SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

SUPPLEMENTO

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

356° RESOCONTO

SEDUTE DI MARTEDÌ 1° AGOSTO 1989

INDICE

Commissioni permanenti

6ª - Finanze e tesoro ..... *Pag.* 3

TIPOGRAFIA DEL SENATO (2850)

FINANZE E TESORO (6ª)

MARTEDÌ 1° AGOSTO 1989

151ª Seduta

Presidenza del Vice Presidente
CAVAZZUTI

indi del Presidente
BERLANDA

Intervengono il Ministro della marina mercantile Vizzini, i sottosegretari di stato alle finanze Merolli e al tesoro Pavan e Sacconi.

La seduta inizia alle ore 17,20.

IN SEDE DELIBERANTE

Disciplina del credito peschereccio di esercizio (1033-B), approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati
(Discussione e rinvio)

Il relatore Favilla riassume brevemente il contenuto del provvedimento, con il quale si istituisce organicamente il credito peschereccio di esercizio (come credito agevolato, parzialmente consentito dalla legge 17 febbraio 1982, n. 41), utilizzando, per la provvista dei mezzi finanziari, i mezzi già disposti per le altre forme di credito peschereccio.

Precisa quindi che le modifiche recate al provvedimento dall'altro ramo del Parlamento (dopo quelle intervenute in Senato nell'estate del 1988), sono di lieve entità, in quanto consistono principalmente nello spostare su diversi esercizi finanziari l'onere di copertura, in conseguenza del tempo intercorso dalla presentazione del disegno di legge. A tal fine serve in particolare la modifica recata alla lettera *b*) dell'articolo 12 e quelle di cui all'articolo 20, interamente sostituito dalla Camera dei deputti. È da aggiungere, avverte il relatore, che la modifica di cui all'articolo 16, comma 2, è stata determinata, invece, dall'esigenza di dare maggiore elasticità e discrezionalità di interventi al Ministro della marina mercantile nell'utilizzare gli stanziamenti disponibili per le operazioni di credito agevolato. Conclude invitando ad approvare il testo pervenuto dalla Camera.

Il senatore Beorchia, dopo aver dichiarato di condividere pienamente le modifiche approvate dalla Camera, sottolinea l'esigenza di far divenire legge

al più presto il disegno di legge n. 1033, data la notevole importanza che esso riveste per le attività di pesca.

Il senatore Beorchia dichiara quindi – chiedendo che resti a verbale – di dover sottolineare il rilievo che assume l'articolo 18, inserito nell'articolato, a suo tempo, dal Senato. Si tratta di una norma di interpretazione autentica, e pertanto avente effetto retroattivo, delle disposizioni di cui all'articolo 34, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e quindi anche con effetto in relazione al contenuto del settimo comma di detto articolo 34. In conseguenza, non sono sottoponibili all'IVA i passaggi di qualsiasi prodotto ittico che avvengano dai singoli esercenti la pesca alle cooperative fra essi costituite.

Il Ministro Vizzini sottolinea l'importanza del provvedimento nel momento presente, poichè viene ad inseririsi in un insieme di misure di rilievo assai maggiore, che il Governo ed il Parlamento sono chiamati ad adottare per l'emergenza verificatesi nell'Adriatico anche sotto l'aspetto delle attività di pesca.

Il Presidente Cavazzuti, rilevato che si conclude così la discussione generale sulle modifiche recate dalla Camera al provvedimento, avverte che occorre rinviare il voto conclusivo alla seduta di domani, in attesa dei prescritti pareri.

Il seguito della discussione è pertanto rinviata.

IN SEDE CONSULTIVA

Esame congiunto, ai sensi dell'articolo 125-*bis* del Regolamento, dei seguenti documenti:

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1990-1992 (articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni) (*Doc.* LXXXIV, n. 2)

Nota di aggiornamento al documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1990-1992 (*Doc.* LXXXIV, n. 2-*bis*)

(Parere alla 5ª Commissione) (Esame)

Il senatore Vittorino Colombo, estensore designato del parere sul documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1990-1992 e sulla relativa nota di aggiornamento (per quanto di competenza), riferisce alla Commissione.

L'oratore sottolinea, preliminarmente, come il nostro Paese abbia confermato, in questa prima metà del 1989 i risultati favorevoli dell'anno passato, mantenendo un alto tasso di sviluppo della domanda interna e una buona composizione della stessa, dato che investimenti ed esportazioni hanno continuato ad evolversi in maniera favorevole; gli impieghi bancari si sono sviluppati a tassi notevolmente elevati, determinando alcune difficoltà di finanziamento per il Tesoro. Tuttavia, per quanto riguarda i nostri rapporti con l'estero, la pressione della domanda globale (che ha suscitato un notevole volume di importazioni) l'andamento ascendente del dollaro e quello dei prezzi della materie prime (in particolare di quelle energetiche) hanno complessivamente contribuito al deterioramento del nostro saldo mercantile. Contemporaneamente si sono venute a verificare alcune situazioni favorevoli al riaccendersi delle tensioni inflazionistiche che hanno

portato il tasso di inflazione a salire, negli ultimi otto mesi, dal 4,7 al 7 per cento; si ha la sensazione, condivisa anche a livello europeo, che debba esserci una prossima inversione di tendenza, la quale dovrà essere tuttavia accompagnata da un'azione decisa in modo da riportare il tasso tendenziale, a fine anno, al di sotto del 6 per cento. In un quadro così delinato sembra realistico un aumento del PIL del 3,6 per cento nel 1989 e del 3,2 per cento nell'anno successivo; una tale evoluzione della domanda, date le elasticità, comporterebbe un incremento delle importazioni dell'8 per cento nel 1989 e del 6 per cento in quello successivo, mentre il disavanzo delle partite correnti passerebbe dallo 0,6 per cento del PIL nel 1988, all'1,2 per cento nel 1989 e all'1,5 per cento nel 1990. Rimarrebbe comunque la realtà di un tasso di inflazione su livelli notevolmente elevati per un paese come l'Italia che è parte di un meccanismo di cambio inteso a mantenere una zona di stabilità e che vuole procedere sensibilmente nel processo di integrazione europea.

Uno degli ostacoli più rilevanti in tale processo di integrazione è tuttavia rappresentato dallo squilibrio dei conti pubblici del nostro paese, ed in particolare dall'elevato disavanzo annuale e dall'enorme *stock* di debito pubblico finora accumulato. Di qui la necessità di impostare opportune manovre di politica economica volte ad arrestare, nel 1992, la crescita del rapporto tra debito pubblico e PIL, perseguendo l'obiettivo, nello stesso anno, di un avanzo primario, pari allo 0,6 per cento del PIL stesso. Un crescente avanzo primario significherà che il pagamento degli interessi dei titoli pubblici comincerà ad essere effettuato attingendo alle entrate e non ricorrendo per intero al nuovo indebitamento sul mercato, innescando, in sostanza, un circolo virtuoso che rafforzerà l'azione risanatrice dei conti pubblici. In quest'ottica il Governo formula, con i documenti all'esame, alcune regole di variazione delle entrate e delle spese del bilancio di competenza dello Stato per il triennio 1990-1992. Per quanto riguarda le entrate, la formazione del bilancio dovrà essere tale da assicurare una crescita della pressione tributaria erariale non inferiore al mezzo punto percentuale per ciascuno dei tre anni considerati; la spesa corrente, nel medesimo periodo, potrà mediamente crescere ad un tasso superiore all'evoluzione programmata dei prezzi, ma lo scarto dovrà mantenersi al di sotto dell'1 per cento, mentre per la spesa in conto capitale la crescita non dovrà essere inferiore a quella del PIL nominale.

Nel documento in esame – continua il senatore Colombo – viene posta in evidenza una situazione di sostanziale difficoltà nell'attivazione di alcuni strumenti di politica economica, in particolare della leva monetaria, al fine di porre sotto controllo gli squilibri interni (domanda globale, tasso di inflazione) e quelli esterni (saldo della bilancia dei pagamenti); insomma nella nuova situazione venutasi a creare viene ancora di più messa in risalto la necessità di spostare l'onere dell'aggiustamento congiunturale dalla politica monetaria a quella del bilancio pubblico.

L'oratore sottolinea a questo punto l'opportunità di incentrare l'esame del documento su quelle parti che sono di particolare competenza della 6ª Commissione e cioè la politica delle entrate e quella della gestione del debito pubblico e dei mercati finanziari in genere.

Per quanto riguarda la politica delle entrate (dati 1985), risulta che la pressione tributaria complessiva nel nostro paese risulta del 34,7 per cento contro la media CEE del 39,5 per cento (meno 4,8 per cento); nell'ambito di essa si rileva una maggiore preponderanza in Italia dell'imposizione diretta

(39,3 per cento) rispetto a quella indiretta (26 per cento) in confronto alla media degli altri paesi CEE (rispettivamente37,5 per cento e 32,8 per cento). Per quanto riguarda la contribuzione sociale la media italiana è del 34,7 per cento a fronte di una media CEE del 29,7 per cento.

In una situazione del genere, la prima cosa da sottolineare è la necessità di un maggiore bilanciamento nel gettito tra imposte dirette ed indirette, a favore di queste ultime soprattutto con riferimento all'IVA; occorre poi recuperare le rilevanti aree di evasione ed elusione fiscale significativamente presenti nel nostro paese, soprattutto nell'ambito del lavoro autonomo e dei redditi da fabbricati. Per quanto riguarda invece i contributi sociali, sottolineata la inopportunità di inasprire le attuali aliquote, occorre anche in questo campo perseguire una più decisa lotta all'evasione, anche procedendo a controlli incrociati con i dati IVA. Per quanto riguarda i tributi locali, occorrerà procedere con maggiore decisione nel processo di restituzione di autonoma capacità impositiva agli enti locali, mentre, d'altra parte, occorrerà ritoccare le tariffe di alcuni servizi pubblici con l'obiettivo, per lo meno, di coprire il costo della loro fornitura.

Proprio con riferimento ad una decisiva lotta all'evasione occorrerà procedere, da una parte, ad un riordino e ad una razionalizzazione di tutta la nostra legislazione tributaria e, dall'altro, procedere ad un'incisiva riforma dell'Amministrazione finanziaria che renda questo delicato settore della pubblica amministrazione più efficiente ed efficace, allo stesso tempo. Di particolare importanza risulta poi l'obiettivo di procedere ad una armonizzazione sostanziale della legislazione fiscale tra i vari paesi CEE per quanto riguarda l'imposizione indiretta (l'IVA soprattutto) e la tassazione dei redditi da capitale e dei guadagni da *capital gains*, in mancanza della quale qualsiasi ipotesi di integrazione economica rimarrebbe del tutto illusoria. Di significativa rilevanza, infine, sempre nell'ottica di risanamento dei conti pubblici, può essere l'alienazione del patrimonio immobiliare pubblico ed anche la vendita di alcune partecipazioni in imprese pubbliche, sempre salvaguardando comunque l'obiettivo di mantenere il possesso del pacchetto di maggioranza.

Il senatore Colombo passando a trattare della politica del debito pubblico e di quella dei mercati finanziari in genere, dopo aver fornito alcuni dati quantitativi relativi all'entità del nostro debito pubblico e di quello dei nostri *partners* della CEE, sottolinea come qualsiasi considerazione in questo campo debba tener presente che l'Italia partecipa per circa il 15 per cento al reddito totale dei paesi CEE, mentre contribuisce alla quota complessiva di risparmio per circa il 33 per cento.

Nel nostro paese la gestione della politica monetaria è sostanzialmente affidata alla Banca d'Italia, mentre la gestione del debito pubblico è compito specifico del Tesoro, anche se poi esistono momenti di contatto tra queste due organismi come, per esempio, l'intervento dell'istituto di emissione nella sottoscrizione di titoli del debito pubblico e la definizione del tasso ufficiale di sconto. Per effettuare tuttavia un'efficace politica del debito pubblico occorrerebbe un più stretto coordinamento tra Tesoro e Banca d'Italia al fine di individuare i momenti migliori per collocare i titoli, per definire la qualità e le caratteristiche degli stessi, per individuare i rendimenti e la durata media dei titoli anche al fine di rendere meno oneroso il servizio del debito. Per fare questo occorrerà che il Tesoro si dia strutture più efficaci ed efficienti, come sembra essere l'intendimento di un recente disegno di legge presentato in

Parlamento (atto Senato n. 1771) e riguardante la ristrutturazione di quel dicastero.

Per quanto riguarda poi i mercati finanziari, c'è da sottolineare il loro notevole sviluppo in Europa e a livello internazionale in genere, la ricerca di nuovi strumenti verso cui indirizzare il risparmio e la volontà di perseguire l'obiettivo di una libera circolazione dei capitali verso gli impieghi più produttivi. In questo scenario il nostro paese deve dotarsi di tutti gli strumenti per perseguire l'obiettivo di una maggiore efficienza dei nostri mercati, anche in vista della sempre maggiore integrazione internazionale e di quella europea, in particolare, che vedrà alla metà dell'anno prossimo instaurarsi il principio della libera circolazione dei capitali; in tal modo è necessario che il Parlamento ed il Governo approntino tutti gli strumenti già individuati per modernizzare i nostri mercati finanziari quali i fondi mobiliari chiusi, quelli immobiliari, le SIM, le OPA e così via.

Il senatore Colombo, dopo aver illustrato alcuni dati quantitativi diffusi dal Ministro delle finanze circa le entrate tributarie per il 1989 e per il 1990, invita i commissari a rendere alla 5ª Commissione un parere favorevole sul documento in esame, includendo alcune osservazioni da lui fatte ed eventuali altre che dovessero essere formulate negli interventi dei commissari.

Il presidente Berlanda dopo aver ringraziato il senatore Vittorino Colombo per l'ampia relazione, osserva che gli argomenti trattati in detta relazione costituiscono materia di estremo interesse per la Commissione, che presto avrà modo di ritornare su essi, per prendere in esame indirizzi politici e misure da adottare sia per quanto attiene al comparto tributario che per i problemi del mercato finanziario e del connesso debito pubblico.

Si apre la discussione sulla relazione del senatore Colombo.

Il senatore Triglia dichiara anzitutto di dover premettere una precisazione riguardo all'incidenza, sul disavanzo pubblico, dei prelievi effettuati sulle Tesorerie, dopo l'instaurazione del regime di «Tesoreria unica». In questo quadro, occorre aver presente che gli ingenti prelievi da parte degli enti locali sono causati dalla inadeguata impostazione dei provvedimenti per la finanza locale. D'altra parte, i prelievi sono assai ingenti anche da parte dell'INPS e di altri enti pubblici economici: è necessario rivedere a fondo il regime di concentrazione dei fondi in Tesoreria, senza criminalizzare gli enti locali, che danno luogo alla parte minore di tali prelievi.

In tale contesto – prosegue il senatore Triglia – occorre aver presente che la spesa per trasferimenti costituisce il 56 per cento della spesa pubblica, e quindi soltanto il 44 per cento costituisce spesa propriamente dello Stato. In effetti, è constatazione quotidiana lo stato di degrado e quasi di miseria dei pubblici uffici e delle attrezzature relative, pressochè in tutti i settori della pubblica amministrazione. Non si può quindi affatto accusare l'amministrazione dello Stato di mandare in rovina la finanza pubblica, quando sono invece i trasferimenti che minacciano seriamente il bilancio.

Considerando attentamente gli enti che ricevono questi trasferimenti, si notano imprese, aziende economiche che non hanno alcun valore strategico per lo Stato, che pertanto ogni corretto principio di politica economica consiglierebbe di cedere ai privati.

A tale riguardo il senatore Triglia, richiamandosi alle proposte, da più parti avanzate, di smobilitazione dei beni demaniali o patrimoniali, disponibili e non, dello Stato, osserva che se si scende all'analisi concreta di

tali proposte si rileva che ogni singola cessione, in questo comparto, costituisce un'operazione giuridico-economica assai complessa, difficile da realizzare e comunque richiedente lunghi tempi di attuazione. Al contrario, sarebbe assai più agevole cedere le grosse aziende, o partecipazioni in aziende, che lo Stato mantiene a sè, essenzialmente – se si va a guardare a fondo – anche quando non hanno valore strategico. Il senatore Triglia conclude su questo argomento tornando a ribadire l'esigenza di incidere sul settore trasferimenti della spesa pubblica, anche avendo presente che, mentre le pubbliche amministrazioni, di anno in anno sopravanzano a consuntivo sulle previsioni solo per cifre irrilevanti, le spese per trasferimenti superano in misura travolgente, a consuntivo, le previsioni di bilancio.

Passando a considerare i problemi dell'autonomia impositiva degli enti locali, il senatore Triglia, riferendosi agli attacchi ai quali è soggetta l'ICIAP, specialmente in quanto censurata per difetto di costituzionalità, perchè non agganciata al reddito o alla cifra d'affari, fa presente che si tratta comunque di un inizio di autonomia impositiva assolutamente indispensabile per i comuni. D'altra parte, l'impostazione di un serio tributo immobiliare richiede due o tre anni di elaborazione legislativa e amministrativa, anche perchè è necessario preliminarmente procedere alla rilevazione del patrimonio immobiliare non accatastato, la cui presenza produce come è noto le ingiustizie più rilevanti. È chiaro comunque che questa operazione amministrativa e legislativa non è pensabile a valere già per il 1990.

Il senatore Cavazzuti dichiara anzitutto di non poter considerare tuttora valido, e quindi meritevole di un'esame e di un parere, il documento di programmazione economica a suo tempo predisposto dal Ministro Amato, dato che l'attuale nota di aggiornamento del Ministro del tesoro Carli praticamente ha determinato la soppressione di quel documento. È comprensibile che il nuovo Ministro del tesoro non abbia potuto produrre un nuovo documento in una settimana, tuttavia il Ministro avrebbe dovuto sentirsi in obbligo, in base alla normativa vigente, di dare almeno qualche indicazione sui provvedimenti di accompagnamento della manovra finanziaria che si presume siano in cantiere.

D'altra parte – prosegue il senatore Cavazzuti – l'obiettivo essenziale che si proponeva il documento dell'ex Ministro del tesoro era accettabile: la stabilizzazione del rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo (in luogo dell'altro obiettivo, l'azzeramento del disavanzo primario). La stabilizzazione di quel rapporto costituisce infatti una manovra, per la finanza pubblica, non particolarmente dura e difficile, una manovra fattibile; è chiaro però che si tratta qui dell'obiettivo generico: qualora si scendesse sugli strumenti concreti per realizzarlo, è inevitabile un serio dissenso politico.

Il senatore Cavazzuti passa a considerare quello che ritiene l'aspetto maggiormente di competenza della sesta commissione, nella problematica sollevata dal documento di programmazione economico-finanziaria.

È gravemente in ritardo il processo di armonizzazione tributaria fra i paesi comunitari, sia per quanto attiene all'IVA, sia per le imposte sui redditi di capitale. Vi sono in proposito grandi incertezze, date le notevoli divergenze fra i regimi tributari dei paesi membri. In queste condizioni, se si volesse realmente liberalizzare i movimenti di capitale dal 1° luglio 1990, si creerebbero preoccupanti squilibri. Infatti, quanto al regime IVA, la mancata armonizzazione ostacolerà notevolmente la piena integrazione europea nel

settore dell'interscambio merci: in conseguenza, gli ingenti movimenti di capitale resi possibili avrebbero come base un ristretto aumento dell'interscambio merci, e quindi si riverserebbero nel comparto finanziario-speculativo. Anche per quanto attiene la mancata armonizzazione fra le diverse imposizioni sui redditi di capitale, i conseguenti «paradisi fiscali», rientranti nell'area comunitaria, attirerebbero grandi masse di risparmio; anche da questo lato quindi, movimenti di capitali aberranti crerebbero notevoli squilibri. I presumibili provvedimenti per trattenere le fughe di capitali, consisterebbero, da parte italiana, in notevoli aumenti dei saggi di interesse, con effetti disastrosi sulla gestione del debito pubblico, e con conseguenti misure dirette a sterilizzare gli ingenti capitali in entrata.

Il senatore Cavazzuti sottolinea a tale riguardo che l'opposizione di sinistra non è affatto isolazionista, accetta invece pienamente l'integrazione a livello comunitario, purchè però essa avvenga in condizioni corrette e quindi tali da non dare le preoccupazioni e i pericoli sopra accennati.

Riferendosi poi alle osservazioni del senatore Triglia sui trasferimenti erariali, condivide in linea di massima tali valutazioni, con la precisazione che si debba però discriminare fra gli enti pubblici economici che non meritano tali trasferimenti e quelli invece che li meritano. Ad esempio, le Camere di Commercio svolgono un'attività che interessa gli associati, dai quali dovrebbero essere finanziate, mentre la loro funzione pubblica, consistente nella tenuta dei registri delle imprese, richiederebbe solo un modestissimo trasferimento pubblico.

Poichè, comunque, è indubitabile un eccessivo accumularsi e accrescersi dei trasferimenti erariali, ocorrerebbero vincoli di durata nel senso che, dopo un certo numero di anni, l'ente dovrebbe essere soppresso, a meno che non sia specificamente provata la sua ragione di essere.

Interviene il senatore Brina.

Premette che il documento di programmazione presentato il 15 maggio si presenta in termini puntuali e sintetici per quanto attiene l'esame della situazione economica internazionale e l'andamento dell'economia nazionale.

Identica chiarezza – prosegue il senatore Brina – mantiene il documento nel delineare l'entità della manovra necessaria per avviare il risanamento della finanza pubblica del nostro paese. Esso resta tuttavia generico e ripetitivo nella parte relativa a strumenti, tempi e modi per attuare la manovra ed aumentare dell'1,5 per cento, nel corso del triennio, la pressione tributaria nel nostro paese, così come generica appare l'idea di ridurre la spesa per il periodo considerato di oltre 30.000 miliardi di lire.

Il ministro Carli ha ridimensionato i termini della manovra complessiva a 40.000 miliardi di lire. La ricetta del ministro Carli prescrive in pratica che la quota di risorse da destinare alla spesa in conto capitale debba rimanere immutata, quella da destinare alle spese correnti debba diminuire e quella assorbita dalle entrate debba aumentare.

Con lo stesso schema indicato si ipotizza il proposito di puntare all'espansione dell'economia complessiva, compresa la capacità competitiva e di esportazione, demandando alla contrazione della spesa pubblica e ad una tosatura fiscale il compito di raffreddare la domanda interna, ed escludendo quindi ogni ricorso alla mnovra monetaria tradizionale, basata sulla contrazione del credito e sull'aumento dei tassi.

Si tratta indubbiamente di un'assunzione di responabilità politica che ci auguriamo chiuda un fase che, per lungo tempo, ha visto il Governo delegare

alla Banca d'Italia la gestione della politica economica, che nella fattispecie si riduceva ad una manovra di politica monetaria di contrazione del credito e di raffreddamento della domanda, non tanto sul lato dei consumi ma su quello della produzione, con danni enormi per l'economia. Se le dichiarazioni del ministro Carli preludono ad una inversione di tendenza, non si può che seguire con interesse la svolta auspicata. Il nostro problema è quello di risanare la spesa pubblica facendo leva sull'espansione economica del paese.

Il documento ci conferma l'andamento positivo per il 1988. Il PIL ha registrato un incremento del 4 per cento grazie soprattutto all'andamento positivo dell'economia e all'espansione industriale, mentre l'inflazione si è mantenuta sotto il 5 per cento.

L'occupazone, beneficiando della consistente ripresa degli investimenti e della crescita economica, si è accresciuta dell'1,4 per cento, bloccando la lievitazione del tasso di disoccupazione che, con l'11 per cento circa, continua a mantenersi elevato per il nostro paese, con indici differenziati territorialmente. Al nord con il 7-8 per cento abbiamo livelli di poco superiori a quelli fisiologici, mentre al sud si registrano punte preoccupanti del 18-21 per cento.

Sempre nel 1988, anche la bilancia dei pagamenti si è chiusa con un disavanzo modesto, sullo 0,6 per cento del PIL (circa 7.000 miliardi).

Per il 1989 la situazione si presenta meno rosea. La manovra finanziaria avviata nel 1988, lascia in eredità al nuovo esercizio un vuoto di 10.000 miliardi nel rapporto maggiori entrate minori spese, che ha agito da stimolo all'inflazione, per effetto della espansione della domanda interna e di crescita ulteriore del debito pubblico coperta con la emissione di BOT ad un tasso più elevato.

Sempre per l'anno riferito, la pressione tributaria è aumentata considerevolmente (circa l'1 per cento) per effetto di provvedimenti contraddittori, per altro non ancorati a chiari indirizzi di riforma del nostro sistema fiscale, per cui in pratica siamo lungi dall'aver definito, per i più singificativi capitoli di spesa, stretti automatismi di compatibilità tra le entrate e la misura del fabbisogno da soddisfare. In assenza di simili dispositivi non si può pensare di portare sotto controllo i meccanismi di spesa.

Anche l'indirizzo di coinvolgere l'utente nel sostenere quote di costi per i servizi e le prestazioni erogate non può essere applicato in maniera meccanica in tutti i settori e per tutti i cittadini.

E poichè i criteri di discriminazione si basano sulle denunce dei redditi, le quali registrano ingiuste disparità tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi, e tra questi ultimi, con ulteriori differenziazioni per i lavoratori agricoli, è evidente che tale criterio finisce col diventare un moltiplicatore di ingiustizie, le quali partendo dal dato fiscale si ripercuotono aggravate sul momento sanitario ed assistenziale.

Per la sanità, è necessario abbandonare l'esperienza negativa dei *ticket*, ed introdurre la gratuità dei farmaci indicati nel prontuario farmaceutico, un prontuario scarno, composto di specialità essenziali, soggetto ad aggiornamento periodico. I restanti prodotti vanno liberalizzati.

In materia previdenziale è certamente necessario razionalizzare i flussi di spesa legati alle pensioni di invalidità, così come corretta appare l'indicazione di ancorare l'entità della pensione alla contribuzione corrispo-

sta nel corso dell'intero arco di lavoro, eliminando i meccanismi di riferimento relativi agli ultimi cinque anni, causa di oggettiva evasione contributiva per l'arco di tempo precedente all'ultimo quinquennio. Appare tuttavia esagerato e fuori luogo individuare nel sistema pensionistico obbligatorio una delle cause primarie degli sprechi del comparto pubblico.

La società moderna è lungi dall'aver ridotto la domanda di «futuro sicuro» e di «previdenzialità certa e garantita». Questa domanda va però assecondata coinvolgendo l'assicurato nella contribuzione, la quale deve essere proporzionale alla pensione.

Anche il proposito di ritagliare spazi impositivi autonomi per i comuni tramite l'istituzione dell'ICIAP, dimostra i limiti e le incongruenze già denunciate in sede di discussione parlamentare. Limiti di ordine costituzionale, difficoltà di impatto sociale. In molte città si è assistito a reazioni che potrebbero, in futuro, sfociare in forme di disobbedienza civile. Ma oltre a queste considerazioni, l'imposta presenta una scarsa valenza anche sotto il profilo finanziario, dal momento che si prevede esaurisca la propria capacità espansiva nel volgere di due esercizi, per cui più che un provvedimento di riforma è stato un rimedio provvisorio ed impopolare; ma gli amministratori locali sono stanchi di rimedi provvisori e reclamano provvedimenti di riforma capaci di valere nel tempo.

Il documento parla genericamente di disegni di legge di accompagnamento tesi ad ampliare l'autonomia impositiva di comuni e province con progressiva riduzione dei trasferimenti statali. A suo parere la riforma della finanza locale deve escludere, nella fase iniziale, un incremento eccessivo della pressione fiscale e poggiare su due momenti essenziali: l'assegnazione di una autonomia impositiva da collocare nella sfera patrimoniale, previo accorpamento delle voci impositive esistenti, e la definizione di quote di compartecipazione degli enti locali ai gettiti derivanti dagli attuali tributi.

Per le regioni a statuto ordinario viene riconosciuta la necessità di assegnare loro una capacità impositiva autonoma, in grado di fronteggiare le funzioni loro attribuite dalla Costituzione, vale a dire sanità, assistenza e trasporti. La proposta, dalla sua parte politica invocata da tempo, non manca di interesse. Si tratta di verificare nel merito i mezzi per assicurare l'equilibrio tra le diverse realtà regionali, oltre alle misure di decentramento da introdurre nel nostro sistema fiscale.

In ordine alla questione centrale, relativa al debito pubblico, bisogna dire che le manovre, in particolare quella fiscale, tentata con le finanziarie 1988 e 1989, hanno mancato l'obiettivo minimo di rastrellare risorse, mentre sono riuscite ad accrescere il malcontento degli amministratori locali e della platea dei contribuenti. Nel frattempo il fabbisogno è aumentato, trovando copertura mediante la forte emissione dei BOT a breve, col risultato di accrescere i tassi ed il costo del debito pubblico complessivo.

Il documento di programmazione considera, a manovra realizzata, la possibilità di azzerare il *deficit* primario di parte corrente solo per il 1992: per quella data il debito pubblico raggiungerà 1.692.700 miliardi di lire, contro un PIL di 1.468.100, con un rapporto di 106/100. Per quella data si prevede di bloccare l'espansione del debito pubblico, mentre per gli anni successivi gli avanzi di bilancio dovrebbero consentire l'avvio della riduzione del debito.

Anche prendendo per buona la possibilità delineata dal documento, rimane sempre l'incognita della spesa per interessi, la quale nel 1992 raggiungerà i 138.250 miliardi, una cifra considerevole, esposta alle sollecitazioni inflattive ed a quelle dell'incremento dei tassi. Una voce di

disavanzo di bilancio che va ad alimentare l'espansione del debito pubblico stesso, non più generato da spese correnti per fabbisogno primario, ma da spese correnti relative al servizio del debito.

La spesa per interessi diventa quindi il vero nodo. Un nodo la cui soluzione non può essere rinviata alla seconda metà degli anni '90. Bisogna accelerare i tempi della manovra di risanamento e di rientro del *deficit* non solo primario, ma complessivo. La pressione fiscale può aumentare, per mezzo di una diversa distribuzione dei carichi impositivi, aumentando la base imponibile e riducendo le evasioni.

Le spese correnti possono essere migliorate nella qualità, abbandonando criteri clientelari anche nella gestione del personale, ma è illusoria l'ipotesi di riduzione della spesa corrente in rapporto al PIL.

Per il debito pubblico bisogna pensare ad una ricapitalizzazione dello Stato, da perseguire sia mediante alienazione di patrimoni disponibili, sia attraverso la vendita a privati (risparmiatori) di quote di attività economiche.

Ma non c'è dubbio che al centro di ogni strategia di risanamento bisogna porre la riforma del sistema fiscale, dal momento che anche le quote consistenti di elusione, erosione ed evasione, altro non sono che il risultato di anomalie presenti nel sistema fiscale medesimo e delle politiche predisposte nel corso di questi anni per gestirlo.

Mettendo a confronto l'Italia con i paesi comunitari, di deve concludere che i divari non sono esorbitanti, tranne che per il *deficit* pubblico. Il debito pubblico resta quindi il vero problema nodale da cui far discendere le scelte di politica economica e finanziaria.

Il documento di programma preannuncia disegni di legge collegati alla legge finanziaria e di bilancio, riguardanti le entrate, le spese ed ulteriori provvedimenti.

Nel complesso sarebbe sbagliato negare al documento una propria dignità culturale e tecnica. Esso è stato sicuramente redatto da persone capaci.

Quello che non sa prospettare è un raccordo di saldatura con la realtà politica.

È su questi scogli – sottolinea il senatore Brina avviandosi a conclusione – che solitamente si infrangono i propositi elaborati a tavolino. I problemi del paese e le scadenze comunitarie richiedono non solo chiari propositi, ma precise volontà politiche.

Su questo terreno, dove la maggioranza è molto debole, i Comunisti innesterranno la loro sfida politica.

Il presidente Berlanda propone che sia dato mandato al senatore Colombo di esprimere un parere favorevole sul documento di programmazione economico-finanziaria e sulla relativa nota di aggiornamento, secondo le linee da lui stesso indicate, e tenendo conto dei principali apporti forniti dai Commissari nella discussione. Il Presidente aggiunge che, mentre si tornerà certamente presto a discutere di tali problemi,sembra necessario puntualizzare fin da ora che il notevole ritardo rispetto alla Comunità europea nel settore dell'imposizione indiretta deve essere sollecitamente colmato. Ad esempio, per il settore dei combustibili bisogna tener presente i danni dell'inquinamento e i rilevanti risparmi nei costi di produzione per quanto riguarda le fonti energetiche connesse ai prezzi del petrolio.

Anche per quanto attiene all'imposizione sul reddito d'impresa e sui redditi di capitale, è necessario provvedere tempestivamente ad una

revisione, poichè il rilevante risparmio che si forma in Italia confluirà necessariamente laddove è meno colpito dal fisco, e tali paradisi fiscali – utili anche per i redditi di impresa – si trovano ora all'interno del territorio comunitario. Sia dal lato delle imprese che dal lato del reddito di capitale gli interventi dovrebbero essere solleciti, poichè i vantaggi fiscali anomali potrebbero essere perseguiti fra breve.

È accolta infine la proposta del Presidente e si dà mandato al senatore Vittorino Colombo di esprimere un parere favorevole nei termini sopra indicati.

IN SEDE DELIBERANTE

Partecipazione italiana alla quinta ricostituzione delle risorse del Fondo Africano di sviluppo (1687), approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito e conclusione della discussione)

Il relatore Leonardi, dopo aver ricordato brevemente il contenuto del disegno di legge e lo stato a cui era pervenuto l'esame in Commissione, sottolinea che il Governo ha fornito, comunque, in buona sostanza gli elementi che gli erano stati chiesti per illustrare le attività svolte dagli enti ed istituti internazionali sulla base dei mezzi finanziari derivanti dalla partecipazione dell'Italia.

Il presidente Berlanda, rilevando che non vi sono richieste di intervento da parte dei Commissari, dichiara che è possibile passare alla votazione degli articoli.

Vengono posti in votazione e quindi approvati distintamente i tre articoli di cui si compone il disegno di legge n. 1687 e quindi il disegno di legge nel suo insieme.

Partecipazione italiana alla seconda ricostituzione delle risorse del Fondo speciale di sviluppo della Banca di sviluppo dei Caraibi (1708), approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito e conclusione della discussione)

Il relatore Leonardi fa presente che per il disegno di legge n. 1708 valgono le stesse considerazioni formulate per il disegno di legge n. 1687. Non rileva quindi ostacoli ad una sollecita conclusione della discussione, tenuto conto che si tratta poi di un atto praticamente dovuto da parte dell'Italia.

Vengono posti in votazione e distintamente approvati i due articoli di cui si compone il disegno di legge n. 1708, e quindi il disegno di legge nel suo insieme.

Modifiche all'articolo 36 della legge 2 giugno 1961, n. 454, e successive modificazioni e integrazioni, concernente l'attività del Fondo interbancario di garanzia (1742), approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

Il relatore Beorchia riferisce sul provvedimento, che è diretto ad aumentare i mezzi di provvista per il Fondo di garanzia interbancario, di copertura dei rischi ricadenti sugli istituti erogatori di credito agrario.

Il relatore si sofferma a chiarire le modifiche recate al provvedimento del Governo, nel corso dell'esame alla Camera, su emendamenti presentati dal Governo stesso. In particolare, è stata completata, all'articolo 1, la gamma delle operazioni di credito agrario sottoposte ai maggiori prelievi a favore del Fondo di garanzia. È stata poi riportata dal 100 per cento all'80 per cento (come era inizialmente) la percentuale di copertura della perdita degli istituti eroganti, al fine di responsabilizzare maggiormente gli istituti stessi nella erogazione dei crediti e nelle procedure di riscossione coattiva.

Il senatore Beorchia conclude dichiarando di essere favorevole al testo del disegno di legge n. 1742 con le modifiche approvate dalla Camera.

Il sottosegretario Sacconi illustra brevemente le ragioni che hanno indotto il Governo a presentare tali emendamenti alla Camera.

Il presidente Berlanda avverte che è necessario rinviare la conclusione della discussione alla seduta di domani in attesa dei prescritti pareri.

Il seguito della discussione è pertanto rinviato.

Disposizioni concernenti il fondo di incentivazione per il personale del Ministero delle finanze (1579)

(Seguito della discussione e rinvio)

Il relatore Leonardi ricorda brevemente il contenuto del provvedimento e lo stato dell'esame a cui era pervenuta la Commissione, osservando che fra le soluzioni prospettate per quanto attiene al personale del Ministero del tesoro, sembra preferibile far capo all'emendamento presentato a suo tempo dal senatore Brina.

Il presidente Berlanda comunica che è stato presentato da parte del senatore Ricevuto un emendamento diretto a erogare un premio incentivante, analogo a quello esistente per il personale delle finanze, anche per il personale del Ministero per il commercio con l'estero.

Il sottosegretaio Merolli presenta contestualmente un emendamento diretto a prevedere la proiezione dello stanziamento dei fondi necessari per l'erogazione del premio incentivante per il personale del Ministero delle finanze, per gli anni 1990-1991, riformulando per intero le disposizioni di copertura finanziaria del provvedimento.

Illustrando tale proposta fa presente che le ragioni di essa sono fondate sulle strutture indicate nel disegno di legge n. 1453 del Governo, di riforma dell'Amministrazione finanziaria, in corso di esame presso la 6ª Commissione. Fa presente inoltre che l'entità degli stanziamenti deve essere in correlazione con il numero dei dipendenti destinati ad usufruirne, numero che, nel caso dell'Amministrazione finanziaria, è assai elevato.

Il sottosegretario Pavan dichiara che effettivamente, ad avviso del Governo, per quanto concerne l'estensione dei benefici al personale del Tesoro la proposta più completa è quella di cui all'emendamento del senatore Brina. Tuttavia, anche tale proposta deve essere integrata con un subemendamento, che contestualmente presenta, diretto a specificare la contrattazione sindacale indicata nel comma 2 dell'emendamento Brina e ad integrare l'emendamento con le disposizioni di copertura finanziaria contenute nell'emendamento a suo tempo presentato dal senatore Ruffino.

Il Presidente Berlanda, preso atto degli emendamenti e dei subemendamenti presentati, dichiara che saranno tutti immediatamente trasmessi alla 5ª

Commissione per il parere. L'emendamento presentato dal senatore Ruffino (a suo tempo trasmesso alla 5ª Commissione) deve essere considerato decaduto per assenza del presentatore.

Il Presidente rileva quindi la necessità di rinviare il seguito della discussione alla seduta di domani, in attesa del parere della 5ª Commissione.

Norme per la cessione a titolo oneroso al comune di Alessandria del compendio già adibito a caserma Vittorio Emanuele II (ex distretto militare) (1780), approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

Il presidente Berlanda dichiara preliminarmente che l'esame in sede referente dei disegni di legge nn. 1583 e 786, connessi per argomento al disegno di legge n. 1780, non avrà luogo nella presente seduta. I Commissari potranno comunque riferirsi al contenuto di detti disegni di legge per la predispozione di eventuali proposte di modifica del disegno di legge n. 1780.

Il relatore Triglia fa presente anzitutto che il testo pervenuto dalla Camera con il disegno di legge n. 1780, pur essendo condivisibile nella sostanza, presenta numerosi inconvenienti, anzitutto in quanto il trasferimento del compendio immobiliare già adibito a caserma Vittorio Emanuele II è previsto, all'articolo 1, a titolo oneroso e a prezzo di mercato, a condizioni cioè insostenibili per il comune di Alessandria, così come lo sarebbe, in generale, per qualsiasi comune.

Anche la condizione stabilita all'articolo 2, per quanto riguarda la destinazione degli immobili ceduti, nonostante la sua genericità appare del tutto inadeguata.

Il senatore Leonardi ricorda come nel disegno di legge n. 786, esaminato dalla Commissione nell'estate del 1988, fosse prevista la cessione gratuita degli immobili al comune di Alessandria, ma nel corso dell'esame egli stesso, come relatore, aveva indicato una soluzione più ragionevole. Tale soluzione è stata poi formalizzata all'articolo 4 del disegno di legge n. 1583, oggi all'ordine del giorno in sede referente. Si prevede in particolare con tale disposizione che dal valore di mercato degli immobili debba essere detratto il valore delle urbanizzazioni primarie e secondarie, forfettizzato nella misura del 50 per cento del valore di mercato. Inoltre, nella determinazione di quest'ultimo valore l'Ufficio tecnico erariale deve tener conto delle costruzioni, insistenti sulle aree in questione, soggette a demolizione per la fatiscenza o per attuazione delle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti.

Il senatore Leonardi ritiene che tale soluzione dovrebbe essere introdotta nel disegno di legge n. 1780.

Il senatore Triglia si dichiara pienamente favorevole alla proposta del senatore Leonardi, osservando che si tratta di togliere dai centri storici di molte città italiane edifici fatiscenti che deturpano le città nei loro valori artistici, storici e ambientali.

Il sottosegretario Merolli dichiara di essere in linea di principio favorevole alla soluzione proposta dal senatore Leonardi e dal senatore Triglia; tuttavia, per motivi di opportunità, tenendo conto del necessario riesame alla Camera, non può condividere la proposta stessa.

Il presidente Berlanda osserva che la 5ª Commissione non ha ancora espresso il parere sul disegno di legge n. 1780, d'altra parte, essendo stato richiesto a detta Commissione anche il parere sul disegno di legge n. 1583, implicitamente essa si pronunzierà sulla integrazione che viene ora proposta al disegno di legge n. 1780.

Dichiara infine che il seguito della discussione deve essere rinviato alla seduta di domani in attesa dei pareri della 5ª Commissione.

La seduta termina alle ore 20,30.