SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

SUPPLEMENTO

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

441° RESOCONTO

SEDUTE DI MARTEDÌ 30 GENNAIO 1990

INDICE

Commissioni permanenti

6ª - Finanze e tesoro ..... *Pag.* 3

TIPOGRAFIA DEL SENATO (2850)

FINANZE E TESORO (6ª)

MARTEDÌ 30 GENNAIO 1990

202ª Seduta

Presidenza del Presidente
BERLANDA

Intervengono il ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali Maccanico, i sottosegretari di Stato per il tesoro Rubbi, per le finanze Senaldi, per i lavori pubblici Curci e per l'industria Babbini.

La seduta inizia alle ore 17,15.

IN SEDE REFERENTE

Conversione in legge del decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, recante norme urgenti in materia di finanza locale e di rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni, nonchè disposizioni varie (2035); esame delle petizioni nn. 277 e 278 ad esso connesse

Norme di delega in materia di autonomia impositiva delle Regioni e altre disposizioni concernenti i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni (1894) (*Rinviato dall'Assemblea in Commissione il 24 gennaio 1990*)

(Esame congiunto e rinvio)

Il presidente Berlanda prima di dare la parola al senatore Favilla, relatore per il disegno di legge n. 2035, comunica che ha chiesto la parola per alcune considerazioni preliminari il ministro Maccanico.

Il ministro Maccanico dichiara di dover esprimere il proprio punto di vista sul possibile esito procedurale dei due disegni di legge oggi all'esame della 6ª Commissione. Fa presente, preliminarmente, come il Capo II del decreto-legge in esame contenga alcuni articoli del disegno di legge n. 1894, nel testo approvato dalla 6ª Commissione stessa il 12 dicembre scorso. Al di là delle possibilità procedurali di esame dei due provvedimenti in titolo, fa comunque presente che il Governo annette estrema importanza al fatto che venga mantenuta l'unitarietà dei due provvedimenti, i quali dovrebbero essere approvati, possibilmente, nei medesimi tempi. Tale obiettivo può essere conseguito trasferendo nel disegno di legge di conversione del decreto-legge gli articoli del disegno di legge n. 1894 non compresi nel capo II del decreto-legge stesso; in alternativa si può mantenere disgiunto l'esame degli articoli dei due provvedimenti e, dopo aver approvato il decreto-legge, si può approvare il disegno di legge n. 1894 sopprimendo gli articoli già contenuti nel capo II del decreto-legge n. 415 del 1989.

Il senatore Cavazzuti a nome del Gruppo della Sinistra indipendente si dichiara contrario, anche per non appesantire ulteriormente il decreto-legge che contiene materie assai eterogenee tra loro, all'inserimento degli articoli del disegno di legge n. 1894 non compresi nel capo II del decreto-legge, nel disegno di legge di conversione di quest'ultimo.

Il senatore Garofalo chiede se sia possibile approvare prima il disegno di legge n. 1894 e poi il decreto-legge.

Il presidente Berlanda, dopo aver fatto presente che tale possibilità sembra remota in quanto le disposizioni del capo II del decreto-legge sono in vigore dal 1° gennaio 1990, dichiara comunque che la soluzione di tale problema procedurale potrà essere individuata in un successivo momento.

Ha quindi la parola il senatore Favilla che svolge la relazione sul disegno di legge n. 2035, sottolineando come esso si componga di tre parti.

In particolare la prima parte, il capo I, tratta delle disposizioni sulla finanza locale: esse rivestono una particolare urgenza e giungono già con un considerevole ritardo rispetto agli obblighi che gli enti locali dovrebbero assolvere in tema di predisposizione dei bilanci. Il 1990 invece è già iniziato e gli enti locali devono ancora essere messi in condizione di approvare il bilancio di previsione per quest'anno (entro il 23 marzo prossimo), cioè prima dello scioglimento della quasi totalità dei consigli comunali e provinciali che avverrà quarantacinque giorni prima delle prossime elezioni amministrative.

La norma contenuta nell'articolo 1, che prevede lo spostamento del termine di deliberazione dei bilanci di previsione al 28 febbraio e la possibilità di stabilire l'esercizio provvisorio per i primi quattro mesi dell'anno, è certamente opportuna, ma c'è da chiedersi se non sia il caso di concedere agli enti locali di poter utilizzare tutto il tempo disponibile, prima dello scioglimento dei consigli, ai fini degli adempimenti da compiere.

L'articolo 2 fornisce il quadro generale dei trasferimenti erariali agli enti locali. L'entità globale dei trasferimenti ordinari e perequativi corrisponde alle somme erogate nel 1989 maggiorate del 4,5 per cento; i fondi perequativi sono ulteriormente incrementati delle somme riscosse dallo Stato sulle addizionali per i consumi di energia elettrica, previste dal decreto-legge n. 511 del 1988, convertito con modificazioni dalla legge n. 20 del 1989.

È necessario chiarire tuttavia – continua l'oratore – che l'importo di 470 miliardi, derivante dall'applicazione di tali addizionali e la cui quantificazione viene espressamente prevista nell'articolo 2 del provvedimento, deve essere considerato puramente indicativo, perchè la somma che dovrà essere in effetti ripartita fra comuni e province sarà quella risultante dall'effettivo incasso.

Nel complesso occorre sottolineare che le risorse messe a disposizione di comuni e province rimangono insufficienti, (come già lo erano negli anni precedenti rispetto ai fabbisogni degli enti stessi) e che l'incremento previsto del 4,5 per cento non copre gli aumenti dei costi dei beni, dei servizi e del personale. Considerati i vincoli derivanti dalla grave situazione della finanza pubblica, non resta che attendere, per il 1991, i nuovi provvedimenti in materia di autonomia impositiva degli enti locali, auspicando che le nuove misure siano idonee a ridare l'elasticità necessaria al sistema delle autonomie.

Gli articoli da 3 a 11 – continua l'oratore – riguardano, sostanzialmente, i

criteri di ripartizione dei fondi: tali criteri confermano, in parte, le linee ormai consolidate da anni, in parte, assumono invece carattere innovativo.

Le principali novità riguardano la ripartizione del fondo perequativo per i comuni.

In particolare una quota di 100 miliardi viene destinata al finanziamento degli oneri per la mobilità del personale in eccesso degli enti che hanno deliberato il piano di risanamento del dissesto finanziario; un'altra quota di 59 miliardi circa, viene destinata ai comuni che hanno registrato rilevanti aumenti di popolazioni tra il 1981 ed il 1987, pari o superiori al 16 per cento; infine, una quota di 50 miliardi viene destinata a favore dei comuni i cui contributi ordinari e perequativi siano pari o inferiori al 90 per cento della media nazionale per fascia demografica dei contributi stessi.

Inoltre, è opportuno sottolineare che una quota del contributo perequativo derivante dall'applicazione delle addizionali sull'energia elettrica, d'importo pari a 137 miliardi circa, viene destinata alla copertura degli oneri sostenuti dai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti ai quali, con la legge di conversione del decreto-legge n. 66 del 1989, fu garantita la copertura delle eventuali minori entrate conseguenti all'istituzione dell'ICIAP e dei mutui concessi fino all'importo di 100 milioni per ciascun comune, per acquedotti e fognature.

Certamente i nuovi criteri introdotti a fini perequativi rispondono all'esigenza di attenuare macroscopiche differenziazioni. Tuttavia, essi restano quantitativamente poco incisivi; sarebbe forse opportuno stabilire un incremento delle disponibilità in tal senso. Inoltre vengono utilizzati trasferimenti destinati agli enti locali al fine di compensare gli effetti dell'inflazione, e quindi si rischia di privare gli altri enti non beneficiari di risorse necessarie alla loro gestione.

Per operare con maggiore equità sarebbe quindi necessario disporre di risorse aggiuntive, ma tale soluzione è di difficile realizzazione in presenza di gravi squilibri della finanza pubblica.

Il relatore ricorda poi come non vengano presi in considerazione dal decreto-legge i nuovi oneri che gli enti locali dovranno sostenere in relazione ai nuovi contratti del personale: manca quindi nel provvedimento l'indicazione delle risorse con le quali far fronte a tali maggiori oneri.

Non sono previste agevolazioni di rilievo per i comuni che hanno deliberato il piano di risanamento del dissesto, mentre, invece, sarebbe necessario anticipare i tempi per il rientro nella normalità. Peraltro andrebbero riformulate più correttamente le disposizioni contenute nell'articolo 12, comma 1, lettera *c*).

L'articolo 14 conferma l'obbligo della copertura parziale dei costi dei servizi a domanda individuale.

Il relatore ricorda come con riferimento a tale materia siano state presentate alcune petizioni alla Commissione (nn. 277 e 278) per una revisione dell'elenco dei servizi a domanda individuale, così come stabilito in apposito decreto ministeriale, al fine di fare escludere i servizi educativi ed assistenziali da tale elenco. Gli uffici del Ministero dell'interno ritengono che tali modifiche porrebbero in grave crisi diversi comuni italiani, determinando una considerevole perdita di entrate, per cui è forse più opportuno accantonare la questione per questo anno e ridurre i vincoli per i comuni stessi a partire dal prossimo anno, in occasione della prevista attribuzione ad essi di un autonomo potere impositivo.

Il relatore passa poi ad illustrare le disposizioni contenute nel capo II del provvedimento in esame e concernente i rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni.

In particolare, nel capo II sono state sostanzialmente recepite alcune disposizioni contenute nel disegno di legge n. 1894, già approvato in sede referente dalla Commissione.

Dopo aver illustrato brevemente l'articolo 17 relativo alla quantificazione del fondo comune regionale, il relatore si sofferma poi ad illustrare gli articoli 18, 19 e 20 concernenti la riduzione dei trasferimenti a favore delle regioni a statuto speciale.

I consistenti tagli alle risorse destinate a tali regioni appaiono sostanzialmente giustificati con riferimento a quei settori nei quali le regioni a statuto speciale hanno competenza primaria. Problemi sorgono invece per altre riduzioni ed, in particolare, per quelle a carico del fondo sanitario di parte corrente.

Nel complesso le riduzioni derivano, in qualche caso, da scelte non molto approfondite e ragionate.

Certo, il criterio di ancorare le risorse delle regioni al gettito dei tributi erariali, come avviene nelle regioni a statuto speciale, costituisce fonte di gravi sperequazioni nei confronti delle altre regioni, che ottengono incrementi nel limite del tasso programmato di inflazione. Andrebbe quindi individuato un criterio più equo che tenga conto dell'andamento di una sola categoria o tipo di tributo.

Passando ad esaminare le disposizioni contenute nel capo III, il relatore sottolinea come esse riguardino materie eterogenee le quali, a rigore, esulano dalla competenza diretta della 6ª Commissione.

In particolare, per quanto riguarda le disposizioni dell'articolo 25 concernenti il settore della sanità e quello delle assicurazioni, è opportuno rilevare come il comma 1 preveda che vengano introitati direttamente dallo Stato i proventi straordinari derivanti dalla vendita di immobili utilizzati dalle unità sanitarie locali, in precedenza attribuiti alle regioni. Inoltre non appare di chiara applicazione la norma contenuta nel comma 6 dello stesso articolo relativa all'aumento del contributo che le imprese di assicurazione devono versare al Servizio sanitario nazionale.

Dopo aver illustrato sinteticamente le altre disposizioni contenute nel capo III, il relatore conclude il suo intervento riferendosi al disegno di legge n. 1894: per tale provvedimento sottolinea l'opportunità, confermando le precedenti deliberazioni della Commissione che ne ha terminato l'esame in sede referente, di prendere come testo base, appunto, quello approvato in tale sede dalla Commissione stessa.

Si apre il dibattito.

Interviene il senatore Brina il quale, dopo aver espresso alcune critiche in relazione all'estrema eterogeneità delle materie trattate nel decreto-legge soprattutto con riferimento al Capo III, dichiara di volersi soffermare particolarmente sul contenuto dei Capi I e II.

Con riguardo al Capo I, fa presente, in primo luogo, che sarebbe stato più opportuno varare le norme riguardanti la finanza locale nei mesi di ottobre e novembre scorsi, in modo da dar sufficiente tempo ai comuni per approntare i propri bilanci.

L'aspetto più negativo delle norme contenuti nel Capo I riguarda l'entità

della somma trasferita agli enti locali: infatti, nonostante la relazione governativa al decreto-legge faccia in più occasioni menzione di un incremento dei fondi ordinari e perequativi del 4,5 per cento, come da tasso di inflazione programmato, nella realtà il tutto si riduce ad una finzione contabile determinata dalla concentrazione delle diverse risorse trasferite sul fondo perequativo, il quale passa da 5.760 miliardi circa nel 1989 a 6.768 miliardi nel 1990, con una lievitazione di oltre 1.000 miliardi determinata dall'assorbimento di 993 miliardi trasferiti nel 1989 a diverso titolo. Nella realtà, insomma, l'incremento assoluto in valori monetari di tutti i trasferimenti è di circa 160 miliardi, pari allo 0,67 per cento.

L'oratore si sofferma poi dettagliatamente a indicare i dati riguardanti i trasferimenti, a vario titolo, agli enti locali nel 1989 e nel 1990. Afferma poi che l'aver gonfiato il fondo perequativo non significa aver aumentato nella sostanza, i trasferimenti: anzi per i comuni la cui spesa storica si mantiene al di sopra della media, l'aumento dei costi determinato dall'inflazione non troverà copertura alcuna. Il congelamento dei trasferimenti ai valori del 1989 costringerà i comuni ad inasprire il prelievo dell'ICIAP e a ricercare in quella direzione le risorse loro negate dallo Stato.

Un drastico blocco degli investimenti è stato inoltre deciso dalla Cassa depositi e prestiti su indicazione del Governo: la cassa ha infatti deciso di ridurre del 60 per cento la possibilità di investimento degli enti locali, limitatamente ai primi sei mesi del 1990. L'obiettivo dichiarato è duplice: rallentare la spesa pubblica e realizzare un risparmio di tesoreria bloccando, di fatto, gli investimenti. Si tratta di una scelta improvvisata – continua il senatore Brina – destinata a provocare danni di gran lunga superiori ai piccoli vantaggi ipotizzati, dal momento che il rallentamento dei finanziamenti e lo slittamento dei pagamenti non mancheranno di ripercuotersi sui costi finali delle opere e di conseguenza sulla stessa finanza pubblica.

C'è poi da dire che il blocco, seppur parziale, dei mutui da parte della Cassa depositi e prestiti costringerà gli enti locali a cercare finanziamenti presso gli istituti di credito ordinari, a costi superiori a quelli praticati dalla Cassa medesima.

Il senatore Brina si sofferma poi sui vari problemi che le disposizioni del Capo I lasciano irrisolti.

In particolare – egli afferma – il decreto-legge non considera in alcun modo l'onere derivante dal rinnovo contrattuale degli enti locali, siglato da poco e riferito al triennio 1988-1990, il cui costo viene stimato in 3.800 miliardi. Scompare, inoltre, la norma che consentiva ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti di accedere ai mutui della Cassa depositi e prestiti per la costruzione ed il risanamento di acquedotti e fognature, per un importo di 100 milioni, a totale carico dello Stato. Non trova poi risposta la richiesta di eliminare il vincolo tariffario e contributivo del 36 per cento per i servizi a domanda individuale nel comparto materno-infantile. Infine, altro aspetto ignorato dal provvedimento è quello concernente le misure restrittive introdotte dalla legge n. 554 del 1988 che limita il rinnovo del «turn over» al 50 per cento dei posti resisi vacanti: queste restrizioni, se protratte nel tempo, finiranno per ostacolare l'attività dei comuni ed il funzionamento dei servizi pubblici, per cui si rende necessaria una revisione di tale norma.

Il senatore Brina rileva poi, passando al Capo II, come tagli consistenti

siano operati anche nei confronti delle regioni a statuto speciale e alle provincie autonome.

Sottolinea quindi l'eterogeneità estrema, delle disposizioni del Capo III, riferendosi esse a materia di competenza di altre Commissioni.

In conclusione, il senatore Brina afferma che il decreto-legge in esame ha un carattere doppiamente punitivo per le autonomie locali e per le stesse province autonome e regioni a statuto speciale, in quanto esso punta, attraverso la Cassa depositi e prestiti, a ridurre drasticamente la capacità di investimento per il 1990. Per tali motivi preannuncia, a nome del Gruppo comunista, l'espressione di un voto contrario sul decreto-legge in esame.

Il presidente Berlanda fa presente come il decreto-legge n. 415 del 1989 e il disegno di legge n. 1894 siano calendarizzati per l'esame in Assemblea a partire dal 6 febbraio prossimo e come quindi rimangano alla Commissione tempi stretti per l'esame dei due provvedimenti; in relazione a ciò ritiene opportuno fissare, come termine improrogabile per la presentazione di eventuali emendamenti ai due provvedimenti, mercoledì 31 gennaio alle ore 19. Propone infine che la Commissione, confermando le precedenti deliberazioni in relazione al disegno di legge n. 1894, prenda come testo base, anche per la presentazione di eventuali emendamenti, quello approvato dalla 6ª Commissione in sede referente il 12 dicembre scorso.

Conviene la Commissione.

Il senatore Garofalo chiede al presidente Berlanda come si intendano superare i problemi di competenza con riferimento alle norme di cui al Capo III del decreto-legge in titolo.

Il presidente Berlanda rileva che tale problema è implicitamente risolto con l'assegnazione dell'intero provvedimento alla competenza della 6ª Commissione: peraltro le Commissioni consultate dovranno far pervenire i propri pareri nei termini stabiliti dal Regolamento.

Il seguito dell'esame è poi rinviato.

La seduta termina alle ore 19.