

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

ESAME DEI DOCUMENTI ECONOMICO-FINANZIARI

RESOCONTO STENOGRAFICO

(FASCICOLO N. 3)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996) (2156)

Parere al Presidente del Senato, ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento

IN SEDE CONSULTIVA

INDICE**MARTEDÌ 3 OTTOBRE 1995**

(2156) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)

(Parere al Presidente del Senato, ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento: rinvio dell'esame)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione* Pag. 3

MERCOLEDÌ 4 OTTOBRE 1995

(2156) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)

(Parere al Presidente del Senato, ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento: favorevole con osservazioni)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione* . . . Pag. 4, 6,
8 e *passim*

CAPONI (*Rif. Com. Progr.*) 7
CAVAZZUTI (*Progr. Feder.*) 6
CHERCHI (*Progr. Feder.*) 8
GIARDA, *sottosegretario di Stato per il tesoro* . . . 6, 8
PODESTÀ (*LIF*) 8
TAMPONI (*CDU*) 7

MARTEDÌ 3 OTTOBRE 1995

Presidenza del presidente BOROLI

I lavori hanno inizio alle ore 18.

(2156) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)

(Parere al Presidente del Senato ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento: rinvio dell'esame)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. L'ordine del giorno reca, per il parere al Presidente del Senato ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento, l'esame del disegno di legge: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)».

Onorevoli colleghi, poichè al momento non è stato trasmesso dal Governo il testo definitivo del disegno di legge n. 2157, collegato alla legge finanziaria per il 1996, non è possibile procedere all'espressione del parere al Presidente del Senato, a norma del Regolamento, in quanto la valutazione della copertura del disegno di legge finanziaria presuppone la conoscenza delle disposizioni contenute nel disegno di legge collegato.

Pertanto, propongo di rinviare l'esame ad una successiva seduta, che avrà luogo domani, alle ore 9. Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

I lavori terminano alle ore 18,50.

MERCOLEDÌ 4 OTTOBRE 1995

Presidenza del presidente BOROLI

I lavori hanno inizio alle ore 9,20.

(2156) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)

(Parere al Presidente del Senato, ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento: favorevole con osservazioni)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. L'ordine del giorno reca, per il parere al Presidente del Senato ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4, del Regolamento, l'esame del disegno di legge: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996)».

Ricordo che in questa sede siamo chiamati ad esprimere al Presidente del Senato l'avviso della Commissione sui seguenti aspetti: se il disegno di legge finanziaria rechi disposizioni estranee al suo oggetto come definito dalla legislazione vigente, ovvero volte a modificare norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato (articolo 26, comma 3, del Regolamento); e se il disegno di legge finanziaria rechi disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente per la stessa legge finanziaria (comma 4 dello stesso articolo).

In ordine al profilo dell'ambito contenutistico del disegno di legge finanziaria, si esprime l'avviso che il testo presentato dal Governo sia conforme al modello normativo disciplinato nell'articolo 11 della legge n. 468, del 1978; al riguardo si sottolinea come tale contenuto abbia ormai assunto un livello di sostanziale stabilizzazione.

Per quanto riguarda lo schema di copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5, della stessa legge n. 468) esso risulta contabilmente conforme alle disposizioni vigenti in materia, a condizione che tutti gli effetti del provvedimento collegato (atto Senato n. 2157) siano preventivamente immessi negli equilibri di bilancio e che si considerino acquisibili a tali equilibri, sulla base dell'articolo 55 del «collegato», anche le ulteriori risorse fiscali evocate dal richiamato articolo. Appare in linea con la prassi, e coerente con le modalità di costruzione del progetto di bilancio a legislazione vigente, il fatto che il Governo non abbia utilizzato l'evoluzione del risparmio pubblico a legislazione vigente (che mostra un miglioramento, rispetto all'assestamento 1995, solo nel terzo anno) all'interno dello schema di copertura.

Peraltro, nell'ottica di una più salda difesa degli effetti di bilancio della manovra, sarebbe più opportuno (anche tenendo conto dell'impostazione adottata dalla Commissione bilancio del Senato in relazione alla decisione di bilancio per il 1994), in ordine alle entrate indicate all'articolo 55 del provvedimento collegato, utilizzare lo schema del «fondo negativo», bloccando una quota del fondo di parte corrente o - per la parte non necessaria a fini di copertura degli oneri correnti, ma comunque richiesta per il rispetto dei limiti ai saldi - bloccando una quota del fondo di conto capitale.

Peraltro conviene rilevare che i risparmi di spesa e gli aumenti di entrata attribuiti al provvedimento collegato forniscono validi mezzi di copertura degli oneri correnti introdotti con il disegno di legge finanziaria solo in quanto essi derivino, in modo dimostrabile, da modifiche normative, e non da nuovi indirizzi amministrativi già possibili sulla base della legislazione vigente.

Per quanto riguarda il rispetto delle regole di adeguamento delle entrate e delle spese, su base triennale, quali determinate nella risoluzione con cui il Senato della Repubblica ha concluso la discussione sul Documento di programmazione economico-finanziaria per il 1996-1998, il vincolo del saldo netto da finanziare è rispettato nel primo e nel terzo anno del bilancio pluriennale, a condizione che gli effetti del provvedimento collegato (e le ulteriori misure di entrata preannunziate nell'articolo 55 del medesimo provvedimento collegato) siano preventivamente immessi negli equilibri di bilancio. Tuttavia il saldo del secondo anno non è coerente con le indicazioni della risoluzione approvata dal Senato il 27 giugno 1995; infatti tale risoluzione fissava un limite massimo di 148.000 miliardi per il 1996 e stabiliva che negli anni successivi il saldo non avrebbe dovuto superare tale valore; a tali indicazioni va raffrontato l'andamento dei saldi risultanti dai commi 1 e 2 del disegno di legge finanziaria che passa dai 147.900 miliardi del 1996 a 158.300 miliardi nel 1997, per scendere a 146.500 miliardi nel 1998.

Si configura così una situazione simile a quella verificatasi nella precedente sessione di bilancio. In proposito è opportuno ricordare che la Commissione bilancio della Camera, nell'esaminare il disegno di legge finanziaria per il 1995, sottolineò che l'aumento del saldo netto da finanziare tra il primo anno del bilancio pluriennale e gli anni successivi non costituiva una violazione sostanziale dei vincoli stabiliti dal comma 6, articolo 11, della legge n. 468: infatti, sostenne la Commissione bilancio della Camera, la risoluzione aveva rinviato al disegno di legge finanziaria la fissazione dei limiti dei saldi per il secondo e terzo anno. Anche la Commissione bilancio del Senato, nel parere reso al Presidente del Senato, ai sensi dell'articolo 126, comma 4, del Regolamento, prese atto che i valori del limite del saldo netto da finanziare per il 1996 ed il 1997, risultavano superiori al limite riferito al 1995 «pur rappresentando una tappa di avvicinamento agli analoghi valori fissati con il bilancio programmatico»; comunque, i valori dei saldi indicati nel disegno di legge finanziaria venivano assunti «come limite da non peggiorare, per ciascuno degli anni compresi nel triennio, nel corso della sessione di bilancio presso questo ramo del Parlamento».

Tale orientamento può essere confermato anche con riferimento al disegno di legge finanziaria in esame.

Gli effetti complessivi associabili al provvedimento collegato sono riassunti, in termini di riduzione di spesa e di maggiore entrata netta, nel prospetto allegato alla Nota tecnica che accompagna il testo. I predetti effetti sono considerati sia dal punto di vista del fabbisogno del settore statale sia con riferimento alla competenza del bilancio statale. Vengono indicati, ma non quantificati, ulteriori effetti rilevabili soltanto a consuntivo.

In sostanza, il provvedimento collegato fornisce risorse utilizzate direttamente nello schema di copertura della legge finanziaria (oneri correnti) nonché ai fini del rispetto del vincolo triennale costituito dal saldo netto da finanziare di competenza (bilancio statale); fornisce altresì effetti che rilevano nell'ottica del raggiungimento dei valori di fabbisogno del settore statale assunti come obiettivo della manovra per il 1996.

L'insieme di tali effetti, sia pure rilevabile sotto tre diversi profili (miglioramento del risparmio pubblico; saldo netto; fabbisogno del settore statale) costituisce il contributo che il «collegato» fornisce al raggiungimento degli obiettivi della manovra, così come indicati nella risoluzione parlamentare adottata al termine della discussione sul Documento di programmazione economico-finanziaria 1996-1998.

Pertanto, secondo le determinazioni contenute nella risoluzione, la discussione parlamentare dovrebbe garantire il non peggioramento dei valori di correzione associati al collegato sia in termini di competenza del bilancio dello Stato, sia in termini di fabbisogno del settore statale.

Tale non peggioramento implica che le proposte emendative assumano una configurazione neutra in termini di effetti sulle correzioni, associabili alle singole norme del provvedimento collegato, sulla base delle indicazioni contenute nei documenti governativi.

Ciò anche nella considerazione della scelta procedurale, già operata nel corso delle precedenti sessioni di bilancio, di estendere il regime di ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge finanziaria anche ai provvedimenti considerati «collegati».

Propongo, pertanto, di esprimere un parere favorevole corredato dalle osservazioni appena svolte.

GIARDA, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Mi associo alle considerazioni svolte dal Presidente ed esprimo parere favorevole sulla copertura del disegno di legge finanziaria per il 1996 e sulla congruità del suo oggetto.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Dichiaro aperta la discussione.

CAVAZZUTI. Signor Presidente, concordo con il parere favorevole che lei ha espresso relativamente alla copertura del disegno di legge finanziaria. Colgo però l'occasione, visto che è la prima seduta che teniamo in materia, per rilevare che all'interno del provvedimento collegato (e mi sembra che ciò emerga da una semplice occhiata al provvedimento stesso) vi è una sovrabbondanza di norme che nulla hanno a che fare con la manovra di finanza pubblica. Penso pertanto che una delle

prime attività che dobbiamo svolgere è lo stralcio di molte disposizioni contenute nel collegato.

L'articolo 1, ad esempio, reca una serie di deleghe al Governo per fare cose stravaganti; di esse, pur non volendo anticipare il comportamento da tenere, credo che sarà pressochè inevitabile lo stralcio. Il presidente Dini ieri, rivolgendosi al Parlamento, ha detto che non accetterà da parte dei Gruppi politici alcuna mozione che vada oltre il periodo per il quale ragionevolmente egli ritiene di governare. Ora, qui ci sono delle deleghe che prevedono un'attività legislativa da svolgersi entro sei, otto, dodici mesi. Onestamente, in questa parte, siamo giunti al ridicolo.

Ritengo quindi che sia necessario innanzi tutto «pulire» tutto ciò che le amministrazioni hanno infilato nel collegato, secondo il noto appiccio ferroviario – diciamo così – per cui, quando passa un provvedimento, bisogna approfittarne per introdurre tutto quello che c'è nei cassetti.

Chiedo al Sottosegretario se può riferire al Presidente del Consiglio la nostra sorpresa per tutto ciò che abbiamo trovato nel collegato e di cui non esisteva traccia nè nelle comunicazioni del Presidente nè nelle informazioni che i Ministri hanno dato in preparazione del collegato stesso.

TAMPONI. Volevo chiedere al rappresentante del Governo come interpreta, anche alla luce di quanto ha riferito ieri il presidente Dini sulle prospettive del concordato, quindi dell'introito di circa 5.000 miliardi che dovrebbero venire dalla lotta all'evasione fiscale, tale posta, che a me sembra piuttosto aleatoria.

Del resto il presidente Dini ha detto che probabilmente ci sarà a fine anno una manovra correttiva, qualora le previsioni non dovessero trovare riscontro. Questi 5.000 miliardi, quindi, di fatto sono aleatori ed intervengono nella manovra in una maniera che dovremmo precisare.

CAPONI. Signor Presidente, colleghi, io invece sono contrario alla proposta del Presidente di esprimere un parere favorevole e chiedo che questa mia dichiarazione venga messa agli atti.

Ritengo che la copertura del provvedimento governativo sia affidata ad entrate in larga misura aleatorie e del tutto presuntive. Tra queste, inserisco il concordato di massa, il cui gettito è quantificato, a mio giudizio arbitrariamente, in 4.000 miliardi. Il gettito derivante dalla lotta all'elusione e all'evasione fiscale, come rilevava il collega Tamponi, è una lotteria nel vero e proprio senso della parola ed è individuato in maniera assolutamente discutibile. Lo stesso può dirsi in riferimento a quella che potremmo già definire la «manovrina» dell'autunno inoltrato – inizio inverno, anch'essa predisposta secondo una voce di introito presuntiva, senza una minima individuazione delle fonti attraverso cui questo introito dovrebbe essere realizzato.

Per tali motivi sono contrario ad esprimere un parere favorevole sulla copertura del provvedimento e chiedo che il mio dissenso venga messo agli atti.

PODESTÀ. Innanzitutto intendo fare una considerazione di carattere generale sulla manovra finanziaria, che mi sembra abbastanza debole rispetto alle aspettative di una parte almeno dei cittadini italiani, quelli che puntano direttamente ad entrare in Europa. Una riduzione del rapporto debito - PIL sul 115 per cento nell'arco del piano non mi soddisfa affatto.

Ho sentito ieri per la prima volta dal Presidente del Consiglio che è previsto uno stanziamento di 3.000 miliardi per la grande viabilità. Per me questo è un fatto nuovo. Non ho ancora letto il documento che ho appena ricevuto, ma vorrei sapere se c'è un indirizzo preciso al riguardo.

CHERCHI. Tra i punti per i quali è necessaria una riflessione sull'opportunità di uno stralcio mi pare rilevante l'articolo 30, che concede determinati benefici fiscali alle banche. Si tratta di norma incoerente, anzi diciamo pure contraria, con la risoluzione che abbiamo approvato in occasione dell'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria, poichè è norma sostanziale che determina un impatto negativo sui saldi.

Alla luce proprio della formulazione letterale che abbiamo proposto ed approvato nella risoluzione sul DPEF, mi pare che, nel caso dell'articolo 30, il conflitto sia netto perchè c'è un impatto negativo sul disavanzo.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Poichè nessun altro chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione.

GIARDA, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Onorevoli senatori, non posso che ribadire quanto ho detto poc'anzi: il Governo si riconosce pienamente nella proposta del presidente Boroli. Desidero soltanto fornire al senatore Tamponi una breve risposta di natura interpretativa circa la questione concordato per adesione-manovra di fine anno, che potrebbe dar luogo a taluni equivoci. Vi è una postazione di 5.000 miliardi per provvedimenti che devono essere assunti, ma essa è del tutto indipendente dalle questioni che si riferiscono al concordato di massa.

Circa le dichiarazioni in Aula del Presidente del Consiglio, egli ha affermato che se il gettito previsto per il mese di dicembre sulla base del concordato per adesione venisse meno, se avesse esiti inferiori rispetto a quelli previsti, ciò potrebbe avere qualche ripercussione sull'evoluzione delle entrate tributarie per il 1996. Ebbene, se dette ripercussioni dovessero manifestarsi, l'importo di 5.000 miliardi potrebbe essere rivisto in sede di Assemblea.

Non ho ulteriori commenti da fare; circa la questione degli stralci immagino si tratti di aspetti che dovranno essere visti. Desidero infine informare il senatore Cavazzuti che l'articolo 1 in origine era assai più lungo e che la presente è quindi una versione abbreviata; ciò per dire che si hanno manifestazioni di buona volontà non solo in quest'Aula ma anche altrove.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Metto ai voti la proposta di esprimere al Presidente del Senato un parere favorevole, con osservazioni, sul disegno di legge n.2156.

È approvata.

I lavori terminano alle ore 9,45.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DoTT.SSA GLORIA ABAGNALE