SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

2° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 20 DICEMBRE 1988

Presidenza del Presidente ANDREATTA

INDICE

Disegni di legge in sede redigente

«Disposizioni in materia di finanza pubblica» **(1423)**, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE ..... *Pag.* 2, 7
BOLLINI *(PCI)* 4, 7
CORTESE *(DC), relatore alla Commissione* .. 2, 4, 6
GITTI, *sottosegretario di Stato per il tesoro* . 6

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1150)

I lavori hanno inizio alle ore 19,30.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

«Disposizioni in materia di finanza pubblica» (1423), approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Disposizioni in materia di finanza pubblica», già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Cortese di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il provvedimento, dettante norme in materia di finanza pubblica, nelle intenzioni originarie del Governo doveva costituire uno dei pilastri su cui poggiava l'ipotesi di riconduzione del fabbisogno agli obiettivi prefissati, soprattutto in una prospettiva di medio periodo. Il riferimento principale è alle due norme relative agli articoli 9 e 10 del testo presentato dal Governo, riguardanti rispettivamente l'adeguamento dei contributi previdenziali nei casi di sbilancio dell'INPS eccedente il tetto stabilito dalla finanziaria e l'emissione di provvedimenti di contenimento della spesa sanitaria regionale (nonchè l'incremento della cosiddetta tassa sulla salute). Le due norme sono state sostanzialmente rimaneggiate dalla Camera dei deputati.

Concettualmente, il provvedimento continua ad essere distinto in tre parti separate: una prima parte (articoli 1 e 3) di maggiore entrata; una seconda (articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 13) di contenimento del fabbisogno; la terza (articoli 12 e 14) recanti disposizioni varie.

L'articolo 1 è rimasto sostanzialmente immutato: esso sopprime il fondo rotativo costituito nel 1981 presso il Mediocredito centrale per l'acquisto o lo sconto di credito delle piccole e medie imprese nei confronti di enti pubblici e prescrive il versamento al bilancio delle relative disponibilità, pari a 10 miliardi al 31 agosto scorso, come si desume dal più recente conto riassuntivo del Tesoro.

L'articolo 2 originario, che prevedeva una entrata di 150 miliardi annui per l'incremento della aliquota della imposta unica relativa ai concorsi pronostici gestiti dal CONI, è stato soppresso, perchè dovrebbe servire a finanziare la minore entrata derivante dall'articolo 2 del provvedimento collegato relativo al settore dello spettacolo. L'articolo 2 attuale, nel riequilibrare le aliquote contributive tra tutti i dipendenti pubblici e i dipendenti privati, modifica la base imponibile, che diventa l'intera retribuzione (rispetto all'80 per cento com'era prima): pertanto il maggior gettito dovrebbe essere di 110 miliardi per il 1989, di cui 50 relativi al settore statale e 60 relativi al bilancio, laddove la differenza sta

nel fatto che i 50 miliardi del settore statale si riferiscono al bilancio della (CIPDEL) Cassa di previdenza dei dipendenti degli enti locali.

L'articolo 3 stabilisce poi che tutte le gestioni fuori bilancio debbono far affluire le proprie disponibilità ad apposite contabilità speciali infruttifere presso le tesorerie provinciali dello Stato: si applicano quindi le norme sulla tesoreria unica. Inoltre il medesimo articolo stabilisce che tutte le gestioni fuori bilancio diverse dai fondi di rotazione, se autorizzate dalle relative leggi senza termine di durata, sono soppresse all'inizio del 1991, salvo che nel frattempo non sia intervenuta una disposizione legislativa che stabilisca una scadenza diversa.

Passando poi alla parte del provvedimento di contenimento del fabbisogno, rileva anzitutto l'articolo 4, che, inserendosi nella linea di tendenza realizzata negli ultimi anni in materia, riduce ulteriormente l'aliquota massima dell'anticipazione che può essere concessa dal Ministro del tesoro e viene versata prima dell'inizio dell'esecuzione del contratto, portandola al 10 per cento del prezzo del contratto stesso, ferme restando le consuete garanzie: si tratta di una norma diretta non solo a diminuire l'aliquota dell'anticipo ma anche ad estendere tale meccanismo ai contratti di forniture e servizi, dal momento che in precedenza essa si riferiva solo ai contratti relativi ai lavori pubblici. È naturalmente prevista la revoca dell'anticipazione nel caso di inadempimento contrattuale e vengono fatte salve le situazioni pregresse.

L'articolo 5, nell'attribuire al Ministro delle poste la facoltà di praticare nei confronti delle imprese editrici riduzioni della tariffa ordinaria della stampa periodica spedita in abbonamento postale, fissa comunque in 50 miliardi l'entità delle compensazioni a carico del bilancio dello Stato anche in presenza di eventuali modifiche tariffarie: in tale caso, si sgancia l'onere a carico dello Stato dall'elevazione delle tariffe. Incidentalmente si ricorda che l'ammontare di queste compensazioni dovrebbe essere di 43 miliardi per il 1988. A tale proposito preannuncio anzi che presenterò un emendamento per rimediare a quella che è considerata una svista, in un certo senso, cioè una diversa disciplina per soggetti che invece hanno la stessa natura.

L'articolo 6 appare anch'esso profondamente rimaneggiato dopo l'esame della Camera. Inizialmente, esso disponeva un tetto nel ricorso al credito da parte degli enti locali, fissando una somma complessiva pari a 6.000 miliardi. Durante l'esame della Camera tale importo complessivo è stato incrementato della metà, passando quindi a 9.000 miliardi e, oltretutto, è stata eliminata la norma originaria secondo cui, in relazione all'andamento del fabbisogno del settore statale, il Ministro del tesoro avrebbe potuto disporre la sospensione della concessione di mutui da parte della Cassa depositi e prestiti anche se autorizzati con leggi settoriali: occorre, comunque, ricordare che la eliminazione di tale regola – che avrebbe avuto positivi effetti sul fabbisogno – può trovare in qualche modo compensazione nel fatto che sono state introdotte dalla Camera norme innovative e tali che dovrebbero assicurare un migliore utilizzo di tali mutui. Da un lato, infatti, il CIPE determina i settori prioritari cui debbono essere indirizzati i mutui, mentre dall'altro le istanze di mutuo per progetti di importo superiore a 40 miliardi possono essere accolte solo dopo l'acquisizione del parere favorevole del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici o della

Commissione tecnico-scientifica per la valutazione dei progetti di protezione o risanamento ambientale. Un'altra norma in qualche modo restrittiva introdotta dalla Camera è che non è possibile accendere prestiti con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, se non dopo che questa abbia manifestato la propria indisponibilità alla concessione del mutuo stesso.

L'articolo 7, del tutto nuovo, merita un commento particolare. Premesso che esso prevede che il CIPE individui per il 1989 le autorizzazioni di spesa in conto capitale recate da leggi a carattere pluriennale per le quali la pubblica amministrazione possa stipulare contratti o comunque assumere impegni nell'anno stesso, a carico degli esercizi futuri, nel limite massimo del 50 per cento delle somme autorizzate di detti esercizi, le questioni che si pongono sono di due tipi, l'uno di metodo e l'altro di merito.

Iniziando dal primo, occorre tener presente che, sulla base della recente riforma della legge n. 468 approvata con la legge n. 362 dell'agosto 1988, al comma 4 dell'articolo 11-*quater* è stabilito che deve essere la legge finanziaria a fissare eventualmente limiti diversi dall'intera somma per l'impegnabilità da parte della pubblica amministrazione delle leggi pluriennali di spesa in conto capitale. Con la norma approvata dalla Camera tale funzione è stata trasferita al disegno di legge collegato in questione: si tratta quindi di capire il motivo per il quale si è inteso spogliare la finanziaria di una parte del contenuto suo proprio, per trasferirla in un provvedimento ordinario, ancorchè collegato.

L'altro problema che si pone è di sostanza e riguarda il fatto che, mentre la legge n. 362 riconduce fondamentalmente al Parlamento il potere di stabilire, sia pure su proposta del Governo, quali contratti o impegni possono essere assunti in deroga all'intera somma, con la norma varata questo potere viene trasferito al CIPE, ossia sostanzialmente al Governo, che quindi si trova a svolgere non un ruolo propositore bensì un ruolo decidente, che l'ordinamento contabile non prevede. Su questo invito la Commissione ad operare una riflessione.

Per quanto concerne poi l'articolo 8, si introduce un vincolo all'utilizzazione degli stanziamenti di competenza per spese correnti, introducendo il limite del 50 per cento del complessivo stanziamento annuale per gli impegni assunti nel primo semestre. Il pregio della norma è quello di estendere il campo di applicazione di tale regola a tutti gli enti e le amministrazioni del settore pubblico allargato allo scopo di assicurare maggiore uniformità e prevedibilità a tutta l'attività di spesa. Peraltro il riferimento al fatto che tale disposizione costituisce il principio fondamentale della legislazione contabile, se pur tecnicamente fonte di qualche perplessità in quanto in qualche modo generica affermazione di principio, svolge una funzione positiva nel momento in cui assicura che anche gli enti dotati di autonomia si uniformino al principio, e quindi è tale da ispirare anche la legislazione regionale.

BOLLINI. Come fa ad ispirarla?

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Perchè la legislazione regionale deve ottemperare ai princìpi della legislazione statale. Sempre

l'articolo 8 agisce poi sui residui, autorizzando il Ministro del tesoro ad apportare riduzioni agli stanziamenti di competenza nella misura compresa fra il 50 e il 90 per cento di quelli di competenza, ferma restando la possibilità della reiscrizione negli esercizi successivi delle quote degli stanziamenti eliminati: secondo quanto riferito dalla relazione al testo del disegno di legge, la norma tenderebbe a ravvicinare il volume della massa spendibile alle effettive capacità di spesa delle amministrazioni statali. Relativamente all'articolo 8 e alla parte apposita dell'articolo 10, troveremo che è stato presentato anche un corposo emendamento che rimette in discussione tutta la materia e la risolve in termini parzialmente diversi e sicuramente più rigorosi dal punto di vista della preoccupazione che si vada al facile sfondamento dei tetti di spesa previsti.

Gli articoli 9 e 10 rappresentano poi i mutamenti più sostanziali che la Camera ha apportato al testo originario.

Per quanto riguarda l'articolo 9, infatti, mentre il testo originario stabiliva l'obbligo della delibera da parte dell'INPS della proposta di aumento dei contributi previdenziali, allo scopo di assicurare il rispetto del tetto dei trasferimenti dallo Stato all'INPS così come stabilito dalla finanziaria, la nuova versione prescrive che in caso di sfondamento, l'INPS è tenuto a proporre i provvedimenti idonei ad assicurare il migliore equilibrio delle singole gestioni alla luce della loro natura previdenziale e non. Indubbiamente, quindi, si passa da una previsione originaria più circostanziata (incremento dei contributi) ad una più generica (provvedimenti idonei), anche se tutto dipende dalla concreta operatività delle norme, in quanto teoricamente le misure di riequilibrio, sulla base della versione varata dalla Camera, potrebbero anche essere più estensive del mero incremento dei contributi. A mio avviso occorrerebbe prevedere anche che tali proposte che l'INPS venisse a fare non comportassero maggiori oneri per lo Stato e per la Tesoreria, cioè fossero proposte di risoluzione del problema all'interno degli stanziamenti fissati.

Analogamente per l'articolo 10: mentre la norma governativa prevedeva infatti che, in caso di incontrollato aumento della spesa sanitaria, le Regioni fossero tenute ad adottare provvedimenti come il passaggio ad assistenza indiretta, l'aumento dei *tickets* e la temporanea eliminazione di alcune prestazioni nonchè a sospendere le convenzioni con le istituzioni sanitarie private e le aziende termali che avessero erogato prestazioni e servizi superiori al 10 per cento rispetto all'anno precedente, l'attuale formulazione della norma stabilisce che, sempre in tale ipotesi, è il Presidente del Consiglio – e non le Regioni – a disporre l'attivazione di apposite misure di contenimento della spesa, anche differenziando per Regione. Rimanendo la possibilità di utilizzare gli strumenti del passaggio all'assistenza indiretta, dell'aumento dei *tickets* e della temporanea eliminazione di talune prestazioni, è venuto meno il riferimento alle sospensioni delle convenzioni con le istituzioni sanitarie private e con le aziende termali e all'adeguamento dei contributi relativi alla tassa sulla salute al fine di assicurare il contenimento della spesa così come prevedeva la precedente formulazione governativa della norma, abrogata dalla Camera dei deputati, rimanendo peraltro un rinvio più generico a misure da adottare.

Con l'articolo 11 si rafforza il controllo della Corte dei conti sulla spesa da ripianare. Infatti il controllo avviene, in base alla nuova norma, sull'atto ricognitivo delle spese elaborate dalle USL e finalizzato alla corresponsione dei fondi destinati al ripiano dei disavanzi. Si tratta di una norma che dovrebbe sortire una qualche efficacia tenuto conto che l'attività di controllo sui conti comunali e sulle USL non pare sia al momento espletata da parte della sezione enti locali della Corte dei conti.

L'ultimo articolo, il 13, in materia di contenimento di fabbisogno dispone la possibilità di utilizzare i fondi per l'edilizia giudiziaria anche con il sistema della prefabbricazione, il che probabilmente dovrebbe dar luogo a costi minori.

Le disposizioni varie sono di due tipi: da un lato, con l'articolo 12 si stabilisce per i certificati del Tesoro reali che l'indice del prezzo sarà determinato con decreto del Ministro del tesoro, il che dovrebbe consentire di scegliere per ogni emissione l'indice più coerente con la situazione di mercato e con le preferenze degli operatori; dall'altro lato, si autorizza, per il finanziamento del terzo piano annuale di attuazione per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, l'assunzione di impegni di spesa per somme anche superiori agli stanziamenti annuali, con riferimento alla autorizzazione di spesa disposta, restando per il 1992 determinata la quota in 15.000 miliardi.

In definitiva, pur non impattando le modifiche apportate dalla Camera dei deputati immediatamente e in maniera quantificabile sulle previsioni di fabbisogno, difficilmente si riesce ad eludere la sensazione secondo cui tali norme sembrano porre le premesse per meccanismi meno automatici di adeguamento delle entrate extratributarie alle maggiori spese per il settore statale.

Devo dire anche che sono giunti alla Commissione due pareri, della 6ª e dell'8ª Commissione. La 6ª Commissione accentra la sua attenzione sull'articolo 6 e sull'articolo 8; sull'articolo 6, al punto 5, manifesta delle perplessità sul fatto che ci si riferisca per i limiti di assunzione di mutui per gli enti locali ai consuntivi dell'anno precedente, perchè si può in questo modo impedire anche improvvisamente a qualche ente locale di effettuare nuovi investimenti o di completare investimenti già avviati.

GITTI, *sottosegretario di Stato per il tesoro.* Questo si applica al 1991, quindi vi sono due anni ancora.

CORTESE, *relatore alla Commissione.* Per quanto riguarda l'articolo 6, si manifesta una perplessità in ordine al punto 7 sul potere attribuito al CIPE di fissare, in modo che viene definito rigido, i settori prioritari su cui convogliare i finanziamenti, il che potrà costituire un intervento accentratore, dirigistico e scarsamente attento alle autonomie locali.

Per quanto riguarda l'articolo 8, i rilievi mossi dalla 6ª Commissione concernono i punti 1 e 2 in quanto si ritiene troppo rigido e poco rispondente alla reale operatività degli enti pubblici la norma che costringe a rinviare un certo numero – che può anche essere molto elevato – di atti deliberativi al di là della scadenza del primo semestre, al fine di non superare lo sbarramento del 50 per cento del complessivo

stanziamento annuale. Anzichè un contenimento si rischia di fatto di produrre qualche artificio contabile. Invece per quanto riguarda il punto 3, mentre si condivide l'opportunità della riduzione dei residui passivi, appare eccessiva la discrezionalità attribuita esclusivamente al Ministro del tesoro, posto che tali residui dovranno essere almeno in parte reiscritti negli esercizi in cui vengono a maturazione; si vorrebbe piuttosto riferire questa possibilità di cancellazione alla valutazione collegiale del Governo.

Per quanto riguarda il parere della 8ª Commissione, emergono due osservazioni che in effetti sono vere e proprie proposte di modifica. La prima riguarda il comma 1 dell'articolo 4 laddove si fissa il tetto massimo per l'anticipazione in materia di lavori pubblici e di forniture. La sottocommissione prospetta nel parere l'opportunità di prevedere, anzichè un unico tetto massimo per tale anticipazione, dei limiti articolati secondo l'importo dell'opera e la durata. Il secondo rilievo riguarda il primo capoverso del comma 1 dell'articolo 5 in relazione alla classificazione delle stampe ai fini dell'applicazione della tariffa ridotta. Il testo dell'articolo stabilisce che la classificazione delle stampe non può essere fatta in base ad elementi diversi da quello della periodicità. L'8ª Commissione aggiunge che vanno fatte salve le stampe di cui all'articolo 10, lettera *c*), della legge n. 67 del 1987; personalmente ho fatto mio questo suggerimento proponendo un emendamento al riguardo. La citata legge n. 67 in pratica parifica i periodici ai quotidiani, per cui, senza tale eccezione, si andrebbe ad introdurre una disciplina diversa per i periodici rispetto a quella per i quotidiani.

Ho inoltre presentato alcuni altri emendamenti che mi sono stati consigliati dalla Ragioneria generale dello Stato; si tratta per lo più di emendamenti aventi natura tecnica di coordinamento.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Cortese per la puntuale relazione che ci ha testè illustrato.

Propongo quindi di passare immediatamente alla discussione generale.

BOLLINI. Signor Presidente, preferirei rinviare a domani l'inizio della discussione generale in quanto vorrei avere il tempo di esaminare i numerosi emendamenti che sono stati presentati dalla maggioranza. In ogni caso, qualora lei aprisse ora la discussione generale, annuncio che gli interventi della mia parte politica avverranno nella seduta di domani mattina.

PRESIDENTE. Non facendosi osservazioni, circa la proposta del senatore Bollini, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 20.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIOVANNI LENZI