

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

## GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

---

### 23° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 31 LUGLIO 1992

---

**INDICE****Commissioni riunite**

5 <sup>a</sup> (Bilancio) e 6 <sup>a</sup> (Finanze e tesoro) .....	Pag. 3
8 <sup>a</sup> (Lavori pubblici, comunicazioni-Senato) e VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici-Camera) .....	» 9

**COMMISSIONI 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> RIUNITE****5<sup>a</sup> (Bilancio)****6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro)**

VENERDÌ 31 LUGLIO 1992

**3<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente della 5<sup>a</sup> Commissione*

ABIS

*Intervengono il ministro delle finanze Gorla, il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero De Luca ed il sottosegretario di Stato per il tesoro Bruno.*

*La seduta inizia alle ore 10,30.*

**IN SEDE REFERENTE**

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica (513), approvato dalla Camera dei deputati (Esame e rinvio)**

Riferisce alle Commissioni riunite il relatore FORTE il quale, premesso che la manovra governativa trae origine dallo scostamento manifestato dall'effettivo andamento del disavanzo rispetto alle previsioni della legge finanziaria, sottolinea la necessità di fornire fin d'ora indicazioni per l'elaborazione dei documenti finanziari relativi al prossimo triennio, nell'ottica di raggiungere per il 1996 gli obiettivi fissati dal trattato di Maastricht in termini di rapporto disavanzo/PIL. Benchè alcune norme del decreto-legge non siano suscettibili di quantificazione, si può calcolare che la manovra modifica il saldo del fabbisogno di cassa di 23.000 miliardi nel 1992 e di 7.000 negli anni successivi. Il relatore precisa quindi che sul lato delle entrate il Governo ha fatto ricorso sia a tributi nuovi sia a tributi transitori, pur realizzando nel complesso una manovra limitata per l'esigenza di osservare numerosi vincoli. Sul lato delle spese, ha invece compiuto lo sforzo di contenere gli incrementi della spesa pubblica entro il tasso programmato di inflazione per garantirne l'invarianza in termini reali e conseguire nel contempo una riduzione consistente del tasso di inflazione. Nel contesto della manovra governativa, quest'ultima grandezza diviene infatti la variabile dominante e ciò si può desumere da due scelte del

tutto innovative, il blocco delle tariffe e dei prezzi amministrati ed il ricorso limitato alla tassazione indiretta, soprattutto dei beni di consumo. A tale ultimo riguardo, precisa che la maggior parte del gettito tributario deriva da imposte dirette congegnate tuttavia su base patrimoniale per non influenzare negativamente la definizione della politica dei redditi, che dovrebbe essere caratterizzata per il pubblico impiego - e quindi in futuro anche per il settore privato - dal contenimento entro limiti il più possibile stretti dei meccanismi di indicizzazione. Il relatore Forte dichiara quindi di condividere la centralità assegnata dal Governo al tasso di inflazione che consente di controllare il tasso di interesse e quindi di ridurre il disavanzo secondario, di sostenere il tasso di cambio, di favorire il recupero dei livelli di competitività, con positivi risvolti sulle aspettative degli operatori economici, e di evitare di conseguenza pericolosi fenomeni di deindustrializzazione. Al riguardo, esprime poi l'avviso che non sia più corretto parlare di tasso programmato di inflazione (sarebbe preferibile chiamarlo tasso consentito), in quanto tale concetto contiene elementi di indeterminatezza non più ammissibili in una situazione in cui i margini discrezionali sono quasi annullati da diversi fattori, quali la libera circolazione dei capitali, i vincoli del Trattato di Maastricht e la necessità di evitare una contrazione del prodotto lordo e quindi dell'occupazione. Ne deriva che la politica dei redditi dovrà assumere connotati nuovi, superando le tradizionali pretese di carattere retributivo per orientarsi verso obiettivi garantisti di carattere produttivo ed occupazionale, nonchè verso contropartite sul piano sociale.

Il presidente ABIS propone di sospendere lo svolgimento della relazione del senatore Forte per dare la possibilità al ministro Gorla di fare alcune comunicazioni, atteso che lo stesso Ministro dovrà poi assentarsi per partecipare alla riunione del Consiglio dei Ministri.

Concorda il relatore FORTE.

Interviene in via pregiudiziale il senatore LIBERTINI il quale, dopo aver affermato che la sua parte politica ha già predisposto un gran numero di emendamenti al provvedimento, preannuncia la disponibilità ad una opposizione meno dura qualora il Governo manifesti la volontà di procedere, anche in questo ramo del Parlamento, ad un dibattito serio, senza pretendere una mera ratifica di quanto deciso presso la Camera dei deputati.

Il presidente ABIS precisa che l'eventualità di modificare ulteriormente il provvedimento non dipende dal Governo, ma dalla maggioranza che, ovviamente, rimane libera di assumere, anche in questo ramo del Parlamento, le proprie determinazioni.

Prende quindi la parola il ministro GORLA il quale, nel precisare che la richiesta avanzata dal senatore Libertini dovrà più opportunamente essere vagliata dal Presidente del Consiglio, afferma che personalmente non è, al limite, contrario ad ulteriori modifiche, purchè le stesse possano essere poi esaminate dalla Camera dei deputati in tempo utile per approvare definitivamente il provvedimento prima della

pausa estiva. Ciò in quanto il Governo ritiene che una eventuale reiterazione del decreto-legge potrebbe pregiudicare gravemente l'efficacia della manovra in esso contenuta. Invita quindi i commissari a non valutare il decreto-legge prescindendo dalla manovra complessiva prefigurata dal Governo, ed in particolare dal comunicato del Consiglio dei Ministri del 5 luglio scorso, che traccia le linee di impostazione degli interventi di politica economica, per la verità molto ambiziosi. Il punto cruciale della manovra governativa è la riduzione del tasso di inflazione, in quanto ciò consente di incidere sull'evoluzione delle principali variabili economiche, come il tasso di interesse, il costo del lavoro, il tasso di cambio. Per conseguire tale obiettivo il Governo utilizzerà gli strumenti suscettibili di indurre in comparti significativi, sia privati che pubblici, comportamenti antinflazionistici. Una volta garantita la stabilità del cambio verso il controllo dell'inflazione, tutti gli operatori che hanno rapporti con l'estero saranno costretti a non aumentare i prezzi se non nella misura consentita dalla concorrenza internazionale; è ovvio che tale comportamento dovrà conseguentemente essere seguito da tutti i loro fornitori. Il secondo tipo di intervento finalizzato al controllo dell'inflazione interesserà direttamente lo Stato che, in virtù di una decisione politica, non riconoscerà alcun aumento di prezzo ai suoi fornitori. La terza linea di azione dovrà riguardare la politica dei redditi, in ordine alla quale è stata appena varata dal Governo una proposta, già all'esame delle parti sociali, che supera finalmente la logica dei tassi programmati di inflazione, accantonando gli automatismi e assumendo come riferimento valori definiti. Nel medio periodo l'impegno più concreto che il Governo assume è il controllo della finanza pubblica, in ordine al quale il disegno di legge delega n. 463 costituisce un avvio molto significativo per innescare un meccanismo virtuoso in quattro fondamentali comparti dell'economia italiana. In tale ambito, un'urgenza assoluta riveste la correzione delle tendenze della finanza pubblica nello stesso anno in corso, correzione condizionata dal recupero di circa 30.000 miliardi che dovrebbe essere l'obiettivo appunto del decreto-legge in esame. Nel sottolineare che l'entità di tale cifra non è affatto di poco conto in quanto essa va rapportata non allo *stock* del debito pubblico, bensì ai flussi, precisa inoltre che la relativa manovra era sottoposta a molteplici vincoli, quali la necessità di non dare segnali negativi in merito alla pressione tributaria, di non concorrere alla ripresa dell'inflazione, di non arrecare ulteriori confusioni nel sistema tributario, di conseguire un gettito certo nel suo ammontare. Si comprende quindi chiaramente l'urgenza di convertire il decreto-legge prima delle ferie estive, tanto più che il risultato previsto dei 30.000 miliardi è imposto dalle previsioni tendenziali per gli anni 1993 e seguenti. Nel 1992 le previsioni di entrate tributarie, assestate anche con riferimento al gettito del decreto-legge n. 333 del 1992, dovrebbero ammontare a circa 421 mila miliardi, mentre nel 1993 le entrate di competenza (come obiettivo) dovrebbero essere di circa 445 mila miliardi. Considerato tale obiettivo, nel corso degli anni 1993 e 1994 dovranno essere «messe a regime» una quantità di entrate tributarie, pari a circa 30 mila miliardi, corrispondenti ad entrate degli anni precedenti conseguite con misure straordinarie ed anticipazioni non più ripetibili negli anni successivi: dei 30 mila miliardi

in questione, circa 22 mila dovrebbero essere recuperati con riferimento al 1993 e 8 mila al 1994.

Riprende quindi la parola il relatore FORTE, il quale, proseguendo nella sua illustrazione, passa all'esame dell'articolato.

L'articolo 1 del decreto-legge prevede la sospensione della concessione di mutui da parte della Cassa Depositi e Prestiti ed altri istituti di credito, sino al 31 dicembre 1992, a favore delle regioni e degli enti locali, con esclusione degli interventi per la salvaguardia di Venezia, per l'impiantistica sportiva, i programmi di metanizzazione del Mezzogiorno, la lotta contro l'AIDS e i disavanzi di esercizio nei settori della sanità e del trasporto locale. Questa disposizione determina un risparmio di spesa di 146 miliardi nell'anno corrente ed influisce inoltre sulla cassa. Il comma 2 dell'articolo 1 dispone poi un taglio del 5 per cento dei contributi ordinari alle amministrazioni provinciali e al fondo comune regionale, con un risparmio di spesa di 900 miliardi per competenza e 450 per cassa con riguardo agli enti locali, e 325 miliardi per competenza con riferimento alle regioni.

L'articolo 2 riguarda le spese per il personale. È previsto anzitutto il blocco complessivo e totale delle assunzioni sino alla fine del 1992 (con un risparmio di spesa di 183 miliardi). Al riguardo, il relatore precisa che sono comunque previste esclusioni dal blocco del *turn over*, senz'altro con riferimento ai magistrati, mentre non è chiaro se la deroga riguardi anche il personale della scuola e quello universitario.

È prevista poi, al comma 2, una modifica al sistema di perequazione delle pensioni: in particolare, l'indicizzazione del corrente anno, sommata agli scatti precedenti, non potrà comunque superare il tasso programmato di inflazione. Questa disposizione provoca un risparmio di 620 miliardi e, se ripetuta l'anno prossimo, produrrà un significativo contenimento della spesa. Tra l'altro, mentre in precedenza il meccanismo di perequazione automatica delle pensioni veniva solitamente calcolato sulla base dell'indice del costo della vita, con la disposizione in esame si prende a base esclusivamente il tasso programmato di inflazione (che, ovviamente, è sempre inferiore al predetto indice). Sottolinea poi l'importanza della norma di cui al comma 4, che abolisce il fenomeno del cosiddetto «galleggiamento», in forza del quale le retribuzioni di una determinata categoria si calcolavano sulla base di quella più alta all'interno della medesima categoria (con un risparmio di 113 miliardi per il corrente anno e 217 miliardi per quelli successivi). I commi da 6 a 9 riguardano l'incremento delle retribuzioni nel pubblico impiego e provocheranno un contenimento delle stesse, grazie al meccanismo della limitazione della crescita sia delle retribuzioni sia della massa salariale complessiva entro i limiti del tasso programmato di inflazione. Queste disposizioni recano un'importante novità, in quanto considerano la massa retributiva e non più quella *pro-capite* (quest'ultimo sistema ha spesso dato luogo ad effetti di «sfondamento»). Tale innovazione ha un effetto rilevante sul piano sindacale, in quanto la massa retributiva include anche i nuovi addetti. Ora, è evidente che se il numero degli addetti aumenta, il contenimento della dinamica della massa retributiva si pone come limite all'incremento delle retribuzioni *pro-capite*. La norma in

questione ha quindi un effetto disincentivante rispetto alle nuove assunzioni.

L'articolo 3 contempla una serie di riduzioni di poste di bilancio, soprattutto per quanto attiene allo stato di previsione del Ministero della difesa. Esso interviene anche, al comma 1, sul meccanismo della revisione prezzi per gli appalti.

L'articolo 4, al comma 1, prevede che, dall'entrata in vigore del decreto-legge, la facoltà di impegnare le spese nei limiti dei fondi iscritti nel bilancio dello Stato e delle aziende autonome per il 1992, può essere esercitata solo per le spese fisse o obbligatorie (cioè per le cosiddette spese non rinunciabili). Questa disposizione comporta un risparmio di circa 3.000 miliardi per competenza e 2.000 miliardi per cassa. Inoltre, il comma 4 considera economie di bilancio le quote dei fondi speciali non utilizzate di cui alle Tabelle A e B della legge finanziaria per il 1992. Anche tale disposizione consente un notevole risparmio valutabile nell'ordine di quasi 2.000 miliardi.

L'articolo 5 è volto ad eliminare le garanzie per il rischio del cambio, mentre l'articolo 5-bis, introdotto dalla Camera dei deputati, interviene sulle indennità di espropriazione, dando luogo, secondo una duplice possibile lettura, o a liberazione di fondi o a riduzioni di spese. Questa disposizione, in sostanza, ridetermina il valore delle aree espropriate dimezzandolo approssimativamente rispetto al valore reale. Questa innovazione può creare qualche problema interpretativo in quanto non è chiaro se il nuovo valore debba essere poi assunto come base di riferimento per la determinazione dell'imposta comunale sugli immobili. In effetti, sembrerebbe che si voglia introdurre un nuovo criterio per calcolare il valore delle aree edificabili ai fini fiscali. In ogni caso, la norma in questione dovrebbe contribuire a ridurre il notevole contenzioso in atto determinatosi nella vigenza del regime transitorio.

L'articolo 6 eleva, dello 0,6 per cento per l'anno in corso e di un ulteriore 0,2 per cento dal prossimo anno, le aliquote contributive dei lavoratori dipendenti mentre vengono elevate dell'1 per cento quelle dei lavoratori autonomi. Complessivamente, tale manovra dovrebbe consentire un introito di 1.000 miliardi per il corrente anno e 3.000 miliardi a decorrere dal 1993.

L'articolo 7 introduce l'imposta straordinaria sugli immobili. Esso, insieme all'articolo 8 (che istituisce l'imposta sui depositi bancari e postali) consentirà un introito di 15.000 miliardi, volto a compensare la flessione delle entrate di quest'anno rispetto alle previsioni iniziali. A seguito di un emendamento introdotto dalla Camera dei deputati, saranno tassati anche i terreni edificabili: restano quindi esclusi solo quelli agricoli. L'altro ramo del Parlamento ha anche provveduto a modificare le aliquote, che sono ora stabilite nella misura del 2 per mille per la prima abitazione e del 3 per mille per le successive. Particolarmente significativa è l'introduzione della detrazione di 50 milioni dall'imponibile per la prima casa che, da un lato, non comporta una perdita di gettito rilevante e, dall'altro, ha il pregio di conferire all'imposta un carattere di progressività, con ciò anticipando l'imposta comunale sugli immobili, di prossima introduzione.

L'articolo 8, al fine di consolidare l'azione di accertamento dell'Amministrazione finanziaria, in particolare sui redditi di fabbricato,

prevede l'acquisizione, attraverso appositi questionari inviati dall'Anagrafe tributaria agli utenti di forniture di energia elettrica, di alcuni elementi informativi che potranno essere oggetto di incrocio con gli altri dati a disposizione della stessa Anagrafe tributaria. Viene consentito inoltre di avvalersi dell'istituto del «ravvedimento operoso» richiamandolo con specifici criteri e modalità operative.

Illustrate brevemente le disposizioni sulle imposte di bollo (articolo 9) e sulle tasse di concessione governativa (articolo 10), il relatore si sofferma sulle norme dell'articolo 11 che, a certe precise condizioni, consente la deroga al vigente regime dell'equo canone. La Camera dei deputati ha introdotto una modifica in questa parte del provvedimento relativamente ai «patti in deroga»; al riguardo, sarebbe opportuno - a suo avviso - prevedere dei canoni differenziati per coloro che usufruiscono di immobili di proprietà pubblica al fine di evitare ingiusti privilegi.

Dopo aver sottolineato la portata dell'articolo 12, che prevede alcuni incentivi fiscali per gli investimenti delle imprese, e 13, che riserva all'erario le entrate del capo II del provvedimento, il relatore si sofferma sul capo III, relativo alle privatizzazioni delle imprese pubbliche e di quelle del sistema delle partecipazioni statali in particolare. Quest'ultimo rappresenta senz'altro l'aspetto più innovativo di tutta la manovra, la cui quantificazione appare certamente più credibile con le modifiche introdotte dall'altro ramo del Parlamento. Vengono infatti individuati dei soggetti giuridici da trasformare in società per azioni (e non più delle *holding*), le cui azioni verranno collocate dal Tesoro (che ne è titolare) sul mercato. Ciò risponde ad una duplice esigenza sia di accrescere l'economicità degli enti, consolidandone la struttura finanziaria, sia di produrre effetti positivi sul bilancio dello Stato.

Il senatore SPOSETTI, intervenendo sull'ordine dei lavori, propone di rinviare l'inizio della discussione generale a martedì mattina, con l'impegno di rispettare comunque i tempi fissati dalla Conferenza dei Capigruppo per l'esame in Commissione del provvedimento.

Si associa a tale richiesta il senatore LIBERTINI ed il PRESIDENTE, rilevato l'orientamento delle Commissioni riunite in tal senso, rinvia il seguito dell'esame del provvedimento alla prossima settimana.

#### SCONVOCAZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE

Il presidente ABIS avverte che la seduta, già convocata oggi pomeriggio, alle ore 16, non avrà più luogo.

*La seduta termina alle ore 13,45.*

**COMITATO PARITETICO**

delle Commissioni permanenti 8<sup>a</sup> (Lavori pubblici, comunicazioni)  
del Senato e VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della  
Camera dei deputati per l'indagine conoscitiva in materia di  
esecuzione delle opere pubbliche

VENERDÌ 31 LUGLIO 1992

3<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*  
CERUTTI

*indi del Vice Presidente*  
BARGONE

*La seduta inizia alle ore 9,15.*

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**Indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche (R 48, C 8<sup>a</sup>, 1<sup>o</sup>)**

**AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELL'ENTE FERROVIE DELLO STATO**

Il Presidente Giuseppe CERUTTI, dopo aver rivolto all'amministratore straordinario dell'Ente Ferrovie dello Stato, avvocato Lorenzo Necci, al capo della divisione costruzioni, ingegner Giuseppe Massaro, e al responsabile della divisione tecnologia e sviluppo del sistema, ingegner Mauro Moretti, un saluto ed un ringraziamento per aver accolto l'invito del Comitato, svolge un breve intervento introduttivo sui temi oggetto dell'indagine.

L'amministratore straordinario dell'Ente Ferrovie dello Stato, avvocato Lorenzo NECCI, svolge un'ampia relazione.

Intervengono per porre quesiti i deputati Augusto RIZZI (Gruppo repubblicano), Girolamo TRIPODI (Gruppo di rifondazione comunista), la senatrice Giuseppina MAISANO GRASSI (Gruppo misto), i deputati Gianni Francesco MATTIOLI (Gruppo dei verdi), Giancarlo ACCIARO (Gruppo misto-PSd'Az.) e Ugo MARTINAT (Gruppo del MSI-destra nazionale) cui rispondono l'avvocato Lorenzo NECCI, l'ingegner Giuseppe MASSARO e l'ingegner Mauro MORETTI.

Pongono ulteriori quesiti il deputato Giancarlo ACCIARO (Gruppo misto-PSd'Az.) ed il senatore Giuseppe GIOVANNIELLO (Gruppo della DC) cui replica l'avvocato Lorenzo NECCI.

Intervengono quindi per una breve richiesta di chiarimento i deputati Augusto RIZZI (Gruppo repubblicano), Girolamo TRIPODI (Gruppo di rifondazione comunista) ed il Presidente Giuseppe CERUTTI cui risponde l'ingegner Giuseppe Massaro.

#### *AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELL'ENEL*

Il Presidente Giuseppe CERUTTI, dopo aver rivolto al Presidente dell'ENEL, dottor Franco Viezzoli, al vicedirettore generale, dottor Claudio Poggi, ed al direttore del settore approvvigionamenti e appalti, avvocato Claudio Sartorelli, un saluto ed un ringraziamento per aver accolto l'invito del Comitato, svolge un breve intervento introduttivo sui temi oggetto dell'indagine.

Il Presidente dell'ENEL, dottor Franco VIEZZOLI, svolge una relazione.

Intervengono per porre quesiti e richiedere chiarimenti i deputati Firolamo TRIPODI (Gruppo rifondazione comunista), Antonio BARGONE (Gruppo del PDS), Gianni Francesco MATTIOLI (Gruppo dei verdi), Giancarlo ACCIARO (Gruppo misto-PSd'Az.) e il senatore Mario PINNA (Gruppo del PDS) cui rispondono il dottor Franco VIEZZOLI, l'avvocato Claudio SARTORELLI ed il dottor Claudio POGGI.

Dopo un'ulteriore richiesta di chiarimento del deputato Antonio BARGONE (Gruppo del PDS), replicano il dottor Franco VIEZZOLI ed il dottor Claudio POGGI.

Interviene quindi il deputato Giancarlo ACCIARO (Gruppo misto - PSd'AZ) cui risponde il dottor Franco VIEZZOLI, nonchè i deputati Girolamo TRIPODI (Gruppo di rifondazione comunista) e Maurizio PALADINI (Gruppo della DC) cui replicano infine il dottor Claudio POGGI ed il dottor Franco VIEZZOLI.

*La seduta termina alle ore 12,30.*