SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Nn. 2512 e 2513-A-*bis*

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE MICHELINI)

Comunicata alla Presidenza il 5 novembre 2003

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004) (n. 2512)

presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 2003

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2004
e bilancio pluriennale per il triennio 2004-2006 (n. 2513)

presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 2003

TIPOGRAFIA DEL SENATO (2200)

ONOREVOLI SENATORI. – Quale relatore di minoranza sul disegno di legge di bilancio (atto Senato n. 2513), desidero in primo luogo sottolineare che le entrate finali per l'esercizio finanziario 2004 sono state quantificate nel bilancio di previsione in esame in un ammontare complessivo di 355 miliardi di euro, di 7,8 miliardi di euro in meno rispetto all'assestato 2003 e 17,3 miliardi in meno rispetto alle previsioni iniziali dello stesso anno.

Il bilancio di previsione prevede che le entrate tributarie 2004 diminuiscano di 2,3 miliardi di euro rispetto all'assestato e di 10,8 miliardi di euro rispetto all'iniziale 2003 per effetto dei minori gettiti da imputarsi alle imposte sul patrimonio e sul reddito.

Le altre entrate dovrebbero diminuire di 5,5 miliardi di euro rispetto all'assestato del 2003 e di 7,1 miliardi di euro rispetto all'iniziale, ad opera di rilevanti minori entrate da registrarsi nel comparto dei recupere, rimborsi e contributi ed in quello delle entrate per alienazioni di beni patrimoniali.

Le spese finali per l'esercizio finanziario 2004 sono state quantificate nel bilancio di previsione per il prossimo anno in un ammontare complessivo di 416 miliardi di euro, 2,8 miliardi di euro in meno rispetto all'assestato 2003 e 4 miliardi in meno rispetto all'iniziale dello stesso anno.

All'interno delle spese finali, le spese correnti al netto degli interessi aumentano di 5,6 miliardi di euro rispetto all'assestato del 2003 e 7,9 miliardi di euro rispetto all'iniziale dello stesso anno.

Gli interessi aumentano di 1,2 miliardi di euro sull'assestato e diminuiscono per lo stesso valore rispetto all'iniziale 2003.

Le spese per l'investimento, cioè le spese in conto capitale, diminuiscono di 9,6 miliardi di euro rispetto sia all'assestato sia al bilancio iniziale 2003.

Con questa configurazione previsionale, riportata al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA, le entrate tributarie dovrebbero diminuire nel 2004 del 3 per cento rispetto al dato iniziale del bilancio 2003; le entrate extra tributarie e per alienazione di beni patrimoniali dovrebbero invece diminuire del 23,6 per cento sempre nello stesso periodo.

Le spese correnti 2004 cresceranno invece dell'1,6 per cento rispetto a quello del bilancio iniziale 2003 e le spese in conto capitale diminuiranno invece del 18,9 per cento sempre nello stesso periodo.

Per la formulazione delle previsioni contenute nel bilancio 2004 il Governo dovrebbe essere stato guidato dalle disposizioni recate dalla legge di contabilità dello Stato – la legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni – che, all'articolo 3, rimette la predisposizione del progetto di bilancio annuale di previsione a legislazione vigente, ai criteri e parametri indicati nel Documento di programmazione economico e finanziaria (DPEF), come deliberato dal Parlamento.

A questo proposito è però da rilevare che il DPEF relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2004-2007, approvato con la sua Nota di aggiornamento dal Parlamento, risulta quanto mai avaro sia di criteri sia di parametri per la formazione del progetto di bilancio a legislazione vigente e ciò nonostante la precitata legge di contabilità prescriva al DPEF di indicare detti criteri e parametri.

Poichè il DPEF non riporta l'indicazione di tali parametri, per ricercare una qualche traccia degli stessi appare necessario far ricorso agli elementi adottati per la costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica 2004-2007.

Secondo le norme di contabilità, questo quadro dovrebbe infatti corrispondere alle prescrizioni dettate con l'articolo 3, comma 2, lettera *a),* della legge n. 468 del 1978, e contenere cioè l'indicazione dei «parametri economici essenziali utilizzati e le previsioni tendenziali, per grandi comparti, dei flussi di entrata e di spesa del settore statale e del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni basate sulla legislazione vigente». È da tener conto, per altro, che in questo quadro non viene fatta distinzione tra il settore statale e quello delle altre pubbliche amministrazioni.

Se le indicazioni contenute nel quadro tendenziale che, è bene ricordarlo, rimane quello del documento iniziale poiché l'aggiornamento al DPEF non vi ha apportato modificazione fossero estensibili al 100 per cento al comparto del settore statale si avrebbero i seguenti dati previsionali:

a) le entrate finali dovrebbero aumentare dell'1 per cento anziché diminuire del 4,7 per cento come previsto nel progetto di bilancio di previsione ed in esse le entrate tributarie dovrebbero aumentare dell'1 per cento (anziché diminuire del 3 per cento come da bilancio) così come le entrate in conto capitale dovrebbero aumentare del 3 per cento (anziché diminuire del 23,6 per cento come da bilancio).

Le spese finali dovrebbero aumentare del 2,9 per cento (anziché diminuire dell'1 per cento come da bilancio) ed in esse le spese correnti al netto di interessi dovrebbero aumentare del 3,5 per cento e non dell'1,6 per cento come da bilancio e le spese di investimento dovrebbero aumentare del 3,6 per cento e non registrare una diminuzione del 18,9 per cento riportata in bilancio.

Tutto ciò senza considerare che il quadro delle previsioni a legislazione vigente del conto delle amministrazioni pubbliche è stato scritto per difetto in quanto il saldo netto da finanziare dovrà essere aumentato di circa 0,5 punti percentuali così come richiede la manovra di finanza

pubblica per il 2004 contenuta sia nel decreto-legge (decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269) sia nella finanziaria.

Anche nella dimensione delle previsioni riportate nel citato quadro previsionale, ciò che emerge dal confronto tra le previsioni a legislazione vigente del settore statale e del complessivo settore delle pubbliche amministrazioni, le previsioni del bilancio risultano sottostimate.

Risultano sottostimate le entrate che dovrebbero aumentare anziché diminuire, risultano sottostimate le spese che dovrebbero aumentare in misura più consistente del previsto.

Poichè queste valutazioni non sono state confutate, nel dibattito in Commissione, la conclusione non può essere che quella di dover considerare il bilancio di previsione 2004 come un bilancio non reale, con la conseguenza di non poter «pesare» la stessa manovra di finanza pubblica che stiamo esaminando.

Ad alimentare la convinzione che simili valutazioni non possono che trovare conferma è anche la diversità dei criteri adottati per l'elaborazione delle previsioni nel quadro tendenziale rispetto a quelle adottate per la formulazione del progetto di bilancio. Ne riporto alcuni:

ENTRATE TRIBUTARIE:

– *Quadro previsionale*: per le entrate tributarie il gettito è stato stimato scontando da un lato il venire meno degli incassi relativi a misure *una tantum*, fatta salva la seconda rata relativa alle sanatorie fiscali prevista per il 2004, dall'altro l'effetto della minore crescita dell'anno in corso sulla determinazione dell'autoliquidazione del 2004.

– *Progetto di bilancio*: sulla dinamica del gettito tributario ha inciso la valutazione negativa derivante dai fattori legislativi (– 6.940 milioni di euro), parzialmente compensata dalla variazione positiva connessa all'evoluzione tendenziale del gettito (+ 4.607 milioni di euro)

PERSONALE:

– *Quadro previsionale*: le retribuzioni pubbliche sono state valutate incorporando gli effetti correlati alla concessione dell'indennità di vacanza contrattuale, secondo l'attuale cadenza biennale prevista.

– *Progetto di bilancio*: redditi da lavoro dipendente (+ 782 milioni di euro). Tale aumento è dovuto soprattutto ai maggiori stanziamenti previsti per i contributi previdenziali delle Forze armate e di polizia nonchè per gli incentivi per l'offerta formativa del comparto scuola.

CONSUMI INTERMEDI:

– *Quadro previsionale*: la spesa per consumi intermedi, comprensiva di quella per la sanità, è stata stimata ad un tasso di crescita sostanzial-

mente pari a quello del PIL nominale con una elasticità implicita pari a circa 1 nella media del periodo;

– *Progetto di bilancio*: nessun parametro, salvo aumentare i consumi intermedi da 10,130 miliardi di euro a 10,400 miliardi di euro;

SPESA SANITARIA:

– *Quadro previsionale*: la spesa sanitaria è stata valutata sulla base di un tasso di crescita medio nel periodo del 3,7 per cento che tiene conto dell'evoluzione più recente nonchè degli effetti finanziari correlati alle misure finalizzate al contenimento della spesa per il personale, acquisti di beni e servizi, ospedaliera e farmaceutica adottate sulla base degli elementi emersi in sede del tavolo tecnico di verifica degli adempimenti regionali e di monitoraggio della spesa;

– *Progetto di bilancio*: nessun criterio e nessun incremento.

SPESA IN CONTO CAPITALE:

– *Quadro previsionale*: la spesa in conto capitale, esclusi i proventi derivanti dalle dismissioni del patrimonio immobiliare contabilizzato come disinvestimenti, è stata stimata in relazione alle nuove autorizzazioni determinate dalle precedenti finanziarie, al loro stato di attuazione e all'entità dei residui;

– *Progetto di bilancio*: le spese in conto capitale presentano una forte riduzione pari a 9,658 miliardi di euro da attribuire in parte ad una riduzione del fondo destinato alle aree sotto utilizzate (4,845 miliardi di euro) ed al fondo da ripartire in relazione alle intese istituzionali di programma (1,365 miliardi di euro) nonché ai minori contributi agli investimenti ad amministrazioni locali (2,675 miliardi di euro), nonché a minori contributi agli investimenti alle imprese (737 milioni di euro).

Dunque, criteri diversi, ma per quelli usati per la formazione del progetto di bilancio, il profilo è alquanto basso e ciò non può che confermare la valutazione circa la sottostima delle previsioni contenute in detto progetto.

Rimango di questa convinzione che ho elaborato all'inizio delle procedure di avvio della sessione di bilancio anche dopo le considerazioni che il Governo ha fatto sull'argomento in sede di commissione bilancio in quanto, con esse, si è limitato a confermare i dati iniziali, senza entrare nel merito delle singole questioni.

A conclusioni analoghe si può giungere anche per quanto riguarda il bilancio di cassa e ciò in quanto il progetto di bilancio è stato costruito prevedendo di riscuotere il 71,1 per cento delle entrate e di pagare il 92,7 per cento delle spese.

Nel progetto di bilancio non viene data ragione del perchè si prevede di riscuotere solo parzialmente le entrate e ciò risulta incomprensibile se si

considera il fatto che le entrate di cui stiamo parlando sono entrate tributarie, iscritte in bilancio secondo il criterio della competenza, criterio che si distingue solo marginalmente da quello della cassa.

Il fabbisogno di cassa poi è stato stimato in 95,225 miliardi di euro rispetto ad un disavanzo complessivo di cassa di 92,956 miliardi di euro.

Queste previsioni possono per altro risultare non corrette se si fa richiamo a quanto denunciato dalle regioni in sede di Commissione bilancio circa il sommerso delle partite sanitarie. Esse hanno infatti precisato che stanno facendo da banca allo Stato per un importo che ha ormai raggiunto la considerevole cifra di 14 miliardi di euro.

Vorrei concludere precisando che se nella predisposizione del DPEF fosse posta più attenzione ai parametri ed ai criteri per la formazione del bilancio di previsione a legislazione vigente, così come puntualmente previsto dalle norme di contabilità dello Stato, e fossero riportate le previsioni del settore statale disgiuntamente dal settore della pubblica amministrazione, il Governo potrebbe disporre di uno strumento maggiormente idoneo per costruire il progetto di bilancio ed il Parlamento potrebbe disporre di uno strumento per controllare responsabilmente le proposte del Governo. Non solo, potrebbe disporre di un quadro macro economico di riferimento anche per il settore della finanza statale e dunque, di uno strumento che gli consentirebbe di valutare, con sufficiente approssimazione, ma certamente non al buio, gli effetti della manovra di finanza pubblica connessa alla sessione di bilancio.

Con tutta probabilità, pensando allo scarso riscontro che queste considerazioni hanno avuto presso il Governo e la maggioranza nel corso dell'esame sul disegno di legge di bilancio in Commissione bilancio, ciò che ho riportato non provocherà modificazioni alle impostazioni originarie.

Anzi questa impostazione rimarrà confermata poichè gli emendamenti proposti dal Governo e dal relatore a modifica delle previsioni di bilancio si limitano ad introdurre operazioni permutative che riducono solo di 500 milioni di euro le spese correnti a favore di quelle in conto capitale.

Non solo: il Governo prendendo come buono il disavanzo del bilancio di competenza 2004 a legislazione vigente nell'importo di 61,140 miliardi di euro riscrive la cifra del saldo netto da finanziare in 54,6 miliardi di euro, inferiore di 2 miliardi di euro rispetto al limite indicato nel DPEF anche nella sua veste aggiornata per il 2004-2006.

Tutto questo non può che preoccupare poichè una manovra finanziaria deve basarsi su dati attendibili e non su dati sperati.

La conseguenza di simili comportamenti non si riscontra infatti nella dialettica delle idee ma nella fredda determinazione delle quantità finanziarie e cioè nel volume di risorse che andremo a perdere con una gestione così imprudente.

Eppure il consuntivo 2002, il primo di questo Governo, dovrebbe insegnare molto con i suoi scostamenti rispetto all'impostazione iniziale,

scostamenti che si misurano in un disavanzo di gestione di 22,582 miliardi di euro (articolo 4 della legge di approvazione del rendiconto) che va ad ingrossare il disavanzo finanziario del conto del tesoro fino alla preoccupante cifra di 247,576 miliardi di euro (articolo 5 della legge di approvazione del rendiconto).

Si tratta di una esposizione debitoria interna che, con l'entrata in vigore dell'euro, non può certo essere recuperata attraverso l'allargamento della base monetaria e che va quindi ad ingrossare il largo fiume del nostro indebitamento con una aliquota di tutto rilievo, essendo il suo un peso pari al 19,57 per cento del PIL 2002.

Concludo con un appuntamento alla prossima manovra finanziaria, nell'intimo desiderio di essere smentito poichè, diversamente, a rimetterci non sarà questo Governo ma saranno gli italiani.

MICHELINI, *relatore minoranza*

€ 0,50