

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

601° RESOCONTO

SEDUTE DI LUNEDÌ 3 DICEMBRE 1990

INDICE

Commissioni permanenti

5^a - Bilancio *Pag.* 3



CONVOCAZIONI *Pag.* 17

BILANCIO (5^a)

LUNEDÌ 3 DICEMBRE 1990

225^a Seduta*Presidenza del Vice Presidente***BOLLINI***indi del Presidente***ANDREATTA**

Intervengono il ministro del bilancio e della programmazione economica Cirino Pomicino e il sottosegretario di Stato allo stesso Dicastero Picano.

La seduta inizia alle ore 17,45.

IN SEDE REFERENTE

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1991 e bilancio pluriennale per il triennio 1991-1993 (2547), approvato dalla Camera dei deputati

- Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1991 e relative Note di variazioni (**Tabb. 1, 1-bis e 1-ter**)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1991) (2546), approvato dalla Camera dei deputati
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 29 novembre.

Riferisce sul disegno di legge di bilancio il senatore DELL'OSSO.

Osserva in primo luogo che, rispetto al progetto di bilancio a legislazione vigente, sul lato delle entrate finali, vi è un incremento di 32.966 miliardi, dei quali 25.511 miliardi sono da attribuire alle entrate tributarie; 12.601 miliardi rappresentano effetti di entrata associati al provvedimento collegato di entrata (S. 2514); sul lato delle spese finali si registra una riduzione di 8.537 miliardi, che risulta da un incremento di 11.504 miliardi delle spese correnti (al lordo degli interessi) ed una riduzione di 19.641 miliardi delle spese in conto capitale.

Complessivamente gli effetti contabili della manovra corrispondono in buona sostanza alla iniziale impostazione del Governo, fatta

eccezione per i riflessi collegati alla decisione di far slittare temporalmente l'entrata in vigore della autonomia impositiva degli enti locali, nonché ad alcuni aggiustamenti di carattere marginale.

In prima lettura, è stato deliberato l'aumento dell'accantonamento per la copertura dei trasferimenti agli enti locali, per un valore di 2.731 miliardi; inoltre sono stati previsti aumenti di spesa corrente per ulteriori circa 1.100 miliardi. La copertura di queste maggiori spese correnti, pari a circa 3.600 miliardi, è stata reperita in buona sostanza attraverso l'incremento immediato (25 per cento) delle rendite catastali ai fini delle imposte dirette ed indirette e dell'aumento delle imposte sulla benzina e sul gas metano.

Complessivamente le misure adottate, considerando sia la legge finanziaria che i provvedimenti collegati, dovrebbero consentire di conseguire per il 1991 un fabbisogno del settore statale pari a 132.000 miliardi, mantenendo così fermi gli obiettivi enunciati con il Documento di programmazione economico-finanziaria.

Risulta quindi confermata una manovra che si riflette immediatamente nei valori contabili del bilancio oltre 41.000 miliardi: 32.966 miliardi sul lato delle entrate e 8.537 miliardi su quello delle spese finali, la manovra dovrebbe consentire, per il 1991, riducendo il risparmio pubblico negativo di ben 16.262 miliardi.

In particolare l'insieme di misure in materia di rivalutazione dei beni di impresa e di emersione fiscale dei fondi in sospensione di imposta, presentano elementi di incertezza che tuttavia, a nostro avviso, non dovrebbero essere eccessivamente enfatizzati.

In questo senso anche le entrate aggiuntive collegate a più incisive misure nel campo della lotta all'evasione, misure delineate con il provvedimento collegato n. S. 2509, dovrebbero potersi realizzare, sia pure con qualche margine di incertezza.

Più complesso e diversificato si presenta il quadro previsionale se collegato all'evoluzione economica internazionale ed interna. I segni di un rallentamento dell'economia internazionale sembrano farsi più chiari e tutto ciò probabilmente avrà effetti sul bilancio pubblico, soprattutto in termini di maggior ricorso agli strumenti di sostegno dei settori in difficoltà (cassa integrazione; prepensionamento).

L'esame dei documenti di bilancio relativi al 1991 ed al triennio 1991-1993, si è arricchito di un ulteriore elemento costituito dalla presentazione del bilancio sperimentale da parte del Ministero del tesoro.

È forse opportuno ricordare che la riflessione sul bilancio sperimentale ha avuto proprio in Senato un impulso significativo: in questo senso sembra opportuno sviluppare il lavoro fin qui svolto, in particolare arricchendo le unità omogenee di elementi conoscitivi che non si limitino ai soli parametri finanziari ma comincino a tener conto delle risorse fisiche complessivamente utilizzate e dei risultati ottenuti e che si intendono ottenere.

Come è noto, attraverso l'esame dei più rilevanti scostamenti percentuali tra assestamento 1990 e progetto di bilancio 1991 (integrato con la seconda Nota di variazioni), è stato possibile organizzare in Commissione un approfondito e analitico confronto con la Ragioneria Generale dello Stato.

In questa sede sono state date risposte puntuali a molte delle questioni emerse attraverso l'esame del bilancio parallelo.

In particolare è emerso come, in un contesto di una generale lievitazione dei costi del personale, da collegarsi essenzialmente alla applicazione dei rinnovi contrattuali, esprimano ancora effetti di lievitazione della spesa i provvedimenti di reinquadramento nei profili professionali, adottati sulla base della legge del 1980 sulle nuove qualifiche funzionali.

Più in generale tutta la vicenda dei rinnovi contrattuali, di recente avviatasi a conclusione, merita una specifica riflessione sia in termini quantitativi sia soprattutto per quanto riguarda l'adeguatezza del quadro istituzionale.

Probabilmente sono gli stessi meccanismi della legge-quadro del 1983 che devono essere accuratamente riesaminati allo scopo di valutare se le forme e i modi della contrattazione disciplinati da tale legge siano ancora coerenti con le esigenze di una democrazia industriale, anche alla luce dei comportamenti che caratterizzano i nostri *partners* comunitari in questo settore.

Gli altri tre Dicasteri per i quali si segnalano variazioni positive di un certo rilievo sia sulla linea del progetto di bilancio a legislazione vigente sia su quella dei fondi di copertura sono quelli degli Interni, della Marina mercantile e dei beni culturali ed ambientali.

In particolare, per quanto riguarda la Marina mercantile ci troviamo di fronte ad uno dei settori nei quali l'intervento pubblico di sostegno ha assunto dimensioni veramente rilevanti. La spesa complessiva assomma a quasi 2.500 miliardi; la spesa in conto capitale, considerando sempre anche i fondi di copertura, assomma ad oltre 1.700 miliardi. Si tratta di risorse largamente più consistenti di quelle che si immagina di convogliare verso l'insieme delle Partecipazioni statali; in conto capitale per questo settore si immagina di stanziare risorse, inclusi i fondi di copertura per nuove leggi, pari a 530 miliardi.

La sessione di bilancio in corso ha riproposto tutta la tematica della metodologia di costruzione del progetto di bilancio a legislazione vigente. La questione ha formato oggetto di specifico approfondimento nella documentazione predisposta dal Servizio del Bilancio, alla quale pertanto si fa rinvio. In particolare comunque per quanto riguarda la costruzione dei fondi speciali a legislazione vigente dovrebbe risultare consolidata una tecnica in base alla quale il fondo speciale del progetto del bilancio a legislazione vigente deve risultare pari al fondo della precedente legge finanziaria (secondo e terzo anno) diminuito degli accantonamenti positivi utilizzati ed incrementato degli accantonamenti negativi corrispondenti a provvedimenti approvati.

Più in generale si ribadisce l'opportunità che le convenzioni relative alla materia del progetto di bilancio a legislazione vigente si stabilizzino in modo definitivo: si tratta di una questione non indifferente anche ai fini del calcolo della copertura della stessa legge finanziaria.

Complessivamente gli emendamenti al progetto di bilancio hanno comportato un aumento delle spese correnti pari a 149 miliardi circa ed ad una diminuzione delle spese in conto capitale per 9,5 miliardi; le spese finali risultano quindi incrementate per 139 miliardi circa. Va comunque rilevato che queste modifiche sono state introdotte nel

rispetto sostanziale degli obiettivi posti con il documento di programmazione economico finanziaria, in termini di saldo netto da finanziare per il 1991.

Questa seconda lettura sembra dover ruotare essenzialmente intorno a due tematiche: un incremento dei fondi da destinare alla ricostruzione delle zone terremotate dell'Irpinia e della Basilicata; un possibile incremento dei fondi da destinare all'emergenza giustizia.

Si tratta di due questioni di grande rilievo che vanno affrontate con sensibilità politica e spirito costruttivo.

Le soluzioni possono certamente essere trovate: tuttavia proprio le incertezze che caratterizzano il quadro economico internazionale e le persistenti difficoltà che segnano la finanza pubblica italiana devono convincere tutte le forze politiche che ogni soluzione può essere utilmente trovata solo nel rigoroso rispetto dei vincoli e dei criteri che hanno caratterizzato l'impostazione della manovra di bilancio 1991-1993.

Come di recente ci è stato ricordato anche dal Fondo Monetario il nodo della finanza pubblica rimane la questione cruciale del sistema economico italiano: l'integrazione finanziaria e monetaria dei mercati europei deve realizzarsi inderogabilmente in un quadro interno di equilibrio e di controllo strutturale dei conti pubblici.

Passando ad esaminare la Tabella 1, relativa all'entrata il senatore DELL'OSSO prosegue affermando che lo stato di previsione dell'entrata prevede un volume di risorse per il 1991, sulla base della Nota preliminare allo stato di previsione, pari a 693.694 miliardi, di cui 362.600 per le entrate tributarie, 65.670 per le entrate extratributarie, 637 miliardi per alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e 264.787 miliardi per accensione prestiti, il che significa un aumento di 22.754 miliardi rispetto alle previsioni assestate, dovuti a incrementi delle entrate tributarie e dell'accensione prestiti e considerate le diminuzioni delle entrate extratributarie.

Per quanto riguarda la cassa, la previsione iniziale per il 1991 è pari a un coefficiente di realizzazione per le entrate tributarie pari all'84,7 per cento, di cui 84,1 per le imposte dirette e 85,6 per quelle indirette. Per gli incassi non tributari i coefficienti di realizzazione dipendono essenzialmente dagli introiti per finanziare il Fondo sanitario nazionale, dalla retrocessione di interessi e dalle risorse proprie della CEE.

In termini di bilancio pluriennale si dovrebbe passare da un totale di 428.907 miliardi (con esclusione del Titolo IV) per il 1991, a 460.070 miliardi per il 1992 e a 489.830 miliardi per il 1993.

La discussione presso la Camera dei deputati ha portato ad approvare emendamenti, sia in connessione diretta alla tabella sia come effetto dei provvedimenti collegati e soprattutto della legge finanziaria, che incrementano di 25.000 miliardi la competenza e la cassa delle entrate tributarie.

La Camera ha altresì provveduto ad incrementare le previsioni di entrata dell'IVA (+ 6.115 miliardi), a seguito dell'approvazione della legge finanziaria, così come per quanto concerne l'imposta di bollo (+ 1.500 miliardi).

A parte le già cennate ripercussioni del provvedimento collegato in materia fiscale sul bilancio e riflesse sulla Nota di variazioni-ter alla

Tabella 1, è necessario ricordare che il provvedimento collegato fornisce un gettito di 12.397 miliardi per il 1991, 8.833 miliardi per il 1992 e 7.915 miliardi per il 1993, sulla base delle stime fornite dallo stesso dicastero delle Finanze. Ciò ha portato ad una pronunzia del Presidente del Senato sulla copertura della legge finanziaria, tale per cui si rileva una scopertura, per l'anno 1992, pari a 197 miliardi. La Presidenza ha fatto quindi presente che deve anzitutto nell'ambito del provvedimento collegato essere reperita la necessaria modifica per eliminare tale profilo di scopertura per il 1992, ciò anche attraverso una più accurata stima degli effetti conseguenti alle disposizioni contenute nel testo legislativo. La questione è rilevante perchè, ove non si dovesse definire in tale sede il rimedio a tale scopertura, le compensazioni dovranno trovare posto direttamente nella legge finanziaria.

In definitiva, risulta dalle cifre esposte lo sforzo dell'amministrazione per assicurare sempre di più mezzi di copertura al bilancio, anche se è sempre più netta la sensazione che non è su questo versante che l'opera di rientro della finanza pubblica verso equilibri più fisiologici deve proseguire principalmente: il problema centrale rimane la spesa, anche se non è possibile sottacere come molto sia ancora fattibile per quanto riguarda il miglioramento dell'amministrazione finanziaria e il recupero di sacche di evasione e di elusione fiscale. L'impegno del Governo al riguardo appare ampiamente soddisfacente.

Sul disegno di legge finanziaria riferisce il senatore AZZARÀ.

Il disegno di legge finanziaria per il 1991 presenta una impostazione di metodo, per quanto riguarda i profili di copertura finanziaria ed in particolare le modalità con le quali si realizza il collegamento con i provvedimenti di accompagnamento, sensibilmente diversa da quella adottata per la finanziaria 1990.

Questa diversità è da collegarsi, innanzi tutto, alla deludente esperienza dell'esame parlamentare dei provvedimenti collegati alla legge finanziaria per il 1990. Questa esperienza - come ha osservato la 5^a Commissione permanente nel parere reso al Presidente del Senato, ai sensi dell'art. 126, comma 4, del Regolamento - ha indotto il Governo ad abbandonare, per il 1991, la tecnica dei fondi speciali negativi.

In buona sostanza gli effetti finanziari, di maggiore entrata ovvero di riduzione di spesa, associati ai provvedimenti collegati, non risultano completamente riflessi negli equilibri contabili espressi dalla sola «finanziaria»: è noto che attraverso i fondi speciali negativi risulta possibile dimensionare la parte positiva degli accantonamenti da iscrivere nel capitolo destinato a finanziare i provvedimenti *in itinere*, riducendola di una quota corrispondente all'effetto dei provvedimenti collegati.

Nella finanziaria 1991 l'effetto di copertura delle maggiori spese correnti viene ottenuto attraverso la previa acquisizione delle risorse liberate dai provvedimenti collegati: questa scelta - sostanzialmente condivisa dall'altro ramo del Parlamento - crea un rapporto di pregiudizialità, procedurale e deliberativa, tra provvedimenti collegati e legge finanziaria. In altri termini il disegno di legge finanziaria può considerarsi coperto ai sensi del comma 5 dell'art. 11 (copertura degli oneri correnti) «solo a condizione che siano state preventivamente

deliberate le disposizioni che generano parte delle risorse necessarie alla copertura dei predetti maggiori oneri correnti, disposizioni collocate nei provvedimenti collegati».

Questa vicenda ha formato oggetto di specifica riflessione presso la 5^a Commissione permanente ai fini della procedura preliminare, di carattere consultivo, di cui al citato art. 126, comma 4 del Regolamento.

Le conclusioni della 5^a Commissione permanente sono state poi utilizzate dal Presidente del Senato ai fini delle comunicazioni all'Assemblea riguardanti lo schema di copertura della finanziaria.

Al riguardo è opportuno ricordare che per quanto riguarda la copertura degli oneri correnti, gli elementi informativi presentati dal Ministero delle finanze presso la 6^a Commissione permanente del Senato - con riferimento agli effetti da associare al disegno di legge collegato in materia di entrate (S. 2514), portano a rilevare una scopertura per l'anno 1992, pari a 197 miliardi.

Pertanto occorrerà nel corso dell'*iter* della finanziaria e dei provvedimenti collegati risolvere questo problema, anche eventualmente attraverso un più accurato riesame delle stime associate al provvedimento collegato di entrata, soprattutto alla luce delle modifiche introdotte presso la Camera dei deputati.

Si tratta di una questione che è opportuno approfondire (e possibilmente risolvere) già nella fase di Commissione dedicata all'esame dei provvedimenti collegati e della «finanziaria».

Sempre sul piano metodologico, anche allo scopo di mettere bene a fuoco i conseguenti profili procedurali in materia di inammissibilità delle proposte emendative, è utile ricordare che il Senato, approvando la risoluzione con la quale si è deliberato il Documento di programmazione 1991-1993, ha stabilito di assumere ai fini della valutazione di conformità del testo della legge finanziaria alle regole di cui al comma 6 dell'art. 11 della legge n. 468 il valore del saldo netto da finanziare, indicato nel Documento di programmazione.

Va ricordato che nel parere della 5^a Commissione si è confermato il valore di vincolo, per il solo 1991, del saldo netto da finanziare così come indicato nella nota di aggiornamento che il Governo ha presentato con riferimento al Documento di programmazione 1991-1993: i valori di tale Nota di aggiornamento sono riportati nella seconda Nota di variazioni al bilancio dello Stato.

Pertanto con la sessione di bilancio in corso si può ragionevolmente affermare che il complesso sistema di vincoli e di regole fissato dalla legge n. 468, come modificata dalla legge n. 362, comincia ad andare a regime.

Nella precedente sessione di bilancio si è cercato di stabilizzare i criteri applicativi delle regole di copertura degli oneri correnti (comma 5 dell'art. 11); in questa sessione si è applicato per la prima volta con effetto di vincolo anche il comma 6 (regole di adeguamento delle entrate e delle spese), riferendolo tuttavia al solo anno 1991; per gli anni 1992 e 1993 queste regole hanno una funzione di tipo programmatico.

È significativo che pur tra persistenti incertezze, che riguardano soprattutto i criteri di impostazione del progetto di bilancio a legislazione vigente, nei concreti comportamenti dei soggetti politici

che danno corpo, nelle procedure parlamentari, alle scelte di bilancio (Governo, maggioranza ed opposizioni) vi sia convergenza sull'esigenza di considerare queste regole e questi vincoli come un profilo autolimitativo ormai giuridicamente acquisito al nuovo processo di bilancio.

È interesse comune di tutti questi soggetti politici, a cominciare dal Governo, valorizzare questi profili ed applicarli con cura e rigore, sin dalla fase di formazione dei documenti di bilancio.

Da questo punto di vista si può forse osservare che la sessione di bilancio 1991-1993 conferma che la riforma del 1988, pur obiettivamente complessa in molti suoi profili applicativi, intendeva comunque imprimere una forte valenza di manovra sull'entrata alla legge finanziaria (intesa come strumento che acquisisce direttamente le risorse aggiuntive operando sulle parti mobili del sistema del prelievo obbligatorio), creando le condizioni per la contestuale approvazione, nella sessione di bilancio, di quelle limitate misure, necessarie a dare concretezza alle correzioni sui flussi di entrata e di spesa, già a partire dal primo anno.

In questa ottica i due suggerimenti di ordine metodologico, avanzati nel parere al Presidente del Senato, reso dalla Commissione bilancio, agli effetti dell'accertamento della copertura della finanziaria, dovrebbero poter costituire un ulteriore obiettivo da raggiungere e consolidare nella prossima sessione di bilancio.

Ci si riferisce, in primo luogo, al criterio secondo il quale i fondi negativi, agli effetti della copertura degli oneri correnti, devono essere rigorosamente collegati ad iniziative legislative già depositate presso le Camere; in secondo luogo, all'idea di normativizzare lo schema di copertura, facendone oggetto di formale deliberazione, attraverso una specifica disposizione approvativa che fa rinvio a tale schema.

Al riguardo il senatore AZZARÀ sottolinea che tutta la problematica della copertura della legge finanziaria, al di là dei tecnicismi contabili, sottende una questione di carattere sostanziale, che è poi all'origine delle disposizioni che regolano la materia. Si tratta del criterio in base al quale le nuove o maggiori decisioni di spesa corrente, non fronteggiabili nell'ambito di una fisiologica crescita delle entrate dei primi due titoli, devono trovare rispettivi mezzi di copertura attraverso modifiche del quadro normativo (maggiori entrate o riduzioni nette di spesa corrente) idonee a ricostituire un'equilibrata struttura nella parte corrente del bilancio.

In questo senso le convenzioni che sono alla base della costruzione del bilancio a legislazione vigente assumono un significato cruciale ai fini della stessa esatta quantificazione degli oneri correnti da coprire con la legge finanziaria; come un significato cruciale assume una coerente distribuzione dei materiali normativi tra legge di bilancio e legge finanziaria, non sulla base di criteri erratici, ma su un discrimine fondato proprio sulla necessità di coprire tutti gli incrementi correnti collocati nell'area della finanziaria.

Per quanto riguarda la manovra di finanza pubblica e l'evoluzione del quadro macroeconomico con il Documento di programmazione economico finanziaria 1991-1993, presentato alle Camere nello scorso mese di maggio, il Governo ha posto un obiettivo importante alla manovra di

finanza pubblica per il 1991: ottenere nel 1991 un avanzo al netto degli interessi nel conto di cassa del settore statale. L'obiettivo, accolto nelle risoluzioni parlamentari conseguenti al DPEF, è stato sostanzialmente mantenuto in sede di predisposizione della manovra, anche se il mutamento della situazione economica internazionale e gli stessi andamenti tendenziali della finanza pubblica hanno condotto a modificare (con apposita Nota di aggiornamento, presentata contestualmente ai documenti di bilancio alla fine di settembre) il quadro programmatico di competenza del bilancio dello Stato che, comunque (in coerenza con l'obiettivo di avanzo primario del settore statale), continua ad evidenziare già dal 1991 un saldo al netto degli interessi positivo.

Secondo le stime della relazione previsionale e programmatica, alla fine dell'anno in corso il conto del settore statale chiuderà con un fabbisogno complessivo nell'ordine di 140.000 miliardi, contro i 135.600 stimati nel DPEF di maggio.

Per il 1991 le stime tendenziali effettuate dal Governo a settembre chiudevano con un fabbisogno complessivo nell'ordine dei 180.000 miliardi (contro i 173.100 miliardi del Documento di maggio). Nonostante il peggioramento delle previsioni tendenziali tra maggio e settembre, il Governo, opportunamente, manteneva gli obiettivi definiti in sede di DPEF. Per conseguire l'obiettivo di fabbisogno 1991 pari a 132.000 miliardi (quasi coincidenti con i 130.900 miliardi indicati a maggio) era dunque necessaria una manovra correttiva nell'ordine dei 48.000 miliardi; la correzione risultava da maggiori entrate per 28.400 miliardi, minori spese al netto degli interessi per 19.600 miliardi, ed una riduzione di 3.500 miliardi della spesa per interessi conseguente al miglioramento del fabbisogno.

Per quanto riguarda le entrate, una parte significativa della manovra (oltre 13.000 miliardi per le entrate tributarie e contributive, e 5.600 miliardi per alienazioni di quote del patrimonio dello Stato) erano affidate ai provvedimenti collegati alla legge finanziaria. Per il resto si trattava di misure di entrata recate direttamente dal disegno di legge finanziaria (principalmente anticipo dei versamenti IVA, revisione degli estimi catastali e aumento della imposta di bollo); la legge finanziaria peraltro conteneva altre misure di entrata (aliquote degli acconti IRPEF, IRPEG ed ILOR, acconto ed aliquota dell'imposta sostitutiva sugli interessi, copertura della eliminazione automatica del *fiscal drag*) che costituivano un mero mantenimento di misure già in vigore nel 1990.

Per quanto riguarda le uscite, le riduzioni riguardavano soprattutto il finanziamento della spesa sanitaria (oltre 5.000 miliardi rispetto all'andamento tendenziale), ed il contenimento delle prestazioni pensionistiche e delle spese per l'acquisto di beni e servizi.

Le erogazioni di conto capitale si riducevano di circa 4000 miliardi, per effetto soprattutto della decisione di lasciare a carico dell'IRI, dell'ENI e dell'ENEL le rate di ammortamento dei mutui assunti da tali enti, ma posti a carico del bilancio dello Stato dalle leggi autorizzative. Altri 4.000 miliardi riguardavano il contenimento dei pagamenti per operazioni finanziarie (sostanzialmente si tratta dei mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti agli enti locali per finanziare spese in conto capitale).

Va chiarito che le cifre sopra riportate tengono conto dell'entrata in vigore del provvedimento relativo all'autonomia impositiva degli enti locali, che avrebbe comportato, secondo le stime del Governo, una riduzione dei trasferimenti a carico del bilancio per circa 2.500 miliardi, compensati da un aumento delle entrate tributarie dirette dei comuni. In sede di esame del disegno di legge finanziaria presso la Camera dei deputati si è reso necessario tenere conto dello slittamento della operatività di tale provvedimento; l'accantonamento per la copertura dei trasferimenti agli enti locali è stato quindi aumentato di 2.731 miliardi. Il riconoscimento della opportunità di aumentare gli stanziamenti per altri interventi ha portato ad un ulteriore incremento netto della spesa corrente per circa 1.100 miliardi. Si è reso dunque necessario introdurre misure aggiuntive di incremento delle entrate tributarie per circa 3.600 miliardi in modo da compensare le maggiori spese correnti. Le maggiori entrate conseguono, essenzialmente, dall'incremento immediato (25 per cento) delle rendite catastali ai fini delle imposte dirette ed indirette, e dall'aumento delle imposte sulla benzina e sul gas metano.

Anche tenendo conto delle modifiche apportate ai provvedimenti collegati appare evidente che la manovra per il 1991 è stata marginalmente modificata dalla Camera, salvo che per il riflesso dello slittamento della autonomia impositiva degli enti locali e gli altri minori aggiustamenti ai quali si è fatto cenno. Il Senato si trova dunque ad esaminare una proposta per il 1991 che è sostanzialmente quella originariamente presentata dal Governo.

Gli obiettivi perseguiti vanno certamente condivisi, giacchè il raggiungimento di un disavanzo primario positivo è il passaggio indispensabile per ottenere un assetto più equilibrato della finanza pubblica, ponendo il paese in una condizione più omogenea a quella dei *partners* comunitari.

Non possono tuttavia essere sottaciute le debolezze della manovra all'esame. Negli stessi documenti governativi si rilevano i margini di incertezza della previsione del fabbisogno 1991, in particolare in relazione alla valutazione del gettito di alcune misure tributarie (rivalutazione dei cespiti di impresa ed affrancamento dei fondi in sospensione di imposta), e per la possibilità (sul lato della spesa) che i destinatari dei trasferimenti dal bilancio compensino il contenimento delle erogazioni con un maggior prelievo sulle disponibilità detenute presso la Tesoreria.

A queste preoccupazioni altre devono aggiungersi, sia relativamente alla immediata efficacia degli interventi correttivi già dal 1991 sia relativamente ai rischi della evoluzione della situazione economica. Più in generale, un rallentamento accentuato del tasso di crescita renderebbe evidenti gli effetti negativi di una situazione della finanza pubblica strutturalmente non equilibrata; soprattutto in termini di riduzione dei margini di elasticità nell'impiego di tutti gli strumenti di politica economica, che dovrebbero essere finalizzati con assoluta priorità al controllo della finanza pubblica. Il rischio è che ne risultino penalizzate le politiche tendenti a superare gli squilibri strutturali del sistema economico, a partire da quello territoriale.

Il disegno di legge finanziaria inizialmente presentato dal Governo assicurava, rispetto alla legislazione vigente (e senza tenere conto degli accantonamenti negativi del fondo globale corrente della legge finanziaria 1990 non attivati), una riduzione del fabbisogno netto da finanziare di competenza 1991 di circa 17.500 miliardi. Il miglioramento era dovuto per 7.000 miliardi agli aumenti di entrata e per 10.000 miliardi alle riduzioni di spesa. Queste ultime dipendevano essenzialmente dalle rimodulazioni delle spese pluriennali che, nell'impostazione originaria del Governo, spostavano quasi 12.000 miliardi agli anni successivi.

Per quanto riguarda le entrate, il disegno di legge finanziaria registrava gli effetti riduttivi del recupero del *fiscal drag* per l'anno 1991 (2.800 miliardi) e delle minori entrate contributive per la fiscalizzazione ex legge n. 210 del 1990 (1.820 miliardi), la cui copertura è rinviata alla finanziaria. A fronte di tali riduzioni di entrata si avevano aumenti per oltre 12.000 miliardi, derivanti in parte dal mantenimento del quadro normativo in vigore nel 1990 (acconti ILOR, IRPEF ed IRPEG; acconto ed aliquota imposta sostitutiva sugli interessi; indetraibilità IVA per le spese di manutenzione delle autovetture), ed in parte da nuove misure (anticipo versamenti IVA; aumento imposta di bollo e concessioni governative, revisione degli estimi catastali). Altre norme (indeducibilità degli interessi sui mutui seconda casa, parziale indeducibilità dell'ILOR ai fini delle imposte sui redditi), avevano un effetto di aumento dell'entrata a partire dal 1992. Nell'ambito della manovra tributaria predisposta con il disegno di legge finanziaria veniva anche concesso un aumento delle detrazioni di imposta per i figli a carico ai fini dell'imposta sul reddito, in attesa delle entrate in vigore del nuovo trattamento tributario delle famiglie previsto da uno dei disegni di legge collegati.

Per quanto attiene la spesa corrente si aveva un incremento netto di circa 9.000 miliardi dovuto soprattutto al Fondo sanitario nazionale, che, a causa dello sfondamento di spesa che si va registrando nell'anno in corso, passa dai 64.400 miliardi previsti a legislazione vigente a 72.791 miliardi (che già scontano l'effetto riduttivo per oltre 5.000 miliardi del provvedimento collegato, ed andranno poi incrementati di 5.959 miliardi di contributo statale per il nuovo contratto del personale del comparto sanità). Circa 3.000 miliardi di maggiori spese correnti nascevano dall'art. 8 del testo originario, relativo all'Ente ferrovie ed al Fondo nazionale trasporti. Infine, il fondo globale di parte corrente (accantonamenti positivi) diminuiva di oltre 1.200 miliardi, sempre rispetto alla legislazione vigente (tenendo conto dei fondi negativi della legge finanziaria 1990 non attivati si aveva invece un aumento di circa 3.300 miliardi), soprattutto per effetto della riduzione dell'accantonamento per la copertura dei trasferimenti agli enti locali, conseguente al provvedimento sull'autonomia impositiva.

In materia di previdenza, il disegno di legge finanziaria stabiliva un tetto dei versamenti complessivi dello Stato all'INPS di 58.500 miliardi per il 1991 (contro un preconsuntivo 1990 di 50.000). La quota dovuta a trasferimenti statali non era sostanzialmente incrementata rispetto al 1990 e quindi, secondo le previsioni del Governo, il finanziamento dell'INPS graverà nel 1991 sulla Tesoreria per 16.100 miliardi contro i 7.200 del 1990.

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, il disegno di legge finanziaria comportava una riduzione di quasi 20.000 miliardi rispetto alla legislazione vigente. Gli accantonamenti di fondo globale si riducevano di circa 7.500, altre riduzioni conseguivano dalla tabella C (circa 1.100 miliardi) e dalla tabella E (circa 2.500 miliardi dovuti essenzialmente alla eliminazione dei trasferimenti statali all'IRI, ENI ed ENEL a copertura delle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti, ma il cui rimborso era posto dalle leggi autorizzative a carico dello Stato).

Le rimodulazioni interessavano soprattutto gli interventi a favore del Mezzogiorno (slittamento di 6.700 miliardi dal 1991 al 1994). Per quanto riguarda il Mezzogiorno comunque la tabella D recava un rifinanziamento di 1.000 miliardi per il 1991, sicchè nel complesso risultavano disponibili per la legge n. 64 (e d.l. n. 166/1989) quasi 4.000 miliardi (inoltre le giacenze di tesoreria riportate negli allegati alla relazione alla legge finanziaria ammontavano ad oltre 6.000 miliardi); inoltre, nel fondo globale di conto capitale (tab. B) era previsto un accantonamento per il rifinanziamento della legge n. 64 di 2.076 miliardi nel 1992 e di 8.700 miliardi (comprensivi degli oneri relativi alla fiscalizzazione dei contributi previdenziali) nel 1993.

Passando alle modifiche della Camera è opportuno innanzi tutto rilevare l'inserimento di misure che comportano entrate aggiuntive nette per circa 3.600 miliardi nel 1991, 3.100 miliardi nel 1992 e 415 miliardi nel 1993. Tali maggiori entrate (dovute essenzialmente all'aumento immediato delle rendite catastali, ed all'incremento delle imposte sulla benzina e sul gas metano), hanno in parte compensato le maggiori spese nette conseguenti alle modifiche apportate dalla Camera.

Per quanto riguarda il fondo globale di conto corrente si è avuta una modifica rilevante dell'accantonamento per il finanziamento degli enti locali (+ 2.731 miliardi nel 1991, - 2.737 miliardi nel 1992 e + 1.604 miliardi nel 1993) soprattutto per tenere conto dello slittamento dell'operatività dell'autonomia impositiva. Altri aumenti sensibili hanno riguardato il settore dei trasporti (soprattutto relativamente al concorso dello Stato negli oneri per il rinnovo contrattuale nel settore dei pubblici trasporti), e gli accantonamenti relativi al Ministero di Grazia e Giustizia (incrementati di oltre 200 miliardi nel triennio). Nel complesso, al netto delle modifiche relative agli enti locali, il fondo globale corrente risulta incrementato (accantonamenti positivi) di circa 900 miliardi nel 1991, 2.400 miliardi nel 1992, 2.550 miliardi nel 1993. È stato anche inserito un nuovo accantonamento (1.500 miliardi nel 1992 e 1.500 miliardi nel 1993) relativo ad interventi per la riorganizzazione dell'apparato produttivo e misure attive di politica del lavoro; tale accantonamento è collegato ad un fondo negativo di pari importo (ulteriori interventi di natura contributiva connessi alla manovra 1992 e 1993), che si aggiunge all'altro fondo negativo di 50 miliardi nel 1992 e di 17.650 miliardi nel 1993 (collegato all'accantonamento positivo relativo ai trasferimenti agli enti locali), introdotto soprattutto per risolvere il problema di copertura presente nel testo iniziale del Governo.

Altre modifiche rilevanti hanno riguardato, sempre per la spesa corrente, il finanziamento degli interventi a favore dello spettacolo (tab. C) e gli aiuti al settore bieticolo-saccarifero (tab. C).

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, le modifiche della Camera sono state compensative per il 1991, mentre hanno comportato incrementi di oltre 2.600 miliardi nel 1992 e di quasi 2.900 miliardi nel 1993 rispetto all'iniziale proposta governativa. Gli incrementi hanno riguardato soprattutto il fondo globale di conto capitale (+902 miliardi nel 1991, +3.168 miliardi nel 1992, +4.180 miliardi nel 1993); tali aumenti sono stati compensati in parte con ulteriori rimodulazioni.

Tornando al fondo globale di conto capitale è da rilevare il forte incremento degli stanziamenti relativi al Ministero di Grazia e Giustizia (1.280 miliardi nel triennio). Rilevante anche l'accantonamento per il rifinanziamento della legge in materia di fonti rinnovabili di energia (1.260 miliardi nel triennio), e l'introduzione di un nuovo accantonamento relativo al concorso statale per i mutui contratti dagli enti locali (600 miliardi nel 1992 e 600 miliardi nel 1993).

L'incremento dell'accantonamento per le fonti rinnovabili di energia porta la disponibilità per tale finalità dai circa 2.000 miliardi previsti a legislazione vigente, a oltre 3.000 miliardi nell'intero triennio.

È interessante notare che, tra accantonamenti di conto capitale ed accantonamenti di conto corrente, le disponibilità per la Giustizia passano (considerando l'intero triennio) dai circa 700 miliardi previsti a legislazione vigente ai 3.490 miliardi del testo approvato dalla Camera.

È infine opportuno segnalare che il problema dei finanziamenti necessari per il completamento della ricostruzione nei territori danneggiati dal terremoto del 1980, pur sollevato in sede di esame presso la Camera dei deputati, non ha trovato una soluzione, che occorre quindi ricercare, eventualmente tenendo presenti gli ulteriori danneggiamenti derivanti dal terremoto del 1990 che ha colpito i medesimi territori.

In questa ottica merita una riflessione complessiva il tema del volume di risorse indirizzate verso i territori meridionali, attraverso il meccanismo dell'intervento straordinario.

Le recenti vicende in materia di contrattazione nei diversi comparti del pubblico impiego meritano poi una specifica riflessione in questa sede.

Nelle attuali condizioni il limite finanziario determinato con la decisione di bilancio risulta un argine facilmente superabile. La soluzione può essere duplice. Si potrebbe eliminare completamente l'art. 15 della legge quadro del 1983, lasciando che le parti contrattino senza avere alcuna base esplicita di riferimento; in tal caso i criteri di carattere generale potranno essere fissati con il Documento di programmazione economico-finanziaria.

L'altra soluzione potrebbe essere in un rafforzamento della tecnica dell'art. 15, da realizzarsi lungo due linee: in primo luogo, potrebbe essere opportuno demandare tutta la trattativa non ad un organo politico, ma ad un organo tecnico, composto dall'alta dirigenza amministrativa: la sanzione politica dovrebbe intervenire solo sugli schemi finali di accordo; in secondo luogo, occorrerebbe fare in modo che tutti gli accordi fossero conclusi, in via provvisoria, nei diversi comparti; solo dopo che l'autorità politica è in condizione di verificare simultaneamente la copertura complessiva di tutti gli schemi di accordi,

sulla base delle risorse disponibili, si procederebbe alla loro stipula definitiva. Naturalmente questa impostazione valorizza ulteriormente il criterio di una contrattazione onnicomprensiva e centralizzata.

L'impostazione complessiva dei fondi speciali, destinati alla copertura dei provvedimenti *in itinere*, pur nell'ambito di un indirizzo meno permissivo, lascia tuttavia estremamente perplessi. Fatta eccezione per i nuovi accantonamenti relativi alla giustizia, che sembrano rispondere ad una precisa priorità, gli interventi modificativi operati in prima lettura hanno inteso riproporre un impianto dei fondi speciali volto sostanzialmente a riprodurre logiche di estrema parcellizzazione dei finanziamenti. Non è casuale se la maggior parte delle nuove voci introdotte alla Camera non rispondono ad iniziative legislative già formalizzate in testi normativi. Si tratta di intenzioni, spesso lodevoli, ma che andrebbero più opportunamente ricondotte a scelte finanziarie di settore, da decidere in corso d'anno sulla base degli involucri finanziari complessivamente destinati ai diversi comparti di spesa. Si ripropone cioè, per l'ennesima volta, il problema della struttura dei fondi speciali: non è casuale se questo tema, viene ripreso nello specifico ordine del giorno, dedicato ai temi organizzativi ed istituzionali di bilancio, votato dalla Camera dei deputati.

Ci si trova di fronte ad una vicenda paradossale: il testo della legge n. 362 aprirebbe concretamente la possibilità di strutturare in modo diverso i fondi speciali: e tuttavia nè il Governo nè il legislatore utilizzano poi concretamente questa possibilità: il secondo, nella prassi, ripropone tecniche deteriori di settorializzazione degli accantonamenti, salvo a richiedere, con ordine del giorno, un cambiamento di strada al governo; quest'ultimo nel presentare la finanziaria, riproduce sostanzialmente le tecniche precedenti. Non è chiaro quindi da che punto occorra partire per spezzare questa sorta di circolo vizioso che tutti a parole dicono di voler modificare.

Comunque, per quanto riguarda in particolare il sostanziale incremento dell'accantonamento di fondo speciale di parte capitale destinato ad incentivare i risparmi dei consumi energetici e la ricerca in materia di fonti rinnovabili, non si può non esprimere qualche riserva. Infatti lo scenario che presumibilmente si aprirà nei prossimi anni dovrebbe essere quello di un sensibile incremento dei prezzi dell'energia: in questo contesto la stessa dinamica delle forze di mercato dovrebbe condurre ad uno spostamento di risorse verso settori alternativi.

Infine, sempre su un piano di considerazioni finali di carattere generale, l'esame del documento di bilancio del 1991 sembra ricondurre ancora una volta alla tematica della revisione delle procedure di realizzazione delle opere pubbliche.

Nonostante un dibattito ormai ventennale su questi temi, le questioni della certezza dei costi e della celerità delle procedure realizzative rimangono largamente irrisolte: in questa situazione, in tutti i più importati comparti delle opere pubbliche, prevalgono ormai procedure speciali, a carattere derogatorio, fondate su formule di accordo che tendono a ridurre i diversi passaggi procedurali che chiamano in causa piani e competenze di organi ed enti territoriali diversificati.

È probabilmente giunto il momento di cercare di ricreare un tessuto organico di norme rispetto alle quali tutti i soggetti pubblici possano trovare dei punti di riferimento fermi e precisi.

Si tratta certamente di un tema molto complesso che tuttavia è opportuno far entrare nel dibattito sulla manovra di bilancio, nell'ottica delle linee di revisione normativa che è necessario perseguire nel prossimo futuro.

Il senatore Azzarà conclude sottolineando l'esigenza di rafforzare la struttura e il ruolo delle Regioni onde ampliarne i compiti e le finalità.

L'esame congiunto è quindi rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Dopo interventi del presidente ANDREATTA e dei senatori FERRARI-AGGRADI e SPOSETTI la Commissione concorda di dar corso nella seduta pomeridiana di domani all'esame delle tabelle nn. 1 e 2 del bilancio e in quella antimeridiana di mercoledì delle tabelle fino alla 11, mentre le restanti saranno esaminate nella seduta pomeridiana.

La seduta termina alle ore 19,05.

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI

COMMISSIONI 11^a e 12^a RIUNITE

(11^a - Lavoro e previdenza sociale)
(12^a - Igiene e Sanità)

Martedì 4 dicembre 1990, ore 11 e 16,30

In sede referente

Esame del disegno di legge:

- Disposizioni diverse per l'attuazione della manovra di finanza pubblica 1991-1993 (2509) (*Approvato dalla Camera dei deputati, nel testo risultante a seguito dello stralcio dell'articolo 11 di un disegno di legge governativo*).

BILANCIO (5^a)

Martedì 4 dicembre 1990, ore 9 e 16

In sede referente

Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1991 e bilancio pluriennale per il triennio 1991-1993 (2547) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).
 - Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1991 e relative Note di variazioni (Tab. 1, 1-bis e 1-ter)
 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1991) (2546) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).
-

COMMISSIONE PARLAMENTARE
per il parere al Governo sulle norme delegate relative al
nuovo codice di procedura penale

Martedì 4 dicembre 1990, ore 9,30

- Seguito dell'esame per l'emissione del parere ai sensi dell'articolo 7 della legge-delega. Su proposta del Governo, introduzione di disposizioni integrative e correttive della disciplina processuale penale e delle norme ad essa collegate;
 - esame per l'emissione del parere ai sensi dell'articolo 7 della legge-delega. Su proposta del Governo, ulteriore prolungamento dei termini per le indagini preliminari nel regime transitorio.
-