

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

**SUPPLEMENTO**

## GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

---

### 640° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 13 FEBBRAIO 1991

---

#### INDICE

##### **Commissioni permanenti**

6<sup>a</sup> - Finanze e tesoro ..... *Pag.* 3



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

MERCLEDÌ 13 FEBBRAIO 1991

**321<sup>a</sup> Seduta (pomeridiana)***Presidenza del Presidente*

BERLANDA

*indi del Vice Presidente*

BRINA

*Intervengono i sottosegretari di Stato per l'interno Fausti e per il tesoro Rubbi.*

*La seduta inizia alle ore 15,40.*

**IN SEDE DELIBERANTE**

**Deputati Serrentino ed altri: Interpretazione autentica del terzo comma dell'articolo 34 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, per i residenti a Campione d'Italia (2614), approvato dalla Camera dei deputati**  
(Discussione e rinvio)

Il relatore CAPPELLI riferisce sul provvedimento, che, nel fornire interpretazione autentica di alcune norme fiscali vigenti, riconosce, ai fini tributari e previdenziali, il carattere di sussidio assistenziale (e non di reddito) alle integrazioni per differenza di cambio corrisposte sulle prestazioni previdenziali ai cittadini pensionati residenti a Campione d'Italia. Si tratta, pertanto, di porre termine al contenzioso esistente tra fisco e tale categoria di cittadini, dando (anche al fine di ripristinare l'elargizione delle pensioni sociali), una interpretazione univoca ai contenuti del comma 3 dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 601 del 1973, che al momento della sua emanazione non poteva prevedere la qualificazione del sussidio di integrazione per differenza di cambio, praticata dal Comune di Campione d'Italia a seguito del decreto-legge n. 216 del 1978.

Il relatore sottolinea come, nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, il provvedimento abbia subito delle modifiche sostanziali, tendenti a circoscrivere l'intervento normativo (che inizialmente poteva apparire estendibile ad altre categorie di soggetti) alle integrazioni relative alle prestazioni previdenziali dei pensionati del citato comune.

In conclusione, per le evidenti ragioni sociali e per la limitatezza degli obiettivi perseguiti, si esprime favorevolmente sul provvedimento.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

**Modifiche all'ordinamento del Ministero del tesoro (1771)**

(Seguito della discussione e rinvio)

Si riprende l'esame, sospeso nella seduta del 7 febbraio.

Il presidente BERLANDA avverte che si passerà all'illustrazione degli emendamenti presentati al testo del provvedimento.

Il sottosegretario RUBBI illustra anzitutto l'emendamento 1.1, volto a modificare la lettera d) del comma 1 dell'articolo 1, nel senso di escludere la vigilanza sulla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) dalle funzioni da attribuire alla Direzione generale del tesoro. La proposta originaria, in verità, si prefiggeva esclusivamente di conservare, richiamandoli espressamente, i poteri di alta vigilanza spettanti al Ministro del tesoro sulla CONSOB, una volta che la legge n. 281 del 1984 aveva innovato radicalmente nella materia, accentuando l'autonomia della Commissione stessa. Tuttavia, i possibili dubbi interpretativi sollevati nel corso del dibattito hanno reso necessaria la persentazione di tale emendamento, che conferma in pratica il quadro sistematico delle norme concernenti la CONSOB.

Il secondo emendamento governativo (1.2), volto a sostituire il comma 2 dell'articolo 1, stabilisce le modalità con cui devono essere ripartite, tra cinque servizi, le funzioni indicate al comma 1 del medesimo articolo e quelle con cui si provvede a modificare, integrare o aggiornare le attribuzioni dei singoli servizi. In realtà, il Sottosegretario rileva che il comma 2 dell'articolo 1 già prevedeva la facoltà del Ministro del tesoro di ripartire con propri decreti, le funzioni della Direzione generale del Tesoro tra i cinque servizi; nondimeno, sulla scorta dell'analisi svolta dallo stesso relatore, si è ritenuto che la strada della delegificazione possa essere seguita anche per riordinare le forme verticali, o funzionali, di coordinamento di fatto, già attuate in via di prassi, eliminando ogni incertezza e salvaguardando le potestà di delega del direttore generale. Allo stesso modo si è ritenuto di attribuire ad un regolamento ministeriale il riordinamento numerico delle divisioni e la riarticolazione funzionale ed operativa delle competenze.

L'oratore ricorda poi come la mancata indicazione nel testo originario del disegno di legge dei livelli di funzione spettanti al direttore generale del tesoro ed ai dirigenti generali dei cinque servizi derivasse dalla necessità di attendere la conclusione dell'esame del disegno di legge di riforma della dirigenza; tuttavia, non essendo ancora intervenuta tale approvazione e apparendo indifferibile la soluzione di tale questione, occorre precisare con appositi emendamenti che ai suddetti dirigenti generali dei cinque servizi è attribuito il livello di funzione «C» (emendamento 1.3, sostitutivo del comma 3 dell'articolo 1) e che al direttore generale del tesoro, che si pone con funzioni

sovraordinate quale cardine dell'intera struttura, è attribuito il livello di funzione «B» (emendamento 2.1, aggiuntivo di un ulteriore comma dopo il comma 1 dell'articolo 2). Conseguentemente ai due emendamenti testè presentati, è stata appositamente riformulata la tabella allegata al disegno di legge (emendamento Tab. 1).

Infine, il Sottosegretario illustra l'emendamento 4.1, sostitutivo del comma 1 dell'articolo 4, riguardante l'aggiornamento della clausola di copertura finanziaria in relazione al bilancio triennale 1991-1993, e dichiara di presentare, conseguentemente, l'adeguamento della relazione tecnica del provvedimento.

Il relatore CAPPELLI fa propri e illustra due emendamenti, presentati dal senatore Favilla, tendenti entrambi ad escludere la soppressione della Direzione generale del contenzioso: il primo (1.4), sopprime infatti le parole «contenzioso valutario» alla lettera e), comma 1, dell'articolo 1 ed il secondo (1.5), sostituisce il comma 4 dell'articolo 1 stesso. Tali emendamenti si rendono necessari a seguito delle nuove competenze che verrebbero attribuite alla Direzione generale del contenzioso (che il provvedimento intende sopprimere) da due recenti provvedimenti legislativi: quello sul «riciclaggio del denaro sporco» e quello sul «monitoraggio». Si rimette, tuttavia, alle valutazioni del Governo circa l'opportunità di mantenere o meno in vita tale Direzione generale.

Il senatore CAVAZZUTI ritiene improprio il richiamo al provvedimento sul «riciclaggio», in quanto esso assegna competenze alle aziende di credito e non anche alla Direzione generale del contenzioso valutario, la quale rimane in vita in virtù di compiti assegnati da vecchie normative. Si dichiara, pertanto, contrario agli emendamenti del senatore Favilla illustrati dal relatore.

Il senatore BERTOLDI chiede chiarimenti al rappresentante del Governo in ordine alla istituzione di una figura di coordinamento intermedio (quella del Direttore generale) che non sembrerebbe semplificare l'attuale organigramma del Ministero che già prevede figure intermedie con funzioni delegate.

Il sottosegretario RUBBI si riserva di rendere, al più presto, il parere del Governo sugli emendamenti del senatore Favilla, anche se appaiono in contraddizione con l'obiettivo di semplificazione strutturale del Ministero. Si riserva, inoltre, di dare puntuale risposta ai chiarimenti richiesti dal senatore Bertoldi nel corso della prossima seduta.

Il presidente BERLANDA avverte che tutti gli emendamenti presentati saranno trasmessi alla 5<sup>a</sup> Commissione per il prescritto parere.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

*La seduta, sospesa alle ore 16,20 è ripresa alle ore 17,15.*

## IN SEDE REFERENTE

**Conversione in legge del decreto-legge 12 gennaio 1991, n. 6, recante disposizioni urgenti in favore degli enti locali per il 1991 (2599)**

(Seguito dell'esame e rinvio)

Si riprende l'esame, sospeso nella seduta del 7 febbraio.

Prende la parola il relatore LEONARDI, il quale dichiara che l'espressione di un parere sufficientemente motivato sugli emendamenti, in particolare su quelli che riguardano la fissazione del *plafond* di risorse disponibili presso la Cassa depositi e prestiti per la concessione di mutui agli enti locali, è condizionata dalla esigenza di ottenere dal Governo un chiarimento ed un pronunciamento di carattere generale su tale materia. Infatti, pure in presenza di indirizzi chiari espressi dal Parlamento in ordine ai criteri di utilizzazione di tale *plafond*, i comportamenti posti in essere dal Governo sembrano guidati da finalità sostanzialmente diverse e tendono a delineare indirizzi che di fatto si allontanano da quelli definiti in sede parlamentare.

Il sottosegretario RUBBI, prendendo atto delle sollecitazioni ad un chiarimento espresse dal relatore, ricorda come il Governo si trovi ad affrontare una situazione particolarmente difficile e caratterizzata da una sostanziale penuria di risorse finanziarie disponibili per l'accoglimento ed il soddisfacimento di tutte quelle richieste, pur legittime e motivate, che provengono da più parti e, nel caso specifico, da parte degli enti locali.

La gravità dello stato della finanza pubblica è sotto gli occhi di tutti. Pur in presenza di rilevanti interventi correttivi attuati negli ultimi anni, la situazione permane particolarmente critica, in un quadro economico generale che, peraltro, va progressivamente deteriorandosi. Si deve inoltre tenere conto che i ribaditi impegni comunitari impongono particolari vincoli nella gestione del bilancio pubblico. Il previsto rallentamento della crescita economica avrà effetti negativi sull'andamento delle entrate erariali; a tutto ciò si aggiunge infine il clima di incertezza connesso alle note vicende internazionali.

Da tutto questo, continua l'oratore, deriva la necessità di operare un continuo monitoraggio e controllo sulla gestione di cassa del bilancio pubblico e su quella di tesoreria, oltre che sulle grandezze riferibili alla competenza. La necessità di conseguire l'equilibrio dei flussi di tesoreria ha condotto il Governo a porre dei limiti anche alla operatività della Cassa depositi e prestiti.

Il Governo riconosce la legittimità di alcune delle richieste avanzate dagli enti locali ma si trova nella necessità di chiedere al Parlamento l'accoglimento del principio in base al quale il *plafond* deve rimanere fissato entro il limite già stabilito e che all'interno di esso devono trovare soddisfacimento tutte le richieste di mutuo provenienti dagli enti locali. Il Governo è peraltro disponibile a riconsiderare tale impostazione allorquando, trascorso il primo semestre dell'anno, saranno disponibili altri dati sui flussi finanziari di tesoreria e quelli sugli andamenti effettivi delle richieste di mutuo manifestate dagli enti

locali. È bene inoltre ricordare che sono state poste in essere opportune procedure, in sede di Cassa depositi e prestiti, per attivare dichiarazioni di disponibilità per un importo pari a 11.000 miliardi, al fine di pervenire alla effettiva concessione di mutui nei limiti del *plafond* di 8.000 miliardi. Per quanto poi concerne le preoccupazioni emerse circa l'utilizzo della quota di *plafond* destinata al finanziamento dell'edilizia scolastica, occorre rilevare che, considerato il complesso *iter* burocratico delle domande di mutuo, gli interventi in tale settore non incideranno sull'anno 1991. Infine, le possibilità di finanziamento per gli enti locali sono state accresciute, liberalizzando l'accesso ai mutui extra Cassa depositi e prestiti.

In conclusione, il sottosegretario Rubbi chiede alla Commissione di non insistere sulle proposte emendative che incidono sul limite del *plafond* disponibile presso la Cassa depositi e prestiti per la concessione di mutui agli enti locali.

Il senatore POLLINI svolge alcune considerazioni critiche sulle dichiarazioni del rappresentante del Governo. Innanzitutto, appare necessario chiarire se la Cassa depositi e prestiti debba svolgere le funzioni indicate chiaramente nella legge di riforma della Cassa stessa o se debba esplicitare soprattutto funzioni di supporto in ordine alle esigenze di tesoreria. Infatti, le giustificazioni addotte via via dal Governo, al fine di intervenire in senso restrittivo sul fronte della concessione di mutui agli enti locali, non appaiono sufficientemente fondate. Occorre ricordare che già nel 1990 sono stati posti limiti all'operatività della Cassa da parte del Governo motivandoli, sostanzialmente, con la necessità di tener conto degli andamenti decrescenti che si andavano registrando sul fronte della raccolta postale. Le stime del Governo, per quanto concerne appunto la raccolta postale, si sono rivelate errate per difetto e, se gli andamenti, come prevedibile, verranno confermati anche nel 1991, si verranno a registrare presso la Cassa depositi e prestiti disponibilità superiori rispetto a quelle stimate dal Governo. Si deve poi tener conto che è sempre esistita una notevole differenza tra l'entità degli affidamenti e la misura delle erogazioni, risultate queste ultime inferiori ai primi, e che, ai fini della gestione di tesoreria sono rilevanti gli andamenti delle erogazioni.

Il senatore Pollini, dopo aver preso atto di alcune precisazioni espresse dal sottosegretario Rubbi in ordine al venir meno di molte delle restrizioni sulla natura delle destinazioni dei finanziamenti concessi dalla Cassa depositi e prestiti, sottolinea come i vincoli posti alla operatività della Cassa stessa appaiano eccessivi e comportino sostanzialmente l'impossibilità per molti comuni, in particolare per quelli piccoli, di accedere ai mutui. Vi è consapevolezza presso tutte le forze politiche della gravità della situazione della finanza pubblica, ma le restrizioni che vengono proposte non appaiono sufficientemente motivate, e vengono oltretutto sopravvalutati i benefici che ne potrebbero derivare in relazione al contenimento del fabbisogno di cassa del settore statale.

Il senatore MANCIA ricorda come il Parlamento abbia già discusso esaurientemente le problematiche riguardanti le risorse da destinare

per la concessione dei mutui agli enti locali. Gli indirizzi definiti in sede parlamentare hanno individuato chiaramente un *plafond* compatibile con il quadro di risorse disponibili e con gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica. Tale quadro di riferimento non può aver subito modifiche sostanziali in così breve lasso di tempo ed appare quindi necessario che il Governo dia fedele attuazione agli orientamenti parlamentari, con i quali aveva inizialmente concordato, senza introdurre ulteriori vincoli che, oltre a risultare ingiustificati, appaiono troppo restrittivi e idonei a produrre un sostanziale blocco delle attività di investimento degli enti locali.

Il senatore TRIGLIA sottolinea come l'analisi in termini di tesoreria svolta dal sottosegretario Rubbi non ha messo in luce i consistenti residui, relativi a mutui non utilizzati dai comuni, che si sono registrati negli ultimi esercizi. Tale situazione dimostra che la tesoreria è controllabile senza porre ulteriori vincoli agli enti locali. Tuttavia, il messaggio che il Governo intende indirizzare ai comuni è proprio quello di attenersi ad un comportamento di maggiore responsabilità nel processo di risanamento della finanza pubblica, imponendo restrizioni nel settore degli investimenti. Per altro verso, oltre a non aver utilizzato a pieno le disponibilità finanziarie, i comuni hanno evidenziato una capacità di realizzazione delle entrate superiore a quella dello Stato, dimostrando di prender parte concretamente al predetto processo di risanamento.

In definitiva, se è necessario operare delle restrizioni finanziarie, queste non dovranno più riguardare soltanto il settore degli enti locali, ma dovranno coinvolgere la legislazione speciale, che qualche volta crea ingiustizie e discriminazioni.

Il senatore GAROFALO sottolinea come l'atteggiamento del Governo appaia inaccettabile nei confronti di un Parlamento che, nella materia della erogazione dei mutui da parte della Cassa depositi e prestiti, ha dato specifiche indicazioni. Queste ultime non possono essere ignorate se non contestualmente dichiarando che tutte le previsioni economico-finanziarie di fine anno si sono dimostrate errate, in considerazione del mutato quadro macro-economico. Tuttavia, se così fosse, andrebbero modificati tutti gli indirizzi di politica economica e non solo quelli attuati attraverso gli interventi della Cassa depositi e prestiti. Quest'ultima, attuando una sua politica autonoma, disattende le decisioni del Parlamento impedendo ai comuni di utilizzare anche i fondi disponibili.

In conclusione, esprime la propria contrarietà all'orientamento mostrato dal Governo in relazione agli emendamenti presentati dal Gruppo comunista-PDS.

Il senatore FABBRI sottolinea, anzitutto, come le difficoltà operative che si creano ai comuni attraverso una politica finanziaria restrittiva possono costituire un ulteriore motivo di frattura nel rapporto tra cittadini ed istituzioni.

Pur manifestando la propria sensibilità ai problemi del risanamento della finanza pubblica e alle nuove scelte che impone l'attuale fase di



recessione economica, l'oratore lamenta la grave riduzione dei contributi destinati ai comuni di minori dimensioni e, soprattutto, quelli montani. Tali riduzioni rischiano di rendere impossibile l'operatività di questi enti locali che, a causa della scarsa densità abitativa e del vasto territorio di competenza, sostengono in molti settori oneri superiori agli altri enti locali. In particolare, occorrerebbe risolvere almeno una delle esigenze più avvertite soprattutto nei centri montani settentrionali, che è quella di avviare un processo di metanizzazione capillare su quei territori. In tal senso, dichiara di aver presentato alcune proposte emendative, tendenti, in particolare, a consentire la concessione di mutui per i predetti scopi. In definitiva, si tratta di dare concretezza al principio della «montanità», sempre invocato, ma cui difficilmente corrispondono iniziative operative.

In conclusione, egli sottolinea come il Governo debba attentamente riflettere sulle indicazioni che gli giungono dal Parlamento, anche se auspica che il dibattito proceda in un clima di generale collaborazione e responsabilità.

Il senatore CAPPELLI sottolinea come i lavori della 6<sup>a</sup> Commissione siano stati sempre improntati a comportamenti di massima responsabilità; tuttavia, fa rilevare che, allo stato, esiste un obiettivo minimo e irrinunciabile, che consiste nell'intangibilità del *plafond* di 8.000 miliardi per finalità contenute in leggi speciali. Se non si dovesse accedere a tale impostazione, egli afferma di non poter esprimere un voto favorevole sul provvedimento nel suo complesso. In questa fase, infatti, occorre il rispetto puntuale delle regole già fissate, a suo tempo, dal Parlamento e che certamente non pregiudicano la situazione economica del Paese. Il problema è che strumenti finanziari come quello della Cassa depositi e prestiti sono andati col tempo perdendo la loro efficacia, costringendo i comuni a ricorrere al credito ordinario con grave danno per la finanza pubblica.

In conclusione, richiama il Governo ad un atteggiamento meno rigido nella valutazione degli emendamenti che garantiscono l'intangibilità del *plafond* in questione.

Il senatore BRINA sottolinea come occorra porre maggiore attenzione alla grave situazione finanziaria in essere in molti comuni, anche in realtà territoriali tradizionalmente ben amministrate. In particolare, esiste una serie di problemi specifici da risolvere immediatamente (quali quello degli investimenti, dei *tickets* degli indigenti e delle calamità atmosferiche) anche attraverso la definizione di una manovra economico-finanziaria aggiuntiva a quella disposta alla fine del 1990. Quest'ultima, infatti, ha manifestato pienamente la sua inefficacia, in rapporto ad una situazione della finanza pubblica che richiede interventi molto più decisi. Sottolinea, quindi, come alcuni degli emendamenti presentati dal Gruppo comunista-PDS, che erano indirizzati a risolvere alcuni dei problemi suaccennati, siano stati superficialmente valutati dal Governo. Propone, infine, un rinvio del seguito dell'esame del provvedimento per consentire al Governo stesso di approfondire le tematiche più urgenti e di fornire i chiarimenti richiesti.

Il senatore BERTOLDI invita il rappresentante del Governo a fornire notizie sulla situazione dei comuni in stato di dissesto finanziario e di quelli che hanno avanzato domanda in tal senso.

Il presidente BERLANDA, rilevata la ristrettezza dei tempi con i quali la Commissione è chiamata a riferire in Assemblea sul provvedimento, pur condividendo la necessità di operare i richiesti approfondimenti, propone di passare all'esame degli emendamenti per i quali non risultino sussistere particolari problemi di natura tecnica o politica.

In sede di esame dell'articolo 1 è approvato l'emendamento 1.1 del relatore Leonardi che, al comma 1, lettera d) aggiunge, in fine, un periodo con il quale si specifica che le eventuali maggiori somme incassate dallo Stato verranno comunque ripartite con le stesse modalità.

Il relatore dichiara poi di ritirare l'emendamento 1.1.a in quanto, dopo un'attenta verifica, esso risulterebbe superfluo rispetto alla normativa attualmente vigente; si riserva comunque di far menzione nella relazione per l'Assemblea del contenuto di tale emendamento.

Il relatore ed il sottosegretario FAUSTI si dichiarano poi contrari all'emendamento 1.4 dei senatori del Gruppo comunista-PDS, su cui peraltro il presidente Berlanda fa presente che è pervenuto il parere contrario della 5<sup>a</sup> Commissione.

Il senatore GAROFALO dichiara, di conseguenza, di ritirare tale emendamento.

Viene poi esaminato l'emendamento 1.0.1 dei senatori del Gruppo comunista-PDS, riguardante il finanziamento dei maggiori oneri connessi con l'attuazione del contratto 1988-1990 del personale degli enti locali.

Il relatore LEONARDI e il sottosegretario FAUSTI si dichiarano contrari a tale emendamento che, posto ai voti, è poi respinto.

In sede di esame dell'articolo 3, il relatore LEONARDI e il sottosegretario FAUSTI si dichiarano favorevoli all'emendamento 3.1 del senatore Favilla il quale, al comma 1, lettera b), tende a specificare che la ripartizione delle somme ivi previste deve essere effettuata in base ai criteri di cui all'articolo 7, comma 1, lettere b) e c) del decreto-legge n. 415 del 1989.

Tale emendamento, posto ai voti, è poi approvato.

Viene poi esaminato l'emendamento 6.0.3 del senatore Favilla, volto ad aggiungere un articolo dopo l'articolo 6, il quale intende consentire la gestione di bilancio in esercizio provvisorio ai comuni siciliani colpiti dal sisma del 13 dicembre 1990, per i quali è stato già stabilito il rinvio del termine per l'approvazione del bilancio 1991.

Favorevoli il relatore ed il sottosegretario FAUSTI, l'emendamento, posto ai voti, è poi approvato.

Il senatore TRIGLIA dichiara poi di ritirare gli emendamenti 11.0.1 e 12.0.2, rispettivamente aggiuntivi di ulteriori articoli, dopo gli articoli 11 e 12.

In sede di esame dell'articolo 13, contrari il relatore ed il sottosegretario FAUSTI, viene respinto l'emendamento 13.1 dei senatori del Gruppo comunista-PDS, concernente ulteriori finanziamenti ai comuni che abbiano dichiarato il dissesto finanziario.

Viene poi ritirato dal senatore FAVILLA l'emendamento 13.0.1, concernente ipotesi di estinzione di alcuni crediti erariali.

Il seguito dell'esame viene poi rinviato.

*VARIAZIONE DELL'ORARIO DI INIZIO DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DI DOMANI*

Il presidente BERLANDA avverte che la seduta, già convocata per domani 14 febbraio alle ore 9,30, avrà invece inizio alle ore 11.

*La seduta termina alle ore 20,20.*