SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

6ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

RESOCONTO STENOGRAFICO

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1996 E BILANCIO PLURIENNALE
PER IL TRIENNIO 1996-1998 (n. 2019)

NOTA DI VARIAZIONI AL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO
STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 1996 E BILANCIO
PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 1996-1998
E BILANCIO PROGRAMMATICO PER GLI ANNI
FINANZIARI 1996-1998 (2019-*bis*)

Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni *(per la parte di competenza)* (Tabelle 1 e 1-*bis*)

Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni (Tabelle 2 e 2-*bis*)

Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni (Tabelle 3 e 3-*bis*)

DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE
E PLURIENNALE DELLO STATO (LEGGE FINANZIARIA 1996) (n. 2156)

IN SEDE CONSULTIVA

BI 0421 BI 0422 BI 0439 BI 0440

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

INDICE

MARTEDÌ 10 OTTOBRE 1995 (Antimeridiana)

(2019) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998

(2019-bis) Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1996-1998

(Tabelle 1 e 1-*bis*) Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni *(per la parte di competenza)*

(Tabelle 2 e 2-*bis*) Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(Tabelle 3 e 3-*bis*) Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(2156) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)

(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE:

– D'ALÌ *(Forza Italia)* ..... *Pag.* 18
– FAVILLA *(PPI)* 5, 10, 14

FARDIN *(Lab. Soc. Progr.), relatore alla Commissione sulle tabelle 2 e 2-*bis *e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156* 10

VENTUCCI *(Forza Italia), relatore alla Commissione sulle tabelle 3 e 3-*bis *e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156* 14

VIGEVANI *(Progr. Feder.), relatore alla Commissione sulle tabelle 1 e 1-*bis*, per la parte di competenza, e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156* 6

MARTEDÌ 10 OTTOBRE 1995 (Pomeridiana)

(2019) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998

(2019-bis) Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1996-1998

(Tabelle 1 e 1-*bis*) Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni *(per la parte di competenza)*

(Tabelle 2 e 2-*bis*) Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(Tabelle 3 e 3-*bis*) Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(2156) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (FAVILLA - *(PPI)* ..... *Pag.* 19, 27
BONAVITA *(Progr. Feder.)* 22
FANTOZZI, *ministro delle finanze* 24
LONDEI *(Progr. Feder.)* 19
VIGEVANI *(Progr. Feder.), relatore alla Commissione sulle tabelle 1 e 1-*bis*, per la parte di competenza, e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156* 21

MERCOLEDÌ 11 OTTOBRE 1995 (Antimeridiana)

(2019) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998

(2019-bis) Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1996-1998

(Tabelle 1 e 1-*bis*) Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni *(per la parte di competenza)*

(Tabelle 2 e 2-*bis*) Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(Tabelle 3 e 3-*bis*) Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(2156) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE (D'ALÌ - *(Forza Italia)* .... *Pag.* 28, 30
FANTOZZI, *ministro delle finanze* 30, 32
VEGAS, *sottosegretario di Stato per il tesoro* . 28
VIGEVANI *(Progr. Feder.), relatore alla Commissione sulle tabelle 1 e 1-*bis*, per la parte di competenza, e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156* 31, 32

MERCOLEDÌ 11 OTTOBRE 1995
(Pomeridiana)

(2019) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998

(2019-bis) Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1996-1998

(Tabelle 1 e 1-*bis*) Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni *(per la parte di competenza)*

(Tabelle 2 e 2-*bis*) Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(Tabelle 3 e 3-*bis*) Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(2156) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)

(Seguito e conclusione dell'esame congiunto. Rapporti favorevoli alla 5ª Commissione ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento)

PRESIDENTE (D'ALÌ - *(Forza Italia)*..... *Pag.* 33

MARTEDÌ 10 OTTOBRE 1995
(Antimeridiana)

Presidenza del presidente FAVILLA indi del vice presidente D'ALÌ

I lavori hanno inizio alle ore 10,45.

(2019) ***Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998***

(2019-*bis*) ***Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1996-1998***

(Tabelle 1 e 1-*bis*) Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni (*per la parte di competenza*)

(Tabelle 2 e 2-*bis*) Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(Tabelle 3 e 3-*bis*) Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(2156) ***Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)***
(Esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5ª Commissione, l'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998»; «Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1996-1998» – «Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1996, per la parte di competenza, e relativa Nota di variazioni (tabelle 1 e 1-*bis*) – Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni (tabelle 2 e 2-*bis*) – Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni (tabelle 3 e 3-*bis*); «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)».

Prego il senatore Vigevani di riferire alla Commissione sulle tabelle 1 e 1-*bis*, per la parte di competenza, e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.

VIGEVANI, *relatore alla Commissione sulle tabelle 1 e 1-*bis*, per la parte di competenza, e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, le entrate previste per l'anno 1996 ammontano, nel bilancio a legislazione vigente, non integrato dalla nota di variazioni, a 554.125 miliardi così ripartiti: 515.600 miliardi per entrate tributarie; 37.525 miliardi per entrate extratributarie; 1.000 miliardi per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti.

Rispetto alle previsioni assestate per l'anno 1995, si registra un aumento di 9.249 miliardi che rappresenta la somma algebrica di maggiori entrate tributarie per 18.000 miliardi, di maggiori entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti per 108 miliardi, e di una diminuzione delle entrate extratributarie per 8.859 miliardi (ascrivibile al venir meno nel 1996 del gettito di misure straordinarie, quale il condono edilizio).

Prima di analizzare più dettagliatamente la struttura dello stato di previsione dell'entrata, è il caso di segnalare i criteri in base ai quali sono state formulate le valutazioni sull'andamento del gettito tributario.

Innanzitutto si è tenuto conto della prevedibile evoluzione delle principali variabili del quadro macro-economico e degli obiettivi in materia di finanza pubblica prefissati dal Governo nel documento di programmazione economico-finanziaria presentato al Parlamento il 2 giugno ultimo scorso. Correttamente il Governo nel formulare le previsioni 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 1995, in relazione alle modifiche intervenute in forza del decreto-legge n. 691 del 19 dicembre 1994, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 febbraio 1995, n. 35, recante misure per le zone alluvionate, nonchè del decreto-legge n. 41, in materia di finanza pubblica.

Esaminando più nel dettaglio le previsioni relative alle entrate tributarie si rileva che rispetto alle previsioni assestate per il 1995 l'aumento, pari a 18.000 miliardi, è ascrivibile per + 25.018 miliardi a variazioni connesse con l'evoluzione tendenziale del gettito e per – 7.018 miliardi a variazioni connesse con i riflessi della legge finanziaria 1995, dei provvedimenti collegati e dei provvedimenti legislativi successivamente emanati.

Il contenuto tasso di incremento – pari al 3,62 per cento – risente in gran parte della contrazione per circa 7.500 miliardi nel 1996, rispetto al 1995, delle entrate afferenti all'accertamento con adesione e del divario di gettito nel 1996 rispetto al 1995 relativo al fatto che il versamento in acconto dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese – disposto dal decreto-legge n. 41 del 1995 – risulterà corrispondentemente scomputato dagli importi da versare nel 1996. C'è da ricordare che gli 11.500 miliardi di gettito previsti per il 1995 sono da riferire all'accertamento con adesione per gli anni pregressi, mentre i 4.000 miliardi iscritti per il 1996 rappresentano il gettito «a regime».

Per l'IRPEF è previsto un gettito di 182.000 miliardi, senza tener conto però della perdita di gettito derivante dalla restituzione autonoma

dei *fiscal drag* (valutabile in circa 1.200 miliardi) 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. La previsione del tributo sconta invece gli effetti dell'accertamento con adesione a regime e le misure fiscali del citato decreto-legge n. 41 del 1995.

Le entrate IRPEG previste ammontano a 33.100 miliardi, con un aumento in termini assoluti di 3.930 miliardi rispetto al 1995, di cui ben 2.718 connessi al favorevole andamento dell'economia e 1.212 correlati a fattori legislativi.

Analogo discorso vale per l'ILOR. La previsione di 19.800 miliardi fa registrare un incremento di 2.450 miliardi sul 1995.

Il gettito delle ritenute sui redditi da capitale è stimato in 41.700 miliardi, con una crescita di 1.000 miliardi, soprattutto in virtù degli aumenti che hanno interessato le ritenute sugli interessi dei titoli di Stato (1.900 miliardi), compensata da una diminuzione di 800 miliardi relativi alle ritenute su interessi e premi corrisposti dalle banche.

Sempre nell'ambito dell'imposizione diretta, si evidenzia la previsione di gettito di 4.400 miliardi per la proroga dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese.

Il gettito delle imposte e tasse sugli affari ammonta a 153.250 miliardi, con un aumento di 8.200 miliardi rispetto alla previsione assestata 1995.

Preminente rilievo assume il gettito dell'IVA, previsto in 117.800 miliardi, con un aumento di 9.400 miliardi rispetto alla previsione assestata. Tale crescita è da ascrivere, oltre che all'evoluzione tendenziale del gettito (5.700 miliardi), a minori erogazioni all'Unione europea a titolo di risorse proprie IVA (1.000 miliardi) e per 2.700 miliardi agli effetti finanziari di provvedimenti legislativi.

Per le altre imposte della categoria si stimano i seguenti importi: registro 6.200 miliardi, bollo 7.650 miliardi, imposta assicurazioni 4.900 miliardi, canone RAI 2.550 miliardi, concessioni governative 4.050 miliardi.

Nell'ambito delle imposte sulla produzione, sui consumi e dogane, che ascendono complessivamente a 58.200 miliardi, preminenti sono l'imposta di fabbricazione sugli oli minerali, per la quale è indicata una previsione di 46.880 miliardi, e l'imposta di consumo sul gas metano, il cui gettito è stimato in 5.700 miliardi.

Per completare il quadro delle entrate tributarie occorre, infine, segnalare che gli introiti della categoria IV (monopoli) ammontano a 10.500 miliardi, mentre i proventi della categoria V (lotto, lotterie ed altre attività di gioco) sono stimati in 7.800 miliardi.

La previsione per il 1996 indica per le entrate extratributarie (titolo II) un ammontare di 37.525 miliardi, con una flessione, rispetto a quella assestata del 1995, di 8.859 miliardi (19,1 per cento).

Va precisato subito, però, che la previsione assestata sconta 6.107 miliardi di entrata dovuti 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. Depurate dai cennati

fattori, le entrate extratributarie farebbero registrare una flessione meno marcata, pari a circa il 9 per cento.

All'interno del titolo II le categorie più rilevanti si riferiscono alla voce concernente i recuperi, rimborsi e contributi, di cui 4.900 miliardi relativi al finanziamento degli oneri per il Servizio sanitario nazionale, 6.400 relativi alle ritenute previdenziali operate sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici, 819 relativi ai canoni di concessione dei servizi di telecomunicazioni ad uso pubblico, e alla voce relativa alle partite che si compensano nella spesa per 11.800 miliardi, che riguardano essenzialmente le risorse proprie CEE (9.000 miliardi si riferiscono alla quota del gettito IVA di pertinenza comunitaria e gli importi restanti al prevedibile gettito delle risorse proprie tradizionali quali dazi, prelievi agricoli e contributi zucchero).

I proventi dei beni dello Stato sono costituiti principalmente dagli introiti per l'utilizzazione di acque pubbliche e relative pertinenze (215 miliardi), per la concessione di spiagge marittime e pertinenze marine (107 miliardi) e dai redditi dei beni immobili (73 miliardi).

Per quanto concerne i proventi derivanti dai prodotti netti di aziende autonome e utili di gestione, la previsione per il 1996 - in analogia con quanto avvenuto nel 1995 - risulta azzerata in considerazione del processo di privatizzazione tuttora in corso.

Gli introiti della categoria X si riferiscono pressochè intregralmente alle somme accantonate dalla Banca d'Italia a titolo di retrocessioni, in relazione al livello dei rendimenti dei finanziamenti dell'Istituto di emissione al Tesoro. Per il 1996 le retrocessioni ammontano a 4.300 miliardi, un importo superiore di 2.700 miliardi rispetto a quello del bilancio assestato 1995, anche in relazione al contenuto della legge n. 483 del 1993 (Servizio di tesoreria e riserva obbligatoria).

Passando alla consistenza dei residui, è necessario scindere i residui derivanti da partite di pressochè nulla esigibilità, correlate al problema dello sgravio e delle tolleranze concesse agli esattori - in relazione a crediti d'imposta rilevatisi inesigibili - prima dell'entata in funzione del Servizio centrale di riscossione dei tributi, da quelli che possono definirsi fisiologici in quanto collegati a rate di tributi o quote di gettito che, accertate negli ultimi mesi dell'esercizio, vengono contabilizzate nell'esercizio successivo.

Nel rilevare che manca ogni indicazione quantitativa in relazione a questi residui di pressochè nulla esigibilità, il totale dei residui presunti al 1° gennaio 1996, pari a 99.639 miliardi, a raffronto con quello accertato alla fine del 1994 mostra un incremento di 11.606 miliardi; 42.421 miliardi si riferiscono alle imposte dirette, 45.255 alle indirette e 11.962 ad altri incassi.

Passando alle previsioni di cassa, il documento di bilancio indica in 544.338 miliardi il totale delle entrate finali, di cui 281.030 relativi alle imposte dirette, con un coefficiente di realizzazione pari all'85,60 per cento, 224.810 relativi alle indirette, con un coefficiente di realizzazione dell'81,74 per cento, 38.498 relativi ad altri incassi, con un coefficiente di realizzazione del 76,25. Il coefficiente di realizzazione di tutte le entrate è previsto nella misura dell'83,2 per cento.

Ad integrazione di quanto detto, è necessario dare conto anche del contenuto della prima nota di variazioni (tabella 1-*bis*) che riporta in bi-

lancio gli effetti della legislazione intervenuta tra il momento di presentazione del bilancio stesso e la presentazione della finanziaria.

La variazione allo stato di previsione dell'entrata di maggior rilievo attiene alle entrate extratributarie e mostra segno negativo per un importo pari a 6.400 miliardi. Si tratta degli effetti conseguenti alla riforma delle pensioni, ovviamente per quanto riguarda l'assetto pensionistico dei dipendenti statali. Il capitolo 3467, destinato ad evidenziare le ritenute sugli stipendi, paghe e retribuzioni, risulta completamente azzerato per l'importo citato in quanto, per effetto della riforma, le ritenute a carico dei dipendenti non transitano più nel bilancio dello Stato ma sono versate direttamente alla nuova gestione INPDAP.

Sul lato delle entrate tributarie ulteriori variazioni – sempre in relazione alla riforma del sistema pensionistico e all'andamento del gettito – sono proposte al capitolo 1023 (IRPEF): – 531 miliardi (quale saldo negativo tra 1.469 miliardi accrescitivi e la diminuzione di 2.000 miliardi derivante dalle modifiche al concordato con adesione); al capitolo 1024 (IRPEG): – 62 miliardi; al capitolo 1025 (ILOR): – 40 miliardi.

In conseguenza delle integrazioni apportate dalle due note di variazioni, le entrate dei primi tre titoli ammontano a 547.053 miliardi, così ripartiti: entrate tributarie per 514.966 miliardi; entrate extratributarie per 31.087 miliardi; alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali ed ammortamento di crediti per 1.000 miliardi.

Passando ad esaminare il disegno di legge finanziaria, va sottolineato che la parte di competenza è contenuta nel capo II (disposizioni in materia di entrata e per la famiglia). Si tratta in sostanza di norme che consentono il recupero del *fiscal drag* solo in riferimento alla detrazione per i redditi di lavoro autonomo o d'impresa minore, mentre per la generalità del lavoro dipendente si sostituisce la restituzione del drenaggio fiscale con l'aumento della detrazione per il coniuge a carico. È inoltre previsto un incremento degli assegni familiari.

Ora, a parte il dubbio relativo all'imposta diretta sul lavoro dipendente, che ci sembra sovrastimata, il documento riflette la situazione in essere, in assenza di modifiche strutturali del sistema capaci di cambiare la struttura del prelievo e di andare verso un sistema decentrato di autonomia impositiva a vantaggio degli enti locali e delle regioni.

In conclusione, vorrei che il Governo chiarisse un dubbio relativo all'evidenza contabile prevista dall'accertamento con adesione. La relazione tecnica governativa allegata al disegno di legge di conversione del decreto-legge, convertito con modificazioni dalla legge 30 novembre 1994, n. 656, quantificava il maggior gettito conseguente all'approvazione del provvedimento per gli anni pregressi in circa 11.500 miliardi. La metodologia di calcolo si basava su di una simulazione effettuata sulle dichiarazioni di circa tre milioni di contribuenti e si ipotizzava un tasso di adesione decrescente dal 90 al 10 per cento al crescere dell'imposta dovuta. Il provvedimento – parte integrante della manovra 1995-1997 – concorreva alla determinazione dei saldi di bilancio. Conseguentemente il bilancio 1995 registrava maggiori entrate attribuendole rispettivamente all'IRPEF (6.400 miliardi), all'ILOR (1.950 miliardi) e all'IVA (3.150 miliardi). La stima del gettito veniva confermata dalla relazione allegata al decreto-legge 3 agosto 1995, n. 345, già approvato dal Senato e in corso di esame presso la Camera dei deputati.

Il bilancio a legislazione vigente 1996-1998 attribuisce ai citati capitoli dell'entrata il gettito previsto dal provvedimento con la sua attuazione a regime per i seguenti importi: IRPEF 2.000 miliardi, ILOR 800 miliardi e IVA 1.200 miliardi, per un totale di 4.000 miliardi. La prima nota di variazioni, presentata contestualmente al disegno di legge finanziaria, azzera totalmente la previsione di gettito derivante dal concordato e iscritta in bilancio a legislazione vigente in conseguenza della necessità di introdurre ulteriori interventi normativi in materia di concordato con adesione. Il disegno di legge collegato alla manovra di quest'anno introduce, a valere per l'anno di imposta 1995, parametri da utilizzare ai fini dell'accertamento induttivo. I maggiori incassi ammonterebbero a 4.000 miliardi. Nel 1997 entreranno in vigore gli studi di settore che comporteranno un ulteriore incremento degli incassi, che saliranno a 4.500 miliardi per quell'anno e a 5.000 miliardi nel 1998.

Ecco, dunque, l'interrogativo. Sembra di poter affermare, conclusivamente, che l'attribuzione di 4.000 miliardi dovuti ai nuovi parametri si possa considerare come sostitutiva di quanto la legislazione vigente assegnava al concordato con adesione. Pertanto si tratta di sapere se il Governo ritiene, in sostanza, che il gettito sarà garantito dal nuovo strumento dei parametri per l'accertamento induttivo e non più dalle misure a regime del concordato con adesione. Ove il chiarimento non fosse soddisfacente, mi riserverei di proporre eventualmente qualche osservazione al parere - che propongo sia favorevole - da predisporre per la 5ª Commissione.

PRESIDENTE. Prego il senatore Fardin di riferire alla Commissione sulle tabelle 3 e 3-*bis* e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.

FARDIN, *relatore alla Commissione sulle tabelle 2 e 2-*bis *e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, nello stato di previsione del Ministero del tesoro confluiscono una pluralità di organi e servizi non attribuibili ad altre amministrazioni in virtù del loro carattere generale, quali i servizi generali dello Stato, i servizi del Tesoro e, in particolare, i fondi di riserva e quelli speciali. La particolare configurazione ed il complesso delle attribuzioni di questo stato di previsione sono d'altra parte rilevabili dal fatto che sono ad esso assegnate poste decisive di bilancio quali le spese per interessi sul debito, i trasferimenti a favore del Servizio sanitario nazionale e della finanza derivata.

I dati finanziari esposti nello stato di previsione del Tesoro per il 1996 presentato a luglio dal Governo vanno esaminati in quattro specifiche chiavi di lettura: quella delle previsioni di competenza per l'esercizio 1996; quella delle correlate previsioni di cassa per lo stesso esercizio; quella relativa all'ammontare dei residui presunti al 1° gennaio 1996; quella delle previsioni pluriennali di competenza 1996-1998.

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. Esse presentano i seguenti importi di spesa: parte corrente 404.386 miliardi;

parte capitale 46.916 miliardi; rimborso prestiti 203.611 miliardi; per un totale generale di 654.912 miliardi.

Rispetto al bilancio assestato per l'anno 1995, le spese considerate fanno registrare un aumento di 50.008 miliardi di cui: parte corrente 27.744 miliardi; parte capitale 10.160 miliardi; rimborso prestiti 12.104 miliardi.

Per una descrizione dei contenuti degli aggregati sopra indicati si fa ora riferimento ad alcune più significative componenti, seguendo la classificazione economico-funzionale nella quale è strutturato il bilancio.

Secondo l'analisi economica, nell'ambito della spesa corrente gli interessi rappresentano la voce più elevata (198.049 miliardi), pari al 49 per cento circa della spesa corrente totale; segue la voce trasferimenti, con 122.359 miliardi di spesa, pari al 30,2 per cento. Di questo secondo aggregato si dà conto delle componenti di spesa più significative: 42.783 miliardi al fondo sanitario nazionale; 17.397 miliardi destinati alle regioni a statuto speciale; 8.254 miliardi per il fondo da ripartire tra le regioni a statuto ordinario; 3.411 miliardi da corrispondere all'impresa Ferrovie dello Stato, ora società per azioni; 2.975 miliardi per le pensioni di guerra e vitalizi; 2.300 miliardi quale contributo alla Conferenza episcopale italiana.

Riprendendo la disamina delle altre categorie economiche di spesa, il personale in quiescenza assorbe 39.300 miliardi pari al 9,7 per cento; le somme non attribuibili (che esprimono essenzialmente il fondo speciale per i provvedimenti legislativi in corso) ammontano a 18.176 miliardi; le spese per gli organi costituzionali (1.957 miliardi) e quelle per il personale in servizio (5.699 miliardi, comprensivi di 4.652 miliardi del fondo da ripartire per l'attuazione dei contratti del pubblico impiego).

Nella parte in conto capitale la voce più importante è rappresentata dai trasferimenti che assorbono una quota del 52 per cento del totale della spesa per investimenti e concernono prevalentemente l'ammodernamento e il potenziamento dello Ferrovie dello Stato, 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.

Rispetto alle previsioni iniziali dello scorso esercizio si deve registrare un incremento sia in valore assoluto che in quota percentuale di spesa corrente totale (dal 47,6 per cento del 1995 al 49 per cento del 1996 della voce interessi).

Quella degli interessi, come è noto, è una dinamica che si sottrae alle misure di puro contenimento che possono essere emanate in sede di manovra e gestione di bilancio, essendo influenzata da variabili esogene nelle quali il Tesoro e la Banca d'Italia possono agire solo indirettamente e compatibilmente con gli andamenti dei mercati finanziari e valutari.

Si tratta, quindi, di un dato che più che a giudizi induce a riflessioni ed esortazioni sulla necessità di proseguire sulla strada del risanamento profondo e duraturo dei conti pubblici.

Importante e significativo appare l'incremento tra il 1995 ed il 1996 della spesa in conto capitale. Sappiamo che negli ultimi anni un grande sforzo di contenimento era stato compiuto proprio a carico di tale ver-

sante della spesa, provocando effetti recessivi che si sono avvertiti, soprattutto in aree particolari di intervento come le opere pubbliche ed in zone più fragili del paese, come il Mezzogiorno. Si auspica pertanto che le nuove previsioni possano tradursi in tempi rapidi in spese effettive e possa darsi impulso ad una ripresa economica generalizzata.

Di non minor interesse è la lettura degli aggregati in chiave funzionale, vale a dire in relazione alla destinazione della spesa.

Nell'ambito della spesa corrente risultano preminenti, ancora una volta in grande misura, gli interessi sul debito (circa 196.683 miliardi); seguono le spese per igiene e sanità per circa 54.000 miliardi che comprendono il fondo sanitario nazionale (42.783 miliardi); di entità ragguardevole anche gli oneri non ripartibili (42.391 miliardi, nei quali sono ricomprese le spese per pensioni e oneri previdenziali per ben 39.300 miliardi); i trasferimenti alla finanza regionale e locale che raggiungono 41.265 miliardi; le spese per il settore trasporti e telecomunicazioni (22.883 miliardi) e 20.501 miliardi per relazioni internazionali.

La spesa in conto capitale, sul complesso di circa 47.000 miliardi, registra una distribuzione dei trasferimenti che privilegia il settore dei trasporti con circa 15.586 miliardi; segue la voce relativa agli interventi a favore delle aree depresse con 13.000 miliardi circa, e quindi la sezione riferita all'industria, il commercio e l'artigianato con 4.105 miliardi di spesa.

Prima di concludere le esposizioni dei dati relativi alle previsioni di competenza, appare utile tornare brevemente sulle variazioni tra il 1995 e il 1996 riferite alla spesa corrente, a quella in conto capitale e al rimborso prestiti.

Per la spesa corrente sono da segnalare maggiori spese per interessi del debito pubblico (+ 10.000 miliardi); maggior consistenti spese per l'adeguamento al fabbisogno pensioni (+ 3.495 miliardi); per il fondo sanitario nazionale (+ 1.401 miliardi); + 2.185 miliardi quale somma da erogare alle regioni per i mutui contratti per la maggior spesa sanitaria per l'anno 1990; per il fondo per l'attuazione del contratto del personale ministeriale (+ 2.871 miliardi); per somme da versare all'Unione europea a titolo di risorsa complementare (+ 1.500 miliardi). Tra le minori spese da segnalare, la significativa riduzione del fondo globale per oneri derivanti da provvedimenti legislativi in corso per 1.390 miliardi.

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, su una variazione globale accrescitiva di 10.160 miliardi, ben 7.647 derivano dall'incidenza di leggi preesistenti o di intervenuti provvedimenti legislativi e 1.118 per rimborso alle Ferrovie società per azioni della rata di ammortamento.

Quanto al rimborso prestiti, la variazione in più di 79.010 miliardi, dovuta al rimborso dei buoni del tesoro poliennali, è compensata dalla diminuzione di 66.600 miliardi per annualità di rimborso dei certificati speciali di credito del Tesoro.

Di indubbio interesse anche il confronto dei dati di previsione del 1996 rispetto a quelli del 1995, esaminati secondo le voci di bilancio.

Si può allora osservare che gli stanziamenti relativi alle aree depresse subiscano un incremento del 19 per cento sulle previsioni iniziali 1995 e del 136 per cento su quelle assestate (11.739 miliardi rispetto, rispettivamente, a 9.875 miliardi e 4.978 miliardi); la voce «trasporti», che si attesta a 8.596 miliardi, registra un incremento, rispettivamente, del

68 e del 57 per cento rispetto alle previsioni iniziali e assestate del 1995; le Ferrovie dello Stato con 13.883 miliardi di stanziamenti registrano in incremento del 39 per cento sulle previsioni iniziali 1995 (10.007 miliardi) e del 47,5 per cento su quelle assestate (9.415).

Il bilancio sperimentale, come è noto, costituisce una rielaborazione ai fini rappresentativi e statistici, e non giuridici, del bilancio statale e quindi, pur non avendo rilevanza normativa, appare molto utile per meglio spiegare il fenomeno di spesa e descrivere in modo più significativo e comprensibile i suoi andamenti.

Un cenno va fatto alle previsioni di cassa.

Come è noto le previsioni vengono determinate sulla base di stime che si fondano, per una parte, sugli stanziamenti di competenza e, per l'altra parte, sull'ammontare dei residui presunti. La somma di queste due componenti rappresenta la cosiddetta «massa spendibile», vale a dire il volume massimo della potenzialità di spesa sul quale trarre gli effetti pagamenti.

Nel complesso la spesa prevista in termini di cassa è di 661.206 miliardi. Di questa, 409.750 miliardi costituiscono la parte corrente (influenzata dai residui per 16.000 miliardi), 47.825 miliardi la spesa in conto capitale (influenzata dai residui per 2.406 miliardi) e 203.631 miliardi di rimborso prestiti.

La consistenza dei residui passivi presunti al 1° gennaio 1996 è pari a 18.327 miliardi. Rispetto al volume dei residui accertati in sede di rendiconto 1994, si registra una diminuzione di 29.451 miliardi.

La sistematica sottovalutazione dei residui presunti rispetto a quelli che poi effettivamente vengono accertati, rappresenta una costante nella elaborazione annuale del bilancio e trova la sua giustificazione nel fatto che la stima presuntiva consiste in un mero calcolo aritmetico che vede sottratte alla massa spendibile risultante dal bilancio in gestione le autorizzazioni di cassa accordate con lo stesso bilancio e con eventuali successivi provvedimenti di variazione, in modo da ottenere differenzialmente il volume presuntivo dei residui. In concreto, la sottostima dei residui presunti è indotta da una sistematica sovrastima dei pagamenti i quali, a fine esercizio, risultano solitamente inferiori alle relative autorizzazioni.

La nota di variazioni, come è noto, riporta sul progetto di bilancio 1996 a legislazione vigente presentato a luglio le ulteriori modifiche conseguenti a provvedimenti legislativi di entrata e di spesa intervenuti da quella data alla presentazione della finanziaria (settembre).

Particolare incidenza rivestono le variazioni conseguenti alla riforma del sistema pensionistico. Le modifiche risiedono essenzialmente nell'introduzione di un contributo previdenziale a carico dello Stato che serve ad alimentare l'apposita nuova gestione per la corresponsione dei trattamenti pensionistici dei dipendenti statali costituita presso l'INPDAP. Le variazioni si traducono nella riduzione e conseguente soppressione del capitolo 4351 («pensioni ordinarie ed altri assegni fissi e relativi oneri previdenziali») dello stato di previsione per un importo di 39.300 miliardi; si istituisce quindi il nuovo capitolo 4518 con una dotazione di 11.973,5 miliardi che costituisce l'apporto dello Stato alla gestione INPDAP. La rimanente quota del soppresso capitolo 4351 viene distribuita tra tutti i Ministeri per essere gestita sui capitoli degli sti-

pendi, retribuzioni ed altri assegni. Sulla base della riforma pensionistica l'aliquota a carico dello Stato è del 23,8 per cento, quella a carico del dipendente dell'8,55 per cento. Contestualmente a queste operazioni, come già rilevato dal collega che ha riferito sullo stato di previsione dell'entrata, è stata completamente azzerata la previsione di 6.400 miliardi iscritta al capitolo 3467, destinato ad evidenziare le ritenute sugli stipendi, paghe e retribuzioni.

Per quanto riguarda il disegno di legge finanziaria, le parti di competenza concernono in primo luogo le risorse preordinate nell'articolo 2 per i rinnovi dei contratti del pubblico impiego per il biennio 1996-1997 per un importo determinato in 5.970 miliardi per il 1996 e, quindi, gli stanziamenti in tabella A e tabella B (rispettivamente oneri di parte corrente e di parte capitale per il finanziamento dei provvedimenti che si prevede possano essere approvati nel triennio). Si tratta in buona sostanza del programma di spesa che ammonta, nel 1996, per la parte corrente a 1.205,2 miliardi (al netto delle regolazioni debitorie) e a 1.127 per la parte capitale. Il programma di interventi (da attuarsi con appositi successivi provvedimenti di legge) è illustrato nella relazione introduttiva al disegno di legge. Per quanto riguarda il primo titolo di spesa, l'accantonamento risulta preordinato, tra l'altro, a fronteggiare oneri per ridurre progressivamente il debito dello Stato nei confronti dei creditori d'imposta, a sistemare debiti pregressi INPS in conseguenza di sentenze della Corte costituzionale, a concorrere al ripiano parziale dei disavanzi USL, al rifinanziamento della legge n. 67 del 1988.

Gli accantonamenti di parte capitale riguardano interventi a favore delle aree depresse, il rifinanziamento del Mediocredito, l'Artigiancassa e la partecipazione a banche e fondi internazionali.

In conclusione, propongo che la Commissione esprima un parere favorevole sulle tabelle 2 e 2-*bis* e sulle parti connesse del disegno di legge finanziaria.

PRESIDENTE. Prego il senatore Ventucci di riferire alla Commissione sulle tabelle 3 e 3-*bis* e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.

VENTUCCI, *relatore alla Commissione sulle tabelle 3 e 3-*bis *e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156.* Lo stato di previsione del Ministero delle finanze per il 1996, presentato a luglio dal Governo, espone un quadro finanziario di competenza per complessivi 37.334 miliardi, di cui 36.857 di spesa corrente e 477 per la spesa in conto capitale.

Per un esame dettagliato della composizione della spesa, occorre far riferimento alla classificazione economico-funzionale esposta nella tabella 1 allegata alla nota preliminare dello stato di previsione.

Per quanto riguarda la classificazione funzionale (corrispondente a settori di funzioni dello Stato), le spese per l'amministrazione generale ammontano a 12.317 miliardi e riguardano le spese per i servizi generali per 3.172 miliardi, le spese per compensi ai concessionari e commissioni bancarie per 1.102 miliardi, l'aggio e provvigioni per il servizio di distribuzione dei valori bollati per 400 miliardi, le spese per il Corpo della guardia di finanza per 3.877 miliardi e quelle

per le varie branche dell'amministrazione finanziaria per 3.766 miliardi.

Presidenza del vice presidente D'ALÌ

(*Segue* VENTUCCI, *relatore alla Commissione sulle tabelle 3 e 3-*bis *e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156*). Per quanto riguarda gli interventi nel campo dell'edilizia, la previsione di spesa ammonta a 222 miliardi ed è relativa all'ammortamento dei mutui contratti dall'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato per la costruzione degli alloggi per gli ufficiali della Guardia di finanza (64,1 milioni) nonchè all'acquisto di stabili e terreni (221 miliardi).

Gli oneri non ripartibili (che, pur avendo scopi ben precisi, non sono collegabili ad altri aggregati funzionali) sono pari a miliardi 22.328 e concernono per 15.600 miliardi le restituzioni e rimborsi dell'IVA, per 5.000 miliardi le restituzioni dell'IRPEF, ILOR ed IRPEG e per 1.728 miliardi le restituzioni e rimborsi di tasse e imposte varie.

Quanto alla classificazione economica (relativa agli effetti economici della spesa), la spesa corrente concerne le spese per il personale civile (64.216 unità) e militare (66.026 unità) in attività di servizio per complessivi miliardi 6.046 che registrano, rispetto all'assestamento 1995, un incremento di 77 miliardi, pari all'1,3 per cento. Le spese per il personale in quiescenza ammontano a 382 miliardi.

Le spese per l'attrezzatura ed il funzionamento dei vari uffici centrali e periferici dell'amministrazione, nonchè i compensi ai concessionari e le spese per i servizi del Corpo della guardia di finanza sono pari a 3.520 miliardi.

Una spesa di miliardi 131 è prevista per le provvidenze al personale e contributi a favore di circoli e mense militari e comprende le quote di entrate da attribuire ai fondi di previdenza del personale dell'amministrazione finanziaria.

Le spese per interessi (1.951 miliardi) riguardano gli interessi di mora da corrispondere ai contribuenti sulle somme indebitamente riscosse dall'erario, l'indennità per il ritardato di sgravio di imposte pagate, nonchè gli interessi su somme in deposito indebitamente riscosse.

Le poste correttive e compensative delle entrate (24.537 miliardi) sono riferite quasi per intero alle già citate restituzioni e rimborsi di imposta, nonchè alle quote sui canoni di abbonamento alle radioaudizioni.

Gli ammortamenti per complessivi 250 miliardi si riferiscono ai beni immobili patrimoniali.

Tra le somme attribuibili (39 miliardi), da sottolineare le previsioni di spesa relative al fondo per l'istituzione e funzionamento dei centri di servizio, le spese per liti e arbitraggi, quelle per il servizio degli

ispettori tributari e un fondo per sopperire ad eventuali carenze dei capitoli finalizzati ai servizi della Guardia di finanza.

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, le spese per investimento previste per il 1996 ammontano, come detto, a 477 miliardi e riguardano per la metà l'acquisto di stabili e terreni e per la restante parte macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato.

La valutazione presuntiva della consistenza dei residui passivi che, come è noto, viene calcolata come mera differenza fra la massa spendibile del bilancio in gestione (competenza + residui) e le autorizzazioni di cassa, è di miliardi 2.087 di cui 1.368 per la parte corrente e 719 per la parte capitale.

Dal confronto con i residui accertati al 1° gennaio 1995, quali risultano dal rendiconto generale dello Stato per il 1994 (9.560 miliardi), si evidenzia una consistente diminuzione che sembra derivare, come più in generale accade per il complesso del bilancio statale, da una sottostima dei residui presunti indotta da una sistematica sovrastima dei pagamenti.

Per quanto riguarda le valutazioni di cassa, la stima della consistenza presunta dei residui e le previsioni di competenza 1996 formano la massa spendibile presa in considerazione per una valutazione delle autorizzazioni di cassa. La stima è effettuata sulla base di un tasso di realizzabilità coerente con quello degli esercizi precedenti, tenuto conto dei fattori amministrativi e legislativi che nel 1996 possono influenzare il volume dei pagamenti.

Le previsioni di cassa per il 1996 ammontano a complessivi 38.443 miliardi, con un coefficiente di realizzabilità pari al 97,52 per cento.

Ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 362 del 1988, le previsioni di competenza per l'anno 1996 sono accompagnate a titolo conoscitivo anche dal bilancio pluriennale 1996-1998.

Si tratta di una proiezione negli anni 1997 e 1998 della previsione annuale di competenza 1996 a legislazione vigente. Tale proiezione è stata effettuata tramite elaborazione del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, agendo a livello dei singoli capitoli e tenendo conto, prudenzialmente, delle variabili e dei meccanismi che incidono sull'evoluzione della spesa.

Per quanto riguarda lo stato di previsione al nostro esame, le variazioni in termini percentuali del 1997 sul 1996 e del 1998 sul 1997 sono mediamente pari all'1 per cento.

Con la nota di variazioni vengono recepite in bilancio le variazioni conseguenti alla legislazione intervenuta nel periodo che va da luglio (data di presentazione del bilancio) a settembre (data di presentazione della finanziaria).

Le variazioni allo stato di previsione del Ministero delle finanze sono complessivamente di natura accrescitiva: 1.797 miliardi, interamente riferiti alla spesa corrente. Di questi ben 1.021 miliardi riguardano la rubrica n. 2 – Guardia di finanza – e sono conseguenza dell'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 395 del 1995, di recepimento del provvedimento riguardante le forze di polizia ad ordinamento militare.

Da segnalare una maggiore previsione di spesa per il personale delle dogane pari a 158 miliardi, nonchè un incremento apportato al capitolo 1125, pari a 62 miliardi, finalizzato al funzionamento degli uffici centrali e periferici. Tale ultimo aumento è parzialmente compensato (per 35 miliardi) dalla contestuale diminuzione del capitolo 1134 relativo alle spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo del Ministero.

Le ulteriori variazioni apportate ai capitoli relativi al personale (stipendi, indennità, compensi, incentivazioni) derivano dalla riforma del sistema pensionistico.

Da ultimo, vanno segnalate le variazioni alla spesa di parte capitale che a saldo assommano a zero e attengono alla istituzione del nuovo capitolo 7201, dotato di 7 miliardi, per provvedere alle spese del piano informatico della Guardia di finanza approvato dall'AIPA. Detta dotazione finanziaria viene per pari importo sottratta al capitolo 7200 denominato «spese per lo sviluppo dei servizi automatizzati del sistema informativo del Ministero».

Per l'anno 1996 lo stato di previsione dell'Amministrazione dei monopoli – al netto della gestione dopolavoro, lotterie e lotto – prevede entrate e spese per complessivi 4.086 miliardi.

Le entrate complessive ammontano a 17.411 miliardi derivanti, quasi per intero, dalla gestione tabacchi, e in base alla ripartizione del prezzo di vendita tra l'Amministrazione e lo Stato, 4.086 miliardi sono attribuiti all'Amministrazione e i restanti 13.324 affluiscono direttamente allo Stato, parte a titolo di imposta sul consumo (10.000 miliardi circa) e parte a titolo di IVA (poco meno di 3.000 miliardi).

Le spese correnti, complessivamente pari a 3.968 miliardi circa, riguardano per 480 miliardi circa gli oneri per il personale (11.199 unità),per circa 3.000 miliardi l'acquisto di beni e servizi, per 298 miliardi i trsferimenti (di cui 284 quale saldo attivo di gestione da versare al Tesoro).

Relativamente alle spese in conto capitale (113 miliardi circa), esse riguardano spese di investimento per l'ampliamento e il miglioramento degli immobili e per l'acquisto di impianti e macchinari.

Infine, la spesa per rimborso di prestiti (5 miliardi circa) riguarda la quota capitale compresa nelle annualità da versare alla Cassa depositi e prestiti per rimborso delle anticipazioni concesse a copertura dei disavanzi dei precedenti esercizi.

Per quanto riguarda i residui passivi, va detto che tra quelli risultanti dal rendiconto per l'esercizio 1994 e quelli presunti al 1° gennaio 1996 si evidenzia una diminuzione di 866 miliardi. Resta comunque sempre molto pesante l'incidenza dei resti sia passivi (2.729 miliardi) che attivi (782 miliardi). La formazione dei residui passivi richiama ancora una volta l'attenzione sulle cause che la determinano, e in prima analisi la permanente divaricazione temporale tra deliberazioni di spesa e loro esecuzione.

Questo è il quadro che appare dallo stato di previsione del Ministero delle finanze. Voglio sottolineare, comunque, che è indispensabile intervenire sull'attività e il funzionamento degli uffici unici delle entrate, nonchè delle nuove commissioni tributarie e degli uffici del territorio, in modo che siano dotati di strumenti tecnici, di apparecchiature informa-

tiche e di risorse umane che possano consentirne la piena efficienza. Tutto questo è oltremodo importante a causa anche dell'introduzione nel nostro sistema dell'accertamento con adesione, che è già legge dello Stato e deve essere applicata.

La riorganizzazione degli uffici, quindi, riveste primaria importanza al fine di instaurare rapporti di trasparenza e per evitare l'insorgere di un numero elevato di controversie fiscali, con grave danno per le entrate dello Stato.

In conclusione, propongo che venga espresso un parere favorevole sulle tabelle 3 e 3-*bis* e sulle parti connesse del disegno di legge finanziaria, evidenziando peraltro alcune necessarie osservazioni.

PRESIDENTE. Ringrazio i relatori per la loro esposizione, e rinvio il seguito dell'esame congiunto dei provvedimenti ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,35.

MARTEDÌ 10 OTTOBRE 1995
(Pomeridiana)

Presidenza del presidente FAVILLA

I lavori hanno inizio alle ore 15,20.

(2019) ***Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998***

(2019-*bis*) ***Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1996-1998***

(Tabelle 1 e 1-*bis*) Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni (*per la parte di competenza*)

(Tabelle 2 e 2-*bis*) Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(Tabelle 3 e 3-*bis*) Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(2156) ***Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)***
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5ª Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge nn. 2019 e 2019-*bis* (tabelle 1 e 1-*bis*, per la parte di competenza, 2 e 2-*bis* e 3 e 3-*bis*) e del disegno di legge finanziaria n. 2156.

Riprendiamo l'esame congiunto, sospeso nella seduta antimeridiana dopo lo svolgimento delle relazioni sulle tabelle in titolo.

Dichiaro aperta la discussione.

LONDEI. Signor Presidente, voglio rilevare anzitutto che (così come d'altronde in altre occasioni) ci troviamo di fronte ad una manovra finanziaria un po' diversa dal passato. Ci sembra infatti che nel complesso il Governo abbia effettuato uno sforzo per continuare quell'opera di risanamento che è ormai in atto da tempo, senza andare contemporaneamente contro quella parte della popolazione alla quale in passato erano indirizzate le misure: mi riferisco a coloro che hanno più bisogno dei servizi o anche di sostegno. Tuttavia in questa manovra finanziaria, che noi ovviamente voteremo, stanno puntualmente emergendo delle questioni ed alcuni aspetti – che peraltro avevo già rilevato nel mese di

luglio, in occasione di una seduta alla quale mi pare abbia partecipato anche il sottosegretario Vegas – che avevano destato la mia attenzione: ricordo infatti che anche allora sollevai con forza il problema dei trasferimenti agli enti locali e di quelli relativi al capitolo della sanità.

In effetti, pur in presenza di una manovra finanziaria accettabile, ci sono almeno tre punti da porre in rilievo: il primo riguarda le regioni, le province e i comuni, ma in particolare questi ultimi due; il secondo concerne la questione relativa alle imprese; il terzo attiene ad un settore sui cui ancora non ci si è soffermati a sufficienza, quello della sanità.

Entrando più nel merito, non vorrei fare un discorso direttamente correlato alle tabelle in esame, anche se mi sembra che la tabella 3, relativa al Ministero della finanze, abbia a che vedere con il dibattito tenutosi lo scorso anno: è essenzialmente stringata e riporta cifre che mi sembrano corrette, tuttavia ci troviamo di fronte ad una relazione insufficiente. Non ho trovato, ad esempio, una parola su tutti i servizi che il Ministero ha in appalto: più volte mi sono soffermato su questo punto e ritengo che prima o poi dovremo riesaminare tale questione; non vi è una parola sulla cifra complessiva, nè più in generale ci si sofferma sullo stato del Ministero. Ma questo è un discorso che abbiamo già affrontato in passato e che ci porterebbe lontano. La parte più interessante della tabella 3 riguarda la nuova riforma degli uffici e il nuovo taglio che si vuole dare al Ministero: mi riferisco in particolare ai 55 uffici delle entrate. A me appaiono spese insufficienti, nel senso che si parla di spesa in relazione alle attrezzature e poi non si comprende bene a cosa ci si riferisca. Mi sembra che questa potrebbe essere una delle parti più interessanti; peraltro credo che il Governo intenda interessarsene.

Ma non volevo tanto soffermarmi sulla tabella 3, che il collega Ventucci ha egregiamente analizzato, bensì esaminare la parte concernente la questione degli enti locali. So che il Governo è indirizzato ad accettare un diverso orientamento per quanto riguarda la cifra che si voleva tagliare (anzi, che alla data di oggi si vuole ancora tagliare) di 1.000 miliardi relativa ai trasferimenti e all'ipotesi di dare poi facoltà ai comuni di introdurre nuove tasse, che mi sembra una strada completamente sbagliata. Non si tratta infatti solo della questione emersa durante il convegno tenutosi a Napoli, con la partecipazione del sindaco Bassolino, o in quello che è stato organizzato in Lombardia o nell'assemblea che ho tenuto nella mia regione, alla quale hanno partecipato tantissimi sindaci, perchè non credo che la strada per costruire il nuovo vada nel senso di non effettuare trasferimenti concedendo piuttosto ai comuni la facoltà di istituire nuove tasse: se si vuole affermare che questa rappresenta la famosa facoltà impositiva che i comuni avevano sempre richiesto o che proprio in questo emergono elementi di federalismo fiscale, credo che stiamo percorrendo una strada completamente sbagliata.

Mi risulta che il Governo sarebbe orientato a ridurre il taglio a 500 miliardi. Sono ancora in corso delle riunioni, ma spero che alla fine questo taglio non si determini: le cifre, infatti, vanno riviste complessivamente, e spero che così avvenga perchè anche questa non mi sembra sia la strada giusta.

Nel contempo, pur non essendo la sede idonea, vorrei brevemente soffermarmi sull'articolo 7 del disegno di legge collegato egregiamente illustrato dal collega Paini. Infatti, proprio nel momento in cui i comuni

e le province si sono dotati di statuti, e, più in generale, i comuni in questo momento stanno introducendo il famoso *part time* o comunque ristrutturando tutta la macchina amministrativa, se ho letto bene, come credo, all'articolo 7 il Governo prevede un completo divieto di effettuare anche per quanto riguarda questa figura giuridica. So che c'è una specie di sollevazione su questo punto e credo che questa norma debba essere modificata. Anche i comuni e le province, infatti, fanno parte dello Stato e visogna offrire loro per lo meno la facoltà di portare avanti i concorsi in atto per riformare la macchina amministrativa.

Sarebbe anche interessante riferirsi ai restanti articoli di tale provvedimento, ma ritengo più opportuno che lo facciano altri colleghi del mio Gruppo. Ritengo comunque che vada rivista anche tutta la questione relativa all'introduzione delle nuove formule per la tassazione: saremo più specifici al riguardo nei prossimi giorni ed anche quando il dibattito si trasferirà in Aula.

Concludo il mio intervento con un'ultima osservazione su quella voce del bilancio che fortunatamente da anni è sempre in attivo: mi riferisco alla voce relativa al lotto e alle lotterie. Su tutto questo forse non si pone sufficiente attenzione, ma rilevo che il ministro Fantozzi, a mio parere giustamente, dedica particolare attenzione al settore perchè rappresenta forse – al di là dei possibili esiti del concordato fiscale – l'unica voce in attivo, e di molto. Se si pensa che questa voce ci permetterà una proiezione di 1.000, 2.000 o magari 5.000 miliardi di entrate, la si deve ritenere una via giusta; e quindi condivido particolarmente il lavoro che in questo senso sta facendo il Ministro. Credo comunque che l'articolo che riguarda questa voce vada ulteriormente definito. Ad esempio, non riesco a comprendere i motivi per cui, quando ci si riferisce all'istituzione di nuove ricevitorie, lo si faccia utilizzando l'espressione generica di «esercizi pubblici di larga frequentazione», fermo restando che nella precedente finanziaria ne avevamo già discusso in Aula e, una volta fissate le distanze, si sarebbe dovuto solo provvedere ad effettuare un «allargamento delle maglie». Questa voce, ripeto, è infatti particolarmente interessante e secondo me potrà essere oggetto di ulteriori approfondimenti, e anche perchè qui non si tratta di effettuare imposizioni; se qualsiasi cittadino intenderà utilizzare questi strumenti lo potrà fare liberamente, perchè non siamo in presenza di una tassa come quella dell'ICI o di una variazione degli estimi: è piuttosto una questione correlata al rapporto del singolo con questi giochi, che ormai sono sufficientemente diversificati.

Termino il mio intervento riservandomi di effettuare successivamente altre considerazioni a riguardo.

VIGEVANI, *relatore alla Commissione sulle tabelle 1 e 1-*bis*, per la parte di competenza, e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria n. 2156.* Desidero avere qualche chiarimento, se possibile, relativamente alla tabella 3. In particolare per le spese in conto capitale. Al capitolo 7200 dello stato di previsione del Ministero delle finanze, «spese per lo sviluppo dei servizi automatizzati del sistema informatico del Ministero», si indicano cifre rilevanti. Sarebbe opportuno capire le ragioni di investimenti di tale portata.

Vorrei, inoltre, svolgere una considerazione, sulla quale però credo sia utile riflettere nella situazione generale del Paese. Mi riferisco, senza alcuna intenzione polemica, al dibattito circa la democrazia sospesa in presenza di un Governo tecnico che non ha l'investitura del popolo. Vorrei pregare tutti i colleghi di considerare invece il seguente fatto (lo dico paradossalmente). Questa mattina il collega Fardin, nella sua relazione sulla tabella 2, ricordava che le spese per servizi al debito assommano al 49 per cento delle spese correnti (si tratta di spese per interessi) e rilevava come di fronte a questo fatto ci sia poco da fare, nel senso che si può intervenire solo *ex post* da parte delle autorità monetarie del Tesoro o della Banca d'Italia in quanto altri soggetti hanno il potere di determinare la crescita o la riduzione degli interessi, delle masse monetarie e dei cambi. Se vogliamo parlare di democrazia sospesa potremmo parlarne a questo proposito, cioè potremmo dire che il nostro sistema – e credo molti sistemi politici, sicuramente quelli che subiscono per effetto dei loro bilanci questa influenza da parte degli operatori internazionali (se così vogliono chiamarli) – è di fronte ad una perdita di sovranità. In altre parole, abbiamo una situazione in cui i processi inevitabili di mondializzazione, di internazionalizzazione, di finanziarizzazione hanno per conseguenza la perdita di sovranità delle autorità monetarie su parti rilevanti della gestione economica e di bilancio. E tanto più questo fenomeno è presente quando alcuni Paesi, come il nostro, hanno un livello di indebitamento così forte.

Credo che sarebbe utile riflettere su questo fatto rilevante non tanto nella circostanza dell'esame della finanziaria, quanto piuttosto in altre circostanze dove si trattano la collocazione, il ruolo e le scelte strategiche e politiche del nostro Paese. Lo voglio sottolineare perchè non se ne parla mai, mentre considero molto importante che si rifletta su questo aspetto: l'assenza di sovranità. Lo Stato italiano, le sue istituzioni, non hanno alcun potere su una parte rilevantissima dei fatti che determinano le consistenze del bilancio pubblico. Si tratta di un impoverimento della democrazia e del ruolo e del potere delle istituzioni democratiche, che meriterebbe qualche riflessione in più. Ripeto, non tanto con riferimento alla legge finanziaria, quanto piuttosto (usando semmai le informazioni che la finanziaria evidenzia periodicamente circa questo fatto) in altre circostanze, in altre sedi, in Parlamento e fuori del Parlamento.

Ci tenevo a fare questa sottolineatura: non volevo lasciarmi sfuggire l'occasione di accennare a questo problema, uno dei principali delle democrazie contemporanee e dei sistemi istituzionali. Ogni volta che i sette Grandi si ritrovano da qualche parte non producono, in genere, grandi decisioni: sicuramente non producono riflessioni su come fronteggiare la perdita crescente di sovranità degli Stati democratici in queste materie che poi sono le materie fondamentali del governo dell'economia negli Stati.

BONAVITA. Il disegno di legge finanziaria per quanto riguarda la tabella 2 indica le risorse per finanziare i rinnovi contrattuali del pubblico impiego per il biennio 1996-1997. Si tratta di una disposizione che segue il patto siglato fra Governo e organizzazioni sindacali, ma nello stesso tempo pone un problema. Occorre considerare che ormai il bilan-

cio dello Stato presenta un avanzo primario di 60.000 miliardi, e che questo viene stimato in 80.000 miliardi nel 1996. Le entrate rispetto alle spese sono dunque superiori per un ammontare che non si registra – a quanto mi risulta – neppure in Germania, fra gli Stati europei. Inoltre, la pressione fiscale non può più essere aumentata stante il livello cui è giunta. D'altro canto si pone il problema di mettere mano al rilancio della pubblica amministrazione, nel senso di renderla più efficiente ed efficace; si impone in definitiva un processo di razionalizzazione della pubblica amministrazione in modo che essa fornisca quei servizi che gli operatori economici e i cittadini si aspettano.

A nessuno sfugge che, nella valutazione di un sistema economico, non si possano considerare soltanto l'impresa, il lavoro, il capitale; ormai dobbiamo considerare come parte importantissima i servizi resi dalla pubblica amministrazione. Il confronto, a livello internazionale, è fra sistemi integrati di imprese e di servizi a livello nazionale e regionale. Per questo la pubblica amministrazione deve rendere un servizio veramente efficace ed efficiente.

Ora, nella tabella 2 si parla di trasferimenti, ma notiamo che, nonostante lo sforzo prodotto, il debito pubblico schiaccia i nostri interventi e rende difficoltosa ogni anno la manovra finanziaria. Comunque, si notano anche delle inversioni di tendenza: aumenta, anche se di poco, la spesa in conto capitale ed è questo un dato importante. Poi, accanto all'efficienza della pubblica amministrazione, soprattutto per quanto concerne il delicatissimo rapporto tra cittadino contribuente e Stato, dobbiamo tener presente che l'amministrazione finanziaria dovrà concentrare gli sforzi, che in parte sono delineati con la manovra finanziaria, per potersi esprimere più efficacemente. In particolare penso che si dovrà raggiungere una sostanziale equità fiscale, il che vuol dire che dobbiamo passare dalle declamazioni sulla lotta all'evasione all'attuazione di un sistema fiscale che permetta di contrastare l'evasione stessa. Non sono così idealista da pensare che elimineremo completamente l'evasione fiscale, perchè bisogna riconoscere che in parte è connaturata all'essenza stessa dell'uomo: ma fare in modo di contrastarla il più possibile è diventato essenziale, altrimenti sarà inevitabile il ricorso a sistemi di giustizia fiscale sommaria come quelli posti in essere da condoni, concordati e via dicendo.

A questo punto è necessario attrezzarsi, perchè le prossime manovre finanziarie dovranno incanalarsi su questo terreno; infatti, se gli avanzi primari sono così consistenti, non possiamo pensare di non agire sul terreno della razionalizzazione dell'amministrazione finanziaria e della pubblica amministrazione in generale. Ciò significa, per esempio, indire gare di appalto con procedure in grado di rendere celere la realizzazione delle opere pubbliche, altrimenti potrebbero crearsi situazioni negative per l'ulteriore sviluppo del nostro paese.

Nel disegno di legge finanziaria vi sono alcune norme che, giustamente, intervengono anche sulla razionalizzazione e sulla semplificazione dell'amministrazione finanziaria. Ma sottolineo altri due problemi che vanno affrontati: la questione dei trasferimenti agli enti locali e quella del federalismo fiscale. Non possiamo pensare di concepire il federalismo fiscale solo come trasferimento di competenze, dal lato dell'entrata, agli enti locali. Sarebbe come ammettere che, siccome non

si vuole essere impopolari come Governo, si lasciano intervenire i sindaci. In realtà occorre procedere alla riduzione della spesa dell'apparato amministrativo centrale. Diversamente ci troveremo a trasferire competenze ad enti come i comuni o le regioni, che sono stati concepiti in passato come meri enti erogatori di spesa e non sono mai stati responsabilizzati sul versante delle entrate, senza cioè averli dotati di strumenti adeguati e di tutti i mezzi necessari per svolgere questo nuovo ruolo. Pertanto, per avere un bilancio dello Stato equilibrato occorre ridurre le spese delle amministrazioni centrali, altrimenti non si riesce ad uscire da questa contraddizione. Ritengo che su questo versante potranno valere opinioni, ragioni e osservazioni nel corso della discussione sulla manovra finanziaria.

Vi sono poi una serie di indicazioni che si riferiscono ad obblighi cui devono ottemperare i vari Ministeri in osservanza della riforma pensionistica e che si agganciano anche alla produttività della pubblica amministrazione. Ora io chiedo se accanto a questo stanziamento di risorse finanziarie siano stati predisposti dei piani per il raggiungimento degli obiettivi che, a mio giudizio, possono determinare la corresponsione di un premio aggiuntivo. Senza tali piani si tratterebbe solo di una mera erogazione salariale senza l'erogazione di un miglior servizio.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale e dà la parola al ministro Fantozzi.

FANTOZZI, *ministro delle finanze*. Il Governo, in base ai tempi previsti, stava predisponendo una risposta più articolata per domani; per cui provvederei intanto ad esporre un breve compendio di quanto eventualmente meglio integrerò – se sarete d'accordo – domani mattina sulle tabelle 1 e 1-*bis* e 3 e 3-*bis*. Potrò anche fare alcune brevi osservazioni in risposta agli interventi odierni, rinviando alcuni chiarimenti al senatore Londei, quali quelli relativi agli uffici unici delle entrate, e al senatore Vigevani, sulle ulteriori notizie in merito al capitolo 7200 relativo agli investimenti in conto capitale per quanto riguarda l'informatica, sui quali ho bisogno di farmi trasmettere qualche dettaglio in più.

Le previsioni delle entrate tributarie per l'anno 1996, così come indicate nella tabelle nn. 1 e 1-*bis* del disegno di legge n. 2019, sono pari a 515.600 miliardi al lordo dei rimborsi IVA per un importo di 15.600 miliardi. Rispetto alle previsioni assestate per il 1995 si registra un incremento di 18.000 miliardi, pari a circa il 3,6 per cento. Tale variazione costituisce il saldo degli effetti recati da fattori legislativi (meno 7.000 miliardi circa) e dall'evoluzione tendenziale del gettito (più 25.000 miliardi circa), che tiene conto sia dell'andamento dei risultati registrati nei primi mesi del 1995, sia delle previsioni formulate nel Documento di programmazione economico-finanziaria 1996-1998 per le principali variabili del quadro macroeconomico.

Gli effetti relativi ai predetti fattori legislativi sono connessi principalmente al venir meno di introiti straordinari – concordato con adesione per gli anni pregressi, condono relativo alle tasse automobilistiche, imposta patrimoniale (ragioniamo con data luglio, quindi prima che essa venisse prorogata) – e alle variazioni positive derivanti dalla legge n. 724 del 1994 (provvedimento collegato al disegno di legge finanziaria

del 1995), nonchè ai provvedimenti emanati in corso d'anno, in particolare il decreto-legge n. 41 del 1995, convertito dalla legge n. 85 del 1995.

Con la prima nota di variazioni, la previsione delle entrate tributarie per il 1996 viene aggiornata per tener conto degli effetti indotti derivanti dalla legge 8 agosto 1995, n. 335, relativa alla riforma del sistema pensionistico (meno 633 miliardi), nonchè del decreto-legge n. 326 del 1995 (meno 0,5 miliardi).

Appare opportuno evidenziare che con la cennata nota di variazioni è stata apportata una revisione al gettito tributario concernente le previsioni relative all'accertamento con adesione. Senatore Vigevani, le fornisco qui una risposta molto sintetica, che credo però il sottosegretario Caleffi stia integrando, riservandomi di fornirle un quadro più dettagliato al riguardo nella seduta di domani. Le previsioni relative all'accertamento con adesione, dunque, mostrano una diminuzione di 4.000 miliardi, tenuto conto che la vigente normativa (articolo 2-*bis* del decreto-legge n. 564 del 1994) non assicura un adeguamento automatico degli imponibili tale da realizzare il gettito previsto nel disegno di legge di bilancio per il 1996. La predetta riduzione è però assorbita dagli incrementi di gettito derivanti da un più favorevole andamento di taluni cespiti di entrata sulla base dei risultati registrati nel primo semestre del corrente anno.

Pertanto, a seguito delle modifiche introdotte con la prima nota di variazioni, la disaggregazione delle variazioni di gettito, pari a complessivi 17.366 miliardi, secondo le principali determinazioni, è data da un prospetto (che metterò a disposizione della Commissione, e del quale domani mattina potranno essere distribuite le copie fotostatiche) sul quale è riportata una ricostruzione articolata. Conseguentemente, le previsioni delle entrate tributarie per il 1996, aggiornate con gli effetti della prima nota di variazioni, ammontano a complessivi 514.966,5 miliardi. Su tali previsioni, formulate sulla base della legislazione vigente, si innesta la manovra decisa con il disegno di legge finanziaria, col provvedimento collegato e con la legge di riforma pensionistica, già approvata.

In particolare, quest'ultimo provvedimento comporta l'attribuzione all'INPDAP dei contributi previdenziali precedentemente introitati dal Tesoro, per oltre 6.400 miliardi; ciò in relazione al nuovo sistema di pagamento delle pensioni statali, facenti carico dal 1° gennaio 1996 all'INPDAP stesso, al quale affluiscono i maggiori oneri previdenziali a carico dell'erario e un trasferimento differenziale.

Incide inoltre sul gettito delle entrate l'avvio del federalismo fiscale, che comporta l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di una quota dell'accisa sulla benzina, per un importo di oltre 6.900 miliardi, compensato dalla riduzione dei trasferimenti.

Il resto della manovra, in estrema sintesi (perchè poi eventualmente sul provvedimento collegato ci soffermeremo domani), riguarda: la semplificazione, la razionalizzazione e l'ampliamento della base imponibile per 5.500 miliardi; l'azione di contrasto dell'evasione e il potenziamento dell'attività di accertamento per circa 5.000 miliardi; il potenziamento dei giochi, in particolare lotto e lotterie, per 2.200 miliardi; le misure programmate per fine anno per 5.300 miliardi.

In definitiva, le maggiori entrate nette risultano di 18.000 miliardi, 1.500 dei quali non aventi carattere tributario; l'iscrizione in bilancio di tali maggiori entrate, ove non già effettuata, avverrà con apposite note di variazioni, conseguenti all'approvazione parlamentare della manovra.

Anche in questo caso vi sono delle tabelle che potranno ulteriormente chiarire le problematiche in discussione; per domani mattina provvederò a predisporre delle copie fotostatiche che saranno messe a disposizione dei componenti la Commissione.

Per quanto concerne i tre interventi che ho ascoltato oggi pomeriggio, ritengo di aver poco da aggiungere sui tagli ai comuni, in merito ai quali si discuterà ampiamente nei prossimi giorni, e su cui è già stata dichiarata la disponibilità del Governo a esaminare delle soluzioni costruttive.

In merito al lotto e alle lotterie, ritengo che indubbiamente si tratti di un fenomeno in espansione, specie per le lotterie istantanee che, in base ai dati dei primi sei mesi di quest'anno, crescono del 284 per cento, con ritmi, quindi, che forse dipingono un fenomeno evidenziatosi in un momento particolare; non credo, infatti, che questo *trend* sia destinato a durare in eterno o anche sul lungo periodo. Sicuramente si tratta di un fenomeno che può essere opportunamente «cavalcato».

È stato ricordato dal senatore Londei che questa manovra, tutto sommato, corrisponde a quanto riportato sul documento di programmazione economico-finanziaria, e già allora fu detto che si sarebbe predisposta una finanziaria «senza lacrime e sangue». Se infatti non si andranno a toccare le grandi imposte credo che si realizzarà un miracolo, restituendo, semplificando e distribuendo, senza poi andare ad incidere sulle classi più esposte nè, in definitiva, sulle imprese.

Per quanto concerne il problema della pubblica amministrazione, che è stato toccato successivamente, in merito alla questione della lotta all'evasione lo si sta affrontando con progetti reali, realizzabili a breve termine; da un lato vi sono norme di incentivo, che loro conoscono, considerate da taluni minimali rispetto ad un programma più ampio di qualificazione dell'amministrazione finanziaria, ma d'altra parte vi è un programma di professionalizzazione attraverso la scuola tributaria centrale Ezio Vanoni che andrà a toccare tutte le professionalità, che secondo le piante organiche dovranno essere elevate per far sì che la struttura del personale del Ministero delle finanze non sia piramidale, cioè con una grande base ai livelli bassi e un vertice ai livelli alti, e assuma invece un grande numero di professionalità ai livelli intermedi, che sono quelli che devono fare i controlli.

Occorre evidentemente stimolare con strumenti di incentivo, che sono stati qui ricordati e che ritrovate nell'articolo 46, comma 2, del disegno di legge collegato, dove si stabilisce che l'incentivo è riferito all'ammontare delle somme versate dai contribuenti eccedenti l'ammontare delle previsioni di bilancio in termini di cassa. Si è cercato di fare non quello che i giornali comunemente definiscono «una paglia», bensì di riconoscere un *bonus* collegato alla produttività laddove questa sia il riscosso e non l'accertato: in altre parole, l'effettivamente incassato. Quindi si ragiona per cassa. Sono strumenti ancora insufficienti, perchè l'incentivazione del personale deve avvenire soprattutto sul piano della professionalizzazione, della motivazione, di cui il personale sente molto

bisogno. Ma dal momento che siamo in crisi ritengo che per l'amministrazione finanziaria si debbano prima trovare gli strumenti per dare un segnale positivo, anche economico, per poi costruire su questo qualcosa che duri più a lungo.

Già oggi esistono, e sono indicati nella tabella relativa, i progetti cosiddetti finalizzati attraverso i quali sono attribuite risorse al personale che partecipa a delle azioni speciali. I progetti finora sono stati rivolti soprattutto allo smaltimento dell'arretrato dei rimborsi, e questa è una delle ragioni per cui, come sapete, in materia di rimborsi si sono fatti vistosi passi avanti nel senso che si è smaltito molto arretrato: si sono fatti dei progetti finalizzati e sono stati riconosciuti premi al personale che ha lavorato.

Mi fermerei qui. Credo di aver risposto ai vari punti, mentre mi riservo per domani mattina, se loro me lo consentono, la distribuzione di un documento più dettagliato e anche l'analitica spiegazione di quei 4 miliardi a proposito del concordato di massa su cui aveva chiesto chiarimenti il senatore Vigevani.

Devo però una risposta al senatore Londei a proposito degli uffici unici delle entrate. È un progetto che dura da parecchi anni. Quest'anno entreranno in funzione i primi nove uffici (entro la fine dell'anno) e per essi già esistono impianti logistici e attrezzature. Poi si proseguirà a ritmi forzati per andare a regime nei prossimi tre anni per tutti i 422 uffici unici delle entrate che sostituiranno i 1.000 uffici delle imposte dirette e uffici IVA attualmente esistenti.

PRESIDENTE. Propongo di fissare il termine per la presentazione di eventuali emendamenti alle tabelle per domani alle ore 12.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Il seguito dell'esame congiunto dei provvedimenti e rinviato alla prossima seduta.

I lavori terminano alle ore 16.

MERCOLEDÌ 11 OTTOBRE 1995
(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente D'ALÌ

I lavori hanno inizio alle ore 9,25.

(2019) ***Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998***

(2019-*bis*) ***Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1996-1998***

(Tabelle 1 e 1-*bis*) Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1996 (*per la parte di competenza*) e relativa Nota di variazioni

(Tabelle 2 e 2-*bis*) Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(Tabelle 3 e 3-*bis*) Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(2156) ***Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)***
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5ª Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge nn. 2019 e 2019-*bis* (tabelle 1 e 1-*bis*, per la parte di competenza, 2 e 2-*bis* e 3 e 3-*bis*) e del disegno di legge finanziaria n. 2156.

Riprendiamo l'esame congiunto, sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

VEGAS, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Innanzitutto ringrazio il senatore Fardin per l'esauriente relazione, e vorrei insieme ricordare che la tabella del Ministero del tesoro è alquanto anomala rispetto alle altre, dato che il Tesoro intermedia gran parte dei trasferimenti pubblici, per cui essa è costruita come tabella di trasferimenti più che di spesa propria del Ministero. Tant'è vero che nell'ipotesi di riclassificazione del bilancio per centri di costi (ipotesi della Ragioneria generale dello Stato) si prevede uno scorporo di questi trasferimenti intermediati per attribuirli direttamente in capo ai vari Ministeri, come per esempio il fondo sanitario nazionale e le spese per gli enti locali.

Ciò detto, per quanto riguarda i rilievi emersi nel corso del dibattito è chiaro che i problemi relativi alla finanza locale troveranno più ampia

discussione nell'ambito del provvedimento collegato, relativamente al quale è già stata espressa dal ministro Fantozzi la disponibilità del Governo alla valutazione di eventuali proposte emendative. Non c'è dubbio che problemi di particolare rilievo concernono i trasferimenti alle imprese e al settore sanitario: anche questi argomenti sono trattati nel provvedimento collegato e il Governo è disponibile a prendere in considerazione le proposte emendative.

Il senatore Bonavita si era soffermato sulla questione dell'efficienza della pubblica amministrazione e dell'onere per i rinnovi contrattuali della pubblica amministrazione: è d'obbligo rispondere che il perseguimento dell'efficienza non solo è un obiettivo di questo Governo, ma lo è stato anche di quelli che l'hanno preceduto. Tuttavia si tratta di un obiettivo che si potrà raggiungere soltanto con l'indispensabile gradualità. Nell'ambito di questo obiettivo già il provvedimento collegato prevede la destrutturazione della pubblica amministrazione al fine di affidare competenze agli enti locali, in modo da svuotare l'amministrazione centrale di alcuni compiti che non le sono propri. In questo modo, affidando a strutture più snelle alcune funzioni, si potrebbe recuperare un certo grado di efficienza.

Per quanto concerne la questione dei rinnovi contrattuali, la cifra indicata nel disegno di legge finanziaria è da considerarsi al lordo degli oneri relativi sia ai contributi che all'imposizione, dunque gli aumenti contrattuali saranno minori rispetto a quanto apparentemente potrebbe sembrare leggendo il testo del provvedimento. Debbo poi aggiungere che la previsione della legge di contabilità, che fa obbligo al Governo di indicare in legge finanziaria le risorse disponibili per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego, è una norma che probabilmente andrebbe modificata poichè in sostanza diminuisce lo spazio contrattuale della pubblica amministrazione, in modo che la somma apposta finisce per essere considerata dalla controparte come la base di partenza piuttosto che il punto d'arrivo nella contrattazione. Probabilmente questo meccanismo di «scoprire le carte» andrebbe eliminato, proprio per rendere la trattativa tra le due parti più paritaria. Anche se, è ovvio, si tratta di un meccanismo di trasparenza perchè consente al Parlamento e quindi ai cittadini di conoscere prima quale sarà la somma impegnata nel settore.

Una interessante osservazione del senatore Vigevani riguardava il costo del servizio del debito e il problema della sovranità dello Stato. È chiaro che ci troviamo in una situazione in cui il debito pubblico italiano sconta un differenziale cospicuo, per quanto concerne i tassi d'interesse, rispetto a quello di altri paesi. Se riuscissimo, con una politica economica virtuosa, a mutare il sistema delle aspettative, si diminuirebbe il differenziale tra tassi d'interesse e quindi non sarebbero necessari ulteriori interventi come quello previsto dal Governatore della Banca d'Italia a fine anno per riportare in linea gli andamenti della finanza pubblica già nel 1995, atteso che si può considerare che un mezzo punto di tasso equivale in buona misura all'intera manovra delineata dal governatore Fazio, cioè 10.000 miliardi.

La questione della perdita di sovranità dello Stato per certi aspetti è reale, ma per altri versi è anche un mito: è vero che i mercati internazionali movimentano giornalmente capitali equivalenti al prodotto in-

terno lordo di paesi industrializzati, ma è altrettanto vero che i movimenti di capitali dipendono anche dal sistema delle aspettative sull'andamento della finanza pubblica nei singoli paesi. Quindi, se un paese mette ordine nel proprio sistema economico e di finanza pubblica disincentiva automaticamente questi tipi di movimenti e li rende non fruttiferi. Pertanto entro certi limiti ci si può porre sotto un ombrello protettivo rispetto a siffatti movimenti.

In sostanza non dobbiamo ritenere che, avendo perso un certo grado di sovranità, siamo deresponsabilizzati rispetto alle iniziative da assumere per ripararci da questo tipo di eventi. Ritengo, con ciò, di aver risposto ai quesiti sollevati e non mi resta che invitare la Commissione ad esprimersi favorevolmente.

PRESIDENTE. Comunico che i relatori hanno rinunciato a intervenire in replica, mentre prenderà ancora la parola il ministro Fantozzi per un intervento integrativo della replica.

FANTOZZI, *ministro delle finanze*. Vorrei fornire delle risposte in particolare in merito a due tematiche sollevate nella giornata di ieri.

Il senatore Vigevani mi aveva chiesto lumi in merito al capitolo 7200, relativo alla tabella 3, stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1996. Il suddetto capitolo, riguardante «spese per lo sviluppo dei servizi automatizzati del sistema informatico del Ministero», prevede uno stanziamento di 227.950 milioni a fronte delle attività indicate nel piano triennale: si tratta di tutta una serie di attività delle quali ho con me il dettaglio, il cui onere è stato previsto, a costi '95, in termini di un importo di 243 miliardi. Gli uffici sostengono che lo stanziamento di 227.950 milioni, nonostante il maggiore ammontare dei costi previsti, dovrebbe comunque risultare sufficiente, in quanto si prevede per il 1996 una significativa riduzione dei costi dei beni e servizi informatici.

Il senatore Londei aveva posto la sua attenzione su un altro punto, sempre inerente la tabella 3 – sul quale, se lo riterrete opportuno, potrò eventualmente scendere ancor più nel dettaglio – che riguarda anche l'istituzione degli uffici unici delle entrate. Nel 1996, per far fronte alle spese di «attrezzaggio» di natura non informatica connesse agli uffici unici delle entrate, sono stati trasferiti 35 miliardi dal capitolo 1134 al 1125, gestito dalla sezione staccata del Provveditorato generale dello Stato; la Ragioneria generale dello Stato ci ha poi assicurato un ulteriore finanziamento sullo stesso capitolo, n. 1125, e agli stessi fini, di 27 miliardi.

Per quanto riguarda gli uffici unici delle entrate, che fanno parte del grande progetto di completamento della riforma dell'amministrazione finanziaria, con l'eliminazione della bipartizione e con l'adozione del metodo di accertamento sul contribuente piuttosto che in base alle varie tipologie di tributi su cui riposa secolarmente il nostro sistema, entro il termine dell'anno corrente entreranno in funzione i primi nove uffici pilota, che sono già stati individuati e per i quali sono già disponibili i relativi fondi. Per il 1996 si prevede che entreranno in funzione 55 uffici unici delle entrate, ed entro l'anno 2000 dovrebbero funzionare tutti i 422 uffici stabiliti. Essendo il problema piuttosto complesso, po-

tete immaginare lo sforzo che si sta compiendo, tenuto conto anche del fatto che attualmente gli uffici sono allocati in luoghi molte volte inadatti (e voi, avendo esperienze sul territorio migliori della mia, potrete ben comprendere la questione), ma comunque separati; voglio inoltre rilevare che la creazione di un ufficio unico delle entrate richiede anche l'adozione di una logistica adeguata, il che rappresenta indubbiamente il problema più delicato.

Per il 1996 era stata prevista l'entrata in funzione dei suddetti 55 uffici, con uno stanziamento complessivo di 145.662 milioni, dei quali 66.000 destinati all'acquisto e alla locazione di immobili. Nella previsione di spesa per l'anno 1996 è stata apportata soltanto una nota di variazioni al bilancio, che prevede, per il solo capitolo 1125 (quello cui prima mi sono riferito), una variazione in aumento di 62 miliardi; nessun aumento è stato invece apportato al capitolo 7851 concernente: «acquisto di stabili e terreni. Costruzione di immobili per i centri di servizio».

Occorrerà quindi ridimensionare o comunque in qualche misura restringere e ritarare il programma di sviluppo degli uffici unici delle entrate per l'anno 1996. Per fare ciò occorrerà realizzare un unico capitolo di spesa per il funzionamento degli uffici che abbia in carico una dotazione di almeno 80 miliardi (tra quanto già previsto e quanto assicurato dalla Ragioneria generale dello Stato), oltre ad un incremento del suddetto capitolo 7851 per l'importo di 66 miliardi, necessario all'acquisto degli immobili.

In sostanza, il programma continua. Sarà sicuramente completata la parte relativa al 1995, che, come ho già detto, prevede l'avvio dei primi nove uffici pilota; la parte relativa al 1996, che prevede l'avvio degli ulteriori 55 uffici, sarà completata con qualche ristrettezza dovuta al taglio dei bilanci.

Credo di aver esaurito la mia esposizione, ma chiaramente rimango a disposizione per eventuali altri quesiti dei senatori presenti.

VIGEVANI, *relatore alla Commissione sulle tabelle 1 e 1-*bis*, per la parte di competenza, e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 2156.* In riferimento al capitolo 7200 voglio far osservare che la cifra di variazione non è di poco conto, e lo è ancor meno se si considera che c'è un residuo: il dubbio che ha determinato la mia richiesta di chiarimenti non nasceva infatti solo dalla constatazione che la posta è rilevante, ma veniva rafforzato dalla presenza del suddetto residuo. Mi sembra che il citato capitolo riporti inoltre una capacità di spesa di circa 300 miliardi per il 1996; in questo momento non ho a disposizione la relativa tabella, ma mi sembra di ricordare che le cose stiano proprio in questo modo.

Nella mia relazione avevo anche chiesto qualche chiarimento sulla stima relativa al gettito tendenziale del lavoro dipendente, che mi sembrava eccessiva. Il valore è pari al 7,64-7,72 per cento, ma un coefficiente di elasticità dell'1,7 per cento mi sembra francamente un po' alto perchè calcolato quasi «al raddoppio»; i passaggi determinati dalla crescita dei redditi sull'aliquota marginale, poi, misurati con quell'1,7 per cento francamente mi sembrano elevatissimi. Impostare i conti con questa dinamica del prelievo significa «prenotare» sul 1996 una enorme po-

sta di restituzione di drenaggio fiscale 1997: si tratta, ripeto, di una quantità enorme. Non mi riferisco solo al lavoro dipendente, ma se vogliamo anche fare i conti con il lavoro autonomo, che però è sottratto a questa valutazione per l'autotassazione, le questioni diventano ancor più problematiche.

FANTOZZI, *ministro delle finanze*. Senatore Vigevani, effettivamente da un lato, per la dinamica della crescita dell'IRPEF, i nostri uffici individuano il valore che lei ha testè ricordato, che in realtà è molto elevato, ma in parte è anche già confermato da una dinamica estremamente vivace di questo anno 1995: attualmente siamo già su cifre piuttosto elevate e le previsioni sono proprio quelle menzionate, anche se potranno determinare, come lei sosteneva, una restituzione di drenaggio fiscale piuttosto consistente.

Erano anche state chieste delucidazioni in merito alla spesa per l'EDP, per l'informatica. Effettivamente già nel 1995 sono state effettuate delle riduzioni sui progammi informatici, anche per effetto della manovra correttiva di quest'anno, e quindi tale settore, che peraltro costituisce il cuore dello sviluppo dell'amministrazione finanziaria, è in questo momento relativamente depresso ed ha subìto ritardi. Peraltro ritengo che vi sia la capacità di spendere queste somme e che gli stanziamenti previsti siano necessari per l'effettuazione di programmi che, come ho già detto, concernono anche investimenti in informatica collegati al federalismo fiscale. Al riguardo ho sostenuto più volte, infatti, che occorre fornire servizi agli enti locali per consentire loro, in particolare, la gestione della fiscalità locale.

VIGEVANI, *relatore alla Commissione sulle tabelle 1 e 1*-bis, *per la parte di competenza, e sulle parti ad esse relative del disegno di legge n. 2156*. Ma il capitolo 7200 non riguarda specificamente la Guardia di finanza?

FANTOZZI, *ministro delle finanze*. Certamente, ma io mi riferivo più genericamente ai programmi informatici. Ma anche per quanto riguarda la Guardia di finanza rilevo che sta effettuando investimenti rilevanti nell'informatica e quindi ha subìto gli stessi ultimi tagli che hanno determinato, come ho detto, un rallentamento degli investimenti nel settore.

PRESIDENTE. Il seguito dell'esame congiunto dei provvedimenti è rinviato alla prossima seduta.

I lavori terminano alle ore 9,45.

MERCOLEDÌ 11 OTTOBRE 1995
(Pomeridiana)

Presidenza del vice presidente D'ALÌ

I lavori hanno inizio alle ore 15,50.

(2019) ***Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998***

(2019-*bis*) ***Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 e bilancio programmatico per gli anni finanziari 1996-1998***

(Tabelle 1 e 1-*bis*) Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1996 (*per la parte di competenza*) e relativa Nota di variazioni

(Tabelle 2 e 2-*bis*) Stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(Tabelle 3 e 3-*bis*) Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno finanziario 1996 e relativa Nota di variazioni

(2156) ***Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)***

(Seguito e conclusione dell'esame congiunto. Rapporti favorevoli alla 5ª Commissione ai sensi dell'articolo 126, comma 6, del Regolamento)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, per il rapporto alla 5ª Commissione, il seguito dell'esame congiunto, per quanto di competenza, dei disegni di legge nn. 2019 e 2019-*bis* (tabelle 1 e 1-*bis*, per la parte di competenza, 2 e 2-*bis*) e 3 e 3-*bis*) e del disegno di legge finanziaria n. 2156.

Riprendiamo l'esame congiunto, sospeso nella seduta antimeridiana.

Non essendo stati presenti emendamenti nè ordini del giorno ai disegni di legge nn. 2019 e 2019-*bis*, resta ora da conferire il mandato a redigere i rapporti favorevoli alla 5ª Commissione sulle tabelle 1 e 1-*bis*, per la parte di competenza, 2 e 2-*bis* e 3 e 3-*bis* e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria.

Propongo che tale incarico per quanto riguarda le tabelle 1 e 1-*bis*, per la parte di competenza, sia affidato al relatore alla Commissione, senatore Vigevani.

Poichè nessuno domanda di parlare per dichiarazione di voto, metto ai voti tale proposta.

È approvata.

Propongo che l'incarico a redigere il rapporto favorevole sulle tabelle 2 e 2-*bis* e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria sia affidato al relatore alla Commissione, senatore Fardin.

Poichè nessuno domanda di parlare per dichiarazione di voto, metto ai voti tale proposta.

È approvata.

Propongo che l'incarico a redigere il rapporto favorevole sulle tabelle 3 e 3-*bis* e sulle parti ad esse relative del disegno di legge finanziaria sia affidato al relatore alla Commissione, senatore Ventucci.

Poichè nessuno domanda di parlare per dichiarazione di voto, metto ai voti tale proposta.

È approvata.

L'esame congiunto dei documenti di bilancio e del disegno di legge finanziaria è così concluso.

I lavori terminano alle ore 16.