

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

169° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 15 LUGLIO 1988

INDICE**Commissioni permanenti**

1 ^a - Affari costituzionali	Pag.	3
5 ^a - Bilancio	»	8
13 ^a - Territorio, ambiente, beni ambientali	»	13

ERRATA CORRIGE

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

VENERDÌ 15 LUGLIO 1988

76^a Seduta*Presidenza del Presidente*

ELIA

*Interviene il ministro per i rapporti con il Parlamento Mattarella**La seduta inizia alle ore 9,50.***IN SEDE REFERENTE****Deputati Labriola ed altri: Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (558)**, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Si riprende l'esame del testo predisposto dalla Sottocommissione, sospeso nella seduta di ieri.

Il presidente Elia, per esigenze di coordinamento, propone che al comma 2 dell'articolo 17 si precisi che la trasmissione delle valutazioni della Corte dei conti sulle conseguenze finanziarie che derivano dalla conversione in legge di un decreto-legge o dalla emanazione di un decreto-delegato avvenga dietro richiesta della Presidenza di una delle due Camere (anzichè su richiesta della Camera).

La Commissione concorda.

Si passa quindi all'esame del Capo IV.

Il presidente Elia dà conto del nuovo testo dell'articolo 20, (concernente il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri) predisposto dalla Sottocommissione.

Il ministro Mattarella illustra un emendamento al comma 2 dell'articolo 20 del testo della Sottocommissione, tendente a stabilire che al Segretariato generale della Presidenza del Consiglio è preposto un Segretario genera-

le, nominato con decreto del Presidente del Consiglio, tra i magistrati delle giurisdizioni superiori ordinaria e amministrativa, gli avvocati dello Stato, i dirigenti generali dello Stato ed equiparati, i professori universitari di ruolo, ovvero tra estranei alla Pubblica amministrazione. Il trattamento economico del Segretario generale è fissato con decreto del Presidente del Consiglio, di concerto con il Ministro del tesoro. Il Presidente del Consiglio, può, con proprio decreto, nominare altresì il Vicesegretario generale scelto tra tali categorie. Con la stessa procedura può disporsi la revoca della nomina del Segretario generale e del Vicesegretario generale, che comunque cessano le funzioni dopo il giuramento del nuovo Governo, salvo conferma.

Egli dà altresì conto di un emendamento al comma 3, in base al quale il Segretario generale, il Vicesegretario generale ed i capi dei dipartimenti degli uffici, ove si tratti di pubblici dipendenti non appartenenti al ruolo della Presidenza del Consiglio, sono collocati fuori ruolo nelle Amministrazioni di provenienza e cessano dalle funzioni dopo il giuramento del nuovo Governo, salvo conferma.

Il senatore Maffioletti osserva che nel testo predisposto dalla Sottocommissione la figura del Segretario generale risulta tratteggiata in modo affatto nuovo rispetto al passato e rispetto alla figura del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, che risulta, a suo parere, indebolita. Questo disegno gli pare possa essere accettato, purchè si stabilisca un rapporto non burocratico tra il Presidente del Consiglio ed il Segretario generale, ed a patto che il Segretario generale cessi dall'incarico all'atto della cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio. Questa concezione di una figura di Segretario generale con caratteristiche non «ministeriali» gli pare, d'altro canto, pienamente compatibile con quella discrezionalità politica che ne caratterizza la scelta.

Per quanto ha poi riguardo ai compiti che al Segretario generale vengono attribuiti dal

dettato dell'articolo 21 del testo proposto dalla Sottocommissione, osserva che, proprio sulla base delle considerazioni da lui precedentemente svolte, alcuni non dovrebbero essere più ad esso ricondotti: tale, ad esempio, la predisposizione della base conoscitiva e progettuale per l'aggiornamento del programma di Governo, di cui all'articolo 21, lettera b).

Dopo aver posto l'esigenza di meglio proporzionare le due figure del Segretario generale e del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, sottolinea infine l'opportunità di attribuire al Sottosegretario taluni dei compiti assegnati al primo.

Ha quindi la parola il senatore Taramelli, il quale, dopo aver rilevato con favore che nel nuovo testo predisposto dalla Sottocommissione si disegna una struttura della Presidenza del Consiglio molto più flessibile che in passato, osserva tuttavia che questa struttura non può funzionare bene, in quanto lascia nell'incertezza la distribuzione dei compiti tra il Segretario generale alla Presidenza ed il Sottosegretario alla Presidenza. In particolare questa incertezza gli pare risultare dalla interpretazione dell'articolo 21, comma 1, in base alla quale, qualora determinate funzioni non siano affidate alla responsabilità di un Ministro senza portafoglio o delegate al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, esse vengono esercitate dal Presidente del Consiglio dei ministri tramite il Segretario generale della Presidenza. Egli sottolinea pertanto la necessità che si affini la soluzione proposta dalla Sottocommissione, in modo tale da dar luogo ad una definizione più rigorosa dei compiti, evitando, altresì, la creazione di una struttura eccessivamente burocratizzata e «verticale»; si riserva la eventuale presentazione di emendamenti in Assemblea.

Il senatore Mancino, nel giudicare favorevolmente il lavoro svolto dalla Sottocommissione, sottolinea la opportunità della soluzione ipotizzata di attribuire una serie di compiti determinati al Segretario generale della Presidenza del Consiglio: il Sottosegretario alla Presidenza svolge, infatti, una funzione politica, che non gli appare molto compatibile con quella di sovrintendere direttamente alla concreta organizzazione amministrativa. Oc-

corre tuttavia meglio articolare i compiti del Segretario generale, combinando le funzioni che nella attuale esperienza vengono svolte dai direttori generali dei Ministeri e dai capi di gabinetto, prevedendo eventualmente come modello la figura del Segretario generale del Ministero degli esteri.

Nel dichiararsi favorevole all'emendamento al comma 2 dell'articolo 20, proposto dal Governo ed, in particolare, alla previsione che la scelta del Segretario generale possa avvenire, oltre alle categorie di funzionari espressamente indicate, anche tra soggetti estranei alla Pubblica amministrazione, egli pone l'esigenza di distinguere compiutamente tra compiti di sovrintendenza della struttura, che devono essere affidati al Segretario generale, e compiti di natura più schiettamente politica, che devono restare di competenza del Sottosegretario alla Presidenza. Dopo avere auspicato che la costituzione dei dipartimenti avvenga con una certa elasticità, egli pone infine l'esigenza che si precisi più efficacemente il dettato dell'articolo 20, ed, in particolare, del comma 1, laddove si prevede quali uffici di diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio siano organizzati nel Segretariato generale al fine di evitare l'insorgenza di possibili equivoci funzionali.

Il senatore Lombardi osserva che, mentre nella prassi attuale la direzione dell'apparato amministrativo è affidata ad una figura politica, quale il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, nel testo elaborato dalla Sottocommissione la direzione è invece affidata ad un organo, il Segretario generale, che, pur presentando talune caratteristiche amministrative, viene tuttavia scelto in base a criteri politici, tant'è che la sua cessazione dalla carica avviene congiuntamente a quella del Presidente del Consiglio, da cui è nominato. Agendo il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega del Presidente, la specificazione dei compiti gli pare una superfetazione: con riferimento all'articolo 21 - egli precisa - qualora determinate funzioni non siano affidate alla responsabilità di un Ministro senza portafoglio, o delegate al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, queste ultime sono esercitate dal Presidente del Consiglio stesso tramite il Segretariato genera-

le della Presidenza. Egli sottolinea, pertanto, la necessità di rendere tale disegno compatibile con i concetti di unitarietà di azione ed attività di direzione che devono spettare al Presidente del Consiglio.

Concorda con queste considerazioni il senatore Rumor.

Il presidente Elia rileva che il rapporto tra Segretario generale e Sottosegretario alla Presidenza deve caratterizzarsi per la fluidità dei rapporti. La figura del Segretario generale gli pare comunque necessaria, in modo da porre in capo ad un soggetto diverso dal Sottosegretario alla Presidenza, che ha compiti di natura più schiettamente politica, la responsabilità di compiti di concreta gestione amministrativa.

Dopo un intervento del Presidente - il quale fa presente come la Presidenza del Senato abbia raccomandato che il testo sia in distribuzione all'inizio della settimana affinché i senatori possano prenderne visione - per l'eventuale presentazione di emendamenti - anche il relatore esprime l'auspicio che la conclusione dell'esame possa avvenire in modo sollecito e spedito. Nel merito, si dichiara favorevole ad approvare l'articolo 20 con gli emendamenti proposti dal Governo.

Il senatore Mancino osserva che tale testo non può essere approvato senza che si chiarisca il rapporto di dipendenza fra il Segretario generale ed il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio; in mancanza di tale chiarimento, si creerebbe una situazione particolarmente ambigua.

Replica il Presidente, il quale osserva che il Segretario generale alla Presidenza del Consiglio svolge, attraverso la Segreteria, anche funzioni di supporto al Consiglio dei Ministri, ed è pertanto opportuno che per tali mansioni dipenda funzionalmente dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio.

Dopo un articolato dibattito, cui partecipano il ministro Mattarella, il relatore ed i senatori Spadaccia, Taramelli e Mancino, il relatore propone di modificare l'ultimo comma dell'articolo 20, nel senso di stabilire che il Segretario generale dipende dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza, Segretario del Consiglio dei Ministri, per quanto di competenza.

La Commissione concorda, e l'articolo 20 è quindi approvato con le modifiche proposte dal Governo e dal relatore.

Si passa all'esame dell'articolo 21 (che disciplina i compiti del Segretario generale).

Il ministro Mattarella presenta un emendamento alla lettera *cc*) del comma 1, diretta ad inserire tra i compiti del Segretario generale quello di assicurare la gestione amministrativa e la manutenzione anche degli immobili in uso per le esigenze della Presidenza relative ai dipartimenti ed agli uffici affidati alla responsabilità dei Ministri senza portafoglio. Propone inoltre una modifica formale alla lettera *c*).

Il Presidente propone poi di modificare il comma 1 nel senso di precisare che, qualora non siano affidate alle responsabilità di un Ministro senza portafoglio o delegate al Sottosegretario di Stato alla Presidenza, il Segretario generale alla Presidenza assicura il supporto all'espletamento dei compiti del Presidente del Consiglio, curando le funzioni tassativamente elencate nell'articolo stesso.

L'articolo 21 è quindi approvato con gli emendamenti proposti dal Presidente e dal Governo.

Si passa all'esame dell'articolo 22 (relativo al supporto funzionale del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri).

Dopo la dichiarazione di voto contrario, espressa a nome del Gruppo comunista, dal senatore Taramelli - il quale sottolinea il carattere del tutto pleonastico dell'organo - l'articolo è approvato.

Si passa all'esame dell'articolo 23 (relativo agli uffici e dipartimenti della Presidenza del Consiglio).

Il Presidente propone di modificare il comma 5, nel senso di prevedere che all'intesa per la determinazione degli uffici di Commissari di Governo nelle Regioni partecipi anche il Ministro dell'interno.

La Commissione concorda e l'articolo 23 è approvato nel testo così modificato.

Senza discussione sono approvati gli articoli 24 e 25 (che disciplinano rispettivamente il supporto tecnico del Segretario generale e l'ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo).

Si passa all'esame dell'articolo 26 (che delega il Governo a riformare gli enti pubblici di informazione statistica).

Il senatore Vetere propone di modificare da trenta a sessanta giorni il termine per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni permanenti delle due Camere in ordine ai decreti di riforma degli enti pubblici di informazione statistica.

La Commissione concorda ed approva l'articolo 26 nel testo così modificato.

Si passa all'esame dell'articolo 27 (che disciplina la vigilanza su enti ed istituzioni).

Il Presidente propone di modificare il comma 1 nel senso di sostituire le parole «le funzioni di vigilanza su enti pubblici ed istituzioni le cui funzioni istituzionali non rientrano nella competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri» con le altre «le funzioni di vigilanza su enti pubblici ed istituzioni le cui funzioni istituzionali non siano considerate coerenti con le competenze proprie della Presidenza del Consiglio dei Ministri».

L'articolo è quindi approvato con la modifica proposta dal Presidente.

Si passa all'esame dell'articolo 28 (relativo al dipartimento per l'informazione e l'editoria).

Il ministro Mattarella propone un emendamento diretto ad aggiungere al ruolo del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quello del personale del dipartimento per l'informazione e l'editoria.

La Commissione concorda e l'articolo è approvato nel testo così emendato.

Senza discussione è approvato l'articolo 29 (relativo alle spese della Presidenza del Consiglio dei Ministri e all'istituzione di una Ragioneria centrale).

Si passa all'esame dell'articolo 30 (che disciplina lo *status* dei capi dei dipartimenti e degli uffici).

Il ministro Mattarella illustra un emendamento diretto ad introdurre fra le figure disciplinate dall'articolo anche il capo dell'ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri.

L'articolo così modificato è quindi approvato.

Senza discussione sono approvati gli articoli 31 e 32 (relativi rispettivamente ai consulenti e ai comitati di consulenza e al personale della

Presidenza del Consiglio dei Ministri, al capo dell'ufficio stampa, mentre, su proposta del ministro Mattarella, è soppresso l'articolo 33 in quanto assorbito nel precedente articolo).

Si passa all'esame dell'articolo 34 (che disciplina lo *status* dei consiglieri e degli esperti presso la Presidenza del Consiglio).

Il ministro Mattarella illustra un emendamento diretto a disciplinare l'assegnazione dei consiglieri ed il conferimento degli incarichi agli esperti.

L'articolo è quindi approvato nel testo così modificato.

Si passa all'esame dell'articolo 35 (relativo al trattamento economico del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Il ministro Mattarella illustra due emendamenti tendenti, rispettivamente, ad estendere l'indennità prevista per il personale della Presidenza anche a quello dei gabinetti e delle segreterie particolari dei Ministri senza portafoglio e dei Sottosegretari di Stato presso la Presidenza, nonché a disciplinare la retribuzione del lavoro straordinario.

L'articolo è quindi approvato nel testo così modificato.

Senza discussione sono approvati l'articolo 36 (relativo al personale dei Corpi di polizia assegnato alla Presidenza del Consiglio) e l'articolo 37 (che disciplina la ripartizione degli oneri relativi al personale a disposizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e agli uffici dei Commissari di Governo nelle Regioni).

Si passa all'esame dell'articolo 38 (relativo al Consiglio di amministrazione della Presidenza).

Il ministro Mattarella illustra un emendamento diretto ad inserire fra i membri del Consiglio anche il capo dell'ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri.

L'articolo è approvato nel testo così modificato.

Senza discussione sono approvati gli articoli 39 e 40 (che disciplinano rispettivamente lo stato giuridico del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e le relative dotazioni organiche). Il senatore Vetere propone di rinviare l'esame dell'articolo 41 che disciplina le norme per la copertura dei posti.

Dopo un breve dibattito la Commissione delibera, su proposta del ministro Mattarella, di accantonare l'esame dell'articolo 41 e dei successivi articoli, anticipando solo l'esame della norma di copertura per gli anni 1988, 1989, 1990 (articolo 41 del testo approvato dalla Camera dei deputati) in modo da consentirne l'esame in sede consultiva da parte della Commissione bilancio.

Il Presidente fa presente, che comunque, nella giornata di lunedì sarà distribuito ai componenti della Commissione il testo finora approvato.

Il ministro Mattarella illustra quindi un emendamento di carattere tecnico (che rivede l'onere relativo all'anno 1988) alla norma di copertura che, così modificata, è accolta dalla Commissione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente comunica che la Commissione tornerà a riunirsi martedì 19 luglio, alle ore 9,30, in sede referente per il seguito dell'esame del disegno di legge n. 558 e mercoledì 20 luglio, alle ore 10, nella stessa sede, per i presupposti di costituzionalità dei decreti legge rispettivamente concernenti interventi nel Mezzogiorno, CNR, Golfo Persico e motorizzazione in Lombardia (disegni di legge nn. 1197, 1204, 1208 e 1209) nonché per l'esame dei disegni di legge n. 835 concernente procedure per l'esecuzione di obblighi comunitari e n. 1096 concernente disciplina di rapporti tra Stato e Unione italiana chiese avventiste del 7° giorno.

La seduta termina alle ore 12,30.

BILANCIO (5^a)

VENERDÌ 15 LUGLIO 1988

63^a Seduta*Presidenza del Presidente*

ANDREATTA

Interviene il sottosegretario di Stato per il tesoro Gitti.

La seduta inizia alle ore 10,25.

IN SEDE REFERENTE

Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato (risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Macciotta ed altri; Carrus ed altri; Pirro e Nonne; Battistuzzi ed altri; Calderisi ed altri; Pellicanò ed altri; Bassanini ed altri) (1203), approvato dalla Camera dei deputati

Cavazzuti ed altri: Modifica dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, concernente la legge finanziaria (875)

Andreatta ed altri: Integrazioni e modificazioni alle norme sulla legge finanziaria, recate dall'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468 (907)

Carli ed altri: Integrazioni e modificazioni alle norme sulla legge finanziaria recate dagli articoli 2, 4, 6 e 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468 (928)
(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Il senatore Forte rileva preliminarmente che il testo licenziato dalla Camera dei deputati risponde obiettivamente ad alcune delle esigenze di riforma manifestatesi nel corso dell'esperienza applicativa della legge n. 468 del 1978; in particolare, anche a nome del Gruppo parlamentare socialista, dichiara che indubbiamente costituiscono un elemento positivo

della riforma della procedura di bilancio la previsione della discussione preventiva della legge di bilancio, che va esaminata con approfondimento e ampiezza di tempi molto maggiori di quelli finora dedicati a tale documento contabile; in secondo luogo va, a suo avviso, valutata positivamente la delimitazione dell'ambito normativo della legge finanziaria.

Sottolinea peraltro che sussiste una oggettiva difficoltà nel prefigurare quali concreti comportamenti parlamentari potranno discendere dalle riforme proposte; è pertanto opportuno, a suo avviso, stabilire (presumibilmente in sede di Regolamento) dei termini per la discussione, onde evitare che l'esame parlamentare del bilancio risulti ancora una volta riduttivo rispetto a un documento che incorpora la globalità delle autorizzazioni di spesa.

Quanto ad eventuali proposte migliorative del testo in discussione, risulta a suo avviso opportuno prevedere la triennializzazione non solo dei valori di competenza ma anche dei valori di cassa; quanto poi all'ambito normativo della legge finanziaria, pur valutando positivamente la riconduzione del documento a strumento con cui apportare essenzialmente regolazioni quantitative alle grandezze finanziarie, sottolinea l'opportunità di ulteriori riflessioni, facendo presente che non sempre gli interventi fiscali possono essere ricondotti a mere regolazioni quantitative. Sempre a tale riguardo, sottolinea l'esigenza di una ulteriore riflessione in ordine al riferimento - sempre per quel che riguarda il contenuto della legge finanziaria - alle variazioni delle imposte e tasse e contributi esistenti, identificando una definizione che sia effettivamente comprensiva di tutte le ipotesi.

Sotto un profilo più strettamente tecnico, si sofferma poi analiticamente sulla opportunità di introdurre anche l'autorizzazione complessiva al ricorso al debito pubblico, che risulta storicamente legato all'esame parlamentare dei documenti di bilancio. Una maggiore

chiarezza al riguardo, oltre a fornire ai cittadini la garanzia sull'effettivo ammontare del nuovo debito, può senz'altro facilitare il suo collocamento sul mercato; tale ipotesi va valutata anche alla luce delle future scadenze del 1992 in relazione al Mercato unico e ai conseguenti effetti che si potrebbero determinare per il finanziamento sul mercato.

Quanto poi all'esame parlamentare del bilancio, è a suo avviso importante focalizzare l'attenzione non tanto sui saldi del bilancio ma sull'ammontare delle poste finali di entrata e di spesa e quindi approvare prima le entrate finali e il ricorso al mercato, nel suo ammontare effettivo, in modo da realizzare una maggiore chiarezza anche per quel che riguarda l'impatto sul fabbisogno di cassa.

Conclude sottolineando che il testo approvato dall'altro ramo del Parlamento contiene delle disposizioni importanti, in particolare per quel che riguarda la discussione sul bilancio, le norme (che sono state rese più accurate) relative alla copertura finanziaria delle leggi di spesa e l'opera di risistemazione dei materiali normativi della legge finanziaria, ribadendo peraltro che occorre puntare all'obiettivo di una maggiore chiarezza per quel che riguarda le decisioni attinenti al debito pubblico.

Il senatore Bollini esprime perplessità per la struttura del testo varato dall'altro ramo del Parlamento, in quanto a suo avviso sarebbe stato opportuno limitare l'intervento legislativo alla modifica degli elementi essenziali della manovra di bilancio, in vista anche di una semplificazione - che egli ritiene comunque necessaria - della struttura dei documenti stessi, legata all'avvio dell'esame della manovra di bilancio per il nuovo esercizio finanziario.

Dopo aver quindi sottolineato che il giudizio non può prescindere da una lettura sistematica e complessiva del testo proposto, che tenga anche conto delle ipotizzabili ripercussioni regolamentari, osserva in primo luogo che occorre chiarire quali saranno le conseguenze del travaso dei materiali normativi dalla legge finanziaria ai cosiddetti provvedimenti di accompagnamento sotto il profilo dei tempi parlamentari di esame, che potrebbero risultare notevolmente dilatati venendo a cadere la

connessione procedurale diretta con l'esame del bilancio. Vanno poi valutate con estrema attenzione le modifiche che si introducono nell'ordine di esame del bilancio annuale che dovrebbe precedere la legge finanziaria: l'esame preliminare delle entrate (che, è opportuno ricordarlo, risultano sistematicamente sottovalutate) e delle spese, essendo connesso al livello del ricorso al mercato finanziario, fa da un lato cadere la possibilità dei cosiddetti emendamenti a scavalco ma può anche precludere, per certi versi, la possibilità di una valutazione più realistica delle entrate e delle spese a legislazione vigente.

Quanto poi al bilancio annuale, sottolinea l'opportunità di una maggiore disaggregazione ed analiticità dei dati contabili forniti al Parlamento. Sono poi necessari un approfondimento e un chiarimento sull'effettivo ordine di votazione del bilancio annuale nonchè del bilancio pluriennale e della legge finanziaria: osserva a tale riguardo che non si va verso una semplificazione ma verso una ulteriore complicazione delle procedure d'esame, che debbono essere in ogni caso valutate anche alla luce della effettiva possibilità, non solo per l'opposizione, ma per il Parlamento nel suo complesso, di esaminare ed emendare i documenti di bilancio. Vanno poi chiariti, prosegue il senatore Bollini, i criteri di costruzione del cosiddetto bilancio a politiche invariate, che (in base al comma 4 dell'articolo 5 del testo varato dalla Camera) fornisce anche un saldo differenziale rispetto al bilancio a legislazione vigente per la copertura di nuove o maggiori spese da determinare con legge finanziaria: si tratta di una disposizione molto simile all'articolo 4 della legge n. 468, e che può presentare il rischio di offrire ambiti rilevanti di discrezionalità in relazione alla possibilità di tenere conto o meno di leggi occasionalmente in scadenza. Esprime pertanto forte dissenso su tale punto, sottolineando al contempo l'esigenza di introdurre un effettivo bilancio pluriennale e programmatico, come elemento di rafforzamento della fase di decisione sulle macrograndezze finanziarie da assumere a maggio: una valutazione pluriennale dei saldi in quella sede risulta quindi indispensabile ai fini della realizzazione di un effettivo controllo della finanza pubblica.

Quanto alla legge finanziaria, dopo aver ricordato i molti aspetti positivi delle riflessioni effettuate nel 1986 e sfociate nelle risoluzioni «convergenti» approvate dalle due Camere nel giugno di quell'anno, manifesta la propria contrarietà alla introduzione dei saldi pluriennali nella legge finanziaria (che peraltro riguardano solo valori di competenza) sottolineando che meglio sarebbe introdurli in sede di bilancio, anche al fine di evitare che tale triennializzazione in sede di legge finanziaria sia utilizzata per fornire copertura a spese pluriennali. In ordine poi alla normativa relativa ai fondi globali, esprime altresì perplessità, sottolineando sia l'opportunità di una maggiore coerenza per quel che riguarda gli «slittamenti», sia l'eccessivo irrigidimento introdotto nella disciplina del fondo globale negativo.

Per quel che riguarda inoltre i valori di cassa, dopo aver dichiarato di condividere le valutazioni espresse dal senatore Forte, sottolinea l'esigenza di garantire effettivi flussi informativi al Parlamento, cui deve essere attribuita una potestà decisionale per tutti i valori di cassa; il che, a suo avviso, può contribuire anche a rafforzare l'azione di contenimento svolta dal Tesoro. Vanno poi approfonditi i problemi di controllo della gestione di Tesoreria, che non risulta più utilizzata esclusivamente per sopperire ad esigenze infrannuali di cassa e quindi deve realizzare una maggiore trasparenza, ai fini del controllo.

Quanto infine alle deleghe legislative inserite nel disegno di legge, esprime perplessità sui criteri adottati, che a suo avviso andrebbero totalmente riscritti, se non si vuole che finisca per essere concretamente ridimensionato il potere parlamentare di esame e di emendamento dei documenti di bilancio, che può, egli ritiene, effettivamente esercitarsi, solo se si mantiene l'unità elementare di bilancio realmente disaggregata. A tale riguardo le cosiddette unità di bilancio omogenee previste dall'articolo 11 finiscono con l'attribuire un rilevante potere discrezionale all'Esecutivo. Esprime pertanto disponibilità ad avviare un riesame profondo e incisivo di tali disposizioni, che incidono su importanti profili dei poteri del Parlamento.

Dopo aver preannunciato la presentazione

dà parte del proprio Gruppo di una serie di proposte emendative, il senatore Bollini conclude sottolineando l'opportunità di un riesame approfondito di tutto il testo trasmesso dalla Camera dei deputati, al fine di valutare l'opportunità di delineare meglio l'ambito delle modifiche che si intende introdurre alla legge di contabilità generale dello Stato; auspica al riguardo un confronto aperto e costruttivo, con l'impegno di tutte le forze politiche al fine di realizzare incisivi risultati di riforma.

Il senatore Riva sottolinea l'opportunità di ottenere una serie di chiarimenti sul testo all'esame della Commissione, in particolare al fine di valutare la effettiva portata delle modifiche che vengono introdotte alle procedure di bilancio.

Dopo aver ricordato l'esperienza negativa compiuta negli anni passati con la legge finanziaria sia sotto il profilo del contenimento della finanza pubblica che di un ordinato e coerente modo di legiferare, fa presente che l'obiettivo principale della riforma doveva riguardare in primo luogo la delimitazione dell'ambito normativo della legge finanziaria. Dopo aver dichiarato di condividere le preoccupazioni espresse circa la effettiva operatività - a regime - delle nuove procedure, chiede chiarimenti su quale sia la collocazione parlamentare dell'esame dei provvedimenti paralleli di accompagnamento della manovra di finanza pubblica, sottolineando che può essere irrealistico immaginare una loro sollecita approvazione se viene seguito il percorso decisionale delineato nel testo varato dalla Camera.

Il sottosegretario per il tesoro Gitti, intervenendo brevemente su tale questione, chiarisce che si prevede di votare prima il bilancio a legislazione vigente, poi la legge finanziaria e quindi la nota di variazione e sottolinea che solo dopo tale ultimo adempimento il bilancio è da intendersi approvato.

Il senatore Riva, riprendendo la parola, osserva che comunque tale punto necessita di ulteriori chiarimenti, in quanto i tempi ristretti in cui dovrebbe concludersi l'esame dei provvedimenti paralleli suscitano perplessità sulla reale praticabilità della riforma ipotizzata. A tale riguardo, ribadisce che la portata delle

modifiche alla legge n. 468 era originariamente limitata al solo articolo 11 della legge n. 468 del 1978 occorre quindi valutare concretamente se la dilatazione del testo, pur risolvendo alcune importanti questioni, non finisca poi per introdurre ulteriori elementi di complicazione nelle procedure. Si associa quindi alle osservazioni del senatore Bollini in ordine alla opportunità di riconsiderare l'orizzonte della riforma per inserire delle novità effettivamente praticabili.

Il presidente Andreatta, nel dichiarare di condividere in parte alcune delle perplessità manifestate, osserva che il problema della finanza pubblica in Italia riguarda la estrema difficoltà di assicurare la necessaria manovrabilità delle grandezze finanziarie, come dimostra l'esperienza degli anni passati relativa alla applicazione della legge finanziaria. La pur necessaria introduzione dei valori di cassa ha inserito ulteriori elementi di complicazione, per il divario e lo scarto esistente tra questi ultimi e le decisioni di competenza: è quindi in questa ottica che possono probabilmente essere inquadrare alcune delle preoccupazioni emerse in ordine alla introduzione del bilancio programmatico come effettivo strumento decisionale e quindi anche come possibile veicolo di deliberazioni che possano aggravare la situazione della finanza pubblica.

Dopo aver quindi sottolineato gli elementi positivi della riforma varata dalla Camera dei deputati, il presidente Andreatta si sofferma in particolare sulle alcune correzioni che, a suo avviso, si potrebbero introdurre nel testo. In particolare, per quel che riguarda la legge finanziaria, dopo aver ricordato che in tutti i paesi (i cui ordinamenti contabili hanno introdotto questo strumento), la legge finanziaria è stata utilizzata come veicolo per introdurre effettive modifiche nell'ordinamento vigente, osserva che è stato un errore utilizzare la legge finanziaria per introdurre nuove spese o accrescere le autorizzazioni di spesa già in essere. Conseguentemente si dichiara contrario alla introduzione della nuova tabella per i rifinanziamenti delle leggi in conto capitale, rifinanziamenti che andrebbero riportati in fondo globale, per consentire - in sede di esame di merito - una effettiva valutazione sulla congruità e opportunità di

tali decisioni di spesa. Dichiarò poi che, a suo avviso, è opportuno che la legge finanziaria conservi la possibilità di introdurre delle norme, ma al solo fine di realizzare riduzioni di spesa, giacchè tutta la portata di tale manovra non può esaurirsi attraverso il meccanismo del fondo globale negativo, e che va studiata la possibilità di prevedere, all'interno di tale strumento, anche eventuali riduzioni di organici, secondo modalità da approfondire.

Si dichiara altresì favorevole ad una autorizzazione globale, effettivamente incisiva e realistica, sulla facoltà di indebitamento dello Stato, ricordando al riguardo l'inopportunità di concentrare l'attenzione parlamentare sul valore del saldo netto da finanziare: si tratterebbe quindi di porre un limite complessivo per tutte le attuali forme di indebitamento dello Stato, in Italia e sull'estero, che possa costituire un vero vincolo e uno strumento di controllo per i flussi finanziari. Ricorda al riguardo che, in sede di esame della legge finanziaria, aveva presentato una diversa formulazione dell'attuale articolo 3 dell'ultima legge finanziaria, che prevedeva delle procedure di responsabilizzazione, qualora il fabbisogno di cassa avesse travalicato gli obiettivi posti.

Quanto poi alla manovra sugli scaglioni dell'imposta sul reddito, è contrario alla sua introduzione in sede di legge finanziaria, anche perchè il problema va approfondito nelle sedi delle Commissioni competenti nel merito. Sottolinea poi che occorre perfezionare il sistema di copertura della legge finanziaria, prevedendo una copertura specifica per la spesa per interessi, che si produce per effetto della approvazione di nuove spese di investimento.

Dichiara quindi che è opportuno perfezionare la disposizione relativa alla possibilità di introdurre con legge finanziaria nuove o maggiori spese, facendo riferimento, per la copertura, al miglioramento del saldo del risparmio pubblico a legislazione vigente al netto degli interessi rispetto a quello determinato a politiche invariate; a tale riguardo il riferimento a questo ultimo valore dovrebbe includere l'incorporazione in esso anche delle misure di correzione dettate con il documento di programmazione. In ordine ai fondi globali osserva poi che la soluzione proposta punta

allo scopo di individuare e mantenere fermi degli «involucri finanziari».

Sottolinea l'opportunità di rendere il documento del rendiconto più analitico e trasparente, al fine di facilitare l'accesso di tutti i parlamentari a dati analitici sui finanziamenti pubblici, sugli appalti e sui trasferimenti.

Si dichiara peraltro favorevole ad una riformulazione del documento di bilancio secondo criteri di maggiore aggregazione e semplificazione, così come, per alcuni versi, già previsto dalla delega legislativa in tale materia. Pur dichiarando di comprendere le perplessità manifestate al riguardo dal senatore Bollini, il presidente Andreatta dichiara poi che, a suo avviso non è opportuno sottrarre alle Amministrazioni la capacità di governare la spesa, attraverso una effettiva responsabilizzazione dei centri di erogazione dei flussi finanziari, il che deve andare di pari passo con meccanismi più efficaci e trasparenti di controllo.

Quanto ai cosiddetti provvedimenti «paralleli» osserva che sarebbe opportuno prevederli e identificarli attraverso la presentazione e l'approvazione di una mozione parlamentare, che ne incardini l'iter di esame, che deve comunque concludersi a suo avviso entro i termini della sessione di bilancio.

Quanto poi ai problemi relativi al divario fra i valori di competenza e di cassa, ritiene preferibile che il documento di programmazione riguardi fundamentalmente la competenza del bilancio dello Stato, poichè è su questa che interviene l'approvazione parlamentare.

Quanto infine al carattere pluriennale della legge finanziaria, questa dovrebbe a suo avviso recepire i saldi pluriennali a politiche invariate corretti in conseguenza delle misure di correzione della manovra finanziaria. Va inoltre prevista l'esigenza di garantire una copertura esplicita anche per gli effetti finanziari delle sentenze e dei contratti, che dovrebbero essere conclusi solo dopo che siano stati reperiti tutti i mezzi necessari per fronteggiarli.

Ha quindi la parola il senatore De Vito, il quale osserva che è stata avviata una importante e proficua riflessione sulla portata della riforma che si vuole introdurre. Ricorda al riguardo il carattere estremamente approfondito di tutti i dibattiti che si sono svolti in

questo ramo del Parlamento sulla legge n. 468 del 1978 e che sono sfociati in importanti proposte, che egli ritiene opportuno siano tenute in considerazione anche in questa sede.

Per quanto concerne in particolare le leggi di accompagnamento della manovra di finanza pubblica, osserva che, se tali provvedimenti devono consentire la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica decisi da Governo e Parlamento, allora occorre prevedere qualche forma di aggravamento del parere reso dalla 5ª Commissione alle Commissioni di merito, che risulterebbero competenti per l'esame di tali provvedimenti.

Conclude sottolineando che si deve comunque pervenire alla approvazione di una riforma significativa delle procedure di bilancio, che possa essere effettivamente operativa a partire dalla presentazione dei documenti di bilancio per il prossimo esercizio finanziario; qualora tale risultato non fosse perseguibile nei tempi a disposizione, occorre un'attenta riflessione sulle ipotesi concretamente praticabili.

Il presidente Andreatta, dopo avere quindi ricordato che esiste un accordo politico teso a garantire una sollecita approvazione di una riforma della decisione di bilancio e che il testo in esame è anche il frutto di larghe intese raggiunte presso l'altro ramo del Parlamento, conclude sottolineando l'opportunità di un confronto, anche informale, fra le varie parti politiche, in ordine alla valutazione degli eventuali interventi migliorativi che possano realisticamente essere introdotti nel testo medesimo.

Il relatore Cortese sottolinea che dalla discussione sono emersi interessanti profili da approfondire ulteriormente e sono state focalizzate alcune questioni che richiedono un ulteriore approfondimento per valutare quale debba essere la eventuale portata delle modifiche da introdurre al testo in discussione. Sollecita pertanto un confronto aperto, anche informale, fra tutti i membri della Commissione al fine di tali approfondimenti.

Il Presidente rinvia quindi il seguito dell'esame dei provvedimenti.

La seduta termina alle ore 12,35.

**TERRITORIO, AMBIENTE,
BENI AMBIENTALI (13^a)**

VENERDÌ 15 LUGLIO 1988

61^a Seduta

Presidenza del Presidente

PAGANI

La seduta inizia alle ore 10.

IN SEDE REFERENTE

Conversione in legge del decreto-legge 28 giugno 1988, n. 237, recante disposizioni per consentire la conclusione del programma straordinario nell'area metropolitana di Napoli, interventi urgenti per il risanamento della città di Reggio Calabria e misure urgenti in materia di interventi straordinari dello Stato (1169)

Franza: Modifiche ed integrazioni al decreto-legge 20 novembre 1987, n. 474, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1988, n. 12, in materia di ricostruzione nelle zone terremotate della Campania, della Basilicata e della Puglia (1053)

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, rinviato nella seduta anti-meridiana di ieri.

Il presidente Pagani sottolinea la necessità di svolgere un dibattito serrato sul provvedimento in esame affinché sia possibile rispettare le scadenze fissate per il seguito del suo iter.

Il relatore Bosco, proseguendo la propria relazione alla Commissione, si sofferma sulle misure urgenti per la città di Reggio Calabria previste dall'articolo 9 del decreto-legge: in particolare, analizza le priorità di intervento, le procedure di informazione dei programmi, le modalità della loro attuazione (in merito alle quali solleva il dubbio che la previsione di interventi sostitutivi da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, in caso di inerzia dei sindaci dei Comuni interessati, possa indurre a

ritardi da parte delle autorità istituzionalmente preposte all'esecuzione degli interventi) e la stima dei relativi oneri finanziari.

Quanto all'articolo 10 del decreto-legge, relativo al rifinanziamento della legge n. 933 del 1977 sui piani di ricostruzione dei Comuni sinistrati dalla guerra, il relatore esprime il proprio rammarico per l'assenza del rappresentante del Governo, al quale erano stati richiesti specifici chiarimenti in materia. Stante la scarsità del contenuto informativo, su questo specifico punto, della relazione tecnica allegata al decreto-legge, il relatore dichiara infatti di non poter esprimere compiutamente le proprie opinioni prima di aver ricevuto adeguate chiarificazioni da parte del Governo; in tal senso, egli invita il Presidente a sollecitare la partecipazione dei rappresentanti dei Ministeri dei lavori pubblici, della protezione civile e del Mezzogiorno alla prossima seduta della Commissione prevista per martedì 19 luglio.

Il relatore Bosco riferisce infine sul disegno di legge n. 1053, d'iniziativa del senatore Franza, che peraltro il presentatore intende recuperare all'interno del disegno di legge n. 1169, attraverso la presentazione di opportuni emendamenti.

Si apre la discussione generale.

Interviene il senatore Franza, il quale chiarisce come l'obiettivo prioritario del disegno di legge da lui presentato sia quello di prorogare al 31 dicembre 1988 i termini previsti per la presentazione dei piani di recupero delle zone terremotate di Campania, Basilicata e Puglia. Detta proroga si rende necessaria dal momento che l'articolo 28 della legge n. 219 del 1981, che disciplina le modalità di ricostruzione dei Comuni disastriati dall'evento sismico del 1980, impone scadenze temporali tali da rendere obiettivamente impossibile l'attuale termine stabilito al 30 giugno 1988 della legge n. 12 del 1988.

Il senatore Franza esprime inoltre la preoccupazione di estendere il diritto ai contributi per la ricostruzione anche ai proprietari di

immobili nelle zone terremotate che non risiedano più in quelle aree, ma siano stati indotti a trasferirsi altrove in Italia; al raggiungimento di tale obiettivo è infatti indirizzato l'articolo 5 del disegno di legge da lui presentato.

Interviene quindi il senatore Petrarà il quale, a nome della propria parte politica, lamenta l'assenza del rappresentante del Governo alla seduta odierna e rileva l'opportunità che nella prossima settimana la discussione non proceda in caso di rinnovata assenza dei rappresentanti governativi. A queste considerazioni si associa il presidente Pagani.

Il senatore Petrarà esprime inoltre un profondo dissenso per il ricorso continuo, da parte del Governo, alla decretazione d'urgenza, tanto più grave nel caso in esame in quanto relativo ad una materia in cui, ad otto anni dall'evento sismico, il Governo non è intervenuto con un disegno di legge organico.

Nonostante la presenza di alcuni elementi di maggiore chiarezza contenuti nel decreto in esame rispetto ai decreti in materia precedentemente decaduti, egli osserva, le previsioni relative al rifinanziamento degli interventi nelle zone colpite dalla guerra non possono però non suscitare profonde perplessità.

Il senatore Petrarà si sofferma quindi su alcuni punti del decreto in esame: in particolare, contesta la disposizione, all'articolo 3, comma 4, secondo la quale i provvedimenti giurisdizionali che comportano la sospensione dell'esecuzione degli atti amministrativi adottati per la realizzazione degli interventi perdono efficacia se entro quattro mesi dalla loro pronuncia non sia stata depositata la sentenza di merito; inoltre, lamenta la mancata soluzione, nel decreto, del problema della gestione definitiva delle opere di ricostruzione e suggerisce a tal fine l'introduzione di una norma che preveda interventi del Ministro dell'interno per l'adeguamento dei bilanci e delle piante organiche dei Comuni interessati dai programmi di risanamento. Infine, pur rilevando l'opportunità di interventi a favore della città di Reggio Calabria, ritiene necessario formulare alcune osservazioni a questo riguardo. In primo luogo, egli ritiene infatti inopportuno che nella relazione che accompagna il decreto si sia di fatto già disciplinato il piano di

intervento, che invece dovrebbe rientrare nelle competenze delle istituzioni locali. In secondo luogo, egli si dice decisamente contrario alla copertura finanziaria degli interventi proposti attraverso l'utilizzazione di fondi già stanziati a favore della regione Calabria, dal momento che tale intervento dovrebbe invece essere finanziato ricorrendo a risorse aggiuntive. Infine, sottolinea la necessità di una valorizzazione delle autonomie locali nei piani di risanamento.

Interviene quindi il senatore Tripodi, il quale si sofferma in particolare sulle disposizioni relative alla città di Reggio Calabria. Egli esprime il proprio compiacimento per il fatto che il Governo, per la prima volta, abbia - sia pure parzialmente - riconosciuto l'emergenza esistente nella regione Calabria, ma lamenta che nel decreto non siano state tenute in debita considerazione tutte le esigenze della regione, in particolare quelle di vivibilità democratica. La regione Calabria è infatti drammaticamente minacciata dal fenomeno mafioso si trova in una situazione di particolare disagio dovuto tra l'altro ad un altissimo tasso di disoccupazione, ad una carente amministrazione della giustizia e ad un elevato indice di criminalità. Dal momento che il futuro di Reggio Calabria è condizionato dalla natura degli interventi che lo Stato sarà in grado di realizzare nella zona, egli osserva, riveste particolare importanza l'inserimento, all'interno del decreto in esame, di misure adatte a risolvere i problemi appena elencati.

Il senatore Tripodi ricorda altresì un ordine del giorno, presentato dalla propria parte politica ed approvato dal Senato nello scorso mese di febbraio, che impegnava il Governo ad emanare un provvedimento urgente per il risanamento e lo sviluppo della regione Calabria.

Dopo aver fatto riferimento al problema tuttora irrisolto del completamento delle piante organiche nelle amministrazioni locali e alle difficoltà di sviluppo di attività produttive, egli si associa poi alle considerazioni del senatore Petrarà in merito alle modalità di finanziamento degli interventi in esame. Tale finanziamento, rileva, non deve infatti essere realizzato ricorrendo a risorse già stanziati a favore della Calabria, ma attraverso interventi aggiuntivi.

Il senatore Tripodi lamenta infine il ruolo marginale, attribuito all'Ente regione per quanto riguarda tanto la realizzazione di programmi di risanamento quanto la gestione dei finanziamenti e dichiara di ritenere inconcepibile la prefigurata gestione centralistica e «commissariale» degli stanziamenti.

Egli conclude ribadendo perciò la propria proposta di inserire nel decreto in esame misure relative all'occupazione giovanile, alla promozione dell'educazione universitaria, ad interventi culturali e al miglioramento dell'amministrazione della giustizia.

Il presidente Pagani, nel rilevare il ristretto ambito di interventi riservato alla decretazione d'urgenza, invita il relatore Bosco ad informarsi sull'andamento dei lavori presso l'altro ramo del Parlamento dei provvedimenti organici relativi alla regione Calabria.

Interviene infine il senatore Nebbia, il quale esprime profondo dissenso per il continuo ricorso allo strumento del decreto-legge per la soluzione di problemi tanto gravi quali quelli

che affliggono il Mezzogiorno; inoltre, egli ritiene che molte disposizioni contenute nel decreto in esame non siano sufficientemente chiare e soprattutto coerenti con l'impostazione della relazione tecnica che accompagna il provvedimento.

Sulla base di siffatte considerazioni, il senatore Nebbia si dice pertanto contrario al provvedimento in esame.

Il presidente Pagani afferma, in relazione ai rilievi emersi a proposito della disciplina legislativa degli interventi di risanamento, che a suo giudizio lo strumento legislativo non dovrebbe andare oltre la precisazione degli obiettivi e degli indirizzi; esprime nuovamente rammarico per l'assenza di rappresentanti del Governo (condiviso dai senatori Nespolo e Nebbia) e dichiara chiusa la discussione generale.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 11,55.

ERRATA CORRIGE

Nel 167° Resoconto delle Giunte e Commissioni parlamentari di mercoledì 13 luglio 1988, seduta della 1^a Commissione permanente (Affari Costituzionali), a pagina 7, alla prima colonna, alla riga ventesima, prima della parola: «occorrerebbe», si inserisce la parola: «non».