

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

431° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 15 NOVEMBRE 1985

INDICE

Commissioni permanenti

5ª - Bilancio Pag. 3

BILANCIO (5ª)

VENERDÌ 15 NOVEMBRE 1985

233ª Seduta*Presidenza del Presidente*

FERRARI-AGGRADI

indi del Vice Presidente

BOLLINI

Intervengono i ministri del tesoro Gorla e delle finanze Visentini nonché i sottosegretari di Stato per il bilancio e la programmazione economica Aiardi, per le finanze Bortolani e per il tesoro Nonne.

La seduta inizia alle ore 9,45.

IN SEDE REFERENTE

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)** » (1504)

« **Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988** » (1505)

— Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1986 (**Tab. 1**)

(Seguito dell'esame e rinvio)

Si prosegue nell'esame, sospeso nella seduta pomeridiana del 13 novembre.

Si passa all'esame e alla votazione degli ordini del giorno.

Il senatore Massimo Riva illustra il seguente ordine del giorno relativo alla « finanziaria »:

La 5ª Commissione permanente del Senato,

in occasione dell'esame dei documenti di bilancio e di legge finanziaria per il 1986,

premesso che, attraverso l'istituzione della sessione di bilancio si è già compiuto

un primo e importante passo per il miglioramento della funzione di controllo del Parlamento sulla finanza pubblica;

ricordato che la 5ª Commissione permanente, ispirandosi alla medesima logica, ha già ritenuto di doversi dare criteri pratici più rigorosi e predeterminati nella formazione dei pareri sulla copertura finanziaria di nuovi provvedimenti di spesa;

rilevato lo stretto legame che intercorre tra il rispetto degli obiettivi indicati per il contenimento del disavanzo dello Stato e la corretta applicazione dell'articolo 81 della Costituzione quanto a copertura finanziaria delle varie iniziative legislative;

considerata, in base a una prolungata esperienza, la oggettiva difficoltà in cui opera la competente Commissione per l'emissione dei pareri di copertura finanziaria a fronte dei problemi tecnici connessi alle stime e ai criteri di calcolo degli oneri previsti dai nuovi provvedimenti di maggiore spesa o di minore entrata;

constatato, tuttavia, che la Costituzione prevede l'obbligo di indicazione della copertura nella fase di formazione delle leggi presso il Parlamento,

impegna l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea:

a costituire — d'intesa con l'Ufficio di Presidenza della 5ª Commissione permanente e in una prospettiva d'integrazione dei servizi con la Camera dei deputati — un Ufficio del bilancio con il compito principale di rendere più efficace e puntuale l'esercizio della funzione di controllo del Parlamento attraverso verifiche tecniche della quantificazione degli oneri delle iniziative legislative e della relativa copertura.

(0/1504/1/5)

RIVA Massimo

Il senatore Massimo Riva sottolinea che la sua proposta intende porre all'attenzione

dei competenti organi del Senato un problema cruciale ai fini del corretto assolvimento dell'obbligo di copertura e del controllo della dinamica della spesa pubblica. Ricorda che in materia di criteri di verifica della correttezza dell'obbligo di copertura la Commissione ha una obiettiva tradizione di rigore e di approfondimento tecnico dei problemi che consente di prefigurare, su questo terreno, un'azione estremamente utile e proficua; aggiunge che analoghe iniziative sono state assunte dall'altro ramo del Parlamento sulla base di una priorità di carattere meramente temporale, mentre già da tempo questo ramo del Parlamento ha formulato in più occasioni indirizzi e proposte di grande significato in questa materia.

Il presidente Ferrari-Aggradi fa osservare al senatore Massimo Riva che l'ordine del giorno, pur ponendo un problema di obiettivo interesse e che dovrà essere esaminato con grande attenzione nelle opportune sedi, deve intendersi improponibile in questa sede, rivolgendosi ad una istanza interna del Senato: esso pertanto — precisa — va riproposto in altra e più opportuna sede.

Prende atto il senatore Massimo Riva.

Il senatore Schietroma, in un breve intervento, pur convenendo con la determinazione della Presidenza in ordine alla improponibilità del testo, esprime adesione convinta al suo contenuto, richiamando in proposito quanto egli ebbe modo di far presente come relatore sulla recente riforma regolamentare in materia di sessione di bilancio, proprio in merito al tema di un rafforzamento delle strutture interne preposte alla valutazione dei costi delle leggi di spesa e più in generale del corretto assolvimento dell'obbligo di copertura.

Il senatore Bonazzi illustra quindi un secondo ordine del giorno sul disegno di legge n. 1504, in materia di finanza regionale del seguente tenore:

La 5^a Commissione permanente del Senato,

premesso che con il 31 dicembre 1981 è scaduto il regime transitorio di finanziamento delle Regioni disposto dalla legge n. 356 del 1976 e che pertanto la finanza

regionale, il cui modello fondamentale è di nuovo originato dalla legge n. 281 del 1970, è definita di anno in anno con la legge finanziaria dello Stato:

considerato che:

a) in tale situazione la finanza regionale continua ad avere un assetto estremamente precario ed incerto;

b) l'istituto regionale deve essere ricondotto nell'alveo del rispetto del ruolo istituzionale e di autonomia finanziaria come sancito dall'articolo 119 della Costituzione;

c) non è più rinviabile la riforma della finanza regionale nelle linee proposte dall'articolato che le Regioni hanno presentato al Governo fin dall'ottobre del 1983 e degli ulteriori approfondimenti e confronti intervenuti ancora in questi giorni e che si fondano sui seguenti punti:

rafforzamento della componente entrate proprie, con particolare riguardo alle entrate di natura tributaria compresa la compartecipazione al gettito di tributi attribuiti e gestiti dagli enti locali, al fine di garantire un maggiore equilibrio tra i vari canali di finanziamento.

ancoraggio della dinamica dei trasferimenti statali al prodotto interno lordo, cioè ad una grandezza che esprime in termini convenzionali la consistenza della ricchezza del paese nella sua evoluzione (ciò al fine di una distribuzione delle risorse che sia pienamente rispettosa del ruolo attribuito dalla Costituzione a diversi livelli dell'ordinamento);

coordinamento della finanza regionale con quella statale e locale, ai fini di una programmazione conosciuta delle opportunità di investimento;

tutto ciò premesso e considerato,

impegna il Governo:

a presentare subito il disegno di legge di riforma della finanza regionale, per permetterne la discussione e l'approvazione non appena esaurito, nei singoli rami del Parlamento, l'esame della legge finanziaria e del bilancio di previsione per il 1986; a garantire in ogni caso, per il 1986, un incremento

delle entrate regionali pari al tasso programmato di inflazione.

0/1504/2/5 BONAZZI, POLLASTRELLI, CALICE, ALICI, BOLLINI e CROCETTA

Il senatore Bonazzi, in particolare, pone in evidenza la necessità che la Commissione disponga di un quadro complessivo coordinato e completo dell'insieme di misure parallele che integrano la manovra finanziaria per il 1986.

Il ministro Gorla fa osservare che il Consiglio dei Ministri ha già deliberato una specifica iniziativa in materia di finanza locale e che quindi l'ordine del giorno non può che intendersi come una sollecitazione a mettere nella materiale disposizione del Parlamento il testo appena varato.

Dopo brevi interventi dei senatori Calice e Carollo, il senatore Castiglione propone che la votazione sull'ordine del giorno concernente la finanza regionale, nonché sul successivo ordine del giorno, sempre dei senatori comunisti, in materia di finanza locale, sia rinviata al momento dell'esame delle disposizioni di cui al titolo III della « finanziaria », concernenti appunto la finanza locale e regionale.

Il ministro Gorla precisa che, avendo già il Governo deliberato in materia, evidentemente non è possibile accogliere indirizzi che siano in qualche misura difformi rispetto alle modalità con le quali si è già inteso adempiere alle esigenze relative al finanziamento delle regioni e del sistema degli enti locali.

Il relatore Carollo si dichiara favorevole al rinvio della votazione ad una fase successiva.

Il presidente Bollini avverte quindi che l'ordine del giorno verrà esaminato in sede di titolo III del disegno di legge n. 1504.

Avverte poi che i senatori del Gruppo comunista, in materia di finanza locale hanno presentato il seguente ordine del giorno:

La 5^a Commissione permanente del Senato,

considerato che: il Governo non ha ottemperato agli impegni più volte assunti, da ultimo indicati negli ordini del giorno

approvati in occasione dell'esame della legge finanziaria e del bilancio di previsione per il 1985, in materia di finanza locale; che è tuttavia necessario definire un ordinamento della finanza locale fondato anche su risorse proprie, compresa una potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe, e su risorse da trasferimenti;

che, in particolare la finanza dei comuni e delle provincie, come è indicato nell'articolo 84 del disegno di legge n. 133-311/A per il nuovo ordinamento delle autonomie locali, deve essere costituita da:

- a) imposte proprie addizionali e partecipazioni ad imposte erariali o regionali;
- b) tasse e diritti per servizi pubblici;
- c) trasferimenti erariali;
- d) trasferimenti regionali;
- e) altre entrate proprie, anche di natura patrimoniale;
- f) risorse per investimenti;

che per il settore delle imposte e tasse si può ipotizzare l'attribuzione agli enti locali di una imposta sugli immobili, sostitutiva degli attuali tributi, di una quota del gettito di IRPEF, IRPEG, ILOR ed IVA, con il riordino delle attuali imposte sulla pubblicità, di occupazione di spazi ed aree pubbliche, della tassa di concessione, di cura e soggiorno e la sostituzione di una serie di tributi locali (rifiuti solidi, « legge Merli », passicarrabili, eccetera), con un eventuale unico tributo per i servizi;

che il sistema di autonoma impositiva deve essere finalizzato a ridurre i trasferimenti dal bilancio dello Stato; a concorrere alla perequazione della distribuzione delle risorse tra gli enti locali; a consentire una responsabile programmazione della spesa corrente e per investimenti, con il concorso delle comunità interessate,

impegna il Governo:

a presentare senza indugio un disegno di legge di riforma della finanza locale conforme ai criteri indicati dall'articolo 84 del disegno di legge n. 133-311/A in modo da

consentire la operatività fin dal 1986 o, almeno dal 1° gennaio 1987.

(0/1504/3/5)

CALICE, POLLASTRELLI, BONAZZI,
ALICI, BOLLINI, CROCETTA

Il presidente Bollini avverte che anche tale ordine del giorno verrà trattato in sede di titolo III del disegno di legge n. 1504.

Il senatore Rastrelli illustra quindi il seguente ordine del giorno:

La 5^a Commissione permanente del Senato,

rilevato che il degrado dell'attuale situazione economico-produttiva trova ampi riferimenti all'interno di una spesa pubblica male orientata ed ancor peggio attuata;

constatato che in diverse occasioni risulta ignorato il parere negativo espresso dal Nucleo di valutazione degli investimenti su richieste di finanziamento basate su inattendibili valutazioni del rapporto fra costi e benefici (elemento essenziale per il loro accoglimento),

impegna il Governo:

ad operare nell'ottica di una spesa tecnicamente corretta e di un contenimento del *deficit* pubblico che puntino essenzialmente all'eliminazione degli sprechi, restituendo autorità decisionale al Nucleo di valutazione degli investimenti ed attribuendo ai pareri tecnici di detto organo valore vincolante.

(0/1504/4/5) RASTRELLI, MARCHIO, CROLLALANZA, PISTOLESE, BIGLIA, FILETTI, FINESTRA, FRANCO, GALDIERI, GIANGREGORIO, GRADARI, LA RUSSA, MITROTTI, MOLTISANTI, MONACO, PISANÒ, POZZO, SIGNORELLI

Il senatore Rastrelli in particolare pone in evidenza che la propria parte politica intende rilanciare il ruolo del Nucleo tecnico di valutazione nel quadro di una politica degli investimenti veramente selettiva.

Il sottosegretario Aiardi fa osservare che in materia di Nucleo di valutazione sono state presentate alla Camera due specifiche

iniziative (una governativa, l'altra parlamentare) nel cui ambito le questioni poste nell'ordine del giorno potranno trovare opportuna soluzione. Aggiunge che l'attuale formulazione del testo non può essere condivisa in quanto, attribuendo carattere vincolante ai pareri del Nucleo, si chiede al Governo di operare in modo difforme rispetto alle leggi in vigore. Invita pertanto i presentatori a ritirare l'ordine del giorno.

Il senatore Massimo Riva si associa alla richiesta del rappresentante del Ministero del bilancio, osservando anch'egli come la formulazione del testo sia in qualche misura contraddittoria rispetto agli obiettivi che si vogliono raggiungere.

Il senatore Rastrelli chiede che anche l'ordine del giorno testè illustrato sia accantonato per poi essere votato in sede di esame delle norme del disegno di legge n. 1504 che concernono le somme che si stanziavano per i progetti valutabili dal Nucleo.

I senatori Calice e Carollo si dichiarano d'accordo con questa proposta.

Il presidente Bollini avverte quindi che l'ordine del giorno verrà esaminato e votato prima dell'esame dell'articolo 11 del menzionato disegno di legge.

Il senatore Pistolese illustra il seguente ulteriore ordine del giorno:

La 5^a Commissione permanente del Senato,

constatati la tendenza all'ulteriore aumento del disavanzo pubblico ed il ristagno degli investimenti;

preso atto che il costo del denaro continua ad essere insopportabilmente elevato,

invita il Governo:

ad attuare una politica di coinvolgimento del sistema bancario, che sfoci in una concreta riduzione del costo del denaro.

(0/1504/5/5)

RASTRELLI, MARCHIO, CROLLALANZA, PISTOLESE, BIGLIA, FILETTI, FINESTRA, FRANCO, GALDIERI, GIANGREGORIO, GRADARI, LA RUSSA, MITROTTI, MOLTISANTI, MONACO, PISANÒ, POZZO, SIGNORELLI

Il senatore Massimo Riva esprime perplessità per l'ordine del giorno, se esso significa la volontà di ripristinare una visione dirigitica dei mercati finanziari, ma lo condivide se il suo scopo di fondo è quello di creare le condizioni, anche istituzionali, per una discesa dei tassi di interesse: invita pertanto i presentatori ad una formulazione tale da far riferimento a una politica attiva nella gestione del debito pubblico, anziché al solo coinvolgimento del sistema bancario.

Dopo che il senatore Rastrelli ha accettato la formulazione proposta dal senatore Massimo Riva, il relatore Carollo fa osservare che l'ordine del giorno non può essere accolto, dal momento che invita il Governo ad attuare una politica che esso già persegue da tempo.

Dopo che il senatore Rastrelli ha allora chiarito che il senso dell'ordine del giorno è quello di coinvolgere, nel processo di risanamento dell'economia e di abbassamento dell'inflazione, anche quei due comparti delle assicurazioni e degli istituti creditizi che non sembra abbiano dato un rilevante contributo in tal senso, il ministro Gorla, nell'esprimere consenso al testo e alla formulazione proposta dal senatore Massimo Riva, invita a fare un riferimento non all'attivazione di una politica efficiente nella gestione del debito pubblico, bensì ad una sua prosecuzione, in quanto il Governo è già da tempo impegnato su tale versante: si dichiarano favorevoli al suggerimento del ministro Gorla il senatore Rastrelli e il relatore Carollo, il quale esprime un giudizio positivo sull'ordine del giorno.

Il presidente Bollini fa presente allora che l'ordine del giorno viene accolto dal Governo nel seguente testo:

« La 5ª Commissione permanente del Senato, constatata la tendenza all'ulteriore aumento del disavanzo pubblico e del ristagno degli investimenti;

preso atto che il costo del denaro continua ad essere insopportabilmente elevato,

invita il Governo:

a proseguire in una politica attiva nella gestione del debito pubblico che produca, an-

che attraverso il sistema bancario, una concreta riduzione del costo del denaro.

(0/1504/5/5)

Il senatore Rastrelli illustra quindi il seguente ordine del giorno:

La 5ª Commissione permanente del Senato, constatato che, nonostante il blocco delle assunzioni nel pubblico impiego, è stata decretata una serie di deroghe e di nuove immissioni di personale nei ruoli dello Stato; rilevato che le analisi e le proposte per la riforma della Funzione pubblica dei tempi del ministro Giannini sono finite nell'oblio,

impegna il Governo:

a riferire al Parlamento sullo stato della Pubblica amministrazione entro il 30 giugno 1986;

ad indirizzare ogni utile sforzo di Governo nella prospettiva di uno Stato manageriale capace di interpretare la funzione pubblica in una nuova realtà qual è quella emersa in molti paesi.

(0/1504/6/5)

RASTRELLI, MARCHIO, CROLLALANZA, PISTOLESE, BIGLIA, FILETTI, FINESTRA, FRANCO, GALDIERI, GIANGREGORIO, GRADARI, LA RUSSA, MITROTTI, MOLTISANTI, MONACO, PISANÒ, POZZO, SIGNORELLI

Si dichiarano favorevoli all'ordine del giorno sia il relatore Carollo che il ministro Gorla, il quale ultimo fa notare che spesso è il Parlamento a non fornire un aiuto concreto per uno Stato più efficiente.

Il senatore Massimo Riva, nel dichiararsi favorevole all'ordine del giorno, tuttavia fa osservare l'opportunità di sostituire la parola « manageriale » con l'altra « efficiente »: condivide il senatore Rastrelli.

Il senatore Calice esprime anch'egli consenso all'ordine del giorno, pure manifestando l'auspicio che il Governo assuma atteggiamenti conseguenziali, quando si tratterà di confrontarsi sugli emendamenti che il Grup-

po comunista presenterà agli articoli della « finanziaria » riguardanti la pubblica amministrazione.

Il presidente Bollini avverte che l'ordine del giorno viene accolto dal Governo nel seguente tenore:

La 5^a Commissione permanente del Senato,

constatato che, nonostante il blocco delle assunzioni nel pubblico impiego è stata decretata una serie di deroghe e di nuove immissioni di personale nei ruoli dello Stato;

rilevato che le analisi e le proposte per la riforma della Funzione Pubblica dei tempi del ministro Giannini sono finite nell'oblio;

impegna il Governo:

a riferire al Parlamento, entro il 30 giugno 1986, sullo stato della Pubblica amministrazione;

ad indirizzare ogni utile sforzo di Governo nella prospettiva di uno Stato efficiente, capace di interpretare la funzione pubblica in una nuova realtà qual è quella emersa in molti paesi.

(0/1504/6/5)

Il senatore Sega illustra quindi il seguente ordine del giorno:

La 5^a Commissione permanente del Senato,

premessi,

che è in atto un processo di crescente smantellamento delle residue strutture industriali della provincia di Rovigo, fenomeno tanto più grave in quanto le ristrutturazioni economiche e finanziarie in atto in grandi gruppi — quali: FERUZZI-ERIDANIA (zuccherifici); SNIA-MEDIOBANCA - FIAT (Cafaro); BUITONI (Curtiriso); ELETTRILUX (Elettropompe-Zanussi); BASTOGI (Perarofor); ex GRUPPO MONTESI (Biacor); SAFAU (Siderlandini) — si riverberano nel Polesine (anche quando gli stessi gruppi usufruiscono di finanziamenti pubblici) con la

chiusura di fabbriche e il licenziamento dei dipendenti;

che tale processo è giunto ad un livello da costituire vero e proprio pericolo per una provincia, condannata sempre più ad un ruolo di « colonia », a seguito dell'exportazione e trasformazione in altre province dei prodotti agricoli ed a seguito dell'importazione dei prodotti che invece vengono consumati nella provincia;

considerato:

che il divario tra tasso di sviluppo, reddito *pro capite*, indice di disoccupazione tende ad allargarsi sempre più rispetto al resto della regione Veneto e delle circostanti province dell'Emilia-Romagna e della Lombardia;

che il suddetto processo di smembramento dell'apparato produttivo e la conseguente espulsione dalla produzione di migliaia di polesani ha raggiunto il limite, da costituire un vero e proprio pericolo di dissolvimento economico, sociale e culturale della comunità polesana;

che tale negativa tendenza permane nonostante la proclamata priorità riservata al Polesine dalla regione Veneto;

richiamate le solenni assicurazioni del presidente del Consiglio Craxi, il quale, nel corso della sua visita a Rovigo nella primavera scorsa, ha garantito l'impegno del Governo per il superamento degli squilibri che penalizzano il Polesine,

impegna il Ministro del bilancio e della programmazione economica e gli altri Ministri interessati:

a promuovere, d'intesa con la regione Veneto una appropriata conferenza al fine di coinvolgere l'imprenditoria pubblica e privata, gli enti e le amministrazioni dello Stato, gli Istituti di credito e tutte le istituzioni pubbliche su un progetto di sviluppo e di investimenti in questa area di grave depressione e sottosviluppo economico (anche se ricca di enorme potenzialità) inserita, tra l'altro, all'interno delle tre Regioni più sviluppate del Paese.

(0/1504/7/5)

SEGA, DE TOFFOL, ALICI

Il presidente relatore Ferrari-Agradi invita il senatore Segà ad una riformulazione dell'ordine del giorno, tale da richiamare una gamma di aree più vasta che non quella relativa alla sola zona del Polesine. Il ministro Gorìa fa rilevare anch'egli l'estrema particolarità del tema affrontato dall'ordine del giorno e invita pertanto i presentatori a ritirarlo.

Il sottosegretario Aiardi, pur manifestando la possibilità di un accoglimento come raccomandazione dell'ordine del giorno, tuttavia fa presente trattarsi di un documento estremamente particolare e quindi tale da suscitare numerose perplessità.

Dopo che il senatore Donat-Cattin ha chiesto di conoscere il tasso di disoccupazione della provincia di Rovigo e la data alla quale si è tenuta l'ultima conferenza regionale sui problemi dell'occupazione, il senatore Rastrelli invita i presentatori dell'ordine del giorno a formulare un testo che, nell'impegnare il Governo a promuovere una conferenza di carattere nazionale sull'occupazione abbia il pregio di affrontare problemi che riguardano tutte le aree di crisi del Paese.

Seguono brevi interventi dei senatori Antonino Pagani (il quale, pur apprezzando il senso dell'ordine del giorno, esprime perplessità sul suo carattere eccessivamente particolaristico), Colella (il quale fa rilevare la estraneità rispetto al disegno di legge n. 1504 della materia trattata dall'ordine del giorno) e Schietroma (il quale ultimo fa richiamo alla opportunità di valutare la proponibilità o meno dell'ordine del giorno).

Il senatore Segà, dopo aver richiamato il consenso sostanziale che è pervenuto dal Governo e dalle forze politiche intorno all'iniziativa dichiara di ritirare l'ordine del giorno, riservandosi di riproporre la questione con le modalità e nelle sedi più opportune.

Il senatore Toros illustra poi il seguente ordine del giorno:

La 5ª Commissione permanente del Senato.

considerato che tra le nuove finalizzazioni del fondo speciale di parte capitale per il 1986 (Tabella C) è prevista la voce « Ulteriori interventi per il completamento della

ricostruzione delle zone della Regione Friuli-Venezia Giulia colpite dal terremoto »,

impegna il Governo:

ad assicurare, nella predisposizione del relativo disegno di legge, tutti i finanziamenti necessari sia di competenza della Regione che delle diverse Amministrazioni dello Stato ed autonome e riguardanti il completamento delle opere di sistemazione idrogeologica, degli edifici demaniali e di culto, del patrimonio culturale, delle strade statali, del raddoppio della ferrovia « pontebbana » Udine-Tarvisio, le esigenze edilizie dell'Università di Udine, siccome indicate nel documento presentato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dalla Giunta regionale e dall'apposita legge di iniziativa parlamentare presentata alla Camera dei deputati.

(0/1504/8/5) TOROS, CASTIGLIONE, TONUTTI,
BEORCHIA, BATTELO, GER-
BEZ

Il senatore Castiglione fa rilevare che il senso dell'iniziativa è quello di assicurare la rapidità della erogazione effettiva degli stanziamenti previsti per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

Segue un breve dibattito, nel quale prendono la parola i senatori Antonino Pagani (il quale fa rilevare l'opportunità che anche per il Mezzogiorno il Governo possa impegnarsi per una sollecita erogazione dei relativi stanziamenti), Rastrelli (il quale chiede al Ministro del tesoro informazioni sugli stanziamenti in essere per il Mezzogiorno) e Massimo Riva (il quale, nel dichiararsi favorevole all'ordine del giorno, suggerisce tuttavia una sua formulazione tale da evitare il rischio di esautorare di fatto il Parlamento nell'esame del disegno di legge di utilizzo dello stanziamento di fondo globale richiamato nell'ordine del giorno stesso). Quindi il senatore Castiglione riformula l'ordine del giorno, il quale, quindi, risulta del seguente tenore:

La 5ª Commissione permanente del Senato,

considerato che tra le nuove finalizzazioni del fondo speciale di parte capitale per

il 1986 (Tabella C) è prevista la voce « ulteriori interventi per il completamento della ricostruzione delle zone della Regione Friuli-Venezia Giulia colpita dal terremoto,

impegna il Governo:

ad assicurare, nella raccolta degli elementi utili all'esame del relativo disegno di legge, tutti i finanziamenti necessari, all'interno degli stanziamenti già previsti, sia di competenza della regione che delle diverse amministrazioni dello Stato e riguardanti il completamento delle opere di ricostruzione.

(0/1504/8/5

Dopo che il presidente relatore Ferrari-Aggradi ha dichiarato di rimettersi al Governo, ha la parola il ministro Gorla.

Riconosce come opportune le modifiche introdotte al testo dell'ordine del giorno dal senatore Castiglione e, con tali specificazioni, dichiara di accoglierlo come raccomandazione.

Sui temi del Mezzogiorno, chiarisce poi come siano disponibili, in termini di competenza, 11.000 miliardi (cui corrisponde una possibilità di erogazione effettiva non superiore a 5.500-6.000 miliardi), dei quali 8.200 miliardi allocati all'interno del fondo globale di parte capitale del disegno di legge n. 1504. Al momento, tenuto conto anche dell'*iter* dei vari provvedimenti che riguardano il Mezzogiorno, la situazione prevede tre alternative: la non variazione degli stanziamenti in essere (che permetterebbe di approvare la legge organica per il Mezzogiorno con una portata finanziaria di 8.200 miliardi per il 1986); l'utilizzazione, da parte di una apposita norma del disegno di legge n. 1504, di tali 8.200 miliardi per finanziare la legge n. 651 del 1983 (il che implica una riconsiderazione della legge organica sul Mezzogiorno); l'utilizzazione dei fondi disponibili per finanziare in parte la legge n. 651 del 1983 ed in parte la legge di riforma dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, la cui portata finanziaria tuttavia andrebbe ovviamente ridotta in corrispondenza del rifinanziamento del piano triennale.

Il senatore Pollastrelli illustra il seguente ulteriore ordine del giorno, concernente l'introduzione di una imposta patrimoniale:

La 5ª Commissione permanente del Senato,

premesso che l'ispirazione originaria della riforma tributaria del 1971 era fondata sul fatto che la parte preponderante delle fonti di produzione del reddito sarebbe rimasta quella da lavoro dipendente, e che l'Amministrazione finanziaria, opportunamente ristrutturata, sarebbe stata comunque in grado di esercitare i necessari controlli sulle fonti di produzione del reddito diverse da quella di lavoro dipendente;

constatato:

che, invece, sono profondamente mutate, rispetto alle originarie previsioni, le fonti di produzione del reddito e che l'Amministrazione finanziaria, mai ristrutturata, non è stata e non è in grado di controllare nè le fonti di produzione del reddito diverse dal lavoro dipendente, nè la loro allocazione;

che per il grave fenomeno della erosione ed elusione d'imposta, permessa dalla legislazione tributaria vigente, e per il grande fenomeno della evasione controllata, i redditi e i profitti hanno trovato facile allocazione nella ricchezza mobiliare ed immobiliare;

che, al fine di garantire che non discenda il livello complessivo della pressione fiscale ordinaria, occorre modificare la composizione del prelievo a favore del lavoro dipendente, recuperando con determinazione fasce di erosione, di elusione e di evasione anche sul fronte della ricchezza mobiliare ed immobiliare;

che il Governo si era impegnato ad allegare ai documenti di bilancio un quadro analitico della elusione fiscale distinto per oggetto, per beneficiari e per entità,

impegna il Governo:

a definire tempi e strumenti per l'introduzione di una imposta patrimoniale ordinaria sui beni mobili ed immobili, ad aliquo-

ta modesta, anche sostituiva di altre imposte e tasse che gravano sugli immobili, commisurata al valore patrimoniale.

(0/1504/9/5)

POLLASTRELLI, CALICE, BOLLINI,
BONAZZI, ANDRIANI

Il senatore Pollastrelli ricorda che da tutta la discussione generale, nonché dalla stessa relazione del presidente Ferrari-Aggradi, sono emerse indicazioni convergenti circa la percorribilità della strada della introduzione nel nostro ordinamento di una imposta patrimoniale ordinaria a bassa aliquota, la quale oggi avrebbe un significato patrimoniale ordinaria a bassa aliquota, la quale oggi avrebbe un significato profondamente diverso rispetto alle esperienze fatte in passato nel nostro paese su questo terreno. In sostanza, prosegue l'oratore, l'imposta dovrebbe collocarsi in una riconsiderazione complessiva di alcuni elementi del nostro sistema fiscale che tenda ad introdurre un maggior coefficiente di equità e di razionalità, soprattutto alla luce delle gravissime distorsioni che in questi ultimi anni sono intervenute soprattutto nei confronti dei redditi da lavoro dipendente. Inoltre nella impostazione dei senatori comunisti questa nuova imposta non dovrebbe sostanzialmente modificare la pressione fiscale in essere. Conclude invitando il Governo e la maggioranza ad un confronto costruttivo su un tema che potrà poi successivamente essere oggetto di ulteriori precisazioni ed approfondimenti.

Il senatore Antonino Pagani, ricordato di essersi già pronunciato in senso nettamente contrario ad una tassazione dei titoli pubblici in essere (il discorso può al riguardo porsi per le nuove emissioni), sottolinea come la stessa relazione del Presidente abbia aperto un terreno di confronto sul tema della patrimoniale; a suo avviso, quindi, esistono le condizioni per porsi in modo concreto nel corso del 1986 il problema della definizione dei tempi e delle modalità con i quali questo strumento può essere reso agibile nel quadro tuttavia di un impegno straordinario volto a risanare la nostra finanza pubblica.

Il senatore Covi si dichiara nettamente contrario all'ordine del giorno sottolineando che esso finirebbe per colpire solo i patrimoni immobiliari, appesantendo ulteriormente il trattamento fiscale di questo settore già gravato da pesi non lievi.

Il senatore Colella esprime netta contrarietà all'ordine del giorno che — egli dice — prefigura uno strumento destinato ad introdurre ulteriori e gravi iniquità al nostro sistema fiscale, dal momento che si concentrerebbe solo sul patrimonio immobiliare vista l'impossibilità tecnica di determinare in modo preciso le consistenze mobiliari. Conclude ribadendo l'errore gravissimo che il Parlamento commetterebbe aprendo la strada ad un cespite iniquo e non gestibile.

Il senatore Donat-Cattin, ricordando una recente indagine sulla distribuzione del carico fiscale secondo le fasce di reddito, osserva che in realtà ci troviamo di fronte al fallimento della riforma tributaria del 1971. Si è creato un sistema che ha deresponsabilizzato in larga misura gli enti locali, accentrando tutto il prelievo, mentre ha introdotto gravi distorsioni a danno proprio del lavoro dipendente. Al dualismo quindi del nostro sistema economico tra Nord e Sud si è aggiunto il classismo del sistema fiscale.

Di fronte ad un disavanzo galoppante che, in realtà, va ben al di là della presentazione che di esso viene fatta nei documenti governativi, occorre ipotizzare un intervento straordinario capace di riequilibrare la situazione complessiva del bilancio pubblico, attraverso misure contestuali che aggrediscano anche i meccanismi perversi di spesa. In questo contesto l'introduzione di un'imposta patrimoniale, vista quale intervento straordinario rigorosamente finalizzato ad una profonda manovra di risanamento, può essere giudicata positivamente, in considerazione della sostanziale inadeguatezza della proposta di manovra contenuta nella « finanziaria » 1986. Preannuncia il proprio voto favorevole, in particolare sul dispositivo dell'ordine del giorno in esame che apre una prospettiva reale di confronto su questo tema.

Il senatore Pistolese, nel motivare la netta e totale opposizione del Gruppo del MSI-DN alla prospettiva della introduzione di una imposta patrimoniale, preannuncia, fin da ora, che ove un siffatto strumento venisse proposto al Parlamento la propria parte politica adotterà tutte le forme possibili di lotta per contrastare una prospettiva che essa giudica gravemente iniqua, soprattutto per i proprietari di case, e comunque profondamente squilibrante in un sistema fiscale già estremamente gravoso e ingiusto.

Il senatore Massimo Riva preannuncia il proprio voto favorevole sull'ordine del giorno ed in particolare sul suo dispositivo.

Proprio al fine di sdrammatizzare il significato che erroneamente viene attribuito alla prospettiva della introduzione di una imposta patrimoniale, suggerisce che nel dispositivo si chiariscano i seguenti punti: che l'imposta dovrà essere patrimoniale, ordinaria e generalizzata; che l'aliquota, oltre che modesta, andrà stabilita in misura proporzionale e che l'accertamento deve avvenire in base a criteri oggettivi e predeterminati.

In questa prospettiva — egli dice — una imposta di tale natura varrebbe a razionalizzare il nostro sistema fiscale e ad introdurre una importante funzione pedagogica fra Stato e contribuente. Avviandosi alla conclusione, il senatore Riva chiarisce che l'obiettivo da cogliere è quello di riequilibrare il sistema tributario per pervenire ad una migliore redistribuzione delle risorse, al di fuori di ogni intento punitivo o confiscatorio di quote rilevanti di ricchezze.

Il senatore Vittorino Colombo (L.) fa osservare che il fatto stesso che si discuta di una imposta patrimoniale significa che la situazione economica del Paese è grave, e dichiara il proprio stupore per il fatto che, tra le varie alternative possibili per ridurre il disavanzo pubblico, non sia stata mai scelta quella dell'incremento e dello sviluppo dell'economia.

Per quanto concerne in particolare la cosiddetta imposta patrimoniale, della quale va studiato il nesso con lo sviluppo del Paese, dopo aver osservato come essa possa avere un senso solo se concepita come cespite straordinario, si dichiara dell'avviso secondo cui il Paese non è pervenuto a quel grado di

maturità da far ritenere praticabile l'ipotesi; il profilo sul quale si potrebbe agire proficuamente è quello di razionalizzare e migliorare il funzionamento della struttura amministrativa finanziaria, e, soprattutto, meglio utilizzare gli strumenti fiscali ordinari già in vigore.

Il senatore Schietroma fa rilevare come il disegno di legge finanziaria, per sua natura strumento di politica economica di breve periodo, non possa costituire la sede per innovare profondamente l'ordinamento finanziario del Paese, un'operazione che, per le modalità proposte dall'ordine del giorno, appare, oltretutto, immatura sul piano tecnico, per la sola considerazione che i beni che dovrebbero essere sottoposti alla nuova imposta sono già base imponibile in relazione ad una serie di tributi già in essere.

Il senatore Castiglione, nel dichiarare che il Partito socialista non è contrario in via di principio ad imposte di carattere patrimoniale, fa rilevare tuttavia come, tenuto conto sia della complessità della manovra in atto, sia degli obiettivi che si intendono perseguire, sia dell'ampiezza delle proposte operative suggerite per affrontare i problemi, non appaia opportuno pervenire ad una definizione in tempi stretti circa la praticabilità o meno dell'introduzione di una imposta patrimoniale: una ipotesi (egli spiega) su cui occorre riflettere con distensione, al contrario di quello che fa l'ordine del giorno come formulato, che stabilisce temi e tempi precisi per affrontare il nodo in questione.

Conclude quindi suggerendo un rinvio del voto sull'ordine del giorno, se esso è inteso seriamente a proporre una riflessione su questioni di così grande portata.

Il senatore Calice, nel rilevare la profonda contraddizione esistente tra una disponibilità, dichiarata in linea di principio, a discutere della « patrimoniale » e un invito a non dare poi corso concreto a declaratorie di tale tipo, si sofferma anzitutto sull'ultima parte dell'ordine del giorno, e chiede al Ministro delle finanze un impegno a che si riesca a dare conto, una volta per tutte, dell'ampiezza dei fenomeni relativi all'elusione e all'erosione fiscale, con relativa appostazione in bilancio.

Egli chiarisce che il Partito comunista è contrario ad ipotesi di imposta patrimoniale straordinaria, mentre, per quanto concerne la versione ordinaria di tale imposizione, fa presente che le relative proposte si inquadrano nel discorso più ampio di quella profonda ristrutturazione del carico fiscale del Paese che va gestita riflettendo su alcune linee di fondo, che riguardano da un lato l'esigenza di una effettiva equiparazione della pressione fiscale a parità di reddito, e, dall'altro, la necessità di tener conto del fenomeno, peraltro in espansione, della patrimonializzazione delle ricchezze del Paese. Lo schema di intervento caldeggiato dal Partito comunista potrebbe anche risolversi in una diminuzione del carico complessivo sulla proprietà, mentre occorre, comunque, definire tempi e strumenti per pervenire all'aggresione del problema di fondo della revisione della struttura tributaria italiana.

Il senatore Rastrelli, nel far osservare come, per motivi tecnici, la eventuale introduzione di una imposta basata sul patrimonio significherebbe un ribaltamento del principio base dell'attuale sistema tributario, incentrata sul concetto del reddito (che non può coesistere con quello del patrimonio), afferma che i tempi non sono maturi per una operazione di tale profondità. Interpreta quindi la proposta contenuta nell'ordine del giorno alla stregua di un messaggio politico volto a confermare talune posizioni ideologiche tipiche della sinistra, e a creare difficoltà all'interno della maggioranza: obiettivo lodevole, egli osserva, in quanto è stata la stessa maggioranza ad avere acuito i problemi tributari del Paese esentando progressivamente sul piano fiscale la ricchezza e quindi ponendo le premesse per una maggiore difficoltà per operazioni complessive di intervento.

Conclusivamente il senatore Rastrelli ribadisce la contrarietà del Gruppo MSI-DN all'ordine del giorno presentato, motivandola anche con ragioni di carattere tecnico.

Si pronunciano quindi i relatori e il rappresentante del Governo.

Il relatore Carollo fa osservare la completa estraneità dell'ordine del giorno rispetto alla materia trattata dai disegni di legge in esame, in quanto non è pensabile

approvare una riforma dell'ordinamento finanziario del Paese discutendo dei documenti di bilancio; a suo avviso la sede più opportuna è quella di una eventuale riforma profonda di tutte le strutture e dei meccanismi. Pertanto, nel condividere la posizione del senatore Castiglione, fa rilevare che negli ultimi tempi sono stati compiuti notevoli passi in avanti sulla strada di un aggiornamento del catasto ed invita i presentatori a ritirare l'ordine del giorno.

Il presidente relatore Ferrari-Aggradi, dopo aver ricordato l'ingiustizia delle accuse rivolte alla propria relazione per la presunta mancanza di accenni ai temi relativi al Mezzogiorno e al dibattito sulla politica economica del Governo tenutosi nel settembre scorso presso il Senato, si sofferma sui problemi relativi alla cosiddetta «patrimoniale», che è argomento sul quale occorre approfondire il dibattito per riflettere sulle esigenze di una maggiore razionalità ed equità di tutto il sistema tributario del Paese, che costituisce tuttavia un complesso di questioni che non può trovare compiuta trattazione all'interno della « finanziaria ».

Ha la parola quindi il ministro Visentini.

Quanto anzitutto alla richiesta di dati in materia di elusione ed erosione fiscale, ribadisce la impossibilità al momento di pervenire a quantificazioni significative facendo presente come il verificarsi di tali fenomeni negativi non possa non essere ricondotto anche all'attività legislativa che il Parlamento ha posto in essere negli ultimi anni.

Per quanto riguarda il problema delle esenzioni, invece, egli informa che, pur riguardando esso in larga parte i titoli pubblici, anche al netto della parte già tassata quando detenuta da persone giuridiche, è possibile pervenire a qualche elaborazione significativa. Dissente comunque in maniera netta dall'accusa mossa dal senatore Donat-Cattin, secondo cui il noto provvedimento cosiddetto « Visentini » avrebbe finito con il reintrodurre, nel rapporto tra Amministrazione finanziaria e contribuente, elementi di corruzione, in via di riduzione invece nel corso degli ultimi anni: a suo avviso, anzi, occorrerebbe fare un uso più proficuo dello strumento dell'accertamento induttivo e, sotto tale aspetto, una imposta

patrimoniale, in quanto indirettamente indicativa di reddito, potrebbe dare un aiuto.

Quanto poi ai problemi del catasto, illustra i passi in avanti che si stanno compiendo per arrivare a qualche risultato significativo, fermo rimanendo che il principio accolto è quello di lasciare al contribuente l'onere della dichiarazione, con facoltà di accertamento da parte degli uffici.

Quanto poi al tema specifico dell'imposta patrimoniale, invita a riflettere sul fatto che il presupposto di una imposta di tal tipo a carattere straordinario è il pareggio complessivo del bilancio dello Stato, in mancanza del quale, dopo che l'eventuale imposta straordinaria abbia esaurito i propri effetti, inevitabilmente si ricrea una situazione di sbilancio. Se poi l'imposta dovesse avere carattere di ordinarietà ed essere concepita per differenziare i redditi « fondati » da quelli « non fondati », fa presente che l'ILOR serve già a tale scopo e che, quindi, nell'attuale sistema tributario italiano, a parità di reddito viene corrisposta la medesima imposta. Un altro elemento da tenere presente è che, se poi l'accertamento del valore del patrimonio avviene attraverso la valutazione del relativo reddito, è più economico colpire quest'ultimo direttamente, come provvede ad effettuare la stessa ILOR.

Se poi lo scopo della imposta patrimoniale fosse quello di superare le difficoltà che si incontrano nell'accertamento del reddito, il ministro Visentini fa presente che analoghe difficoltà sono riscontrabili per quanto riguarda il patrimonio, anche se non condivide le affermazioni del senatore Rastrelli secondo cui sarebbe impossibile una coesistenza tra assetti tributari basati sui concetti di reddito e assetti basati sul patrimonio, pur rimanendo tuttavia centrale il riferimento al concetto di reddito.

Rivolto poi soprattutto a quanti sostengono che una imposta patrimoniale ordinaria ad aliquota bassa e a larga base imponibile potrebbe fornire un gettito suppletivo aggirantesi intorno ai 14.000 miliardi circa, fa notare che il solo gettito dell'imposta sosti-

tutiva si ragguaglia alle stesse cifre, e quindi passa a riepilogare i dati relativi all'andamento in corso d'anno dei principali cespiti e, in merito alle polemiche circa un uso più intenso dello strumento della imposizione indiretta, fa presente sia che tale strumento è stato già utilizzato a sufficienza sia che esiste il limite non irrilevante dei riflessi sulla struttura delle indicizzazioni.

Concludendo, nel ricordare che le previsioni circa le entrate erariali per il 1986 sono tali da confermare un incremento in termini reali, per tutte le argomentazioni svolte dichiara di non poter accogliere l'ordine del giorno illustrato dai senatori Pollastrelli ed altri.

Insisendo per la sua votazione il senatore Calice, l'ordine del giorno 0/1504/9/5 viene posto ai voti ed è respinto.

Il presidente Ferrari-Aggradi avverte che, a questo punto, è esaurita la trattazione degli ordini del giorno sulle linee generali dei disegni di legge in titolo ivi comprendendo la tabella 1).

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Ferrari-Aggradi fa presente che, al fine di consentire una adeguata riflessione sulle modifiche da apportare ai documenti di bilancio, è utile sconvocare la seduta già prevista per le ore 16,30 di oggi. I lavori continueranno lunedì 18, alle ore 17, e saranno preceduti da una riunione dell'Ufficio di Presidenza, che si riunirà alle ore 16,30. Fa poi presente che, a seguito delle modifiche al disegno di legge sull'assestamento del bilancio dello Stato per il 1985, introdotte dalla Camera dei deputati, nella prossima settimana la Commissione dovrà esaminare anche tale provvedimento (1411-B).

SCONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il presidente Ferrari-Aggradi avverte che la seduta, già prevista per il pomeriggio di oggi, alle ore 16,30 non avrà più luogo.

La seduta termina alle ore 14,45.