miliardi dall'IRPEG, per 980 miliardi dall'ILOR.

Per quanto riguarda le entrate extratributarie, le variazioni, anch'esse in aumento, riguardano per 55 miliardi la ritenuta del 2 per cento sulle vincite del lotto e per 120 miliardi i proventi della vendita delle scorte strategiche di prodotti petroliferi.

In conclusione, lo stato di previsione in titolo presenta una previsione pari a 550.546 miliardi di entrate tributarie, 33.005 miliardi di entrate extratributarie e 1.120 miliardi per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti.

Per quanto riguarda le parti connesse al disegno di legge n. 1705 (disegno di legge finanziaria), va sottolineato che la parte di competenza è costituita dalle norme sul recupero del fiscal-drag che comporta un

minor gettito di 1.400 miliardi per il 1997 e 1.500 miliardi per ciascuno degli anni 1998 e 1999.

In conclusione, il relatore sottolinea positivamente il tendenziale avvicinamento tra il gettito delle imposte dirette e quelle indirette, e propone di esprimere un parere favorevole.

Riferisce alla Commissione sullo stato di previsione del Ministero del tesoro e sulle parti connesse del disegno di legge n. 1705 il senatore CADDEO, il quale fa presente che nella tabella in esame confluiscono una pluralità di organi e servizi non attribuibili ad altre amministrazioni per il loro carattere di generalità, quali i servizi generali dello Stato, i servizi del Tesoro e, in particolare, i fondi di riserva e quelli speciali. Inoltre, lo stato di previsione mostra una particolare configurazione sia per il complesso delle attribuzioni, sia per le decisive poste relative alle spese per il pagamento degli interessi sul debito, i trasferimenti a favore del Servizio sanitario nazionale e della finanza locale.

Dal punto di vista giuridico-decisionale, assumono particolare importanza le previsioni annuali di competenza, poichè su di essa agiscono i limiti di spesa imposti dal Parlamento all'Esecutivo; per la parte corrente, va sottolineata la previsione di 363.311 miliardi, per la parte capitale di 46.225 miliardi, e per il rimborso prestiti 251.312 miliardi, per complessivi 660.848 miliardi.

L'analisi economica dello stato di previsione consente di evidenziare che, nell'ambito della spesa corrente, gli interessi rappresentano la voce più elevata (191.609 miliardi), pari al 52,7% circa della spesa corrente totale. Dei trasferimenti, invece, le voci più significative sono quelle del fondo sanitario nazione (38.900 miliardi), per l'attuazione delle regioni a statuto speciale (19.993 miliardi) e l'apporto alla gestione separata dei trattamenti pensionistici INPDAP (11.200 miliardi).

L'analisi delle spese per acquisto di beni e servizi mostra che tale categoria di spese risulta ormai scarsamente comprimibile.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale, la voce più importante è rappresentata dai trasferimenti che concernono prevalentemente l'ammodernamento e il potenziamento delle F.S. della ex Azienda di Stato per i servizi telefonici, gli apporti alla Cassa depositi e prestiti per l'edilizia residenziale, l'assegnazione alle Regioni colpite da eventi calamitosi. Dall'analisi degli aggregati in chiave funzionale, la considerazione di maggiore rilievo riguarda i trasferimenti in conto capitale, che mostrano come gli investimenti nel settore dei trasporti assorbano la maggior parte delle risorse finanziarie.

L'analisi dei dati relativi alle previsioni di competenza, tenuto anche conto delle cifre assestate per il 1996, mostra l'andamento virtuoso dell'azione del Governo di riequilibrio dei conti pubblici.

Per quanto riguarda le previsioni di cassa, che vengono determinate come è noto sulla base di stime che si fondano, per una parte, sugli stanziamenti di competenza e, per l'altra parte, sull'ammontare dei residui presunti, va sottolineato che la cosiddetta «massa spendibile», vale a dire il volume massimo della potenzialità di spesa sul quale trarre gli effettivi pagamenti, ammonta a circa 676.029 miliardi. Di questa, 377.623 miliardi costituiscono la parte corrente (influenzata dai residui per 24.194 miliardi), 47.084 miliardi la spesa in conto capitale (influenzata dai residui per 3.081 miliardi) e 251.322 miliardi di rimborso prestiti.

Passando ad esaminare le note di variazioni - apportate dal Governo per tener conto delle variazioni della legislazione all'atto della presentazione dei documenti di bilancio e le modifiche introdotte dalla Camera dei deputati -, vanno sottolineate le variazioni alla cassa che ammontano a circa 40.051 miliardi (spese correnti) e per 2.505 miliardi (conto capitale). L'operazione appare di grande rilievo contabile e testimonia la volontà del Governo sia di rideterminare le autorizzazioni di cassa in senso decisamente restrittivo che di avvicinare le autorizzazioni di cassa a quelle di competenza (generalmente a queste superiori). Va comunque tenuto conto che l'articolo 44, commi 3 e 4 del disegno di legge «collegato» istituisce un apposito fondo di riserva, dotato di 25.000 miliardi, allo scopo di integrare in corso d'esercizio, quei capitoli che presentino carenze di cassa. Tali norme mutuano, peraltro, una disposizione che è già contenuta nel disegno di legge del bilancio dello Stato. Dopo aver dato analiticamente conto sui riflessi dello stato di previsione in esame delle modifiche approvate dalla Camera dei deputati, il relatore passa ad esaminare le parti connesse del disegno di legge n. 1705.

Per quanto riguarda il disegno di legge finanziaria, le parti di competenza concernono, in primo luogo, le risorse preordinate nell'articolo 2, comma 2. La Tabella A allegata (fondi speciali per provvedimenti che si prevede possano essere approvati) reca uno stanziamento di 11.800 miliardi in capo al Ministero del tesoro. Di questi 11.360 sono destinati alle regolazioni debitorie (crediti d'imposta, debiti pregressi dell'Amministrazione postale). La Tabella B (fondo speciale di parte capitale) presenta un accantonamento di 1.377 miliardi.

In secondo luogo, l'articolo 4 prevede il concorso dello Stato al ripiano del Fondo pensioni dell'impresa F.S. per 5.300 miliardi, parzialmente compensato dalla riduzione di 352 miliardi dei trasferimenti per il ripiano delle perdite d'esercizio della stessa impresa.

In conclusione, l'analisi della tabella del tesoro mostra come l'impegno del Governo di riequilibrare i conti pubblici stia proseguendo con lusinghieri risultati, che possono far prevedere il raggiungimento degli obiettivi fissati per rispettare i parametri di Maastricht. In questa prospettiva appaiono di particolare rilievo la riforma della pubblica amministrazione, avviata con l'approvazione dei disegni di legge presentati dal Ministro Bassanini e la riforma dell'ordinamento tributario, con l'introduzione di elementi di federalismo fiscale. Per tali motivi propone l'espressione di un parere favorevole.

Riferisce sullo stato di previsione del Ministero delle finanze (Tab. 3) per il 1997, e le connesse parti del disegno di legge n. 1705, il senatore PASQUINI, il quale pone in evidenza in primo luogo il fatto che le spese di parte corrente per il 1997 subiranno una lieve, ma significativa riduzione. Tale virtuoso risultato appare in massima parte determinato dalla riduzione del costo del personale, se si fa eccezione per le voci in aumento per i buoni pasto e per gli incrementi di produttività. Dopo aver sottolineato la sostanziale invarianza delle previsioni rispetto ai dati assestati, il relatore sottolinea come la spesa complessiva per il personale - 7.767 miliardi - rappresenti di gran lunga l'uscita più significativa, in quanto dall'ammontare complessivo delle spese va espunta la voce (circa 17 mila miliardi) dei rimborsi per le imposte indebitamente ri-

sosse. Anche l'analisi del bilancio in termini di cassa non presenta scostamenti significativi rispetto alle previsioni, anche se il sostanziale equilibrio contabile è subordinato alle ipotesi di regolare incasso delle imposte previste. A giudizio del relatore, riveste particolare importanza l'analisi del bilancio dell'azienda dei monopoli di Stato, che mostra - ad un'analisi meramente contabile - un sostanziale pareggio. Come è noto, per questo particolare settore dell'Amministrazione finanziaria, un'analisi gestionale di tipo aziendale evidenzerebbe ben altre risultanze contabili. Il giudizio sostanzialmente positivo formulabile sui dati di bilancio contenuti nello stato di previsione in esame, potrebbe essere significativamente modificato, se si passasse ad un'analisi di tipo costi/benefici, con verifica dei costi di gestione e al controllo dei risultati. È di tutta evidenza, infatti, la scarsa utilità dei documenti redatti secondo la normativa della contabilità dello Stato, ai fini di un'analisi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa del ministero delle Finanze. In generale, quindi, appare arduo trarre un giudizio sull'efficacia dell'attività posta in essere da tale branca dell'Amministrazione - si pensi all'attività ispettiva, di accertamento, ai riflessi della formazione e dell'aggiornamento del personale sull'azione amministrativa stessa - a partire dai dati dello stato di previsione. Gli strumenti più analitici di tipo aziendalistico consentirebbero infatti di valutare con maggiore approfondimento il costo relativo di ogni imposta riscossa in rapporto al gettito. Va però tenuto conto che, in prospettiva, gli aspetti di opacità dei documenti di bilancio potranno essere superati grazie sia alla riforma del bilancio dello Stato sia alla riforma della Pubblica Amministrazione, così come avviata dal Ministro Bassanini. Per quanto riguarda, in particolare, il Ministero delle finanze il relatore sottolinea come esso si avvii ad essere profondamente modificata dalla semplificazione degli adempimenti, dalla introduzione di elementi di federalismo fiscale e da una complessiva razionalizzazione della struttura burocratica. In questa prospettiva, come ha segnalato anche la Corte dei Conti, la sperimentazione avviata dal ministero delle finanze, con l'adozione di moduli di pianificazione, programmazione e controllo gestionale, costituisce un esempio, anche in termini di flessibilità, per i futuri sviluppi dell'Amministrazione.

In conclusione, sottolineando che i rilievi formulati vanno interpretati come sollecitazione ad approfondire il percorso di riforma già avviato, propone di esprimere un parere favorevole.

Il Presidente ANGIUS, dopo aver ricordato che l'esame in sede consultiva degli stati di previsione in titolo proseguirà nella giornata di martedì 26 novembre, a partire dalle ore 9,30, propone di fissare il termine per la presentazione di eventuali emendamenti alle ore 15 di lunedì 25 novembre.

Conviene la Commissione.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 10,40.