

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

## GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

---

### 341° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 5 LUGLIO 1989

---

**INDICE****Commissioni permanenti**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali .....	Pag.	19
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro .....	»	23
9 <sup>a</sup> - Agricoltura e produzione agroalimentare .....	»	29

**Commissioni riunite**

5 <sup>a</sup> (Bilancio-Senato) e V (Bilancio-Camera) .....	Pag.	4
--	------	---

**Giunte**

Elezioni e immunità parlamentari .....	Pag.	3
--	------	---

**Sottocommissioni permanenti**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali - Pareri .....	Pag.	31
5 <sup>a</sup> - Bilancio - Pareri .....	»	31
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro - Pareri .....	»	34

---

CONVOCAZIONI .....	Pag.	35
--------------------	------	----

## GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

MERCOLEDÌ 5 LUGLIO 1989

60ª Seduta

*Presidenza del Presidente*  
MACIS

*La seduta inizia alle ore 15,15.*

### AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE

La Giunta esamina le seguenti domande:

1) *Doc. IV*, n. 64, contro il senatore Corradino Di Stefano, per i reati di cui agli articoli 25, 31 e 32 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, e agli articoli 635, 674 e 734 del codice penale (violazione di norme sullo smaltimento dei rifiuti, danneggiamento, getto pericoloso di cose, distruzione o deturpamento delle bellezze naturali).

Il Presidente riassume la precedente discussione.

La Giunta ascolta il senatore Di Stefano, che fornisce chiarimenti ai sensi dell'articolo 135, quinto comma, del Regolamento del Senato. Gli pongono domande i senatori De Cinque, Pollice, Casoli e il Presidente.

Congedato il senatore Di Stefano, intervengono i senatori Busseti, Ruffino, Casoli, Covi, Imposimato e il Presidente.

La Giunta unanime rinvia la discussione per esaminare la documentazione pervenuta.

2) *Doc. IV*, n. 67, contro il senatore Carmelo Francesco Salerno, per i reati di cui all'articolo 81 del codice penale e agli articoli 1, ultimo comma e 2, ultimo comma, del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516 (omessa tenuta di scritture contabili, omesso versamento delle ritenute d'acconto).

Il Presidente riassume la precedente discussione.

La Giunta ascolta il senatore Salerno, che fornisce chiarimenti ai sensi dell'articolo 135, quinto comma, del Regolamento del Senato. Gli pongono domande il Presidente e i senatori Ruffino, Correnti e Covi.

Congedato il senatore Salerno, intervengono il Presidente e i senatori Correnti, Pinto, Mazzola e Covi.

La Giunta unanime rinvia la discussione per acquisire ulteriori elementi di documentazione.

*La seduta termina alle ore 16.*

**BILANCIO (5<sup>a</sup>)**

MERCOLEDÌ 5 LUGLIO 1989

**18<sup>a</sup> Seduta congiunta (antimeridiana)**

con la

**V Commissione (Bilancio) della Camera dei deputati***Presidenza del Presidente*

ANDREATTA

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 125-bis del Regolamento, per l'Associazione per le previsioni econometriche (Prometeia), il professor Carlo Dadda; per la Banca d'Italia, il dottor Lamberto Dini, accompagnato dal dottor Pierluigi Ciocca e dal dottor Giancarlo Morcaldo, e per l'Istituto nazionale per lo studio della congiunta (ISCO), il professor Salvatore Guidotti, presidente, il dottor Di Cindio e il dottor Zanchi.*

*La seduta inizia alle ore 10,30.*

**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

Il presidente Andreatta fa presente preliminarmente che è stata presentata, ai sensi dell'articolo 33, quarto comma, del Regolamento del Senato, la richiesta di attivazione dell'impianto audiovisivo per lo svolgimento dell'audizione di cui all'ordine del giorno delle sedute antimeridiana e pomeridiana.

Avverte poi che, in previsione di tale richiesta, il Presidente del Senato ha già preannunciato il proprio assenso.

La Commissione aderisce alla richiesta anzidetta e conseguentemente detta forma di pubblicità viene adottata per il susseguente svolgimento dei lavori.

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**Attività conoscitiva preliminare all'esame del documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1990-1992 (Doc. LXXXIV, n. 2): audizione dei rappresentanti di Prometeia, della Banca d'Italia, dell'ISCO, dell'ISPE e della Commissione tecnica per la spesa pubblica**

(Seguito dell'esame e rinvio)

Il presidente Andreatta informa che le audizioni inizieranno con il professor Dadda dell'Istituto di ricerca «Prometeia» che ha fornito un

interessante studio sul Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1990-1992.

Ritiene opportuno che il professor Dadda si soffermi nel suo intervento in primo luogo sulla questione se le previsioni tendenziali del Documento non pongano problemi di metodo e di contenuto. Chiede inoltre quali siano i risultati della simulazione effettuata dall'Istituto Prometeia in ordine agli effetti sui conti con l'estero delle decisioni che il Governo intende prendere negli anni 1990-1992 e se siano necessarie decisioni di politica monetaria e valutaria oltre che di politica di bilancio per risanare la finanza pubblica.

Il professor Dadda ringrazia il presidente Andreatta per l'invito rivolto all'Istituto Prometeia a partecipare alle audizioni conoscitive sul Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1990-1992. Ritiene opportuno soffermarsi su alcuni punti del commento al documento di programmazione economico-finanziaria redatto dall'Istituto Prometeia.

In primo luogo osserva che il raffronto tra il quadro tendenziale proposto lo scorso anno dal Governo e quello proposto nell'attuale documento di programmazione economico-finanziaria presenta un fabbisogno complessivo più elevato, mentre il fabbisogno al netto di interessi sarebbe migliorato rispetto al documento dello scorso anno. Questa modificazione deriverebbe da una revisione verso l'alto degli incassi correnti e da un miglioramento del saldo delle operazioni finanziarie.

Con riferimento ai due conti tendenziali, si nota un ulteriore peggioramento delle previsioni di spesa per interessi passivi dovuto all'ipotesi di tassi di interesse più elevati e al più elevato tasso dell'inflazione nonché all'ipotesi di costanza dei tassi di interesse reali. Nel Documento di questo anno si legge infatti che i tassi di interesse reali sono mantenuti pressochè invariati rispetto al livello medio stimato per il 1989, mentre si è ipotizzato un graduale allungamento delle scadenze dei titoli emessi.

Ad avviso dell'Istituto Prometeia il miglioramento della situazione della finanza pubblica è riconducibile in buona parte al modificarsi (tra i due Documenti) delle condizioni economiche generali ipotizzate, nella fattispecie la crescita del prodotto interno lordo, dei prezzi e dei tassi di interesse.

L'Istituto Prometeia ha cercato di valutare quali siano in realtà gli effetti del quadro di interventi delineato nel Documento di programmazione economico-finanziaria presentato dal Governo. In effetti la stabilizzazione del rapporto tra *deficit* pubblico e prodotto interno lordo sarebbe la maggiore innovazione rispetto al passato, ma dovendo riferirsi al triennio 1990-1992 esiste, da parte dell'Istituto, qualche timore che si riesca a mantenere un rapporto costante tra prodotto interno lordo e *deficit* pubblico attraverso la manovra che il Governo ha delineato nel Documento di programmazione economico-finanziaria.

L'Istituto Prometeia ha cercato di configurare quale sarebbe l'andamento più realistico della finanza pubblica sulla base dei *trend* del passato, soprattutto per quanto riguarda le retribuzioni nel pubblico impiego. Secondo l'ipotesi di Prometeia il livello della spesa per il settore pubblico sarà superiore rispetto a quello tendenziale previsto nel Documento di programmazione economico-finanziaria. Infatti considerando il *trend* passato degli aumenti contrattuali, le retribuzioni mensili dei pubblici dipendenti dovrebbero aumentare nell'arco degli anni 1990-1992 di 250.000 lire (a regime) al netto della contingenza e della progressione delle carriere. Per

stare nelle ipotesi del quadro tendenziale occorrerebbe invece prevedere un incremento di 177.000 lire, che rispetto alle 250.000 lire manifestano una differenza non trascurabile, calcolabile in un maggior onere di circa 7.000 miliardi per il 1992.

Occorrerebbe quindi, ad avviso di Prometeia, procedere ad interventi capaci di evitare aumenti eccessivi delle retribuzioni dei dipendenti pubblici se si vuole raggiungere l'obiettivo di risanare la finanza pubblica.

L'Istituto Prometeia ha inoltre riprodotto il quadro tendenziale nella sua complessità applicando il proprio modello econometrico per valutarne le compatibilità interne. Lasciando invariata la pressione tributaria e la spesa al netto degli interessi, si registra un aumento (rispetto al tendenziale del Documento) del fabbisogno lordo per il 1990 pari a 2.000 miliardi e pari a 6.000 miliardi per il 1991. Inoltre i tassi reali di interesse risultano in crescita, mentre piuttosto problematico risulta l'andamento dei conti con l'estero. Nel complesso si manifesterebbe un rafforzamento degli squilibri.

Illustra, poi, alcune delle osservazioni dell'Istituto Prometeia sul quadro programmatico presentato dal Governo con il Documento di programmazione economico-finanziaria. Secondo il programma del Governo si dovrebbe avere nel triennio 1990-1992 un miglioramento della finanza pubblica con tendenza alla stabilizzazione del rapporto tra disavanzo e prodotto interno lordo e *deficit* fino a giungere nel 1992 ad un contenuto avanzo primario.

L'Istituto Prometeia ha individuato un indicatore per definire la misura cui dovrebbe giungere l'avanzo primario per ottenere una stabilizzazione del rapporto debito pubblico/PIL. In ogni caso per raggiungere questo obiettivo il Governo dovrebbe porre in essere una serie di provvedimenti immediati per rendere effettivamente credibile l'azione di risanamento della finanza pubblica e quindi per aumentare la fiducia degli operatori economici e del mercato.

In ultima analisi rileva che l'Istituto Prometeia manifesta alcune perplessità di natura metodologica riguardo al quadro macroeconomico preso a riferimento dal Documento di programmazione economico-finanziaria presentato dal Governo giacché sia per quanto riguarda il quadro tendenziale che per quanto riguarda il quadro programmatico si fa riferimento ai medesimi andamenti macroeconomici. Questo, sotto un profilo metodologico, non sembra corretto, giacché le variabili macroeconomiche reagiscono agli interventi del programma.

Ricordando l'esperienza di altri paesi europei, osserva che occorre dare maggiore certezza al quadro complessivo se si vogliono ottenere effetti duraturi nel risanamento della finanza pubblica.

Conclude rilevando che anche il Documento di programmazione economico-finanziaria di quest'anno tende al raggiungimento dell'obiettivo del risanamento della finanza pubblica ma, ad avviso dell'Istituto Prometeia, non sono descritte in modo sufficientemente chiaro le articolazioni degli interventi di risanamento fiscale. Ritiene che la persistente elevatezza dei tassi di interesse reale sia una forte componente di rischio e potrebbe rendere poco credibile la determinazione del Governo di scegliere la strada del risanamento del bilancio, mentre occorre assolutamente evitare la tentazione di riattivare la leva inflazionistica. Per sostanziare le intenzioni del Governo occorrerebbe accompagnare gli altri provvedimenti con il restringimento della banda di oscillazione della lira.

Il presidente Andreatta ritiene che i provvedimenti del Governo debbono tener conto del pericolo rappresentato dai conti con l'estero, che sono in rapido peggioramento e che nelle previsioni tendenziali mostrano un raddoppio del *deficit* nel periodo 1990-1991. Questo è un elemento che pesa fortemente e che effettivamente potrebbe essere migliorato anche attraverso una riduzione dei margini di fluttuazione della lira all'interno del sistema monetario europeo.

Nel quadro della manovra per ottenere la stabilizzazione del rapporto fra debito pubblico e prodotto interno lordo sicuramente effetti positivi verrebbero da un quadro di maggiore certezza complessivo che aumenterebbe la fiducia del mercato.

Sicuramente è necessario qualche correttivo nella manovra, della quale il Governo dovrà farsi carico soprattutto in quanto non è sopportabile una esplosione del saldo del conto corrente con l'estero quale sembra risultare dai *trend* riferiti al triennio 1990-1992.

Il deputato Macciotta rileva che nella ipotesi elaborata dall'Istituto Prometeia si prevede una inflazione tendenziale inferiore rispetto a quella prevista dal Governo per quanto riguarda il 1989, mentre già la previsione del Governo appare chiaramente sottostimata.

In ordine, poi, alle ipotesi di spesa per il personale del settore pubblico, osserva che non si tiene conto del contratto, appena concluso, per il personale del parastato, che prevede aumenti medi nell'ordine dei due terzi di quanto ottenuto dal personale della scuola.

Il professor Dadda osserva che il deflatore del prodotto interno lordo previsto dall'Istituto Prometeia al quale si è riferito il deputato Macciotta non corrisponde *tout-court* all'indice dei prezzi al consumo. Comunque secondo Prometeia solo nel 1992 l'inflazione potrà essere portata ai livelli-obiettivo del Governo.

Rileva poi che la recente conclusione del contratto per il parastato non fa altro che confermare l'andamento tendenziale previsto dall'Istituto Prometeia, che è sicuramente superiore a quanto previsto nel quadro tendenziale del documento di programmazione economico finanziaria.

A proposito del contratto concluso per il parastato il presidente Andreatta fa presente che sono stati richiesti chiarimenti soprattutto in ordine agli effetti dell'aumento con riferimento agli scatti di anzianità.

Rispondendo ad una domanda del deputato Macciotta, il professor Dadda rileva che a seguito delle recenti modifiche relative al *fiscal drag*, l'elasticità dell'IRPEF rispetto al PIL si ridurrà in misura consistente.

Infine il professor Dadda ribadisce la sua opinione relativamente alla necessità di una concentrazione dell'intervento nel periodo iniziale, in modo da rendere credibile la volontà di procedere al risanamento della finanza pubblica.

Dopo che il presidente Andreatta ha ringraziato l'intervenuto si passa all'audizione del dottor Dini, direttore generale della Banca d'Italia.

Il presidente Andreatta domanda preliminarmente se le analisi della Banca d'Italia concordino con il contenuto del Documento di programmazione in ordine alla valutazione quantitativa della manovra e ai tempi di attuazione della stessa. Osserva, poi, che occorrerebbe approfondire gli effetti sul bilancio della liberalizzazione dei movimenti di capitale, tenendo conto anche del fatto che i Paesi mediterranei colpiscono con imposta

elevata i depositi rispetto agli altri Paesi europei. Chiede infine se il mantenimento di tassi di interesse costanti non contrasti con la necessità di favorire una loro riduzione fisiologica.

Il dottor Dini, dopo aver brevemente descritto l'evoluzione dell'economia italiana nel 1988, rileva che, superati i rischi connessi con le difficoltà di finanziamento del Tesoro, le prospettive dell'economia per l'anno in corso appaiono complessivamente positive: infatti l'attività economica, pur rallentando, potrebbe crescere a un ritmo di poco inferiore a quello registrato nell'anno precedente, l'occupazione dovrebbe continuare ad aumentare, gli investimenti dovrebbero proseguire la loro fase espansiva, mentre i consumi dovrebbero rallentare. Il tasso di inflazione nella seconda metà dell'anno in corso fletterà a seguito dell'esaurirsi degli impulsi provenienti dall'estero e di quelli di natura fiscale che avevano determinato la sua ripresa sul finire del 1988. È indispensabile, però, un controllo attento della dinamica dei redditi e dell'aumento della spesa pubblica.

In Italia dal 1987-88 il peso del debito pubblico ha continuato a crescere, dal 92,9 al 96,1 per cento del prodotto interno e l'indebitamento delle pubbliche amministrazioni è diminuito in misura modesta.

Il riassorbimento del fabbisogno primario è proseguito anche se a ritmi più lenti di quelli previsti dal documento di programmazione economico-finanziaria del maggio dello scorso anno.

Il ritardo accumulato nell'attuazione del programma di risanamento dei conti pubblici dovrebbe essere in parte recuperato nell'anno in corso. Il disavanzo primario si ridurrebbe dal 3,4 al 2,1 per cento del prodotto interno lordo qualora il livello del fabbisogno complessivo del settore statale fosse mantenuto entro i limiti prefissati pari a 130 mila miliardi. Tale risultato deriverebbe dall'innalzamento della pressione fiscale, mentre l'incidenza della spesa pubblica sul prodotto interno continuerebbe a crescere anche se in misura modesta. Non sarebbe raggiunto invece il previsto ridimensionamento del fabbisogno complessivo.

Affinchè nel secondo semestre dell'anno sia possibile contenere il fabbisogno del settore statale entro l'ammontare programmato, è necessario che i provvedimenti di aumento delle entrate, i cui effetti si concentreranno nella seconda metà dell'anno (essenzialmente dichiarazioni integrative per i lavoratori autonomi e per i redditi dei fabbricati e regolarizzazione di errori formali), producano il gettito preventivato e che gli oneri derivanti dai rinnovi dei contratti del pubblico impiego siano mantenuti entro i limiti stabiliti. Il gettito aggiuntivo dei predetti provvedimenti (quasi 10.000 miliardi) dovrebbe infatti compensare gli oneri dei rinnovi contrattuali, quelli di alcuni miglioramenti dei trattamenti previdenziali e quelli della lievitazione tendenziale dei disavanzi.

La necessità di contenere la pressione che nei prossimi mesi verrà esercitata dal disavanzo pubblico sui mercati finanziari e quella di assicurare il conseguimento della correzione del disavanzo programmata per il 1990 spingerebbero a dar avvio sin d'ora alla manovra di bilancio. Ciò sarebbe opportuno in relazione anche alle incertezze esistenti circa i risultati dei provvedimenti di aumento delle entrate sopra ricordati.

Il piano di risanamento della finanza pubblica contenuto nel Documento programmatico muove nella giusta direzione.

Tuttavia, in una prospettiva più ampia rispetto a quella del programma

per il 1990-1992, è peraltro necessario che l'azione di riequilibrio dei conti pubblici si ponga obiettivi più ambiziosi, dato il ritardo accumulatosi nell'azione di risanamento prevista dai primi programmi, da cui è derivato un aumento considerevole del peso del debito pubblico. A tal fine, la manovra correttiva, negli anni successivi al 1992, dovrebbe essere rafforzata lungo le direttrici già individuate nel Documento stesso. La manovra di risanamento del bilancio è complessa e richiede interventi strutturali impegnativi. Tuttavia, anche gli obiettivi che essa si pone sono realizzabili, sia per la spesa, soprattutto per quanto concerne i trasferimenti alle famiglie e alle imprese, sia per le entrate, laddove esistono margini relativi alla esistente fascia di evasione ed elusione. Il controllo della spesa potrebbe essere agevolato da una modifica della struttura del bilancio dello Stato, che consenta di riconsiderare la parte discrezionale della spesa stessa. In particolare, sarebbe opportuno perseguire il riassorbimento del disavanzo corrente del settore pubblico. Ove tale obiettivo venisse conseguito, si sarebbe in grado di ridurre il peso del debito pubblico, influenzando in tal modo positivamente sull'evoluzione del risparmio dell'economia, riacquisendo il bilancio come strumento di regolazione anticiclica della congiuntura e conseguentemente rafforzando le prospettive di crescita.

In prospettiva occorre riesaminare la natura e gli obiettivi dell'intervento statale e i suoi rapporti con il settore privato, valutando la convenienza e l'economicità delle gestioni pubbliche, procedendo allo sfrondamento di quelle attività che possono essere affidate all'iniziativa privata e valorizzando quelle che resterebbero al settore pubblico. In questo modo si sarebbe in grado di conferire maggiore efficacia all'azione pubblica e di porre le imprese italiane in grado di competere sui mercati internazionali; a tal fine, è necessaria un'azione di snellimento dei regolamenti e delle procedure alle quali esse vanno soggette.

Il dottor Dini conclude rilevando che, in mancanza di un'azione di risanamento della finanza pubblica, non è possibile garantire condizioni di stabilità interna ed esterna ed osservando che l'economia italiana è in grado di assorbire senza conseguenze di rilievo sul piano della produzione e dell'occupazione il riequilibrio dei conti pubblici, grazie anche all'attuale positiva fase congiunturale. Tale risanamento costituisce la condizione per una crescita stabile e duratura.

Seguono alcuni quesiti.

Il presidente Andreatta domanda di conoscere quale sia l'opinione della Banca d'Italia relativamente alla questione della possibilità di diminuzione dei tassi di interesse in mancanza della realizzazione degli obiettivi prefissati nel Documento di programmazione. Chiede inoltre di conoscere se sia il caso di riconsiderare il livello di tassazione del risparmio, con particolare riferimento a quello dei depositi bancari, nel quadro degli effetti della liberalizzazione, e se gli oneri derivanti dal controllo monetario si risolvano sostanzialmente in un aumento dei tassi di interesse.

Risponde il dottor Dini, osservando che certamente occorrerà modificare il sistema della riserva obbligatoria, soprattutto in funzione del mercato unico del 1992: la Banca d'Italia riconosce l'esigenza di una graduale discesa dell'onere che da essa deriva, onde portarlo ad un livello analogo a quello degli altri paesi europei. L'alto livello della riserva trova in parte giustificazione nell'esistenza del conto corrente di tesoreria, La Comunità

Europea, al fine di realizzare un più stretto coordinamento delle politiche monetarie e fiscali, richiede l'eliminazione della stessa possibilità dell'accesso diretto da parte del Tesoro alla Banca centrale.

Quanto alla questione della discesa dei tassi di interesse, dopo aver ricordato che il Documento prevede per il 1992 un tasso di poco superiore al 7 per cento, osserva che un sistema di cambi fissi presuppone una maggiore convergenza della nostra economia con quelle degli altri *partners* europei; essa potrebbe portare a una riduzione del differenziale dei tassi di interesse, che con la Germania federale è attualmente di circa due punti percentuali in termini reali. È pertanto da porre in rilievo che i tassi incorporano anche un premio di rischio per le condizioni della finanza pubblica; esso potrebbe non essere completamente annullato per il 1992. Ai fini dell'equilibrio esterno, data la banda «larga», sinora si è fatto ricorso più alle variazioni del cambio che alla manovra del tasso di interesse; nell'ipotesi di un restringimento della banda di oscillazione della lira nello SME, dovrebbe crescere la mobilità dei tassi d'interesse, soprattutto a breve; per quanto riguarda i tassi medi è lecito attendersi un avvicinamento a quelli europei.

Interviene quindi il deputato quindi il deputato Garavini, per domandare se gli oneri di carattere fiscale evidenziati dal dottor Dini debbano considerarsi sommabili rispetto a quanto contenuto nella manovra del Governo e in che rapporto si pongano con l'armonizzazione fiscale, atteso anche il fatto che sembra che l'armonizzazione difficilmente possa aver corso entro l'anno prossimo. Domanda inoltre quali possono essere gli effetti del restringimento della banda di oscillazione sulla competitività delle imprese italiane.

Interviene quindi il senatore Cavazzuti, che, nel ricordare come siano ormai saltati i tempi relativi all'armonizzazione, domanda se sia realistico considerare l'eventualità di un pericolo di una fuga del risparmio a vista, solamente per motivi di carattere fiscale.

Interviene brevemente il presidente Andreatta, per osservare che l'elemento più importante non è tanto il peso fiscale, quanto il tasso di interesse netto, che in Italia è superiore a quello degli altri Paesi europei. Pertanto sarebbe opportuno valutare se sia effettivamente così urgente operare una revisione della fiscalità sull'intermediazione finanziaria.

Risponde il dottor Dini, osservando come esista un rischio sia per il sistema bancario e finanziario sia per i movimenti di capitale; questi ultimi potrebbero richiedere l'innalzamento dei tassi di interesse. Certamente i depositi a scopo di transazione continuerebbero ad essere detenuti in Italia; le grandi imprese potrebbero però preferire altre soluzioni. In ogni caso non è da sottovalutare il rischio che deriva dal divario esistente nella tassazione dei depositi bancari tra Italia (in cui l'aliquota è pari al 30 per cento) e gli altri paesi; tale rischio merita una riflessione approfondita.

Per quanto riguarda il restringimento della banda di oscillazione della lira, fa presente che nei fatti la lira ha oscillato per lunghi periodi, a eccezione di quelli nei quali si andava verso un riallineamento, nella banda stretta; la possibilità di aderirvi formalmente è legata all'attuazione di una manovra credibile di risanamento della finanza pubblica.

Interviene quindi il senatore Cavazzuti che domanda se sia opportuno far gravare sulla finanza pubblica oneri di aggiustamenti che derivano da movimenti speculativi a breve. In sostanza in questo modo si finirebbe per

far gravare sui contribuenti l'onere di un debito pubblico che crescerebbe solo per remunerare lo *stock* esistente: in realtà dunque sarebbe necessario agire per contenere lo *stock* del debito in rapporto al PIL, e in questo senso il Parlamento, anche se con lentezza, ha dato prova di aver imboccato la strada giusta creando le condizioni per la riduzione del fabbisogno primario, che tuttavia a fronte di una crescita dei tassi di interesse reali non è sufficiente a far diminuire la massa del debito. Pertanto occorre agire per contenere i tassi di interesse, che risultano sottoposti a maggiore tensione in un regime di cambi fissi. In conclusione sarebbe forse opportuno non drammatizzare gli effetti della manovra di finanza pubblica in questo contesto.

Il dottor Dini risponde osservando che la destabilizzazione può essere provocata dai movimenti di capitale, che non comportano di per sé effetti sulla finanza pubblica; su di essa influiscono per il tramite della variazione del tasso di interesse, che si riflette sul fabbisogno e, conseguentemente, sul livello del debito pubblico. Ecco perché è indispensabile attuare un'azione di politica di bilancio credibile, tesa ad ottenere una diminuzione dei tassi, i cui differenziali con alcuni altri Paesi europei permangono significativi. Per far ciò è dunque necessario avviare una consistente riduzione del fabbisogno, atteso che nel nuovo assetto europeo la politica monetaria dovrà orientarsi maggiormente verso l'obiettivo dell'equilibrio esterno.

Interviene quindi il dottor Ciocca, per sottolineare gli effetti negativi che diversità nel regime di tassazione delle attività finanziarie provocherebbero al sistema bancario e finanziario italiano.

Il presidente Andreatta domanda se non sia opportuno, anziché tenere elevati i tassi di interesse, che in sostanza spiazzano gli investitori, ma che permettono al Tesoro di finanziarsi, accompagnare la diminuzione dei tassi con un'imposizione sui debiti delle imprese e sui loro investimenti, al fine di ristabilire una situazione competitiva sul mercato finanziario. In ogni caso se si redesse evidente agli operatori che gli eventuali errori non potranno essere corretti con un riallineamento della moneta, si fornirebbe già di per sé un segnale forte.

Risponde il dottor Dini che, nel ricordare come già da oltre due anni non si sia proceduto a riallineamenti, osserva che l'autorità monetaria non intende utilizzare lo strumento del riallineamento per far fronte a squilibri temporanei che devono essere fronteggiati con il movimento dei tassi di interesse.

Il presidente Andreatta ringrazia gli intervenuti e li congeda.

Si passa all'audizione dei rappresentanti dell'ISCO.

Dopo una breve introduzione del presidente Andreatta, intesa a chiedere delucidazioni, sulle difficoltà di una politica di rientro in un contesto internazionale caratterizzato, tra l'altro, da maggior valore del dollaro, ha la parola il dottor Di Cindio, il quale fa presente che le riformulazioni dell'esercizio confermano una previsione di crescita reale soddisfacente e una controllabilità della situazione monetaria anche se l'incremento del dollaro finisce con il porre qualche problema.

Egli rileva poi una certa dose di ottimismo nella previsione programmatica del Documento, anche per quanto concerne il tasso di inflazione appare difficile scendere al di sotto del 6,5 per cento medio, il che sposta la base del programmatico e quindi comporta una valutazione diversa tra il Documento e l'ISCO in ordine all'andamento corretto delle variabili.

Dopo aver rilevato che non appare propria la metodologia del Documento di utilizzazione del quadro programmatico per costruire quello tendenziale, si sofferma sulle previsioni circa i tassi di interesse e osserva al riguardo come quelle contenute nel Documento siano più realistiche, date le condizioni internazionali, anche se si accetta una certa invarianza dei tassi reali che rappresenta una ipotesi valida per l'immediato ma più incerta per il futuro, a seguito dell'accentuarsi di alcuni fattori di carattere internazionale.

Per quanto riguarda il quadro tendenziale, rimane il rischio che l'economia non segua più il sentiero tracciato ma trovi ostacoli che porteranno ad una situazione di stagflazione, anzichè di sviluppo con inflazione, e ciò soprattutto se non si controlla il tasso di inflazione, il cui rientro appare più difficoltoso: questo costituisce, insieme all'andamento al rialzo dei tassi internazionali, un problema, in quanto in una determinata situazione il nostro paese non potrà subire le conseguenze in termini di maggiore aggiustamento interno.

Ad una domanda del presidente Andreatta, intesa a chiedere se sussistano esperienze internazionali di abbassamento dell'inflazione senza incrementi del tasso di disoccupazione e senza cadute del prodotto interno lordo, il dottor Di Cindio risponde che in effetti non sembrano sussistere esperienze di tale tipo, il che ha portato alla speranza che il tasso di inflazione potesse cadere senza interventi dolorosi e quindi in connessione a motivi internazionali che sono proprio quei fattori che stanno scomparendo, accentuando quindi il rischio di una inflazione più elevata e di una crescita più modesta.

Ad una ulteriore domanda del presidente Andreatta volta a chiedere come sia possibile dare una spiegazione ai fenomeni di contemporaneità di riduzione dei *deficit* pubblici da un lato e di assenza di stabilizzazione finanziaria e reale dall'altro, anche se accompagnata da un *deficit* della bilancia dei pagamenti, il dottor Di Cindio fa presente che non sono stati compiuti esercizi di questo tipo: la Gran Bretagna sembra aver risanato la finanza pubblica con entrate straordinarie, tra cui quelle legate al petrolio, mentre la Danimarca sembra avere una struttura produttiva diversa da quella italiana. È difficile comunque in Italia un aggiustamento del bilancio pubblico senza un costo reale, che occorre affrontare per avere il primo.

Ha la parola quindi il dottor Zanchi il quale, nel concordare con le posizioni del dottor Di Cindio, ricorda succintamente la sintesi del documento predisposto dall'ISCO e già inviato alle Commissioni riunite in tema di finanza pubblica, facendo presente che l'aumento tariffario sconta non solo il passaggio dal quadro tendenziale a quello programmatico e che nel Documento di programmazione manca un riferimento ai comportamenti che terrà il Governo, ove si dovesse delineare un quadro economico diverso.

L'ISCO comunque parte da valutazioni diverse in tema di inflazione, che rischia di avere conseguenze sul lato della spesa pubblica, come per quanto riguarda quella relativa al personale, dall'andamento del tutto peculiare, e la quota relativa alla previdenza sociale, in ordine ad entrambe le quali le valutazioni dell'ISCO sono diverse da quelle del Documento. Dopo aver ricordato che secondo l'ISCO la spesa sanitaria non dovrebbe incrementarsi nel 1989 rispetto al 1988, ricorda che, sempre secondo l'Istituto, è previsto un rilevante aumento delle pensioni, attestantesi intorno all'11 per cento; lo

stesso si può dire per quanto riguarda i trasferimenti alle imprese, anche a seguito dell'andamento riflessivo degli ultimi anni, mentre per quanto riguarda le entrate, le due valutazioni collimano circa l'indebitamento netto della pubblica amministrazione: la previsione è di 123.000 miliardi, che sostanzia una flessione percentuale sul prodotto interno lordo per il 1989, cui si contrappone un incremento di tale rapporto per il 1990.

L'ISCO comunque invierà alle Commissioni riunite ulteriori valutazioni.

Il professor Guidotti intende precisare che a suo avviso le spese per il personale saranno più alte, come l'esperienza insegna, anche perchè una parte è destinata ad emergere solo nel tempo, dato che le parti in causa hanno entrambe l'interesse per motivi diversi ad occultare una quota degli aumenti.

Il presidente Andreatta dichiara quindi conclusa l'audizione.

*La seduta termina alle ore 13,30.*

#### **19ª Seduta congiunta (pomeridiana)**

con la

**V Commissione (Bilancio) della Camera dei deputati**

*Presidenza del Presidente*

ANDREATTA

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 125-bis del Regolamento, per l'Istituto di studio per la programmazione economica (ISPE), la professoressa Maria Teresa Salvemini, accompagnata dal dottor Sartori, dal dottor Gandiglio, dalla dottoressa Brandimarte e dalla dottoressa Cozzolino, e, per la Commissione Tecnica per la spesa pubblica, il professor Piero Giarda, accompagnato dal dottor Mezzogori e dal dottor Peleggi.*

*La seduta inizia alle ore 15,25.*

#### **PROCEDURE INFORMATIVE**

**Attività conoscitiva preliminare all'esame del documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1990-1992 (Doc. LXXXIV, n. 2): audizione dei rappresentanti di Prometeia, della Banca d'Italia, dell'ISCO, dell'ISPE e della Commissione tecnica per la spesa pubblica**

(Seguito dell'esame e rinvio)

Introduce l'audizione dei rappresentanti dell'ISPE il presidente Andreatta, il quale fa presente che un primo tema da approfondire riguarda l'incremento della spesa in conto capitale, giudicato particolarmente sostenuto nel 1990 rispetto all'anno in corso e in relazione al quale

sussistono forti perplessità per l'elevato livello di residui: sarebbe interessante acquisire il parere dell'ISPE, che ha compiuto esercizi di redistribuzione per centri di spesa.

Un altro punto da chiarire potrebbe essere quello del ricalcolo della base imponibile e dei relativi effetti sui prezzi, mentre un terzo punto riguarda la insoddisfazione per le tecniche di elaborazione dei documenti di bilancio, la cui logica non sempre è molto chiara, con la conseguenza che la confusione fra i quadri programmatico e tendenziale non fa comprendere nè i veri obiettivi da realizzare nè *ex post* gli obiettivi già realizzati.

Ha quindi la parola la professoressa Salvemini la quale, partendo dall'ultimo punto affrontato, fa rilevare come la prassi nella costruzione del bilancio sembri non tener conto delle riforme intervenute nel frattempo, soprattutto in quanto l'organo che prepara il quadro macroeconomico è diverso da quello che costruisce il bilancio e quindi manca una interconnessione fra le due attività e i due documenti.

Dopo che il presidente Andreatta ha fatto osservare che le ipotesi macroeconomiche vengono fissate a livello burocratico senza tener conto del bilancio, la professoressa Salvemini fa rilevare che il Tesoro appare abbastanza autonomo rispetto al Dicastero del bilancio anche per quanto riguarda la parte più propriamente macroeconomica. Problemi comunque esistono, in quanto lo sforzo sembra essere più quello di evidenziare la manovra che non le motivazioni sottostanti, ad esempio non è affatto realizzato il presupposto della costruzione dei quadri tendenziale e programmatico sulla stessa base. Indubbiamente l'adozione di una metodologia diversa, ossia una continua interrelazione fra i due quadri, non esclude l'esame, che però diventa in quest'ipotesi più complesso, in quanto occorre in tal caso comprendere preliminarmente la parte degli andamenti relativi agli automatismi e la parte relativa alla manovra. Lo scollegamento fra bilancio pubblico ed economia è evidente poi nell'insufficiente dettaglio con cui vengono presentate le entrate. L'ISPE ha tentato di verificare se sono stati raggiunti alcuni obiettivi posti nel 1988, come per quanto riguarda la stabilizzazione del rapporto fra debito pubblico e prodotto interno lordo, e al riguardo sembra che i risultati siano soddisfacenti, anche se in materia si stanno ponendo problemi di ridefinizione metodologica degli stessi obiettivi, laddove si è proposto di passare dal fabbisogno primario al saldo corrente.

In ordine alla spesa per interessi, l'ISPE ha poi colto un andamento dei tassi tale da incorporare un certo premio al rischio in relazione al mutare delle aspettative, influenzate anche dalla rapidità di approvazione dei documenti di bilancio e dei provvedimenti collegati, il che significa che non è impensabile una manovra di riduzione del fabbisogno che si accompagni ad una discesa dei tassi e quindi ad un minor costo del debito: se infatti i provvedimenti collegati fossero stati approvati in tempo utile, probabilmente si sarebbe determinata una struttura dei tassi meno elevata.

A suo avviso comunque occorre confermare l'obiettivo in termini di fabbisogno primario e non di saldo corrente, anche allo scopo di evitare oscillazioni di comodo nella contabilizzazione di spesa fra il conto corrente e il conto capitale, per eludere o favorire il raggiungimento degli obiettivi.

Dopo avere notato che il quadro programmatico del Documento di programmazione comporta una contrazione della spesa di conto capitale di cui non sono ben chiari i motivi, ricorda che tra le ipotesi su cui si è lavorato

vi era quella di una politica dei redditi stringente nel settore privato, il che avrebbe permesso di avvicinare i quadri tendenziale e programmatico. Fa altresì presente che si è anche tenuto conto degli effetti sulle remunerazioni connessi alla armonizzazione fiscale del 1992.

Ad una domanda del presidente Andreatta volta a conoscere l'andamento previsionale della spesa sanitaria, la professoressa Salvemini fa presente che le misure adottate sembrano dare buoni risultati, per cui la dinamica del comparto appare sotto controllo.

Ad una ulteriore domanda del presidente Andreatta volta a conoscere se secondo l'ISPE sussistano rischi in ordine al quadro tendenziale, la professoressa Salvemini fornisce una risposta di carattere positivo, soprattutto per l'andamento delle retribuzioni, anche se rimangono forti dubbi sulle ipotesi di costruzione del quadro programmatico.

Il presidente Andreatta fa rilevare che in tema di contratti il dibattito ha suggerito l'ipotesi di un'autorità indipendente, oppure, in alternativa, modifiche procedurali che permettano di valutare esattamente il costo di ogni ipotesi.

Il problema infatti si pone in quanto è evidente che entrambe le parti in causa evitano sistematicamente di chiarire tutti gli aspetti finanziari dei contratti. Sussiste anche d'altra parte un problema di carattere metodologico, in quanto spesso ministri sono chiamati a siglare contratti per persone di cui non sono i datori di lavoro.

Il senatore Cavazzuti chiede se sia possibile disinnescare il meccanismo di occultamento da parte del Governo di una parte del costo dei contratti, eventualmente facendo ricorso ad una autorità terza che gestisca un certo contratto utilizzando una predeterminata cifra fissa.

La professoressa Salvemini fa presente che il punto da affrontare è che difficilmente si conosce il costo esatto di un contratto: l'esperienza dimostra che spesso la valutazione *ex ante* e il consuntivo divergono non poco.

Ha quindi la parola il senatore Bollini, il quale fa rilevare che nella contrattazione pubblica esiste tutta un'area che non viene risolta contestualmente alla sigla del contratto, in quanto questo è il prezzo per concludere una trattativa: questo non significa però che il Parlamento - se lo vuole - non sia in grado di conoscere il costo effettivo del contratto, in quanto, se ciò non accade, è perchè occorre raggiungere presto un accordo approvando ciò che è stato concordato dalle parti.

Si dichiara contrario quindi a un'ipotesi di un'autorità terza, in quanto chi sigla il contratto, ossia il Governo, deve poi sopportare tutte le conseguenze finanziarie che ne derivano, comprese quelle connesse all'equivoco insito nella stessa contrattazione.

Dopo che il presidente Andreatta ha fatto rilevare che la questione da affrontare è far rispettare l'ammontare di risorse *ad hoc* destinato dalla legge finanziaria, il senatore Bollini si sofferma sul punto del Documento relativo alla occupazione, in ordine alla quale sembra che le previsioni siano troppo ottimistiche. Ciò pone il problema di capire il motivo di tali previsioni, anche per le note connessioni con le entrate e la risoluzione del problema pensionistico.

La questione comunque è di più ampio respiro, infatti data la crisi di Governo, il Documento non sarà approvato in tempo utile per fornire le regole di variazione del bilancio, che sarà presentato alla scadenza come atto

dovuto e che quindi non potrà tener conto del Documento così com'è approvato dal parlamento, come prescritto dalla legge n. 362. Tenuto conto poi che il nuovo Regolamento della Camera prevede una risoluzione autunnale, il problema che ci si deve porre attualmente è quello della completa inutilità della procedura in corso, che sarà non vincolante, almeno per il bilancio.

Quanto poi alle proposte per accostare il bilancio tendenziale a quello programmatico, ossia la nota questione dei provvedimenti paralleli, osserva che le proposte contenute nel Documento appaiono del tutto vaghe e non viene esplicitato il senso della manovra: non avere sottolineato questo fatto preliminarmente costituisce una responsabilità sia della maggioranza, sia della Presidenza della Commissione. Non è accettabile l'osservazione secondo cui le norme della legge n. 362 sarebbero imprecise, in quanto è solo una questione di volontà politica, come dimostra il fatto che, ad onta della previsione fin dal 1978 del bilancio pluriennale programmatico, esso non sia stato mai presentato.

In sostanza, tutta la questione si riduce al fatto che né la maggioranza né il Governo intendono far fronte adeguatamente alle tre esigenze di un chiaro bilancio a legislazione vigente, di una chiara base previsionale per la parte programmatica e di un complesso di disegni di legge collegati dagli effetti certi sulla finanza pubblica. Il risultato di questa mancata volontà è una mortificazione del ruolo del Parlamento.

Il presidente Andreatta osserva che indubbiamente sussiste una sorta di *impasse* per lo scarso raccordo tra legge 362, struttura del Documento e composizione del bilancio.

La professoressa Salvemini fa presente che si era in effetti tentato di costruire un unico telaio informativo costituito dal conto della pubblica amministrazione e che servisse da raccordo tra Documento e bilancio: quest'anno appare comunque poco significativo il conto del settore statale, che è solo una somma di saldi e che si giustifica solo in quanto una serie di enti debbono servirsi della Tesoreria unica.

Per risolvere comunque questo problema, si dichiara favorevole ad una autorità scientifica che metta a punto le questioni relative alla omogeneità dei conti pubblici.

Si passa all'audizione dei rappresentanti della Commissione tecnica per la spesa pubblica.

Il presidente Andreatta precisa che oggetto dell'audizione concerne anche la questione della mancata realizzazione delle spese in conto capitale, a fronte di stanziamenti di competenza notevolmente superiori a quanto può essere realizzato, la costruzione inoltre di un'ipotesi tendenziale sulla base di proiezioni diverse da quelle riferite alla costruzione legislativa del bilancio dello Stato e la definizione infine di meccanismi che, al di là dei provvedimenti di accompagnamento, si dimostrino necessari per regolamentare le erogazioni riferite agli stanziamenti già approvati.

Ha quindi la parola il professor Giarda, che premette che si sofferma innanzitutto sulla questione della struttura del Documento di programmazione economico-finanziaria, alla quale ritiene debba essere portata una riflessione in merito al fatto che la legge n. 362 attribuisce compiti troppo gravosi al Documento di programmazione. Probabilmente, tali compiti, se teoricamente sono giustificabili, dal punto di vista pratico comportano dei

problemi nella loro realizzazione. In realtà la gravità della situazione della finanza pubblica consentirebbe forse anche un approccio più rozzo di quello contenuto nel Documento di programmazione e i compiti ad esso affidati dalla legge potrebbero essere resi meno stringenti. Tra l'altro, considerando il fatto che è difficile prevedere oggi una evoluzione dell'economia diversa da quella già manifestatasi nel *trend* degli ultimi tempi, probabilmente la rilevanza politica del quadro tendenziale ha minor valore, mentre potrebbe essere più semplice operare una integrazione tra politica di bilancio ed economia.

Quanto alle previsioni sull'inflazione, osserva che per sua natura il Documento di programmazione non potrebbe contenere previsioni di inflazione superiori a quelle del tasso di inflazione programmato, in considerazione del fatto che ogni annuncio effettuato dal Governo in questo tema produrrebbe effetti rilevanti sulle aspettative degli operatori economici ed altresì del fatto che non esistono strumenti di politica economica atti a porre la dinamica dei prezzi entro ipotetici valori programmatici. Ne consegue che la legge n. 362 dovrebbe escludere il tasso di inflazione dagli obiettivi macro-economici del documento di programmazione, tanto più che, in realtà, il tasso di inflazione non costituisce un elemento importante nella determinazione delle spese e delle entrate e la manovra di rientro può essere definita in percentuale del PIL ed in modo indipendente rispetto al tasso di inflazione.

Relativamente ai provvedimenti di accompagnamento, se è vero che il documento di programmazione non si sofferma sui contenuti, è anche vero che, in una prima fase, il Parlamento può limitarsi a decidere il valore complessivo della manovra, per stabilire in una seconda fase, le caratteristiche delle leggi di accompagnamento ed i conseguenti provvedimenti di settore.

Si sofferma poi sulla questione relativa al rapporto tra debito e PIL per osservare come la quota di debito pubblico detenuta presso l'economia si sia mostrata decrescente nei periodi più recenti e dunque tale ultima quota è risultata meno sensibile alla manovra di rientro di quanto non sia stata la percentuale riferita al complesso del debito.

Per quanto concerne la questione del passaggio dai conti del settore statale al bilancio dello Stato, osserva che se il 1989 può dirsi anno atipico relativamente ai rapporti tra esborsi di cassa e competenza, l'andamento complessivo dimostra che la competenza dell'anno non è sempre elemento rilevante per l'andamento dei flussi di cassa, con particolare riferimento alle spese per gli investimenti fissi. Infatti una percentuale assai modesta delle spese di investimento autorizzate nell'anno viene erogata nell'esercizio. Occorre pertanto chiedersi se vi sia effettivo bisogno di mantenere stanziamenti di competenza per gli investimenti ad un livello tanto elevato ed eccessivo rispetto alla necessità di garantire i corrispondenti esborsi di cassa. Sarebbe forse opportuno che il Parlamento si avvallesse delle norme esistenti in materia, che gli conferiscono un ampio grado di libertà, per fissare il livello concreto delle erogazioni delle spese di parte capitale, controllandone l'impegnabilità anno per anno. In questo modo si darebbe anche un segnale relativamente allo sviluppo del bilancio all'interno dei vincoli che il Documento di programmazione si è dato, per il tramite della semplice rimodulazione della spesa. Tuttavia, il problema di fondamentale importanza

è quello di regolare l'impegnabilità delle autorizzazioni di spesa preesistenti, compito che la legge affida alla «finanziaria»: è inutile infatti preoccuparsi dei flussi di cassa se non si regola prima l'attività amministrativa che sovrintende all'assunzione degli impegni.

Seguono alcuni quesiti.

Il presidente Andreatta sottolinea l'importanza di aver posto l'accento sulla quota rilevante di spesa in conto capitale e sull'opportunità di operarne contenimenti, probabilmente anche con una compressione della parte di competenza. In ogni caso occorre chiedersi se, ai fini della credibilità della manovra, sia ancora accettabile approvare un bilancio pluriennale che non sia limitato a definire ciò che si ritiene probabile attuare nel prossimo triennio.

Il senatore Cavazzuti sottolinea la necessità di ottenere uno strumento metodologico valevole per le previsioni costruito come quelli riferiti ai consuntivi, in modo da offrire al Parlamento uno strumento su cui lavorare che sia coordinato, sotto un profilo di presentazione dei dati, con il bilancio.

Il senatore Bollini, nel dichiararsi d'accordo con il rilievo del senatore Cavazzuti, propone che sia la Commissione tecnica per la spesa pubblica ad elaborare siffatto strumento.

Il presidente Andreatta fa presente che tale compito potrebbe essere adempiuto dalla Commissione tecnica nella prospettiva del prossimo anno, mentre, per l'immediato, sarebbe opportuno ottenere una elaborazione relativamente all'andamento delle spese in conto capitale. In ogni caso è indispensabile conseguire una migliore leggibilità dei dati contenuti nel Documento di programmazione, soprattutto con riferimento alla struttura del bilancio dello Stato, atto che il Parlamento è chiamato a votare.

Il professor Giarda osserva che la definizione del richiamato strumento metodologico è possibile ma non è certamente agevole, mentre in ogni caso la base per la costruzione dei conti pubblici dovrebbe essere il bilancio di competenza dello Stato.

Dopo ulteriori interventi dei senatori Cavazzuti, Bollini e Abis, interviene il presidente Andreatta il quale formalizza l'invito precedentemente formulato alla Commissione tecnica per la spesa pubblica, ringrazia gli intervenuti e dichiara conclusa l'odierna audizione.

*La seduta termina alle ore 18.*

**AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)**

MERCOLEDÌ 5 LUGLIO 1989

**146<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*

ELIA

*Intervengono i sottosegretari di Stato per le finanze Susi e per l'interno Postal.*

*La seduta inizia alle ore 9,45.*

**IN SEDE CONSULTIVA**

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 maggio 1989, n. 175 recante autorizzazione ad effettuare nell'anno 1989 la «lotteria di Venezia». Autorizzazione ad effettuare nell'anno 1990 la «lotteria Mondiali '90» (1829), approvato dalla Camera dei deputati**  
(Esame, ai sensi dell'articolo 78, comma 3 del Regolamento)  
(Parere alla 6<sup>a</sup> Commissione)

Riferisce alla Commissione l'estensore designato senatore Lombardi, il quale ricorda che la Camera ha modificato il decreto-legge n. 175 inserendo la previsione dell'effettuazione della «lotteria Mondiali '90». Ricorda altresì come nel dibattito alla Camera sia stata manifestata l'opportunità che il provvedimento non venisse modificato dal Senato.

Ritenendo sussistenti i presupposti di necessità e d'urgenza, il senatore Lombardi conclude proponendo alla Commissione di esprimere parere favorevole.

Senza discussione, la Commissione dà quindi mandato al senatore Lombardi di redigere per la Commissione di merito un parere favorevole circa la sussistenza dei presupposti costituzionali del decreto-legge n. 175.

**Conversione in legge del decreto-legge 30 giugno 1989, n. 245, recante proroga di taluni termini previsti da disposizioni legislative (1830)**  
(Esame, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento)

Riferisce alla Commissione l'estensore designato senatore Murmura, il quale illustra il provvedimento che proroga vari termini legislativi, quasi tutti in scadenza al 30 giugno. Data la concomitante crisi di governo, egli ritiene che tali termini non potrebbero essere prorogati se non ricorrendo alla

decretazione d'urgenza. Il senatore Murmura conclude proponendo, pertanto, di esprimere parere favorevole.

Il senatore Maffioletti afferma che non è automatica la necessità e l'urgenza di provvedere quando un termine sia in scadenza, in quanto occorre valutare caso per caso la sussistenza di tali condizioni. Questa valutazione peraltro risulta oltremodo difficoltosa quando in un medesimo provvedimento siano ricomprese materie fra loro non omogenee. L'omogeneità costituisce infatti un requisito che il Parlamento, attraverso la legge sulla Presidenza del Consiglio, ha stabilito per l'esercizio della decretazione d'urgenza.

Riservandosi di chiedere la sottoposizione del parere della Commissione al voto dell'Assemblea a norma dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento, il senatore Maffioletti a nome del suo Gruppo esprime parere contrario al provvedimento.

Il senatore Mazzola ritiene che l'urgenza in questo caso sia *in re ipsa*, a prescindere dalle ragioni che hanno condotto alla scadenza dei singoli termini. A suo giudizio il requisito dell'omogeneità va valutato in maniera non formalistica ed è comunque presente nel provvedimento in esame, trattandosi in ogni caso di termini in scadenza. Ragionando altrimenti, si arriverebbe alla conclusione, alquanto inopportuna, di richiedere un singolo decreto-legge per ogni termine in scadenza.

Dopo un intervento del senatore Mancino, che sottolinea l'esigenza più volte espressa di procedere ad una ricognizione dei vari provvedimenti legislativi che prevedano termini, ed un intervento del senatore Maffioletti, che ricorda come l'articolo 73-bis del Regolamento del Senato tenga conto proprio di tale problematica, la Commissione, con il voto contrario del Gruppo comunista, dà mandato al senatore Murmura di redigere un parere favorevole circa la sussistenza dei requisiti di costituzionalità del decreto-legge in titolo.

**Conversione in legge del decreto-legge 26 giugno 1989, n. 240, recante norme per la definizione dei profili professionali del personale di taluni ruoli del Ministero dell'interno (1824)**

(Esame, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento)

Riferisce alla Commissione l'estensore designato senatore Murmura, il quale ricorda che con il provvedimento in esame si intende confermare la specificità del personale del Ministero dell'interno così come risulta dalla legge n. 121 del 1981 e dai relativi decreti di attuazione. Tale specificità appare del resto conforme a Costituzione secondo la recente sentenza n. 348 del 1989 della Corte costituzionale.

Quanto all'urgenza del provvedimento essa - prosegue il senatore Murmura - è determinata dalla necessità di provvedere all'inquadramento del personale interessato, in modo da corrispondere a questo i relativi benefici economici, analogamente a quanto sta avvenendo per il restante personale statale.

Il senatore Murmura esprime poi perplessità circa il comma 3 dell'articolo 1: tale disposizione introduce una delegificazione per quanto riguarda l'adeguamento dei profili professionali individuati con la tabella

annessa al provvedimento. Si tratta di una previsione destinata ad operare in maniera durevole e che quindi mal si concilia con l'urgenza di provvedere. Egli conclude proponendo di esprimere un parere favorevole, fatta eccezione per il comma 3 dell'articolo 1, nonchè della tabella prevista dal comma 1 dell'articolo 1.

Il senatore Maffioletti ritiene inaccettabile la forzatura che con il decreto-legge in esame viene compiuta dal Governo nei confronti del Senato. Era già, infatti, all'esame dell'Assemblea il disegno di legge n. 1533 riguardante l'identica materia dell'inquadramento del personale del Ministero dell'interno; non è quindi concepibile che il Governo, per superare i dissensi emersi in Parlamento, adotti ora un provvedimento d'urgenza. Sotto un profilo più generale, occorre rimeditare sulla soluzione di rimettere il vaglio di costituzionalità dei decreti-legge al potere della maggioranza parlamentare. Sarebbe invece auspicabile una modifica costituzionale che consentisse ad un determinato *quorum* di parlamentari di accedere direttamente alla Corte costituzionale onde provocare una pronuncia sulla costituzionalità dei decreti-legge.

Riservandosi quindi di chiedere la sottoposizione del parere della Commissione al voto dell'Assemblea, il senatore Maffioletti esprime di conseguenza parere contrario sul provvedimento.

Dopo un vivace dibattito con interventi dei senatori Guizzi, Mancino, Murmura e Mazzola, il Sottosegretario Postal illustra la posizione del Governo sul provvedimento in esame.

L'adozione del decreto-legge si è resa necessaria da un lato per salvaguardare la specificità del personale del Ministero dell'interno, dall'altro perchè dal 1° luglio vengano corrisposti i benefici economici anche a tale personale come al restante personale statale. Il rappresentante del Governo ricorda inoltre come sulla tabella che identifica i profili professionali sia intervenuto l'assenso delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del personale interessato: ciò ha reso superflua la previsione della fase di delibazione ad opera di apposita commissione, come invece stabilito dal disegno di legge n. 1533.

Il presidente Elia concorda con le osservazioni fatte dal senatore Murmura a proposito del comma 3 dell'articolo 1. Vi è infatti una contraddizione nella previsione, da un lato, di una tabella che assume valore legislativo (e non consente tra l'altro il controllo da parte della Corte dei conti su un atto normalmente soggetto al suo esame), e dall'altro di possibili modificazioni attraverso un atto non legislativo, quale il decreto del Presidente della Repubblica.

Occorre in questo caso rispettare le competenze degli organi di controllo, trattandosi di materie amministrative che mal sopportano un intervento attraverso atti legislativi, tanto più che la legislazione generale sul pubblico impiego ha riservato la definizione dei profili professionali agli accordi sindacali recepiti con atti non legislativi. Quanto al fine di concedere per tempo i benefici economici anche al personale in questione, per il presidente Elia sarebbe sufficiente la previsione di disposizioni con effetto retroattivo.

Il sottosegretario Postal si dichiara disponibile a comprendere le riserve espresse circa la sussistenza dei requisiti di necessità e d'urgenza relativamente al comma 3 dell'articolo 1, ma non ritiene contraddittoria la

definizione dei profili professionali attraverso un atto legislativo modificabile poi attraverso un decreto del Presidente della Repubblica.

Il senatore Maffioletti sostiene ancora che la questione che attiene al comma 3 riguarda strettamente la valutazione circa la sussistenza dei profili di costituzionalità del decreto: infatti con tale disposizione si modifica il procedimento ordinario fissato dalle norme generali in materia di pubblico impiego, modifica che non può essere ritenuta necessaria ed urgente. Il senatore Maffioletti ribadisce comunque la contrarietà del Gruppo comunista all'intero provvedimento.

Dopo un intervento riassuntivo del senatore Murmura, che conferma l'esigenza di espungere alcune disposizioni in coerenza con il decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 340, la Commissione, con il voto contrario del Gruppo comunista, dà mandato allo stesso senatore Murmura, di redigere un parere favorevole sulla sussistenza dei presupposti di costituzionalità del decreto-legge n. 240, ad eccezione del comma 3 dell'articolo 1, della tabella annessa al decreto e del comma 1 dell'articolo 1, nella parte in cui prevede la tabella medesima.

*La seduta termina alle ore 10,45.*

**FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)**

MERCLEDÌ 5 LUGLIO 1989

147<sup>a</sup> Seduta*Presidenza del Presidente*

BERLANDA

*Interviene il sottosegretario di Stato per le finanze Susi.**La seduta inizia alle ore 10,45.***PROPOSTA DI INDAGINE CONOSCITIVA SULL'OPERAZIONE FINANZIARIA DI NUOVO ASSETTO E INCREMENTO DEL CAPITALE DELLA BANCA NAZIONALE DEL LAVORO TRAMITE L'ISTITUTO NAZIONALE ASSICURAZIONI E L'ISTITUTO NAZIONALE PREVIDENZA SOCIALE**

Il senatore Beorchia, dopo essersi soffermato brevemente sulle recentissime vicende inerenti alla prospettata operazione finanziaria di rafforzamento della Banca nazionale del lavoro, operazione coinvolgente l'Istituto nazionale assicurazioni (INA) e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), rileva l'esigenza che il Parlamento sia quanto meno messo al corrente sulle complesse particolarità dell'operazione e sulla sua portata. Fa presente che le intenzioni del Governo, e in particolare del Ministro del tesoro, sembrano dirette a conferire un ruolo particolare a tale operazione, nei suoi riflessi sulla finanza pubblica interna e sull'inserimento dell'Italia nel sistema finanziario europeo in vista del mercato unico da realizzare entro il 1992. Si tratta quindi di problemi che non possono essere sottratti all'attenzione del Parlamento.

Il senatore Beorchia propone pertanto che la Commissione si metta in condizione di poter discutere il problema, ascoltando i vertici dei tre istituti interessati (BNL, INA, INPS) ed il Ministro del tesoro, che a quanto risulta ha posto la sua firma sull'intesa finora raggiunta.

Il senatore Vittorino Colombo osserva che l'operazione richiamata dal senatore Beorchia si trova ormai in uno stadio molto avanzato, anche se non irreversibile; sembra opportuno quindi che il Presidente della Commissione si attivi, per quanto è possibile, nel senso di evitare che il Governo venga a conclusioni definitive senza che il Parlamento si sia in alcun modo pronunciato, e mettendolo quindi davanti al fatto compiuto.

Il presidente Berlanda rileva che la natura delle audizioni che vengono proposte richiede l'utilizzazione dell'articolo 48 del Regolamento, e che la procedura informativa - sebbene abbia carattere di notevole urgenza - potrà

svilupparsi solo al termine della crisi di Governo. Rileva inoltre l'opportunità di ascoltare anche il Governatore della Banca d'Italia.

All'unanimità si dà mandato al Presidente di chiedere alla Presidenza del Senato una autorizzazione preliminare, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per una procedura informativa che comprenda, oltre all'intervento del Ministro del tesoro, l'audizione dei Presidenti della Banca nazionale del lavoro, dell'Istituto nazionale assicurazioni, dell'Istituto nazionale previdenza sociale, e del Governatore della Banca d'Italia.

Il presidente Berlanda avverte che darà seguito alla richiesta nei modi e tempi che risulteranno più opportuni.

#### *IN SEDE REFERENTE*

**Conversione in legge, con modificazioni nell'anno 1989, del decreto-legge 15 maggio 1989, n. 175, recante autorizzazione ad effettuare nell'anno 1989 la «lotteria di Venezia». Autorizzazione ad effettuare nell'anno 1990 la «lotteria Mondiali '90» (1829) (Approvato dalla Camera dei deputati)**  
(Esame)

Il senatore Favilla riferisce sul provvedimento, soffermandosi preliminarmente a riepilogare le diverse tappe che ha attraversato il problema delle lotterie fra i due rami del Parlamento. Ricorda in particolare l'intesa intervenuta, nel luglio dello scorso anno, fra i presidenti delle due Camere per determinare la ripartizione di competenze su questo tema, intesa secondo la quale la Camera dei deputati avrebbe proseguito nell'esame del progetto di riforma della materia in generale, mentre il Senato avrebbe potuto procedere nell'esame, allora in corso, del disegno di legge n. 805 deliberando le misure ritenute più urgenti.

Successivamente, sottolinea il relatore, la Camera manifestava dissenso circa l'impostazione data al problema dal Senato; la conseguente impossibilità di venire ad una soluzione, come era indispensabile, sulle due lotterie in corso di proroga (Viareggio e Venezia) obbligò il Governo a procedere con la decretazione d'urgenza. In particolare, furono emanati il decreto-legge n. 515 del 1° dicembre 1988, riguardante inizialmente soltanto la lotteria di Viareggio, ed il decreto-legge 30 gennaio 1989, n. 26, che recepiva sostanzialmente il testo approvato dal Senato, includente l'istituzione in via temporanea delle lotterie di Taormina, Sanremo, Foligno e Garda, in aggiunta alle lotterie di Viareggio e Venezia. Quest'ultimo decreto, sottoposto per la conversione alla Camera, non venne esaminato.

Il relatore Favilla dichiara di considerare preminente l'esigenza di superare in qualche modo le difficoltà ed i contrasti emersi fra i due rami del Parlamento, tenendo conto che il Governo sembra aver fatto quanto era in suo potere per appianare i problemi, avendo anche contribuito, con la presentazione del disegno di legge n. 3852 alla Camera nell'aprile scorso, a portare avanti la riforma della materia, ed avendo poi, con il decreto-legge oggi in esame, provveduto alle misure più essenziali e non rinviabili.

A tale riguardo fa presente che il decreto in esame, riguardante inizialmente solo l'autorizzazione per il 1989 ad effettuare la lotteria di Venezia, è stato integrato alla Camera, per iniziativa del Governo stesso, con le disposizioni occorrenti per la liquidazione finanziaria della lotteria di

Viareggio già effettuata (articolo 2), ed è stato integrato altresì con l'istituzione della lotteria «Mondiali '90», prevedente il versamento del 50 per cento del ricavato al Comitato olimpico nazionale italiano per la predisposizione di strutture sportive di base per handicappati. Il relatore osserva che, comunque, il Governo ha disatteso l'innovazione, introdotta per iniziativa del Senato nel disegno di legge n. 805, costituita dalla ripartizione del ricavato delle lotterie fra lo Stato e gli enti pubblici interessati, dato che tale ripartizione non è prevista per la lotteria di Venezia in base all'articolo 1 del decreto.

Il relatore dichiara poi, in relazione a comportamenti a volte poco opportuni in entrambi i rami del Parlamento su questa vicenda - per la quale nessuna delle due Camere può accampare, a termini della Costituzione, una «priorità» nel legiferare, trattandosi soltanto di «precedenze» ai sensi dell'articolo 51, comma 3 del Regolamento - che sembra quanto mai urgente, allo stato attuale, appianare i motivi di attrito accogliendo il testo del decreto così come è pervenuto dalla Camera, almeno nella sua parte sostanziale, (nel senso che si dovrebbe evitare di introdurre la previsione di nuove lotterie). Resta tuttavia qualche dubbio, avverte il relatore, sull'opportunità della devoluzione del ricavato interamente al comune (ex articolo 1 del decreto) e sulla istituzione di una nuova lotteria, che non sembra opportuna in questa situazione, anche se alla Camera possono aver tenuto conto di ragioni obiettive.

Il Presidente Berlanda fa presente che la 6ª Commissione del Senato ha sempre rispettato attentamente le precedenze venutesi a determinare a termini dell'articolo 51, comma 3 del Regolamento.

Il senatore Santalco sottolinea preliminarmente che l'intesa intervenuta fra i presidenti delle due Camere, ricordata dal relatore, non precludeva al Senato di proporre l'inserimento di nuove lotterie. Ciò è avvenuto quindi legittimamente - sottolinea l'oratore - con l'integrazione nel disegno di legge 805 delle lotterie di Taormina, Sanremo, Foligno e Garda, che il Governo ha successivamente inserito nel citato decreto-legge 30 gennaio 1989, n. 26.

Il senatore Santalco deplora quindi vivamente la posizione persistentemente negativa assunta dall'altro ramo del Parlamento sulle innovazioni introdotte in Senato, nonché l'inspiegabile disattenzione anche per le iniziative del Governo intese a portare avanti la riforma del settore. Conclude dichiarando che tali atteggiamenti all'altro ramo del Parlamento richiederebbero adeguate prese di posizione da parte della Commissione finanze e tesoro del Senato: manifesta quindi serie perplessità sull'apparente mancanza di una netta presa di posizione da parte dei Commissari.

Il senatore Bertoldi, dopo aver dato atto al senatore Santalco di aver sottolineato circostanze inoppugnabili circa il conflitto fra le due Camere, fa presente che il Governo è in gran parte responsabile della situazione di stallo in cui si trovano i lavori per la riforma del settore all'altro ramo del Parlamento, avendo ostacolato tali lavori con il continuo ricorso alla decretazione d'urgenza. Il senatore Bertoldi conclude rilevando l'opportunità di pervenire comunque alla conversione del decreto in esame.

Il senatore Garofalo dichiara preliminarmente di dover sottolineare la situazione di disagio venutasi complessivamente a creare tra i Commissari in relazione al problema in discussione, per il quale occorre comunque individuare una ragionevole soluzione; bisogna tener presente, in ogni modo,

l'opportunità di evitare ulteriori conflitti con l'altro ramo del Parlamento. Passando al merito del provvedimento, dichiara di concordare con l'istituzione della «Lotteria Mondiali '90» in quanto questa è autorizzata «una tantum» proprio in occasione dei prossimi Mondiali di calcio; allo stesso modo si può convenire sulla destinazione del cento per cento degli utili della Lotteria di Venezia a quell'ente locale, anche se si può immaginare che la futura riforma procederà ad una ripartizione degli utili al cinquanta per cento tra comune ed erario. Ritiene conclusivamente opportuno trovare le opportune forme per invitare l'altro ramo del Parlamento a discutere la riforma organica di tutto il sistema delle lotterie nazionali, i cui provvedimenti sono stati colà presentati.

Il senatore Vitale - che ha successivamente la parola - dichiara di condividere appieno l'intervento e le osservazioni del senatore Santalco. In effetti, in relazione al problema in discussione, sembra essersi instaurata una situazione di conflitto tra i due rami del Parlamento, situazione nella quale non può comunque essere messa in dubbio l'autonomia del Senato e la perfetta parità giuridico-costituzionale dei due rami del Parlamento; sarebbe forse opportuno a tal proposito un intervento chiarificatore da parte delle autorità competenti. Passando a considerare il merito del provvedimento, l'oratore ritiene di poter attribuire gran parte delle responsabilità della situazione venutasi a creare al comportamento del Governo che, da una parte nella reiterazione dei vari decreti-legge non ha tenuto conto della volontà espressa dal Senato e dall'altra non si è adoperato concretamente per portare avanti un'organica riforma del sistema delle lotterie nazionali.

La volontà del Senato in occasione dell'esame dei precedenti provvedimenti in materia, era nel senso di anticipare alcuni aspetti di tale organica riforma, i cui disegni di legge attuativi giacciono ormai da troppo tempo all'esame dell'altro ramo del Parlamento. Si dichiara infine favorevole all'emendamento presentato dal senatore Santalco.

Il senatore Brina fa, a sua volta, presente la necessità di «ridimensionare» in qualche modo il problema che si è venuto a creare, riportandolo nei giusti termini. Dopo aver attribuito al Governo notevoli responsabilità per la situazione venutasi a creare, si dichiara favorevole a modificare il testo pervenuto dalla Camera.

Il senatore Vittorino Colombo, dopo aver riconosciuto che esiste un problema di principio riguardante la perfetta parità tra i due rami del Parlamento, sottolinea come sia specifica responsabilità del Governo (portando avanti il progetto organico di riforma che giace alla Camera) di impostare una programmazione ragionata delle nostre lotterie nazionali, tenendo anche conto delle varie situazioni locali, come per esempio quella della Valtellina, qualche tempo fa colpita da eventi alluvionali.

Il senatore Ruffino, dopo aver ricordato i precedenti del provvedimento in esame e le decisioni del Senato che aveva autorizzato, tra l'altro, l'effettuazione delle lotterie di Taormina, del Garda, di Sanremo e di Foligno, fa presente come, allo stato attuale delle cose, si possa procedere in due modi: ripristinare il testo a suo tempo approvato dal Senato con l'autorizzazione all'effettuazione delle citate lotterie, oppure, per un principio di coerenza (anche in attesa dell'organica riforma del sistema delle lotterie nazionali) approvare il testo pervenuto dalla Camera, sopprimendo tuttavia l'autorizzazione ad effettuare la lotteria «Mondiali '90». Inoltre il

Governo dovrebbe fornire adeguate notizie circa la ripartizione degli utili della già effettuata lotteria di Viareggio.

Dopo alcune osservazioni del presidente Berlanda circa i delicati rapporti intercorrenti tra i due rami del Parlamento ed in particolare tra le due Commissioni finanze e tesoro, ha la parola il sottosegretario Susi.

Il rappresentante del Governo, dopo essersi soffermato sulle vicende che hanno portato all'attuale situazione di conflitto tra Camera e Senato, afferma che il Governo è pronto a discutere, presso l'altro ramo del Parlamento, un programma di organica riforma del sistema delle lotterie nazionali. Fa tuttavia presente che l'approvazione di eventuali emendamenti al disegno di legge n. 1829, emendamenti sui quali peraltro si rimette alla Commissione, potrebbe compromettere la conversione del decreto-legge nei termini costituzionalmente previsti.

Si passa all'esame degli emendamenti.

Il senatore Marniga presenta un emendamento modificativo del comma 2 dell'articolo 1-ter con il quale si prevede che gli utili della lotteria «Mondiali '90» siano devoluti per un terzo al bilancio dello Stato, per un terzo al CONI e per il residuo terzo alla città di Roma per il restauro dei monumenti e per varie iniziative culturali.

Il senatore Santalco, dopo aver dichiarato di ritirare l'emendamento precedentemente presentato circa l'autorizzazione all'effettuazione di una lotteria legata alla città di Taormina, presenta un nuovo emendamento, (sottoscritto anche dai senatori Ruffino, Vettori, Vitale e Graziani) con il quale si autorizza per gli anni 1990, 1991 e 1992 l'effettuazione delle lotterie di Taormina, Sanremo, Foligno, del Garda, di Viareggio e di Venezia, devolvendo gli utili per metà al bilancio dello Stato e per metà ai comuni interessati.

Il relatore Favilla - che interviene successivamente - si dichiara contrario a tutti gli emendamenti finora presentati; rileva come unico elemento in comune tra i due rami del Parlamento sia, allo stato attuale delle cose, quello dell'autorizzazione per l'89 della lotteria di Venezia e la sanatoria per quella di Viareggio (già effettuata). Per quanto riguarda poi l'introduzione, operata alla Camera, dell'autorizzazione ad effettuare la «Lotteria Mondiali '90», fa presente che su essa si può convenire in quanto si tratta di una situazione eccezionale e non ulteriormente verificantesi in futuro. Per tutti questi motivi ed anche per non influire in qualche modo sul progetto organico di riforma delle lotterie che dovrà essere esaminato dall'altro ramo del Parlamento, propone di esprimersi favorevolmente sulla conversione del decreto nel testo pervenuto dalla Camera.

Il senatore Marniga dichiara di ritirare il proprio emendamento con la riserva di ripresentarlo in Assemblea.

Viene quindi posto in votazione l'emendamento presentato dal senatore Santalco insieme ai senatori Ruffino, Vettori, Vitale e Graziani.

Il senatore Graziani dichiara di ritirare la propria firma da tale emendamento, mentre i senatori Colombo e Beorchia si dichiarano contrari all'emendamento stesso.

Il senatore Vitale si dichiara favorevole all'emendamento, a nome del Gruppo comunista.

L'emendamento, posto ai voti non è accolto dalla Commissione.

Il presidente Berlanda propone che si dia mandato al relatore Favilla di

referire favorevolmente in Assemblea sulla conversione del decreto-legge 15 maggio 1989, n. 175, nel testo pervenuto dalla Camera, autorizzandolo nel contempo a chiedere lo svolgimento della relazione orale.

La proposta, messa ai voti, è accolta dalla Commissione.

*SCONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE*

Il presidente Berlanda comunica che la seduta, già convocata per oggi pomeriggio alle ore 15,30, non avrà più luogo.

*La seduta termina alle ore 12,30.*

**AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9<sup>a</sup>)**

MERCOLEDÌ 5 LUGLIO 1989

73<sup>a</sup> Seduta

Presidenza del Presidente

CARTA

*La seduta inizia alle ore 9,40.*

*Interviene il sottosegretario di Stato all'agricoltura e alle foreste Cimino.*

**IN SEDE REFERENTE**

**Conversione in legge del decreto-legge 15 giugno 1989, n. 231, recante misure urgenti a favore delle aziende agricole e zootecniche danneggiate dalla eccezionale siccità verificatasi nell'annata agraria 1988-1989 in alcune regioni del Mezzogiorno e nella provincia di Grosseto (1821)**

**Coviello ed altri: Norme per il risanamento e la ripresa produttiva delle aziende agricole meridionali ripetutamente colpite da eccezionali calamità ed avversità atmosferiche nel periodo 1983-1989 (1773)**

**Cascia ed altri: Interventi a favore delle aziende agricole colpite dalla siccità dell'inverno 1988-1989 nelle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Toscana, Sardegna e Sicilia (1806)**

*(Seguito e conclusione dell'esame congiunto)*

Si prosegue l'esame dei provvedimenti in titolo, sospeso nella seduta di ieri.

Ha la parola il sottosegretario Cimino, il quale, rilevato che dal dibattito svoltosi nelle scorse sedute, nonché dal contenuto dei numerosi emendamenti presentati, emerge una precisa volontà dei commissari di modificare il decreto-legge anche per quanto attiene ai suoi aspetti finanziari e ritenuto che le proposte di modifica appaiono meritevoli di attenzione da parte del Governo - in quanto finalizzate a varare un provvedimento organico e definitivo sulla materia - chiede, a nome dell'Esecutivo, una breve pausa di riflessione allo scopo di studiare possibili soluzioni che vengano incontro alle esigenze prospettate dai vari commissari.

Sulla richiesta di rinvio avanzata dal rappresentante del Governo si apre un dibattito, nel corso del quale intervengono il senatore Perricone (il quale dà atto al rappresentante del Governo di grande senso di responsabilità nell'essersi mostrato disponibile a venire incontro alle istanze della Commissione), il senatore Cascia (il quale ritiene che il Governo fornisca,

così facendo, una prova di saggezza ed esprime sulla richiesta il parere favorevole del Gruppo comunista), il senatore Busseti (che, concordando con gli oratori che lo hanno preceduto, chiede al rappresentante del Governo che quest'ultimo tenga conto del lavoro svolto dalla Commissione per quanto attiene all'individuazione dell'ambito dei beneficiari, alla portata delle provvidenze necessarie per soddisfare le esigenze degli interessati, nonché al fatto che è giunto il momento di dare un segnale di buona volontà al Mezzogiorno, che è risultato penalizzato anche in sede di approvazione della legge di bilancio per il 1989) ed infine il senatore Diana (che si dichiara, invece, a titolo personale, contrario alla proposta di rinvio, visto che sono in scadenza le rate dei mutui contratti dagli agricoltori e le cambiali agrarie).

A conclusione del dibattito, la Commissione dà mandato al presidente Carta di chiedere, nella seduta pomeridiana di oggi in Assemblea, una sospensiva e, conseguentemente, il rinvio in Commissione del provvedimento.

*La seduta termina alle ore 10.*

## **SOTTOCOMMISSIONI**

### **AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)**

#### **Sottocommissione per i pareri**

MERCOLEDÌ 5 LUGLIO 1989

90ª Seduta

*Presidenza del Presidente*

MURMURA

*La seduta inizia alle ore 10,50.*

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 maggio 1989, n. 175, recante autorizzazione ad effettuare nell'anno 1989 la «lotteria di Venezia». Autorizzazione ad effettuare nell'anno 1990 la «lotteria Mondiali '90» (1829), approvato dalla Camera dei deputati**

Su proposta del presidente Murmura, la Sottocommissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

*La seduta termina alle ore 11.*

### **BILANCIO (5ª)**

#### **Sottocommissione per i pareri**

MERCOLEDÌ 5 LUGLIO 1989

112ª Seduta

*Presidenza del Presidente*

ANDREATTA

*Interviene il sottosegretario di Stato per il tesoro Pavan.*

*La seduta inizia alle ore 9,20.*

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 maggio 1989, n. 175, recante autorizzazione ad effettuare nell'anno 1989 la «lotteria di Venezia». Autorizzazione ad effettuare nell'anno 1990 la «lotteria Mondiali '90» (1829), approvato dalla Camera dei deputati  
(Parere alla 6ª Commissione)**

Riferisce alla Sottocommissione l'estensore designato, presidente Andreatta, il quale fa presente, che non sussistono problemi per quanto di

competenza, se non per la parte in cui occorrerebbe reiterare l'osservazione già fatta nel passato in ordine all'opportunità di una delegificazione della materia o di un'autorizzazione di carattere pluriennale: la continua emissione di decreti di questo tipo sottolinea infatti un'assenza completa di strategia di attenzione da parte del Governo nei confronti del Parlamento, ingolfato di inutili decreti.

Dopo un parere favorevole del sottosegretario Pavan, il quale fa presente che forse si sarebbe dovuto far riferimento nel testo al precedente decreto non convertito, la Sottocommissione incarica l'estensore designato, presidente Andreatta, di trasmettere un parere favorevole, con l'osservazione da lui stesso espressa.

**Emendamenti al disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 15 giugno 1989, n. 231, recante misure urgenti a favore delle aziende agricole e zootecniche danneggiate dalla eccezionale siccità verificatasi nell'annata agraria 1988-1989 in alcune regioni del Mezzogiorno e nella provincia di Grosseto (1821)**  
(Parere alla 9ª Commissione)

Riferisce alla Sottocommissione, in momentanea sostituzione dell'estensore designato, presidente Andreatta, il senatore Dell'Osso, il quale, riepilogati i problemi posti da tutti gli emendamenti presentati, fa presente che, per quanto riguarda quelli della maggioranza, risultano non coperti 75 miliardi di maggiore spesa per il 1990 e gli oneri di cui a numerosi emendamenti non risultano quantificati: sempre per quanto riguarda tali emendamenti non può essere dato corso alla copertura che si riferisce genericamente al capitolo 9001.

Per quanto riguarda gli emendamenti del Gruppo comunista, non sembra che essi abbiano copertura, in quanto le disponibilità sul fondo di solidarietà sono esaurite e l'utilizzo difforme dei vari accantonamenti non sarebbe possibile in quanto è dubbio che si versi in una delle ipotesi in cui ciò è possibile ad opera di un decreto-legge.

Il sottosegretario Pavan fa presente che, tranne che per alcuni emendamenti di carattere puramente tecnico, il parere del Tesoro è contrario su tutti gli emendamenti sia per la genericità di alcune fonti finanziarie richiamate, sia per la carenza di ulteriori disponibilità sul fondo di solidarietà, sia per l'inopportunità di utilizzi difformi, sia per l'altrettanta inopportunità del ricorso ai fondi di cui alla legge n. 64, preordinati al finanziamento dei piani di intervento già adottati dalle regioni meridionali ed esaminati dal Dipartimento per il Mezzogiorno ai fini delle proposte autorizzative.

Il presidente Andreatta fa osservare che la Commissione finanze e tesoro ha manifestato un orientamento sfavorevole all'utilizzo del fondo per l'incentivazione per il personale del Ministero del tesoro.

Il senatore Bollini, dopo aver ricordato che è rimasta insoluta la questione sollevata nel parere sul decreto in ordine ai motivi che hanno indotto il Governo ad utilizzare le disponibilità in essere sul fondo di solidarietà con un decreto-legge, anziché con un provvedimento di carattere amministrativo, ciò tanto più che sussiste una stridente contraddizione tra quanto sostenuto nella relazione, e cioè la necessità di fondi aggiuntivi, e quanto contenuto nel decreto, ossia l'utilizzo di fondi già in essere, si sofferma sulla delicata questione della utilizzabilità dell'accantonamento di

fondo globale positivo destinato appunto al rifinanziamento del fondo di solidarietà, utilizzabilità negata in quanto non sarebbe stata attivata, in sede di attuazione del decreto relativo al drenaggio fiscale, la voce di fondo globale negativo che funge da copertura del rifinanziamento della legge n. 590 del 1981.

A suo avviso, se in sede di attuazione del decreto fiscale il Tesoro non ha attivato quella voce di maggiori risorse, ciò costituisce un arbitrio intollerabile, perchè la volontà del Parlamento era di acquisire, varando quel decreto, anche quella maggiore entrata, il che avrebbe reso possibile utilizzare la voce di fondo globale positivo collegata e relativa appunto al rifinanziamento della legge n. 590.

Comunque, dato appunto il sopruso compiuto dal Tesoro, quella voce di fondo globale negativo è da ritenersi attivata e quindi è disponibile la corrispondente voce positiva.

Il presidente Andreatta, estensore designato, fa presente che la voce negativa era riferita ad un'iniziativa legislativa parlamentare che poi non è stata approvata; oltretutto bisogna tener conto del fatto che il decreto del Ministro del tesoro non fa formalmente riferimento a quella voce.

Il senatore Bollini fa presente che, avendo il Tesoro esercitato una discrezionalità che ad esso non compete, il vincolo alla utilizzazione del rifinanziamento alla legge n. 590 non esiste.

Il presidente Andreatta fa rilevare che indubbiamente la questione di metodo esiste ed essa può essere affrontata chiedendo al Dicastero del tesoro l'invio dei decreti di attuazione dei provvedimenti che riguardano il fondo globale negativo: allo stato comunque rimane l'ostacolo di carattere formale.

Il senatore D'Amelio condivide la posizione del senatore Bollini in ordine alla piena utilizzabilità del rifinanziamento della legge n. 590, oltretutto necessaria per far fronte alla grave situazione dell'agricoltura italiana, colpita, come l'esempio della regione Basilicata sta a dimostrare con evidente drammaticità, da eventi calamitosi come appunto una grave siccità.

Egli si dichiara peraltro anche favorevole all'utilizzo dei fondi della legge n. 64, già destinati alle regioni meridionali, che sono quelle che hanno più subito i danni derivanti dalla siccità.

Il presidente Andreatta propone allora un parere favorevole sugli emendamenti che non hanno conseguenze di carattere finanziario e contrario su tutti gli altri emendamenti per le ragioni esposte dal Tesoro, tranne che sull'emendamento che incrementa il fondo di solidarietà per la parte in cui esso è finanziato con il ricorso ai fondi della legge n. 64, ossia solo per 300 miliardi, per i quali quindi il parere è favorevole, suggerendo peraltro alla Commissione di merito di destinare questi 300 miliardi alle regioni meridionali e di valutare peraltro se le effettive esigenze finanziarie di queste regioni, in relazione alle finalità di cui al decreto, non siano inferiori a tale ammontare aggiuntivo di risorse.

Il presidente Andreatta fa rilevare che a tale complessiva conclusione si arriva sia per il fatto che non sussistono disponibilità sul fondo di cui alla legge n. 590, sia per il fatto che non si versa in alcuno dei casi previsti dalla legge n. 362 del 1988 per la liceità dell'utilizzo difforme di accantonamenti di fondo globale da parte di un decreto-legge, sia per il fatto che una parte degli accantonamenti utilizzati dagli emendamenti sono già stati prenotati da

apposito parere della Commissione bilancio su altro disegno di legge sia, in ultimo, per tener conto del parere contrario della Commissione finanze e tesoro.

Il senatore Bollini dissente dal parere proposto, facendo rilevare la inaccettabilità del comportamento del Tesoro, che ha reso indisponibili gli accantonamenti relativi al rifinanziamento della legge n. 590.

La Sottocommissione incarica quindi, a maggioranza, l'estensore designato, presidente Andreatta, di trasmettere un parere nei termini da lui stesso proposti.

*La seduta termina alle ore 10,15.*

---

## **FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)**

### **Sottocommissione per i pareri**

MERCOLEDÌ 5 LUGLIO 1989

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del presidente De Cinque, ha adottato la seguente deliberazione per l'emendamento deferito:

*alla 5<sup>a</sup> Commissione:*

Parere su emendamento al disegno di legge n. 1821, ai sensi dell'articolo 40, comma 11 del Regolamento: *parere contrario.*

## **CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI**

### **GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)**

*Giovedì 6 luglio 1989, ore 9,30*

*In sede referente*

Esame del disegno di legge:

- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 maggio 1989, n. 173, recante interpretazione autentica degli articoli 2 e 5 della legge 1° febbraio 1989, n. 30, relativa alla costituzione delle preture circondariali (*approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati*) (1760-B)

---

### **COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari**

*Giovedì 6 luglio 1989, ore 17*

- I. Audizione del Ministro dell'interno.
- II. Discussione sulle risultanze dell'indagine del gruppo di lavoro della Commissione incaricato di svolgere accertamenti circa lo stato della lotta alla mafia nella provincia di Napoli.

---

### **COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi**

*Giovedì 6 luglio 1989, ore 15*

Indagine sulle vicende connesse all'incidente di Ustica:

- Audizione dell'onorevole Lagorio.