

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

4° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 GENNAIO 1989

Presidenza del Presidente ANDREATTA

INDICE

Disegni di legge in sede redigente

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

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 9, 12
AMATO, <i>ministro del tesoro</i>	2
BARCA (PCI)	9
BOLLINI (PCI)	6, 9
FERRARI-AGGRADI (DC)	8
RASTRELLI (MSI-DN)	8
SPADACCIA (Fed. Eur. Ecol.)	11

I lavori hanno inizio alle ore 12,05.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

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

(Seguito della discussione e rinvio)

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

Riprendiamo la discussione, sospesa nella seduta del 21 dicembre 1988.

Do ora la parola al Ministro del tesoro del quale reputo importante acquisire preliminarmente il punto di vista in ordine agli indirizzi che il Governo intende perseguire con la presentazione, sulla stessa materia del disegno di legge in titolo, di un decreto-legge, in particolare alla luce di un orientamento maggioritario che sembra voler dare precedenza alla discussione del provvedimento collegato.

AMATO, *ministro del tesoro*. Signor Presidente, prendo atto della decisione di proseguire nell'esame del disegno di legge sulla finanza pubblica. Tale decisione è parallela agli intendimenti del Governo il quale ha ritenuto di trasformare una parte dei disegni di legge collegati già presentati in decreti-legge sulla base della constatazione che non di tutte le norme contenute in tali disegni di legge era possibile prevedere la vigenza dal 1° gennaio 1989. Quest'ultima evidentemente non è una caratteristica necessaria dei provvedimenti collegati così come definiti dalla legge n. 362 del 1988 che non prevede appunto che essi debbano essere vigenti dal 1° gennaio dell'esercizio finanziario cui la legge finanziaria si riferisce; tanto è vero che la citata legge n. 362 prevede anche la possibilità che vi siano disegni di legge collegati alla finanziaria destinati a riguardare esercizi finanziari successivi al primo in relazione ad una manovra pluriennale che quest'anno abbiamo appena impostato e rispetto alla quale ci siamo trovati in oggettiva difficoltà. Non è necessario che il provvedimento collegato entri in vigore dal 1° gennaio, ma può accadere legittimamente che vi siano provvedimenti di questo tipo ovvero norme in essi contenute rispetto alle quali, per la coerenza della manovra complessiva, è importante che vi sia la vigenza al 1° gennaio dell'esercizio cui la legge finanziaria si riferisce.

Si è registrata una vicenda parlamentare che in qualche modo ha ostacolato la regolare attuazione della legge n. 362 in riferimento a quanto prevede relativamente alla legge finanziaria e ai disegni di legge ad essa collegati. Le varie parti politiche hanno opinioni diverse sulle

responsabilità che hanno portato a questa situazione; sono tutte opinioni legittime. Oggi possiamo constatare che, ove i Regolamenti parlamentari fossero stati messi nella condizione di recepire la citata legge n. 362, probabilmente non ci troveremmo nella situazione attuale. Consapevoli di ciò avevamo previsto, già in sede di esame alla Camera, che i risparmi o le maggiori entrate derivanti dai provvedimenti collegati potessero essere collocati in un fondo negativo per essere in qualche modo salvaguardati. Occorreva essere consapevoli sin dall'inizio che una simile collocazione comportava che quei risparmi o quelle maggiori entrate venissero configurati come coperture di spese previste nella parte positiva dei fondi globali. In diversi casi capita che la dimensione dei risparmi o delle maggiori entrate posti a copertura della spesa dipenda dal tempo previsto per l'applicazione della norma che realizza gli stessi risparmi o maggiori entrate. Quando tali norme valgono per i 12 mesi dell'anno è evidente che, ove la norma vigesse per un numero di mesi inferiore, la copertura prevista per la spesa si assottiglierebbe e quindi si avrebbe una violazione di quanto previsto nella legge finanziaria. La collocazione del provvedimento collegato in fondo negativo risulta valida rispetto alla funzione che la finanziaria assegna al provvedimento stesso se viene assicurata la vigenza dal 1° gennaio dell'esercizio cui la stessa finanziaria si riferisce.

Avendo ormai degli equilibri definiti e promulgati in *Gazzetta Ufficiale*, vi era la necessità prima del 30 dicembre di far collimare le norme collegate, almeno quelle che in questo senso risultano pregiudizialmente collegate. L'*iter* parlamentare a questo punto appare complicato; tuttavia questo è un problema che non compete al Governo il quale confida nelle possibilità offerte dai Regolamenti parlamentari e dalle intese politiche che sottostanno sempre alle interpretazioni dei Regolamenti stessi affinché si possano dipanare problemi che derivano dalla parziale sovrapposizione di questioni che, per quanto riguarda il Governo, trovano il loro fulcro nei disegni di legge collegati. Nelle relazioni che accompagnano i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, infatti, si sottolinea che, ai fini della manovra che il Governo intende impostare ed attuare con la legge finanziaria, sono non meno essenziali le norme dei disegni di legge di accompagnamento che i decreti-legge non hanno riprodotto rispetto a quelle che in essi si ritrovano. La presenza di determinate norme all'interno dei decreti-legge non le qualifica come prioritarie se non in termini puramente cronologici; il tessuto del provvedimento collegato continua ad essere quello del relativo disegno di legge. Ciò è possibile cogliere chiaramente dal raffronto tra il testo del decreto-legge sulla finanza pubblica e quello del disegno di legge sulla stessa materia; nel primo non figura la parte di cui all'articolo 1 del disegno di legge collegato nè quella relativa alle gestioni fuori bilancio che invece, a nostro avviso, è essenziale in relazione alla previsione della scomparsa entro due anni di tutte le gestioni fuori bilancio che non abbiano un termine anteriore.

Nel decreto-legge sono state riprodotte alcune norme presenti nel disegno di legge collegato ed altre sono state modificate. Devo segnalare la più complessa fra queste, anche ai fini della gestione parlamentare, che investe più direttamente le competenze della Commissione bilancio: mi riferisco alla modifica riguardante il provvedimento sul

recupero dei contributi da parte dell'INPS e sulla fiscalizzazione degli oneri sociali. Avevo più volte espresso, anche in questa sede, le mie riserve su un testo che peraltro era passato anche con il consenso del Governo e che estendeva i beneficiari della fiscalizzazione degli oneri sociali ben al di là di quanto inizialmente il Governo medesimo aveva proposto al Parlamento limitando la fattispecie alle imprese manifatturiere e turistiche sottoposte alla concorrenza internazionale.

Alla Camera venne poi varato un testo che - in conseguenza di un errore che il Governo aveva commesso nella sua iniziale proposta, nel senso che erano stati destinati 6.000 miliardi per la fiscalizzazione degli oneri sociali mentre la platea dei beneficiari presupponeva una spesa di poco meno di 5.800 miliardi - includeva tra i beneficiari tutti gli addetti all'industria dimenticando che una quota di essi, cioè i giovani dei contratti di formazione-lavoro, pur rientrando nella sfera degli addetti all'industria sulla base delle statistiche ISTAT, beneficiano già di una copertura ai fini della fiscalizzazione degli oneri sociali nell'apposito stanziamento relativo ai contratti di formazione-lavoro. In questi termini il testo era giunto all'esame del Senato e, se non erro, su di esso si era anche espressa la Commissione lavoro.

Il Governo ha ripristinato il limite ai beneficiari, ha preso atto che la copertura necessaria per questo più limitato numero di beneficiari non era di 6.000 bensì di 5.800 miliardi circa. Con altro provvedimento, approvato dal Consiglio dei ministri, ha destinato i circa 200 miliardi derivanti dalla differenza fra le due somme citate ai prepensionamenti del settore siderurgico collegati alla questione delle aree di crisi siderurgica; in questo modo il Governo ha ipotecato a fini diversi dall'estensione della fiscalizzazione le risorse che erano state utilizzate proprio per estendere la fiscalizzazione. Credo che questo sia un problema delicato anche per la Commissione bilancio. Lo segnalo nelle sue caratteristiche oggettive perchè si è ritenuto che, nei limiti delle risorse disponibili, fosse prioritario garantire i lavoratori del settore siderurgico rispetto ai beneficiari della fiscalizzazione che erano sempre apparsi più opinabili.

Nel prosieguo dell'esame il Governo valuterà l'opportunità di presentare alcune modifiche ai disegni di legge, in particolare a questo, quelle modifiche che ha già apportato nel decreto-legge riproducendo norme del disegno di legge ed eventualmente quelle altre che dovessero apparire opportune anche alla Commissione. Il Governo è consapevole del fatto che in presenza di un voto da parte di questa Commissione sarebbe certamente problematico presentare modifiche al disegno di legge riproducendo esattamente il testo sul quale la Commissione si è già espressa negativamente. Il Governo, pertanto, valuterà l'opportunità di orientare diversamente le proprie proposte. Se mi è lecito fare un esempio a questo riguardo, in materia di investimenti degli enti locali il Governo riteneva e continua a ritenere che vi sia una connessione molto stretta fra la previsione di tassi di interesse a scalare per gli enti locali che accedono alla Cassa depositi e prestiti e il potere attribuito al CIPE, nel testo del Governo, di definire aree prioritarie di investimenti; infatti, in assenza della determinazione di carattere generale di un organo politico in ordine ad aree prioritarie, la scalarità degli interessi risulterebbe affidata alla discrezionalità della Cassa depositi e prestiti, il

che appare francamente opinabile ed assai poco garantista nei confronti degli enti locali. Nel decreto-legge il Governo ha riproposto il testo originario e questo è un segnale del fatto che il Governo avverte l'esigenza di risolvere questo problema. Vi potrebbero però essere soluzioni diverse sul piano tecnico-politico. Si potrebbe supporre, per esempio, che il CIPE debba essere integrato da rappresentanti regionali e dei comuni, oppure si potrebbe individuare un'altra sede politica; ma questa esigenza esiste e l'averla riaffermata riproponendo il testo originario rappresenta, dal punto di vista del Governo, la cosa più corretta. Il Governo non intende certo forzare le regole procedurali e la volontà politica della Commissione pretendendo di imporre questa esigenza nei termini esatti in cui risulta proposta nel testo. Vi è certamente la possibilità di ricercare, attraverso la discussione costruttiva che sempre ha caratterizzato i rapporti tra il Governo e questa Commissione, soluzioni migliorative rispetto a quelle proposte dal Governo.

Con l'approvazione dei disegni di legge collegati giunge a termine quella parte della manovra finanziaria che si sarebbe dovuta concludere entro la fine dell'anno.

Il Governo è consapevole, signor Presidente, che in particolare in questa Commissione e poi in Aula è stata ribadita l'esigenza di garantire meglio di quanto non risultasse formalmente dalla legge finanziaria gli equilibri di bilancio e le previsioni di fabbisogno sui quali la finanziaria era costruita. Il problema, inizialmente presentatosi sotto forma di questione giuridica, cioè se la finanziaria sia o meno coperta - questione sulla quale le opinioni si sono divise - è poi risultato invece condiviso unanimemente da tutti e quindi anche dal Governo nei suoi termini essenziali, con particolare riferimento, e non a caso, al punto sul quale aveva poi finito per concentrarsi la questione stessa della copertura e cioè la tendenza della spesa sanitaria ad accrescersi in maniera abnorme, il che all'interno del problema politico finanziario sottostante - quello della copertura - rappresentava poi il tema principale.

Il Governo intende assicurare la Commissione circa gli intendimenti, già espressi in Aula, relativi alla necessità di garantire un rafforzamento del risparmio pubblico risultante da un bilancio coerente con la soluzione caldeggiata in Aula dalla Commissione e che aveva poi trovato il consenso del Governo. A questi fini appaiono indubbiamente di particolare anche se non esclusiva utilità le disposizioni di cui agli articoli 8 e 10 del disegno di legge, le cui caratteristiche di incisività sono abbastanza evidenti; è certo molto difficile combattere contro un fabbisogno come quello che abbiamo, che ha le sue radici in primo luogo nell'eccesso di autorizzazioni di competenza che consentono tuttora masse spendibili molto elevate, senza prevedere che quella correlazione fra residui di stanziamento e nuova competenza (sulla quale molto si è già lavorato in sede di legge finanziaria) possa essere utilizzata anche al di fuori dell'ambito della legge finanziaria. A proposito di questa norma desidero notare che in questo caso si viene a determinare un incrocio abbastanza peculiare in quanto la sua formulazione appare, se vogliamo, meno problematica di quella dell'articolo 8 poichè prevede che il potere del Ministro del tesoro sia

non deliberante e discrezionale (come risulta, invece, dalla lettura dell'articolo 8 del disegno di legge) ma puramente consequenziale ed automaticamente applicativo di una riduzione di competenza che discende *ex lege* e che non è affidata a deliberazioni del Ministro.

Perchè è un incrocio peculiare? Perchè la norma viene presentata con decreto-legge; una norma che alleggerisce, anzi prosciuga, essicca la discrezionalità di un organo dell'Esecutivo, che può essere considerata molto migliorativa nei suoi contenuti rispetto a quella dell'articolo 8, viene presentata con decreto-legge. Sotto questo profilo può essere, magari, oggetto di una critica analogicamente simile a quella a cui poteva essere assoggettato nei suoi contenuti l'articolo 8.

Ora, la riconduzione di detta norma del decreto-legge al disegno di legge elimina questo peculiare incrocio e il Governo anche per questo apprezza la procedura che ella, Presidente, ha indicato, perchè dà la possibilità al Governo di trasferire nel disegno di legge, come emendamento, il contenuto dell'articolo 6 del decreto-legge in luogo dell'articolo 8 del disegno di legge.

Questo dimostra che, se con buona volontà si superano i problemi di tecnica regolamentare, che sono superabili, legati alla contrapposizione tra i due atti, si può conclusivamente arrivare all'approvazione di un disegno di legge che nei suoi contenuti potrà anche essere migliorativo di quello iniziale e più efficace nel consentire poi al Governo di adempiere a ciò cui si è impegnato nella fase finale della discussione del disegno di legge finanziaria.

BOLLINI. Nella riunione dell'Ufficio di presidenza abbiamo sollevato una serie di obiezioni. La prima riguardava il fatto di dover dare o meno inizio all'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, assegnatici in sede consultiva, in pendenza di un «ricorso» presentato all'Aula in ordine alla sussistenza dei presupposti di costituzionalità dei decreti-legge.

Ella, Presidente, ha correttamente informato la Commissione che, a prescindere dall'interpretazione della norma regolamentare, è politicamente opportuno soprassedere; perciò noi soprassediamo. Ciò avrebbe dovuto automaticamente comportare che non si desse luogo alla seduta di oggi. Tuttavia, ragioni di correttezza (data la presenza di due autorevoli membri del Governo) hanno dato avvio a questa illustrazione.

Noi prendiamo atto delle intenzioni del Governo; ci riserviamo ovviamente di discuterne e di affrontarle, facendo tuttavia presente che la nostra opinione è nel senso che la complessità delle questioni che l'iniziativa straordinaria del Governo ha messo in campo esige una verifica da parte degli organi preposti all'Assemblea, perchè la materia abbia un regolare svolgimento. Il collega Spadaccia poi ha dichiarato che intende sollevare in Aula questo problema.

Esiste in verità una questione regolamentare di comportamento. A noi non sembra che ogni Commissione possa liberamente interpretare le norme regolamentari e agire di conseguenza. Del resto, nell'esposizione del Ministro del tesoro è apparsa chiaramente l'enorme difficoltà nella quale dobbiamo affrontare la materia. Ad esempio, i mutui degli enti locali; abbiamo approvato un testo, come facciamo a correggerlo?

Si è detto: aggiriamo, troviamo un espediente per riproporre e riesaminare un articolo che abbiamo già approvato. Non so, non vedo come si possa fare.

Comunque la questione è molto complicata anche per la nuova versione del nostro Regolamento circa l'obbligo dell'Assemblea di esprimere il parere e di votare sui decreti entro 30 giorni dalla presentazione. Tale complessità di questioni ci induce a ritenere che sarebbe saggio e opportuno che il nostro Presidente informasse gli organi dell'Assemblea, ed in primo luogo il Presidente del Senato, delle difficoltà che sono insorte, in maniera da poter stabilire un *iter* corretto che valga per tutte le Commissioni. Proseguire sulla strada per la quale ogni Commissione si aggiusta la procedura per conto proprio, di fronte ai guai provocati dall'iniziativa del Governo, non sarebbe utile nè saggio e darebbe luogo ad un conflitto, ad un atteggiamento disarmonico delle diverse Commissioni.

Per quanto riguarda la decisione relativa al disegno di legge sulla finanza pubblica, la nostra opinione è di rinviare all'esito della discussione di domani in Aula; e auspichiamo che sia accolta dal Presidente la proposta di riferire al Presidente del Senato al fine di stabilire come ci si debba comportare di fronte a questa complicata materia. Vedremo poi come agire di conseguenza.

Comunque avvertiamo che da parte nostra non può essere in nessun modo accolta la tesi che giustifica l'emanazione di questi decreti in ragione del fatto che i cosiddetti provvedimenti collegati non sono stati approvati entro il 31 dicembre. L'approvazione entro quella data, per la quale noi in certa misura abbiamo collaborato, era una eventualità che non ha trovato pratica realizzazione per difficoltà e per comportamenti del Governo e della maggioranza. Tuttavia, provvedimenti annunciati nel mese di settembre, che trovano la loro soluzione, da un punto di vista finanziario, all'interno dei fondi globali negativi tolgono qualunque giustificazione, anche finanziaria, ai decreti presentati dal Governo. Il fatto che sarebbe opportuno politicamente ed economicamente che una serie di misure abbiano effetto dal 1° gennaio non implica alcuna giustificazione perchè, anche nel caso in cui si verificasse un distacco tra l'effettiva operatività della norma fiscale e l'effettiva operatività della norma di spesa, siccome la norma stabilisce che la spesa è subordinata al sussistere di determinate risorse o al risparmio di determinate risorse, è chiaro che se le risorse saranno ridotte rispetto alla dimensione della spesa anche la spesa ne risulterà condizionata; al limite ci sarà uno slittamento della spesa verso gli esercizi successivi.

La questione è per noi di importanza eccezionale; non accettiamo che della nuova legge di contabilità si possa dare un'interpretazione che consente al Governo di lasciare impantanare il Parlamento in discussioni sui disegni di legge perchè tanto in ultima istanza esso emanerà una serie di decreti-legge entro il 31 dicembre. Questo poteva essere nel passato, ma non è, a mio avviso, una corretta interpretazione della nuova legge di contabilità. E, se fosse così, è chiaro che occorrerà trovare un rimedio. Con questi provvedimenti, infatti, il Governo in qualche misura ha colpito alla radice la stessa nuova disciplina delle leggi collegate alla legge finanziaria.

Dunque, per evitare conseguenze ulteriori, credo che sia opportuno che la Commissione rifletta. E questi giorni che ci separano dall'inizio vero e proprio dell'esame della materia forse potranno servire per prospettare diverse soluzioni di una questione che si presenta controversa e delicata.

FERRARI-AGGRADI. Signor Presidente, vorrei significare personalmente, ma anche come capogruppo della Democrazia cristiana, il consenso e l'apprezzamento per la posizione molto chiara del ministro Amato. Devo aggiungere che i decreti-legge rappresentano un fatto obbligato; non potevamo correre il rischio che vi fosse una situazione zoppa per quanto riguarda il bilancio a causa del venir meno di alcune entrate che invece sono state confermate attraverso il decreto-legge. Quindi bene ha fatto il Governo a presentare il decreto-legge sulla finanza pubblica che considero indispensabile.

Per quanto riguarda i nostri lavori, siamo favorevoli a proseguire immediatamente l'esame di tutti i disegni di legge collegati. Poichè la materia di cui ci interessiamo è molto rilevante, ritengo che dovremmo essere molto precisi in relazione ad eventuali ricorsi a precedenti e pertanto credo che sia opportuno informare la Presidenza su quanto intendiamo fare.

RASTRELLI. Per quanto ci riguarda siamo pienamente d'accordo con le tesi espresse dal senatore Bollini. Riteniamo che il decreto-legge assorba il precedente disegno di legge sulla materia al nostro esame da un punto di vista sostanziale, per il fatto che il decreto-legge ha valore di legge mentre il disegno di legge non è stato ancora approvato, e da un punto di vista formale perchè l'atto avente valore di legge successivo ha efficacia maggiore rispetto a quello precedente. Pertanto reputo impossibile continuare ad esaminare il disegno di legge collegato in materia di finanza pubblica in quanto esso è da considerarsi implicitamente ritirato dal Governo e sostituito da un atto avente valore di legge. A nostro parere, quindi, è obbligatorio procedere al solo esame del decreto-legge che potrà eventualmente essere emendato per inserire quelle parti che risultano presenti nel disegno di legge di accompagnamento e che il Governo non ha incluso nel testo originario del decreto-legge stesso. Credo che questo sia un modo più facile di procedere piuttosto che modificare il precedente disegno di legge collegato con le norme contenute nel successivo decreto-legge.

Ci opponiamo al principio che il decreto-legge possa costituire, se utilizzato in un certo modo, una nuova figura istituzionale, nel senso di un atto provvisorio e cautelativo che il Governo può emettere ogni volta che i tempi parlamentari si allungano in ordine all'approvazione di un disegno di legge sulla stessa materia.

Si tratterebbe di una nuova figura perchè il decreto-legge è naturalmente previsto per essere poi convertito in legge. Quando invece il Governo pone in essere atti di questo genere con una mera finalità temporale e cautelativa finisce per distorcere, sotto il profilo costituzionale, la figura del decreto-legge. Pertanto riteniamo necessario sospendere la discussione del disegno di legge collegato in materia di finanza pubblica ed aspettare l'accertamento della sussistenza dei

presupposti di costituzionalità per il decreto-legge sulla stessa materia al fine di passare poi all'esame del decreto-legge medesimo, esame che potrà essere favorito dal lavoro fin qui svolto vista la analogia della materia e vista la tassatività, in alcuni casi, del testo. Certamente non possiamo modificare, oltre alle norme del Regolamento, anche i principi generali del diritto.

PRESIDENTE. Prendo atto delle richieste avanzate dai rappresentanti dei Gruppi comunista e del Movimento sociale italiano-Destra nazionale. Tuttavia mi permetto di osservare che è alquanto strano che chi ha chiesto di fermare l'*iter* di approvazione del decreto-legge chieda simultaneamente di bloccare, nel presupposto che quella azione non riesca, anche un disegno di legge che stavamo già esaminando.

BARCA. Questa non è la nostra richiesta.

PRESIDENTE. È stata avanzata la richiesta di attendere che l'Aula voti sui presupposti di costituzionalità del decreto-legge.

BARCA. Non ci siamo opposti al proseguimento dell'esame del disegno di legge collegato.

BOLLINI. Lei, signor Presidente, vorrebbe che venissero contemporaneamente discussi due provvedimenti.

PRESIDENTE. Non mi sottraggo al compito di far sapere al Presidente del Senato che sono sorti dei problemi. Personalmente ritengo che, trattandosi di testi diversi, faccia parte della discrezionalità di giudizio della Commissione procedere alla discussione del testo del decreto-legge o di quello del provvedimento di accompagnamento. Ritengo che in alcuni casi possa essere opportuno scegliere in un verso e in altri casi nel verso opposto e quindi mi pare difficile prendere una decisione, anche perchè il nostro Regolamento richiede che la Presidenza permetta all'Aula di esprimersi entro 30 giorni in ordine ai decreti-legge. Tuttavia nel concetto di espressione da parte dell'Aula possono essere ricomprese più soluzioni: vi può essere il passaggio al voto, la sospensiva, la decisione di non approvare il disegno di legge di conversione del decreto-legge, ed ognuno di questi casi produce conseguenze giuridiche diverse. Ciò che il Regolamento richiede è che l'Aula sia posta nelle condizioni di votare, ma essa può anche chiedere al Presidente di sospendere la votazione e non credo si possa affermare che questa alternativa non esista.

Apprezzo il rigore formalistico di alcuni colleghi, in particolare del senatore Bollini, ma a me pare che esistano problemi seri e sostanziali e quindi non credo che il riferimento al meccanismo dei fondi negativi e positivi sia pertinente in tutti i casi che abbiamo al nostro esame. Faccio l'esempio dei due trasferimenti che considero decisivi, quello all'INPS e quello al Fondo sanitario nazionale. Dal punto di vista formale ha ragione Bollini anche in relazione a questi casi, ma ciò significa che l'INPS, in mancanza di una iniziativa del Governo in grado di far entrare in vigore immediatamente alcune norme di moderazione della spesa,

dovrebbe recuperare attraverso un aumento dei contributi a carico dei lavoratori e dei datori di lavoro ciò che verrebbe consumato per una carenza di iniziativa da parte del Governo nei primi mesi dell'anno; e lo stesso vale per la sanità. Il Governo prevedeva con il disegno di legge di accompagnamento la possibilità di attivare misure che non sono indolori per l'utente della sanità. Se per due mesi facciamo in modo che i provvedimenti di moderazione della spesa sanitaria non entrino in vigore, dovrà essere più intensa l'attività delle regioni ed eventualmente quella sostitutiva del Presidente del Consiglio qualora si tratti di mantenere il flusso della spesa nel corso del 1989 entro lo stanziamento previsto per il Fondo sanitario nazionale.

Pertanto, al di là di ogni valutazione circa l'eleganza del comportamento del Governo, l'esperienza più che decennale di provvedimenti che entrano in vigore ad aprile e che di fatto rendono un pio desiderio il governo dei flussi di trasferimento dovrebbe insegnarci qualcosa. Onestamente ritengo che il problema sia molto serio. Quest'anno il Governo si è espresso così come hanno fatto i Governi nel corso degli anni passati, ma proprio le negative esperienze del passato rendono più doveroso l'impegno del Governo a mantenere questi trasferimenti entro limiti modesti, simili a quelli dello scorso anno. Questa illusione di poter dominare questa spesa vi è sempre stata, ma gli strumenti finora adottati non sono stati efficaci per ottenere questo risultato.

Ritengo che, se non vi fosse stata la presentazione dei decreti-legge, questo arrendersi a ciò che è avvenuto negli anni passati sarebbe stato evidente, e credo che giustamente questa Commissione o una parte di essa avrebbe chiesto ragione al Governo della contraddizione tra l'obiettivo ambizioso che era stato fissato e poi, per effetto della mancata approvazione dei provvedimenti entro il 31 dicembre, l'abbandono della strada intrapresa, lasciando così che per un certo periodo dell'esercizio non si intervenisse. Poichè questa volta vi sono, però, norme di chiusura che hanno effetti sui pensionati e sui contribuenti del sistema previdenziale nonchè sugli utenti del servizio sanitario pubblico - se queste norme vengono prese sul serio, se non c'è un rifiuto da parte di chi presiede gli enti interessati o dello stesso Governo a seguire e a mettere in atto le norme di chiusura che noi abbiamo approvato - si potrebbe determinare un maggior onere per i pensionati e gli utenti del servizio. Ecco perchè, grati per le raccomandazioni del senatore Bollini, dobbiamo anche dire che esistono problemi sostanziali e reali di governo della finanza pubblica e di equa distribuzione degli oneri cui le diverse platee di soggetti sono sottoposte, che mi sembra giustifichino oggettivamente l'uso del decreto-legge. Quindi, solleverò questo problema e contemporaneamente solleverò anche quello della difficoltà di una soluzione generale. Una soluzione generale è in questo caso un «letto di Procuste», per cui potremmo tentare, con grandi sforzi, di ottenere che tutte le questioni siano risolte in un certo modo, quando nella realtà, nelle differenze che vi sono fra i provvedimenti che sono stati presentati, si impongono, a mio parere, soluzioni che solo la discrezionalità che entra nel merito delle questioni può risolvere. Tuttavia il problema esiste - anche il collega Spadaccia lo ha ricordato - e quindi farò presente al Presidente del Senato che su tale questione è

bene che ci si prepari a dover discutere in maniera informata, tenendo conto possibilmente anche del mio consiglio, che nasce dall'esperienza dei decreti che sono stati qui presentati nonchè degli altri decreti sui quali eravamo chiamati ad esprimere il nostro parere, di tenere conto della singolarità delle diverse situazioni che si presentano.

SPADACCIA. Signor Presidente, desidero soltanto aggiungere a quanto ho detto in altra sede (cioè che porrò il problema domani in Assemblea), un chiarimento, dal momento che si è discusso sulle dichiarazioni del Ministro, che hanno riguardato anche questo aspetto della vicenda.

Io non contesto la presentazione dei decreti da parte del Governo. Viceversa la mia preoccupazione riguardava la situazione che si era venuta determinando. Il Ministro ricorderà che, anche privatamente, lo invitai a considerare l'opportunità di una iniziativa, che coinvolgesse eventualmente anche le opposizioni, in grado di assicurare l'approvazione del maggior numero di provvedimenti collegati entro la fine dell'anno. Avevo espresso pubblicamente questa posizione anche in sede di Conferenza dei Capigruppo, oltre che in sede di Commissione e di Assemblea. Sta di fatto che questo non è avvenuto, se non in minima parte. I decreti sono stati presentati e a questo punto il problema non sembra di facile soluzione perchè possono ingenerarsi situazioni estremamente pericolose se si ammette che, in presenza di un decreto-legge, può proseguire l'esame, per di più in sede redigente, di un provvedimento che riguarda la stessa materia del decreto-legge. Potrebbero, infatti, nel passaggio del provvedimento tra la Camera e il Senato, crearsi delle duplicazioni legislative; vi sono, cioè, conseguenze normative delle quali non si può non tenere conto, perchè siamo in presenza di un decreto-legge che ha pieno vigore di legge. Non vedo come questa situazione possa essere ignorata e come la questione regolamentare possa essere elusa. Ritengo che ci si trovi di fronte ad un nodo procedurale molto delicato che deve essere valutato, anche per quanto riguarda le sue conseguenze future, con molta attenzione sia in sede politica che in sede tecnica. Non è sufficiente dire che l'Assemblea può anche sospendere l'esame perchè non è detto che la sua approvazione debba intervenire entro 30 giorni. Ma se poi l'Assemblea non sospende l'esame? Teoricamente, potrebbe accadere che l'Assemblea approvi un provvedimento in una stessa materia su cui si è già avuta una deliberazione in sede redigente. Non riesco francamente a comprendere su quali basi potrebbe fondarsi il potere del Presidente del Senato di precludere la votazione di un decreto-legge in quanto il Senato ha approvato sulla stessa materia un altro provvedimento. A me sembra che i problemi vi siano e siano molti e che questi si pongano anche nel caso della sospensiva, per cui non li possiamo ignorare. Occorre evitare attentamente il rischio che per rattoppare una falla che si è aperta si adottino rimedi che, come spesso succede, sono peggiori del male.

Ribadisco, comunque, che la mia parte politica non è mossa da altro intento che quello di dirimere una questione regolamentare e di capire come l'attuale vicenda potrebbe essere inquadrata nella riforma del Regolamento che noi abbiamo approvato.

PRESIDENTE. Alla luce degli orientamenti sin qui emersi, mi rendo conto che esiste una differenza di opinioni che in qualche misura può rendere meno attenta la discussione del disegno di legge al nostro esame. Propongo pertanto di rinviarne la discussione ad altra seduta.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

I lavori terminano alle ore 13.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. GIOVANNI LENZI