

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

569° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 10 SETTEMBRE 1986

INDICE**Commissioni permanenti**

2 ^a - Giustizia	Pag. 3
5 ^a - Bilancio	» 9
6 ^a - Finanze e tesoro	» 21
8 ^a - Lavori pubblici, comunicazioni	» 26

Sottocommissioni permanenti

5 ^a - Bilancio - Pareri	Pag. 29
--	---------

ERRATA CORRIGE

CONVOCAZIONI	Pag. 31
------------------------	---------

GIUSTIZIA (2°)

MERCOLEDÌ 10 SETTEMBRE 1986

184ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
VASSALLI

Intervengono il Ministro di grazia e giustizia Rognoni ed il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero Başçı,

La seduta inizia alle ore 10,05.

IN SEDE REFERENTE

«Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto» (1859)
(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame rinviato ieri.

Il senatore Filetti, dopo aver brevemente accennato alla possibilità di emendare l'articolo 13 del disegno di legge in titolo nel senso di stabilire che l'amnistia e l'indulto hanno efficacia per i reati commessi fino a tutto il giorno 8 giugno 1986 — posto che il progetto venne comunicato alla Presidenza del Senato il giorno successivo a tale data —, esprime la contrarietà della propria parte politica a provvedimenti di clemenza in generale.

Se la *ratio* dell'amnistia, come si evince dalla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, fa sì che essa debba concernere solo reati commessi in situazioni eccezionali e limitate nel tempo e comunque dopo la commissione di questi, certamente il provvedimento in esame non si iscrive in questa logica nel momento in cui adduce a giustificazione fenomeni quali il superaffollamento delle carceri, la paralisi della giustizia o la ritardata riforma dei codici, fatti tutti certamente non sopravvenuti alla adozione del provvedimento.

Nè può condividersi, quanto alla motivazione, una qualificazione dell'amnistia e dell'indulto alla stregua di strumenti integrativi di giustizia soprattutto nella misura in cui essi vorrebbero intendersi quali supporti di una supposta fase feconda di riforme in campo penale, che invece il Gruppo del movimento sociale non considera numerose e tanto meno incisive, bensì forse solo *in fieri*.

Tuttavia, non può negarsi almeno il carattere di *extrema ratio* ai provvedimenti di amnistia e indulto in situazione di degenerazione delle strutture giudiziarie, purché essi non si trasformino, come purtroppo è avvenuto, in meccanismi fisiologici di intervento che si sostituiscano ai più opportuni strumenti della depenalizzazione, della *deregulation* o anche della grazia.

In particolare va osservato nel merito che il disegno di legge in esame non presenta particolari caratteri di novità rispetto ai precedenti; inoltre suscita la contrarietà dei senatori del Movimento sociale l'eccessivo numero delle esclusioni (con particolare riferimento alla totale esclusione dei reati urbanistici, compreso l'abusivismo per necessità, e di quelli previsti dalle norme contro l'inquinamento, anche se di breve entità). Non condivisibile si presenta anche l'amnistia condizionata per lesioni personali colpose gravissime e per l'omicidio colposo sia per l'incongruità del meccanismo di ristoro che per la determinazione discrezionale rimessa al giudice circa il *quantum*.

Concludendo il proprio intervento il senatore Filetti auspica infine che per ragioni di omogeneità si ricompreda nell'articolo 1 anche il reato di diffamazione commesso con mezzo radiotelevisivo.

Il senatore Giangregorio, dopo aver rilevato che, nonostante le motivazioni addotte dal Governo nella relazione introduttiva, il disegno di legge in esame si traduce in una aperta confessione di incapacità dello Stato a rendere giustizia, ribadisce che il Gruppo

del Movimento sociale è contrario al provvedimento; tuttavia, preso atto della crisi del settore giudiziario e penitenziario, si riserva di valutare il complesso del provvedimento, così come scaturirà dall'esame degli emendamenti.

Il presidente Vassalli, prendendo la parola a nome del Gruppo socialista, osserva anzitutto come dalla relazione governativa emerga fiducia nell'amnistia quale strumento estremo per alleggerire i compiti dei giudici, e nell'indulto per alleviare alcune pene tuttora molto severe.

L'atteggiamento del Gruppo socialista, nell'esame del provvedimento, si informerà a due direttive, la prima ispirata alla considerazione che il disegno di legge è frutto **di un accordo di Governo** — per quanto siano stati posti limiti precisi da parte di alcune forze politiche della coalizione governativa —, la seconda tendente a non presentare emendamenti di iniziativa propria, pur manifestando fin d'ora disponibilità ad accogliere eventuali modifiche proposte da altri Gruppi.

Ciò premesso il senatore Vassalli esprime, a titolo personale, riserve sul sistema delle esclusioni, il quale sembra prescindere da una valutazione della odiosità sociale del reato connessa con la pena edittale sancita dal codice, ed inoltre sulle esclusioni soggettive di cui all'articolo 5 relative ai cosiddetti delinquenti abituali.

Poichè sono già state preannunciate alcune proposte emendative il Gruppo socialista è fin d'ora favorevole alla soppressione dell'articolo 3, concernente l'amnistia condizionata, non solo perchè il meccanismo escogitato appesantirà il compito dei magistrati anzichè alleviarlo, ma anche e soprattutto perchè, trattandosi di delitti contro la vita umana, tale indubbio sovvertimento del sistema dei valori incontrerà sicura resistenza nella opinione pubblica.

Apprezzabili sono anche alcuni suggerimenti proposti dal relatore; contrarietà va invece espressa alla inclusione del reato di collusione commesso dalla Guardia di finanza, essendosi chiarito in sede giurisprudenziale che non si tratta di reato finanziario, che esso assorbe il reato di corruzione e che

non si estende agli eventuali civili che vi concorrono.

Il senatore Vassalli accenna poi ad una serie di miglioramenti di carattere tecnico già suggeriti dal relatore, concernenti, tra l'altro, la mancata distinzione tra delitto tentato e consumato con riferimento alle esclusioni: al riguardo andrebbe compiuta una scelta che unifichi una giurisprudenza controversa. Si sofferma poi sul problema dell'amnistia propria ed impropria in materia di continuazione e di concorso continuato — su cui si riserva di riflettere —, sulle esclusioni soggettive di cui all'articolo 5, lettera *d*) (che necessita di una formulazione più adeguata) e sul mancato accenno alla riabilitazione tra le condizioni previste dall'articolo 5.

Infine, per quanto riguarda la fissazione di un diverso termine di efficacia, il senatore Filetti ha, a suo avviso, probabilmente ragione dal punto di vista giuridico, ma non va trascurato, dal punto di vista morale, che l'amnistia fu preannunciata fin dal mese di febbraio, provocando innegabili attese.

Il senatore Palumbo dichiara anzitutto che la posizione dei liberali non è sostanzialmente mutata da quella assunta al momento stesso del preannuncio del provvedimento di clemenza quando venne immediatamente dichiarato alla stampa che l'amnistia non può considerarsi uno strumento fisiologico di risoluzione dei mali della giustizia, che supplisca alle necessarie riforme.

Il Gruppo liberale preannuncia fin d'ora che voterà contro il disegno di legge in esame perchè l'amnistia, cui dovrebbe ricorrersi solo in circostanze eccezionali, non solenni come il quarantennale della Repubblica, appare in questo caso espediente paternalistico per risolvere la cosiddetta emergenza carceraria e la lentezza dei procedimenti giudiziari, il quale si è sempre rivelato rimedio precario.

La situazione attuale dimostra infatti come il problema del sovraffollamento delle carceri si sia aggravato con l'annuncio dell'amnistia, e proprio sulla base delle aspettative inevitabilmente createsi e solo per questo motivo il partito liberale non si è adoperato, pur nella sua contrarietà, al fine di im-

pedire o comunque ritardare la discussione del disegno di legge che però non diventa solo per questo legittimo.

Nell'anticipare alcune considerazioni nel merito, che verranno maggiormente approfondite al momento della discussione dell'articolo, il senatore Palumbo denuncia uno squilibrato rapporto tra la delega legislativa ed il decreto che ne deriverà, attesa l'eccessiva specificità delle inclusioni e esclusioni che tolgono ogni margine di discrezionalità al Presidente della Repubblica.

Dichiara inoltre che il proprio Gruppo è contrario all'inclusione dell'omicidio colposo e in particolare al meccanismo previsto dall'articolo 3, che tende a monetizzare il valore della vita umana, e dei reati amministrativi; sarà invece favorevole a tutti gli emendamenti restrittivi della portata generale del provvedimento, sul quale comunque esprimerà voto contrario in sede di votazione finale poichè trattasi di provvedimento politicamente sbagliato ed inopportuno.

Il senatore Ricci esprime, a nome del Gruppo comunista, gravi riserve su un provvedimento che si giustifica solo in momenti storicamente particolari tali da richiedere una censura con il passato. Non è questo il caso all'esame che purtroppo ricalca le orme di altri provvedimenti della storia repubblicana (mediamente uno ogni trenta mesi), contribuendosi con ciò a dare una immagine di inutilità di gran parte del lavoro giudiziario.

L'esperienza insegna inoltre che la decompressione del sistema penale e del mondo carcerario attraverso l'amnistia e l'indulto ha effetti di breve durata determinando di contro situazioni di ingiustizia sostanziale.

Le strade per il risanamento del sistema penale vanno cercate altrove: nella riforma del processo penale e del sistema penitenziario, al fine di rendere la pena più adattabile a seconda delle specificità; nella diversa distribuzione delle circoscrizioni giudiziarie, a cominciare dai mandamenti pretorili; in una maggiore disponibilità di risorse che incentivino l'efficienza (laddove invece già si preannunciano tagli per la giu-

stizia, nel disegno di legge finanziaria); nella depenalizzazione e nell'adozione di misure diverse dal carcere per lo meno per quei reati rubricati tralaticciamente quali eredità di una diversa sensibilità sociale.

Nel merito, poi, il senatore Ricci esprime anzitutto contrarietà circa l'articolo 3 che introduce una sorta di gestione privatizzata del reato di omicidio colposo giustificata dalla necessità di procedere ad un più rapido ristoro della persona offesa.

Osserva inoltre che l'eccezione, prevista dall'articolo 3, primo comma, concernente le norme sugli infortuni sul lavoro e sull'igiene del lavoro andrebbe estesa anche alle lesioni personali gravissime e, *per incidens*, apprezza anche la disponibilità del relatore ad introdurre i reati commessi in occasione di agitazioni sindacali.

Nel compiacersi per la cospicua serie di esclusioni contenute nel provvedimento, con particolare riferimento ai reati contro la pubblica amministrazione, preannuncia la presentazione di un emendamento tendente ad escludere dall'indulto il reato di collusione.

Per quanto concerne i reati valutari è necessario, sulla scorta del disegno di legge già approvato dal Senato e trasmesso con modificazioni dalla Camera dei deputati, tenere conto della successione delle norme penali nel tempo ai sensi dell'articolo 2 del codice penale, al fine, tra l'altro, di non gravare il giudice con una serie di esami difficilmente esperibili.

Sul piano tecnico occorre poi semplificare il meccanismo di determinazione della pena edittale e rivedere la norma che consente l'applicazione dei benefici ai terroristi cosiddetti pentiti — per i quali egli si augura si provveda come già per i dissocati —, nonchè riflettere attentamente sul problema dell'amnistia impropria nei casi di condanna in presenza di continuazione.

Ribadito che l'amnistia deve risolversi in un provvedimento di portata limitata, equo ed accettabile dell'opinione pubblica, le condizioni soggettive di applicabilità devono essere il meno limitative possibili soprattutto in relazione alla reiterazione di reati della stessa indole.

Tutto ciò premesso e con le riserve formulate, il Gruppo comunista non si oppone pregiudizialmente al provvedimento auspicando che alla sua approvazione si addivenga sulla base del concerto di tutte le forze politiche e che esso costituisca l'avvio per un intervento incisivo di riforma nel settore della giustizia.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 12,10.

185ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente

VASSALLI

Intervengono il ministro di grazia e giustizia Rognoni ed il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero Bausi.

La seduta inizia alle ore 17,10.

IN SEDE REFERENTE

« Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto » (1859)

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame del disegno di legge in titolo, rinviato nella seduta antimeridiana.

Il senatore Signorino, premesso che l'amnistia, benché avversata perfino da autorevoli esponenti della maggioranza, appare ormai inevitabile, ricorda la tradizionale ostilità del Partito radicale nei confronti di questo istituto, e preannuncia la presentazione di emendamenti. In particolare, sembra opportuno escludere dal beneficio i responsabili di omicidi colposi o lesioni personali gravissime per incidenti stradali o a causa di infortuni sul lavoro. L'oratore prosegue dichiarandosi contrario alla applicazione dell'indulto ai pentiti — che già hanno goduto di notevolissimi sconti di pena — e favorevole alla recentissima legge sulla defosfatazione dei detersivi.

Interviene quindi nella discussione il senatore Franza, il quale, pur prendendo atto delle legittime voci di perplessità e dissen-

so esistenti nell'ambito della maggioranza, ribadisce l'impegno del Partito socialista democratico a favore del provvedimento, frutto di una realistica valutazione delle condizioni della giustizia nel Paese. Per quanto riguarda i dubbi sollevati dalla complessa articolazione del testo, il senatore Franza fa presente che una diversa e più semplice soluzione, benché in apparenza preferibile sul piano della equità, comporterebbe nella concreta applicazione disparità di trattamento e violazioni dei principi costituzionali. In conclusione il Gruppo dei senatori socialdemocratici è decisamente favorevole ad un rapido iter legislativo che non snaturi l'impostazione della proposta governativa.

Il senatore Covi, ricordate la ostilità di buona parte dell'opinione pubblica nei confronti dell'amnistia da un lato, e dall'altro l'attesa sempre più ansiosa dei possibili beneficiari, fomentata anche dalla eccessiva lunghezza della gestazione di tale provvedimento, dichiara che il Partito repubblicano giudica negativamente l'istituto dell'amnistia, del quale oltretutto si è abusato in misura tale da vulnerare gravemente il principio di legalità. I senatori repubblicani, tuttavia, non intendono opporsi all'ulteriore iter del provvedimento, non solo per la sua ormai evidente ineluttabilità, ma anche per una responsabile scelta di coerenza agli impegni assunti in sede di maggioranza.

Comunque la sua parte politica — decisamente contraria ad ogni « allargamento » del testo governativo, specie con riferimento ai reati di terrorismo e contro la pubblica amministrazione — manifesta perplessità sulle norme in materia di amnistia condizionata riferite all'omicidio colposo e alle lesioni personali gravissime, per la eccessiva discrezionalità conferita alla magistratura; infine è favorevole a ricomprendere nell'amnistia i reati commessi in occasione di manifestazioni sindacali, e giudica invece opportuno espungere dalla legge la menzione dei reati valutari.

Il senatore Gallo afferma che di fronte alle concrete esigenze cui è necessario provvedere — prima fra tutte lo snellimento dell'attività giudiziaria — cadono tutte le possibili obiezioni all'amnistia, la quale

non deve tuttavia costituire un alibi per allentare l'impegno verso le più urgenti riforme. In tale prospettiva anche la discussione parlamentare non dovrà prolungarsi troppo, e pertanto non ci si potrà discostare eccessivamente dal testo governativo.

Per quanto riguarda poi le esclusioni oggettive dall'amnistia, il senatore Gallo dichiara di ritenere opportuno distinguere caso per caso se il reato tentato vada trattato alla stessa stregua di quello consumato: vi sono infatti fattispecie criminose in cui assume particolare rilievo il danno effettivamente inflitto mentre in altre è soprattutto rilevante ai fini della determinazione del disvalore della fattispecie criminosa l'atteggiamento soggettivo dell'autore del reato.

L'amnistia condizionata, poi, è un istituto che potrebbe essere applicato anche più ampiamente in futuro; sembra però inopportuno prevederla oggi per l'omicidio colposo e le lesioni personali gravissime, quando per i suoi caratteri apparirebbe meglio applicabile a fattispecie criminose diverse, quali i delitti contro il patrimonio. Vi è inoltre il rischio — prosegue l'oratore — di appesantire in misura inaccettabile il lavoro del giudice penale. Si potrebbe allora ipotizzare di conservare l'amnistia condizionata per le sole lesioni personali gravissime determinate dalla violazione di norme antinfortunistiche o da incidenti sul lavoro, applicando poi l'amnistia non condizionata a quelle originate da cause diverse, e escludendo invece del tutto l'omicidio colposo dal beneficio.

Quanto ai rischi segnalati dal relatore in materia di continuazione e concorso formale nei reati, sembra quanto mai difficile giungere ad una soluzione pienamente soddisfacente sotto il profilo della legittimità costituzionale: in concreto, al di là di una auspicabile integrazione dell'ultimo comma dell'articolo 81 del codice penale, che però avrebbe valore solo per il futuro, sembra praticabile una soluzione per così dire forfettaria, che preveda un tasso di diminuzione della pena in relazione alla struttura della fattispecie criminosa.

Il senatore Gallo sottolinea quindi la necessità di precisare chiaramente la misura in cui dovranno essere considerate le circostanze, senza pregiudiziale timore di attribuire al magistrato eccessiva discrezionalità, nonchè di tenere particolare conto della minore età e della seminfermità; si dice poi favorevole all'inserimento dei reati sindacali, alla esclusione dal beneficio della collusione e alla non menzione nel provvedimento dei reati valutari. L'oratore infine conclude dicendosi favorevole a estendere il procedimento di clemenza ai pentiti e ricorda le motivazioni del suo personale orientamento in materia di reati contro la pubblica Amministrazione.

Seguono le repliche.

Il relatore Vitalone esprime anzitutto apprezzamento agli intervenuti per i contributi apportati all'andamento del dibattito nel corso del quale si sono evidenziati alcuni punti di sostanziale convergenza sul disegno di legge in esame e sull'eventualità di modifiche.

Dopo aver rilevato che le ostilità manifestate nei confronti dell'istituto dell'amnistia concernono più che altro le modalità della sua utilizzazione, l'oratore fa notare come il provvedimento in titolo miri a dare un seguito concreto alla stagione di riforme avviata con l'attuale legislatura e a creare le premesse per una riforma radicale del sistema penale da cui tuttora finiscono col restare estranei alcuni importanti figure di reato, quali quelli relativi alla droga, alle armi, al terrorismo e all'inquinamento, disciplinati da leggi speciali.

Ciò premesso è innegabile che l'amnistia, lungi dall'essere una panacea universale destinata a sopperire alle inadempienze legislative, va vista non solo come scelta attualmente necessaria, se non altro per le attese createsi dopo il suo preannuncio, ma anche come mezzo concreto per realizzare il passaggio (certamente non risolutivo) dal vecchio al nuovo sistema, le cui premesse sono state in parte poste dalla legge n. 400 del 1984.

Infine, pur condividendo molti dei punti di vista espressi dai colleghi nei precedenti interventi — ad esempio le conside-

razioni concernenti l'amnistia per reati valutari, che si rivela più apparente che reale, oppure sull'omicidio colposo, in relazione al quale l'amnistia condizionata ha suscitato generalizzato dissenso attesa l'odiosità del reato — ribadisce che l'elemento di novità contenuto nel provvedimento risiede nell'intento di anticipare l'evoluzione normativa e auspica una celere approvazione del medesimo.

Dopo che il presidente Vassalli ha ringraziato tutti i Gruppi per avere contribuito ad un rapido esaurimento della discussione generale, ha la parola per la replica il rappresentante del Governo.

Il ministro Rognoni, ringraziati gli intervenuti per l'augurio che hanno voluto rivolgere al nuovo Ministro della giustizia in vista dei delicati compiti che lo attendono, precisa anzitutto che essi saranno espletati non solo in stretto contatto con il Parlamento, il cui indirizzo è quanto mai essenziale per temi strettamente istituzionali quali quelli che coinvolgono la giustizia, ma anche all'insegna della continuità con l'opera del suo predecessore.

Passando al merito del provvedimento all'esame, l'amnistia, preannunciata con un notevole margine di anticipo, necessita, se non altro per le aspettative che ha ingenerato, di una rapida attuazione, potendo contestualmente costituire un fattore prodromico per una serie di provvedimenti più generali di riforma.

Si tratta di un testo coerente nella struttura che l'attuale Ministro di grazia e giustizia (benchè non lo abbia personalmente sottoscritto) non può non sostenere, pur manifestando fin d'ora la massima disponibilità nei confronti di quelle modifiche, in parte preannunciate, che si propongano di migliorarlo, nonchè a valutare criticamente, ma con attenzione e rispetto, alcune delle considerazioni espresse.

In particolare sono stati oggetto di attenta riflessione da parte degli intervenuti le due principali novità contenute nel testo, relative all'amnistia e all'indulto condizionati, istituti che hanno suscitato notevoli perplessità: si è parlato infatti di monetizzazione della vita umana in relazione al-

l'omicidio colposo e si è suggerito per i tossicodipendenti, destinatari dell'indulto *sub condicione*, la misura, ritenuta più congrua, dell'affidamento in prova come, del resto, già previsto dal disegno di legge Gozzini approvato dal Senato, il cui varo definitivo egli auspica avvenga nei tempi più celeri.

Nessuna preclusione da parte del Governo si rivolge poi a soluzioni soddisfacenti che concernano i reati compiuti in occasione di manifestazioni sindacali, la diffamazione aggravata commessa con mezzo radiotelevisivo e la disciplina dei reati continuati.

Meritano altresì attenta riflessione i problemi connessi ai reati di terrorismo — e in proposito il Ministro sottolinea come il disegno di legge sui dissociati approvato dal Senato costituisca un indubbio segno di civiltà e di superamento della fase delle emergenze —, ai reati di lieve entità previsti dalla legge sulle armi, al delitto tentato e, infine, al termine di efficacia del provvedimento, in relazione al quale va comunque tenuta presente l'interpretazione data dalla Corte costituzionale.

In conclusione il ministro Rognoni ribadisce la propria disponibilità ad accogliere quelle modifiche al disegno di legge che derivino dal più ampio consenso politico e in proposito apprezza l'idea, da più parti avanzata, di procedere in sede informale al vaglio circa la predisposizione di eventuali emendamenti al fine di accelerare i tempi di discussione.

Il presidente Vassalli, dopo aver ringraziato tutti gli intervenuti, assicura il Ministro che la Commissione giustizia si impegna fin d'ora ad esaminare attentamente e rapidamente i due provvedimenti relativi alla riforma dell'ordinamento penitenziario e ai dissociati, se verranno modificati dalla Camera dei deputati.

Avverte inoltre che domani alle ore 9,30 avrà luogo il preannunciato incontro informale tra i rappresentanti dei Gruppi in ordine alle eventuali modifiche da apportare al testo del provvedimento.

Il seguito dell'esame è infine rinviato.

La seduta termina alle ore 19.

BILANCIO (5°)

MERCOLEDÌ 10 SETTEMBRE 1986

301ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente

FERRARI-AGGRADI

Intervengono i ministri del Tesoro Gorla e del bilancio e programmazione economica Romita, nonché i sottosegretari di Stato per le finanze Russo e per il tesoro Finocchiaro e Tarabini.

La seduta inizia alle ore 10,25.

IN SEDE CONSULTIVA

« Norme per la ristrutturazione della flotta pubblica (Gruppo Finmare) » (1491)

(Rinvio dell'esame)

Il senatore Carollo, in sostituzione del relatore Covi, chiede il rinvio dell'esame, affinché siano possibili degli ulteriori, necessari approfondimenti della complessa questione legata agli aspetti finanziari del provvedimento.

Concordano i sottosegretari Russo e Tarabini.

L'esame viene quindi rinviato.

La seduta è sospesa alle ore 10,30 ed è ripresa alle ore 11,20.

AFFARI ASSEGNATI

« Obiettivi e strumenti della manovra di bilancio per il triennio 1987-1989 » (Doc. LXXXIV, n. 1)

(Esame, ai sensi dell'articolo 34, primo comma, del Regolamento, e rinvio)

Il presidente Ferrari-Aggradi, in via preliminare, ricorda le conclusioni raggiunte nella giornata di ieri, prima nella riunione informale dei componenti degli Uffici di Pre-

sidenza delle Commissioni bilancio del Senato e della Camera e poi nella successiva riunione dell'Ufficio di Presidenza, allargato ai Gruppi, della Commissione bilancio del Senato. Si è convenuto di tentare di concentrare l'esposizione dei punti di vista di tutti i Gruppi nella giornata di oggi, facendo altresì emergere dallo stesso dibattito la più opportuna ipotesi di esito procedurale dell'esame (mandato al relatore a redigere una relazione scritta ovvero altresì approvazione di uno schema di ordine del giorno da trasmettere all'Assemblea, unitamente alla relazione); tale esito procedurale potrà essere definito in un successivo Ufficio di presidenza allargato; comunque, prosegue il Presidente, nella giornata di giovedì la procedura di esame dovrebbe essere conclusa in entrambi i rami del Parlamento, ciò per consentire nella prossima settimana la successiva fase di Assemblea, prima presso la Camera dei deputati e poi in Senato: al più tardi entro il 20 settembre il Parlamento dovrebbe aver approvato i documenti di indirizzo sulla cui base il Governo appronterà la « finanziaria », il progetto di bilancio e i provvedimenti settoriali.

Il senatore Bollini, ai sensi dell'articolo 33, comma quarto, del Regolamento chiede che i lavori della Commissione siano resi pubblici attraverso il sistema audiovisivo interno.

Consentendo la Commissione, il Presidente avverte che sottoporrà immediatamente la richiesta alla Presidenza del Senato.

Prende quindi la parola il relatore, senatore Covi.

In via di premessa ricorda le ragioni di fondo che hanno condotto le Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento ad adottare due specifiche risoluzioni volte a prefigurare una nuova fase sperimentale per la impostazione e la discussione dei documenti di bilancio per il 1987 e per il triennio 1987-1989: in primo luogo, si è inteso separare temporalmente e strutturalmente gli interventi normativi del Parlamento dal-

la fase della determinazione degli indirizzi e degli obiettivi di programmazione finanziaria, da assumere preventivamente nella cosiddetta « sessione estiva »; in secondo luogo, si è voluto ricondurre la « finanziaria » al ruolo tipico che la riforma del 1978 intendeva assegnare ad essa, anche se nello stesso testo della riforma non mancano elementi di oggettiva ambiguità funzionale in ordine alla portata di questo strumento.

Secondo le risoluzioni di giugno delle Commissioni Bilancio dei due rami del Parlamento (delle quali il relatore ricorda i punti essenziali), i documenti contabili dovrebbero essere accompagnati da una serie di provvedimenti settoriali giudicati necessari alla piena riuscita della manovra annuale di bilancio. Gli eventi politici che si sono succeduti nei mesi di giugno e luglio, sfociati nella crisi, hanno in larga misura reso inagibile il percorso prefigurato nelle risoluzioni, per cui occorre oggi affrontare la fase sperimentale in un quadro temporale sostanzialmente diverso rispetto a quello inizialmente prefigurato. È chiaro infatti che l'incisività e la concreta attuabilità degli indirizzi parlamentari sono collegate ai tempi che il Governo ha a disposizione per tradurre questi indirizzi in ipotesi normative sulle quali, per la parte relativa al bilancio, occorre poi consultare anche le Regioni.

Proseguendo, il relatore passa a verificare se il contenuto del documento presentato dal Governo sia del tutto in linea con l'articolazione prevista dalle risoluzioni delle Commissioni Bilancio. Per quanto attiene alla prima sezione delle richiamate risoluzioni, il documento del Governo appare completo, fatta eccezione per l'indicazione relativa all'andamento del tasso di occupazione, nell'ambito di una politica di riduzione della disoccupazione.

Per quanto riguarda la seconda sezione il documento presenta alcune carenze, in particolare in ordine alle regole di adeguamento alle quali devono attenersi i diversi settori delle entrate (a livello di titoli e, ove necessario, di categorie) e della spesa (a livello di titoli e, ove necessario, di altre articolazioni di secondo livello) con riferimento al bilan-

cio dello Stato. Lo scopo di tale prescrizione era quello di rendere del tutto espliciti gli adeguamenti e/o le riallocazioni di risorse che si intendevano proporre fin dalla costruzione del progetto di bilancio all'interno dei margini di discrezionalità di cui il Governo dispone; in questo senso sarebbe stato utile se nel documento fosse stata inserita una specifica tabella nella quale fossero state prospettate per tutte le categorie di entrata e di spesa le variazioni proposte; tuttavia va rilevato, prosegue l'oratore, che per gli elementi più importanti della manovra (spese in conto capitale; spese correnti; acquisto di beni e servizi; interessi) sono comunque rinvenibili nel documento indicazioni precise in linea con gli obiettivi della manovra.

Il documento appare inoltre non del tutto coerente con le risoluzioni per quanto riguarda la mancata indicazione dei possibili interventi settoriali che vengono presentati in modo estremamente generico, limitandosi il testo a prevedere riduzioni di spesa corrente per 2.400 miliardi e rimodulazioni (in avanti) di spese in conto capitale per 3.900 miliardi. Secondo il relatore, per quanto riguarda i risparmi nelle spese correnti, deve essere il Governo ad indicare in modo specifico i settori e le modalità con le quali i predetti risparmi si potranno realizzare, come pure sempre dal Governo dovranno venire indicazioni più precise e significative sul contenuto delle misure settoriali che devono accompagnare i documenti contabili: tutto ciò appare necessario se si vuole effettivamente che il dibattito, prima in Commissione e poi in Assemblea, e la successiva adozione di uno strumento di indirizzo creino un quadro di maggior efficacia ed incisività per le successive decisioni che il Parlamento andrà ad adottare con la « sessione di bilancio ».

Passando ad esaminare il contenuto sostanziale del documento, il relatore ne condivide la impostazione circa il quadro economico di riferimento entro il quale si colloca la manovra di bilancio. In particolare, condivide le indicazioni e le prospettive che fanno da contorno alla manovra di rientro della finanza pubblica, manovra che costi-

tuisce il nodo fondamentale da affrontare per garantire reale equilibrio e sviluppo al nostro sistema economico. Al riguardo, ricorda come tutti i centri di ricerca economica, nazionali ed internazionali (cita, da ultimo, il rapporto del C.E.R. dell'agosto 1986), concordino nel ritenere centrale il problema del risanamento della finanza pubblica, che deve essere affrontato con misure di contenimento del disavanzo primario, non risultando sufficiente (anche se opportuna) una manovra basata sulla riduzione dei tassi di interesse. Anche per quanto riguarda le previsioni relative al PIL il relatore ritiene che il quadro presentato appare realistico, così come credibile è tutta la manovra volta a contenere il rapporto tra fabbisogno del settore statale e prodotto lordo. In questo contesto l'obiettivo di 100.000 miliardi per il fabbisogno 1987, che porterebbe il disavanzo al netto degli interessi rispetto al PIL dal 4,9 per cento del 1986 al 3,7 per cento del 1987, appare da condividere pienamente. In questo contesto il problema della riduzione degli interessi, che è fonte di grave preoccupazione, non può essere affrontato con interventi drastici proprio a fronte della persistente delicatezza della situazione complessiva della nostra finanza pubblica: l'attuale fase consente invece una graduale discesa dei tassi di interesse coerente con la diminuzione del tasso di inflazione, diminuzione che a sua volta può essere ulteriormente assecondata dalla riduzione del fabbisogno primario.

Il relatore illustra quindi i dati contenuti nella tabella n. 1 del documento del Governo, concernente l'impostazione a legislazione vigente, a legislazione costante e programmatica del bilancio di competenza. In particolare per quanto riguarda le entrate ricorda che si tratta di garantire l'invarianza della pressione fiscale: allo scopo il Governo non ritiene necessari interventi ulteriori, eccetto che il mancato rinnovo delle agevolazioni sui trasferimenti immobiliari; e ciò in quanto la naturale evoluzione del gettito, sia tributario che extratributario, consentirebbe di ritenere possibile il recupero di quella diminuzione del-

lo 0,2 per cento che si determinerebbe nelle entrate (per quanto riguarda la pressione fiscale) sulla base della legislazione vigente. Tale convincimento, a giudizio del relatore, appare condivisibile. Per quanto riguarda le spese, insiste sulla necessità che il Governo indichi con maggior precisione gli interventi grazie ai quali si intende realizzare il risparmio di 2.400 miliardi nel comparto delle spese correnti.

Passando infine ad esaminare le misure di carattere settoriale, ribadisce che anche su questo tema nel corso del dibattito è opportuno che emergano elementi più precisi da parte del Governo; comunque, nel campo delle misure di risanamento della finanza pubblica non è più rinviabile il tema della riforma del sistema previdenziale, da ispirare al criterio della separazione tra previdenza ed assistenza, tema questo che dovrà essere oggetto di una specifica iniziativa da parte del Governo. In particolare, per quanto riguarda il fabbisogno dell'INPS, chiede di conoscere quali siano i motivi per i quali tra la valutazione del Governo (33.000 miliardi) e quella dell'INPS (36.000 miliardi) vi sia uno scostamento sensibile, per il 1987. In questo contesto, o comunque, le misure che dovrebbero sicuramente avere un carattere settoriale rispetto alla manovra di bilancio sono quelle che si riferiscono alla fiscalizzazione degli oneri sociali (con la previsione dell'abbandono delle quote percentuali sulla retribuzione e l'introduzione di quote capitarie fisse per ciascun lavoratore), alla riforma della Cassa integrazione guadagni (accentuandone il carattere transitorio e ponendo limiti rigidi per gli interventi di carattere straordinario), quelle volte ad introdurre la TASCO (secondo il testo già all'esame del Senato), nonché interventi in campo sanitario. Tuttavia, in questo settore appare necessario che il Governo precisi meglio la ventilata ipotesi di regionalizzazione del servizio, sia per quanto riguarda la ripartizione del fondo sanitario, sia in ordine al reperimento di mezzi aggiuntivi.

Infine, pure urgenti appaiono, a giudizio del relatore, altri interventi in ordine alle tasse scolastiche universitarie.

Concludendo, dichiara che la sua relazione ha cercato di prefigurare una base di confronto offrendo un primo tentativo di indicazione dei possibili provvedimenti paralleli da varare contestualmente alla manovra di bilancio e si augura che dal dibattito emergano indicazioni, sia da parte del Governo che di tutte le forze politiche, tali da consentire di attribuire reale efficacia e significatività agli atti di indirizzo che le Assemblee intenderanno adottare ai fini della predisposizione dei successivi strumenti normativi.

Il presidente Ferrari-Aggradi, dopo aver rivolto parole di vivo ringraziamento al relatore Covi, avverte che la Presidenza del Senato non ritiene ricorrano le condizioni per l'applicazione dell'articolo 33, comma quarto, del Regolamento per quanto riguarda la possibilità di rendere pubblici i lavori attraverso il sistema audiovisivo interno; infatti tale possibilità è esclusa per le sedi referenti che si concludono con discussioni e decisioni dell'Assemblea, dove sono garantite le più ampie forme di pubblicità.

Il senatore Bollini, pur prendendo atto della decisione della Presidenza del Senato, ritiene che in materia esista una ingiustificata disparità di disciplina nei due Regolamenti della Camera e del Senato, dal momento che, egli afferma, i contestuali lavori della Commissione bilancio della Camera sono resi pubblici anche attraverso il sistema audiovisivo interno di quel ramo del Parlamento.

Il senatore Calice esprime il proprio dissenso sulla decisione della Presidenza, ricordando che invece in analoghe procedure destinate a confluire in una deliberazione dell'Assemblea sarebbe stato concesso l'utilizzo del sistema audiovisivo interno. Il presidente Ferrari-Aggradi prende atto delle osservazioni fatte dai senatori comunisti, assicurando la loro segnalazione alla Presidenza del Senato.

Prende quindi la parola il Ministro del Tesoro, Gorla.

Dopo aver espresso anch'egli parole di vivo ringraziamento al relatore Covi, fa presente che la decisione di presentare nel documento un ventaglio di opzioni piuttosto ampio per quanto riguarda i settori nei quali

intervenire con specifiche misure di contenimento scaturisce sia dal dibattito intervenuto all'interno del Governo (dibattito che ha tenuto conto anche degli elementi emersi nel corso della predisposizione delle due risoluzioni delle Commissioni bilancio), sia dalla necessità — già a suo tempo indicata dal Governo in fase di predisposizione delle risoluzioni — di evitare indicazioni contenutistiche troppo specifiche per quanto riguarda le misure di contenimento corrente, proprio al fine di non suscitare reazioni inopportune. Inoltre, la possibilità di poter contare su un ventaglio di articolazioni più vasto per le misure di contenimento consente di evitare provvedimenti troppo pesanti a carico di un singolo settore. Per quanto riguarda le carenze del documento, poste in evidenza dal relatore, il Ministro sottolinea il carattere sperimentale della procedura ed i tempi entro i quali il Governo è stato costretto ad operare; ricorda tuttavia che nel testo sono rinvenibili indicazioni piuttosto esplicite per quanto riguarda importanti comparti della spesa (personale in servizio; acquisto beni e servizi; trasferimenti), che danno un significato preciso alle indicazioni della manovra proposta dal Governo.

Proseguendo, l'oratore giudica preziose le indicazioni fornite dal relatore in ordine al contenuto dei provvedimenti settoriali, sottolineando tuttavia che tutta la impostazione del dibattito dovrebbe partire da una questione cruciale: il tipo di connessione che il Governo prefigura tra la politica di bilancio e gli andamenti del sistema economico nel breve e nel medio periodo. In questo contesto l'obiettivo di fabbisogno individuato in 100.000 miliardi — che costituisce non un mero dato contabile ma il punto di arrivo di una manovra articolata sull'entrata e sulla spesa — costituisce l'elemento centrale di una strategia che si fonda sulla complementarietà tra sviluppo del sistema economico e risanamento della finanza pubblica. Ogni ipotesi di risanamento della finanza pubblica deve cioè essere fondata su una strategia di sviluppo, nel cui contesto si colloca anche il tema dell'occupazione, che non è stato trattato nel

presente documento per non interferire con le indicazioni che il Ministro del bilancio si appresta a trasferire in Parlamento con la Relazione previsionale e programmatica (al riguardo precisa, tuttavia, che ad un incremento del prodotto interno reale dell'ordine del 3-3,5 per cento, corrisponderanno 200-250 mila unità di nuovi occupati).

È necessario pertanto che il dibattito si misuri preliminarmente con questa impostazione di fondo, sulla quale si innesta il problema della strumentazione delle misure settoriali. Per quanto riguarda in particolare la divaricazione, rilevata dal relatore, tra i dati di fabbisogno INPS per il 1987, fa presente che le divergenze tra il Governo e l'Ente previdenziale riguardano in particolare la stima dell'incremento della massa salariale (più 5 per cento, secondo l'INPS) nonché il tasso cui adeguare l'indicizzazione del sistema pensionistico (più del 5 per cento, sempre secondo l'INPS): il Governo ha ritenuto di doversi collegare al quadro delle tendenze in atto e agli obiettivi programmati, quadro che naturalmente potrà definirsi in modo più preciso nell'ultimo trimestre dell'anno in corso.

Proseguendo, il Ministro del Tesoro pone in evidenza l'importanza delle indicazioni che verranno dal Parlamento non solo ai fini degli obiettivi che si vogliono conseguire nel 1987 ma soprattutto per quanto riguarda la realizzabilità di un percorso triennale di rientro dall'attuale disavanzo della finanza pubblica, percorso che il Governo ritiene complementare ad una strategia di rilancio dello sviluppo.

Per quanto riguarda in particolare il problema della Cassa integrazione e guadagni osserva come, sia pure in modo stringato, il documento governativo prefiguri con chiarezza un'ipotesi di riforma molto precisa, sulla quale si può dissentire in tutto o in parte, ferma restando tuttavia la necessità che vengano su questo terreno precise indicazioni da parte del Parlamento.

Complessivamente il Ministro del tesoro ritiene che, allo stato, i provvedimenti settoriali configurabili siano in sostanza i seguenti: un provvedimento che organizzi tutte le misure a sostegno dell'economia, fin

qui raccolte nella « finanziaria »; un provvedimento in materia di finanza locale e regionale; un provvedimento che disciplini i trasferimenti al fondo sanitario nazionale ed un ulteriore provvedimento che organizzi ulteriori misure di contenimento.

Il Governo gradirebbe che dal Parlamento venisse il conforto per una rapida approvazione di misure di riforma sia della Cassa integrazioni guadagni sia dell'assetto del sistema sanitario sia infine del sistema pensionistico, anche se si tratta, per quest'ultimo, di un terreno di maggiore complessità.

In conclusione, il Ministro del tesoro dichiara che l'attuale fase procedurale potrà risultare di grandissima importanza per dare incisività ed efficacia al complessivo quadro di risanamento della finanza pubblica delineato dal Governo, quadro che — ribadisce il Ministro — si pone in rapporto di complementarità rispetto ad una strategia di sviluppo economico.

Ha la parola il Ministro del bilancio e della programmazione economica Romita.

Fa presente, anzitutto, che le cifre previsionali relative al quadro macroeconomico (e riferentisi in particolare all'evoluzione del prodotto interno lordo, ai conti con l'estero ed al dato inflazionistico) sono state valutate in via prudenziale, anche allo scopo di individuare un'esatta linea di politica di bilancio che riesca a coniugare gli obiettivi di risanamento con quelli relativi allo sviluppo, del resto sostanzialmente legati gli uni agli altri. Si sofferma quindi sull'evoluzione del prodotto interno lordo, che costituisce il cardine per la manovra di bilancio, alla luce delle sue inevitabili ripercussioni soprattutto sulle spese in conto capitale e sulle entrate: l'obiettivo è posto in termini di una crescita del 3-3,5 per cento per il 1987, unitamente all'augurio di realizzare a consuntivo un valore più elevato, raggiungibile sulla base di iniziative che terranno conto anche dell'evoluzione del vincolo estero nonché dell'andamento dell'inflazione.

Sul vincolo estero, prosegue il ministro Romita, la situazione appare notevolmente alleggerita e ciò anche per motivi di carat-

tere interno, in quanto l'evoluzione migliore delle esportazioni rispetto a quella delle importazioni è indicativa di un miglioramento strutturale dell'economia del Paese: in materia il Ministro ritiene comunque di porre l'accento sul fatto che non è conveniente realizzare avanzi eccessivi nella bilancia dei pagamenti, in quanto occorre evitare un sostanziale finanziamento da parte del nostro Paese delle economie degli altri Paesi.

L'attenzione del Governo è dunque incentrata anche sull'utilizzazione della riduzione del vincolo estero, da incanalare sulla strada di un incremento robusto dell'attività complessiva d'investimento, nella sua versione sia pubblica sia privata, anche se ciò deve essere reso compatibile con l'evoluzione della domanda globale quale può risultare coerente con il previsto andamento dell'inflazione. Quanto poi in particolare agli investimenti privati, l'obiettivo è quello di pervenire ad una riduzione dei tassi reali di interesse, mentre — in materia di investimenti pubblici — il problema che ci si è posti riguarda la risoluzione dell'aspetto legato alla cassa piuttosto che alla competenza, così come confermano i dati relativi al 1985: sotto tale riguardo le riduzioni e le modulazioni delle quote annuali sono state finalizzate alla salvaguardia del volume effettivo di intervento che lo Stato riesce a realizzare, optando per la conferma e il potenziamento di quei flussi destinati ai settori più efficienti. Saranno inoltre attuate misure di carattere strutturale, la cui efficacia ovviamente non può che essere differita.

Più in generale, il ministro Romita fa presente che l'obiettivo per il 1987 è quello di realizzare un tasso reale di investimenti pubblici pari al 6 per cento annuo, il che dovrebbe implicare un incremento dell'occupazione in una percentuale oscillante tra l'1,3 e l'1,4 per cento. Per quanto riguarda poi la materia più attinente al bilancio pubblico, il Ministro fa presente che il miglioramento degli obiettivi in termini di fabbisogno è dovuto sia ad una riduzione di spese ed a un miglioramento di entrate, sia a misure che saranno varate in importanti settori, come la fiscalizzazione degli oneri sociali e la cassa inte-

grazione guadagni, nei quali occorrerà operare alla luce delle effettive esigenze che l'economia presenterà.

Avviandosi alla conclusione, il ministro Romita, dopo aver fatto presente che il quadro degli obiettivi così come delineato è compatibile con il tasso di inflazione prefigurato, si sofferma sul problema della restituzione di un'area di autonomia impositiva agli enti locali e fa presente che la questione non può non essere affrontata alla luce di quella più ampia della revisione complessiva del meccanismo fiscale, affinché siano evitate oltretutto sovrapposizioni di tributi a danno del cittadino: in materia, il Governo comunque si riserva di adottare misure specifiche.

Il presidente Ferrari-Aggradi, stante l'utilità che venga ascoltato anche il ministro delle finanze, Visentini, avverte che l'orario della seduta pomeridiana, previsto per le ore 16,30, è anticipato alle ore 16.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SULL'ORARIO DI INIZIO DELLA SEDUTA POMERIDIANA

Il presidente Ferrari-Aggradi avverte che la seduta di oggi pomeriggio, già convocata per le ore 16,30, avrà inizio alle ore 16, per il seguito dell'esame del documento LXXXIV n. 1.

La seduta termina alle ore 12,45.

302ª Seduta (pomeridiana)

*Presidenza del Presidente
FERRARI-AGGRADI*

Intervengono i Ministri del tesoro Gorla, del bilancio e della programmazione economica Romita e delle finanze Visentini, nonché il sottosegretario di Stato per il tesoro Finocchiaro.

La seduta inizia alle ore 16,30.

AFFARI ASSEGNATI

« Obiettivi e strumenti della manovra di bilancio per il triennio 1987-1989 » (Doc. LXXXIV, n. 1)
(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 34, primo comma, del Regolamento e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta antimeridiana.

Si apre il dibattito generale.

Il senatore Schietroma, dopo aver ripercorso brevemente il dibattito di carattere metodologico che ha avuto luogo dal 1978 in poi sui problemi legati alla ricerca degli strumenti più idonei per le decisioni e la gestione delle complesse questioni legate alla finanza pubblica, fa presente che occorre confermare nel tempo il metodo della ricerca di larghe convergenze istituzionali sia sugli strumenti che sugli obiettivi e che quindi appare essenziale, in tale contesto, che il Parlamento continui a vincolarsi in ordine ai mezzi da utilizzare e alle scelte di medio periodo da effettuare. Il tutto deve essere svolto nell'ambito del necessario quadro della programmazione di medio termine, tale da evitare polemiche relative al singolo caso o alla singola manovra annuale, ma da disegnare invece un percorso di ampio respiro dotato del necessario consenso tra le varie forze politiche.

Pone in luce quindi l'esigenza che, comunque, entro il 31 dicembre di ogni anno risulti possibile varare sia la legge finanziaria sia i provvedimenti paralleli più urgenti: ciò allo scopo di evitare incertezze soprattutto negli operatori e negli enti decentrati di spesa, come avviene nel caso dei comuni, impossibilitati per anni a redigere i propri bilanci in tempi opportuni.

Un'altra esigenza su cui — secondo l'oratore — è possibile effettuare una riflessione riguarda l'opportunità di accompagnare la manovra autunnale con l'adozione, nel mese di marzo, di un'altra serie di provvedimenti, funzionalmente e concettualmente legata alla manovra complessiva di politica economica, mirante soprattutto a risolvere i problemi più strutturali dell'economia del Paese.

Avviandosi alla conclusione, il senatore Schietroma giudica tuttavia positivo il metodo in via di sperimentazione della scissione del processo decisionale di bilancio in due fasi ed esprime l'auspicio che nel futuro si possa proseguire sulla strada così come di recente delineata.

Il senatore Andriani, premesso che sul piano procedurale l'esame in corso appare gravemente condizionato in senso negativo dalla recente crisi di Governo e si svolge comunque in un quadro informativo estremamente labile (soprattutto per quanto riguarda l'andamento delle grandezze di bilancio a legislazione vigente), dichiara che in realtà lo stesso impianto di fondo della riforma del 1978 rimane ancora del tutto innattuato per quanto riguarda la presentazione al Parlamento di un bilancio pluriennale programmatico costruito su di una realistica ipotesi di pianificazione a medio termine. In realtà, prosegue l'oratore, la filosofia del documento in esame si pone in rapporto di piena e sostanziale continuità con la politica economica seguita dal Governo nel recente passato, caratterizzata da un aggravamento dei problemi occupazionali e dal tentativo di smantellare i capisaldi del *welfare state*, accollando il costo dell'operazione a soggetti esterni all'amministrazione statale.

Passando poi ad esaminare il quadro internazionale, ricorda che da tempo egli ha posto in evidenza anche i possibili effetti negativi derivanti all'andamento dalla domanda mondiale dalla massiccia redistribuzione del reddito conseguente al crollo dei prezzi petroliferi. In realtà il logoramento della situazione internazionale, ormai chiaramente visibile, non è la conseguenza di fatti oggettivi ma discende da ben precise scelte di politica economica internazionale; in questo contesto, a fronte, in particolare, di un disavanzo del bilancio federale USA e della relativa bilancia dei pagamenti oramai giudicato insopportabile dagli stessi americani, occorre chiedersi quale sia stato il senso dell'ingresso dell'Italia nel cosiddetto Gruppo dei « 7 » e, soprattutto, quali questioni il nostro Governo abbia posto in questo consesso. Il problema cruciale infatti è

quello di utilizzare le maggiori risorse disponibili per autentiche politiche di rilancio dello sviluppo, mentre invece prevalgono ancora tendenze conservatrici in Francia, Germania e Inghilterra, che privilegiano politiche di stabilizzazione monetaria; tutto ciò mentre dal terzo mondo provengono preoccupanti impulsi inflazionistici. In questo contesto la proposta del Governo riproduce in sostanza, a dispetto delle odierne dichiarazioni del ministro Gorla, una politica che subordina le esigenze di rilancio degli investimenti ad una preventiva stabilizzazione monetaria e al risanamento del bilancio pubblico. In realtà il documento governativo non tiene affatto conto delle analisi secondo le quali il disavanzo del bilancio pubblico italiano è collegato a fattori ciclici (tassi di crescita reale bassi, tassi di interesse alti), mentre invece il disavanzo strutturale è in realtà notevolmente migliorato in questi ultimi anni; su questa base, nella proposta governativa il previsto aumento del PIL reale del 3 per cento — fermi i salari reali ed annullata la manovra propulsiva del bilancio pubblico — sarebbe in sostanza rimesso alla spontanea capacità del rinnovato profitto aziendale di tradursi in nuovi investimenti; si tratta di una proposta intrinsecamente contraddittoria con le stesse posizioni stamane illustrate dal ministro Romita, che invece assegnano alla politica di bilancio un ruolo ben più attivo sul versante degli investimenti.

La proposta comunista capovolge questa impostazione e parte dall'assunto che un sostanziale rilancio degli investimenti pubblici, qualitativamente selezionati, può produrre incrementi reali del PIL idonei a creare le premesse per un risanamento della finanza pubblica e per un superamento delle strozzature del nostro sistema produttivo; in questo contesto, mentre una più rapida discesa dei tassi di interesse diviene un elemento decisivo per il risanamento del bilancio pubblico, occorre affrontare il problema della qualità e della composizione delle entrate. In tale quadro sono possibili limitati disavanzi strettamente finalizzati a finanziare nuovi investimenti produttivi.

Concludendo l'oratore pone in evidenza la inattendibilità delle stime del Governo per quanto riguarda la previsione di fabbisogno INPS per il 1987 (stime che non considerano compiutamente gli effetti di recenti sentenze delle Corti superiori) nonché l'inaccettabilità di una linea che tende a scaricare sugli enti locali un sostanziale aggravio della fiscalità, presentato come autonomia impositiva; si tratta di una linea che irrigidisce ulteriormente l'autonomia degli enti prescrivendo in modo dettagliato che cosa essi devono fare sul versante delle entrate.

Il Gruppo comunista si riserva di presentare specifiche proposte in materia fiscale e previdenziale, che traducano adeguatamente questa diversa strategia di politica di bilancio in proposte operative.

Il senatore Rastrelli, dopo essersi domandato quale sia l'esito procedurale dello schema attivato a seguito dell'adozione delle risoluzioni del giugno scorso, fa presente che la proposta di politica economica che scaturisce dal documento presentato dal Governo appare ripetitiva e generica nel contempo, dal momento che mancano del tutto indicazioni sui settori dai quali poter prelevare il volume di risparmio sulla spesa così come ipotizzato: comunque, si tratta di una linea basata su una filosofia del ristagno e dell'assestamento, al di fuori quindi dell'esigenza di un rilancio effettivo dell'economia del Paese, e oltretutto essa rappresenta un orientamento sul quale sembrano sussistere poche possibilità di convergenza tra forze politiche di maggioranza e quelle di opposizione. Tutto ciò rende difficile il lavoro in corso, in quanto non è dato conoscere il tenore dei provvedimenti paralleli che dovranno accompagnare il disegno di legge finanziaria, e conferma la giustezza del giudizio di genericità eccessiva che il Gruppo MSI-DN dà sul documento così come presentato dal Governo.

Concludendo, il senatore Rastrelli fa notare che o le forze di maggioranza si dichiareranno disponibili ad impiantare un serio dibattito sui correttivi da attuare alla manovra di politica economica presentata oppure le opposizioni si vedranno costrette

a contrapporre una propria proposta di politica economica, con il risultato della realizzazione di una infruttuosa politica dello scontro.

Il senatore Pagani Antonino, dopo aver criticato la contrapposizione tra fautori di una politica di espansione e sostenitori di una politica di restrizione, fa presente che proposte costruttive, tali da abbinare i due orientamenti, possono basarsi sull'individuazione di alcuni temi comuni, come l'eliminazione degli sprechi e l'allargamento della base imponibile. Egli rileva poi come tuttavia i problemi di metodo rimangano di rilevanza centrale e come nella fattispecie essi vadano risolti perseguendo la logica non dello scontro ma del riconoscimento dell'esigenza di varare una efficace legge finanziaria che, al di fuori di ogni logica presunta di diminuzione del salario reale, individui obiettivi comuni tra le varie forze politiche, intorno ai quali sia stato possibile raggiungere preventivamente un accordo attraverso il metodo della concertazione con le parti sociali e con ogni settore del paese interessato ai problemi della legge finanziaria.

Il senatore Carollo dà avvio al suo intervento ponendo in evidenza le finalità del documento in esame: si tratta — egli sottolinea — di preordinare un quadro credibile di riferimento nel quale collocare le scelte che saranno assunte in sede di sessione di bilancio. In questo senso la descrizione che il Governo prospetta della situazione economica internazionale e dei connessi effetti sull'economia italiana appare sostanzialmente corretta, in quanto vengono colti tutti i profili fondamentali dell'attuale momento caratterizzato — osserva l'oratore — dalla flessione del cambio della moneta americana e da un andamento cedente dei prezzi dei prodotti petroliferi. L'oratore si sofferma a lungo su tali aspetti di politica economica internazionale, sottolineando come nel documento vengano opportunamente colte le prospettive che la situazione internazionale apre alle esportazioni italiane sia in Europa sia negli USA, il cui ruolo sui mercati finanziari internazionali, anche nei

confronti della situazione debitoria del terzo mondo, appare tuttora decisivo.

Passando ad esaminare il quadro economico interno, posta in evidenza la sostanziale modificazione, in senso positivo, che si è registrata negli equilibri dei bilanci delle aziende private italiane negli anni '80, sottolinea come la strategia delle grandi imprese si sia articolata in profondi processi di ristrutturazione produttiva, realizzati sovente attraverso una capillarizzazione delle produzioni, decentrate ad unità di dimensioni medio-piccole. Questo processo tuttavia ha penalizzato particolare l'economia centro-meridionale, caratterizzata oggi da una gravissima situazione di disoccupazione e sottoccupazione. In questo contesto appare decisiva una strategia che rimoduli le quote annuali delle leggi pluriennali di investimento a vantaggio del Sud e chiami al contempo il sistema delle partecipazioni statali ad un impegno straordinario negli investimenti nelle aree meridionali.

Proseguendo, l'oratore giudica positivo il fatto che nel documento il Governo ponga con forza il problema di un reale controllo delle spese degli enti decentrati nel quadro di una strategia di risanamento dei bilanci pubblici; ritiene invece che occorrerebbe agire con maggiore decisione sulla politica di diminuzione dei saggi di interesse, mentre, per quanto riguarda in particolare il risparmio postale, occorrerebbe creare una situazione di maggiore convenienza rispetto ai saggi offerti dal sistema bancario.

Concludendo, si dichiara favorevole ad una più marcata autonomia impositiva per gli enti locali, a condizione che essa non si traduca in una lievitazione complessiva della compressione fiscale; dichiara infine che nel documento esistono tutte le premesse per un'impostazione razionale e corretta del bilancio 1987.

Il senatore Calice, dopo aver sottolineato con soddisfazione il respiro pluriennale della manovra di politica economica così come presentata e il riferimento in essa contenuto ad alcuni temi centrali da risolvere, come ad esempio, quello delle entrate dello Stato, fa osservare che — a giudizio del

Gruppo comunista — sarebbe comunque stata possibile una manovra diversa e ciò a seguito di tre ordini di motivi basati essenzialmente su una gestione attiva dell'immagine del Paese all'interno delle istituzioni internazionali, sul fatto che le condizioni dell'economia internazionale permettono una politica di bilancio che aggredisca finalmente i nodi strutturali e infine sulla considerazione secondo cui un attivo della bilancia dei pagamenti può rappresentare una premessa per una politica di espansione basata su un diverso sviluppo dei settori trainanti e su una modifica della struttura stessa dell'economia, soprattutto nella sua componente estera. Si tratta di punti centrali sui quali invece la proposta del Governo appare assolutamente generica.

Il primo problema su cui il Governo deve prendere una posizione netta è quello della riduzione del peso degli interessi sul debito pubblico sui conti complessivi dello Stato, che è questione legata anche alla ristrutturazione dell'industria italiana e alla stessa collocabilità dei titoli di Stato. Un altro punto riguarda il problema fiscale, a proposito del quale non è più possibile reiterare una posizione che evita di soddisfare l'esigenza di una diversa struttura dell'imposizione e di un allargamento della base imponibile, adducendo la motivazione dell'arretratezza dell'amministrazione finanziaria, in quanto da tempo si sarebbe dovuto porre rimedio a tale ultimo problema, per avviare una manovra basata, soprattutto, sull'ampliamento della base imponibile e sui connessi temi della riduzione delle aliquote e di una diversa struttura delle imposte: si tratta di una serie di punti su cui il Governo deve prendere una posizione chiara.

Ma — a giudizio del Gruppo comunista — occorre fare chiarezza anche sull'ipotesi di sviluppo che si intende perseguire negli anni a venire e che deve necessariamente essere diversa da quella del passato, basata su una sostanziale assenza di intervento nelle aree meridionali, sul convogliamento dei finanziamenti in determinate aree e sulla creazione di condizioni di favore per investimenti a redditività immediata, tali da sostituire capitale al lavoro e realizzare es-

senzialmente miglioramenti di processi più che della qualità dei prodotti. In ultimo, sarebbe stato opportuno — sempre a giudizio del Gruppo comunista — attuare una politica di controllo della spesa basata su una considerazione differente di alcune modalità di intervento così come perseguite negli ultimi tempi.

Il presidente Ferrari-Aggradi avverte che, secondo le intese intervenute nella seduta antimeridiana, prenderà la parola il ministro delle finanze Visentini per illustrare i profili fiscali della manovra di bilancio.

Il Ministro delle finanze, in via di premessa, osserva di non possedere elementi sostanziali da aggiungere al quadro prospettato nel documento in esame per quanto riguarda la evoluzione del gettito fiscale 1986 e le previsioni per il 1987. Appare comunque utile, egli prosegue, soffermarsi in particolare su alcuni profili del gettito dell'IVA e dell'IRPEF, che devono essere considerati con grande attenzione, proprio al fine di operare valutazioni attendibili per il 1987.

Per quanto riguarda la situazione dell'IVA, mentre il prelievo sugli scambi interni presenta un andamento positivo (nei primi sette mesi dell'anno si registra un incremento del 19,6 per cento rispetto all'anno precedente, soprattutto per quanto riguarda i versamenti « trimestrali »), si deve registrare invece una sensibile contrazione dell'andamento del gettito sulle importazioni: nei primi mesi dell'anno si segnala una perdita di circa il 10,2 per cento, in larga misura determinata dal fatto che circa la metà del nostro *import* è espressa in dollari USA. A ciò si deve aggiungere il crollo dei prezzi di importazione dei prodotti petroliferi. Complessivamente nel corso del 1986 l'IVA all'importazione farà segnare una perdita di gettito dell'ordine dei 2.300-2.500 miliardi. A questi elementi occorre aggiungere altri due profili specifici che possono compromettere le valutazioni relative all'IVA: in primo luogo, l'andamento complessivo delle nostre esportazioni, che, come è noto, possono scaricare sull'IVA interna le componenti dei prodotti che vanno verso l'estero; in secondo luo-

go, la possibilità di detrazione integrale dell'IVA corrisposta sugli investimenti aziendali.

A questi elementi relativi all'IVA occorre poi aggiungere il preoccupante andamento delle somme devolute alla CEE, a valere sullo stesso cespite: i dati di agosto appaiono al riguardo particolarmente preoccupanti, in quanto fanno segnare ulteriori devoluzioni alla Comunità per 800 miliardi in più rispetto alle previsioni, con un valore complessivo che ha ormai già raggiunto quella cifra di 1.500 miliardi in base alla quale sono state rettifiche le relative previsioni per l'assestamento 1986 (è chiaro che se alla Comunità si dovessero dare somme ulteriori occorrerebbe rivedere le stesse previsioni assestate).

Quanto poi all'IRPEF, il Ministro delle finanze avverte che da febbraio 1986 in poi, per quel che attiene alle ritenute sul lavoro dipendente non statale, si registra una lieve flessione di gettito che, se confermata, farebbe emergere un costo leggermente superiore rispetto al preventivo relativamente al recente provvedimento di alleggerimento fiscale sia per il 1986 sia, soprattutto, per il 1987 e anni successivi: in questo contesto si segnala anche la incomprensibile erraticità dell'andamento delle ritenute su lavoro dipendente statale (meno 700 miliardi nell'agosto 1986) a cui si contropone invece il buon andamento del gettito delle imposte di fabbricazione sui prodotti petroliferi (più 2.500 miliardi nel 1986), andamento che tuttavia deve scontare gli elementi di alea che tuttora caratterizzano i mercati internazionali.

Concludendo su questo punto, ritiene che le previsioni assestate 1986 possano comunque essere mantenute, pur tenendo conto degli elementi di preoccupazione prima indicati, soprattutto per quanto riguarda le quote di IVA che vengono devolute alla Comunità.

Avviandosi verso la conclusione, dichiara che, comunque, ritiene di dover confermare l'impegno politico volto a mantenere sostanzialmente invariata la pressione fiscale nel 1987. In questo senso tuttavia osserva che alcune preoccupazioni per quanto ri-

guarda il risultato complessivo per il 1986 emergono sia in ordine all'andamento delle imprese (per alcuni aspetti forse meno brillante delle previsioni), sia soprattutto per gli effetti psicologici molto negativi che rischia di avere sui contribuenti italiani una superficiale campagna di stampa, sostenuta anche da importanti quotidiani nazionali, volta a presentare in modo semplicistico e distorto i problemi dell'assetto e dell'equità del nostro sistema fiscale. Al riguardo, ricorda con quanta cautela ed obiettività i più prestigiosi quotidiani delle grandi democrazie industriali trattino tali argomenti.

Il senatore Colombo Vittorino (L.), dopo aver rilevato come sia compito del Ministro del bilancio indicare le prospettive di medio periodo di sviluppo della economia, auspicabilmente in maniera tale che vengano tenute nel dovuto conto le diverse opportunità determinatesi a seguito dei recenti, favorevoli sviluppi nella economia internazionale, riassume i termini del dibattito e fa presente che il punto di fondo da risolvere riguarda il se e il come si intendano sfruttare le risorse provenienti dall'estero in ordine ad una gestione diversa dello sviluppo, vista come frutto di un preciso disegno politico. Rispetto a tale esigenza la manovra proposta dal Governo non appare esaltante, come d'altra parte per quanto riguarda un altro tema di rilevante importanza, sul quale ugualmente il Governo deve fornire indicazioni precise e che si riferisce alla componente di traino del PIL in un contesto in cui vengono attuate politiche restrittive sia di bilancio sia dei salari.

Nel dissentire comunque dalla posizione espressa dal Gruppo comunista e favorevole ad uno sviluppo più accelerato di quello previsto del 3 per cento, in quanto un'evoluzione troppo positiva del PIL può rendere più vulnerabile l'economia del paese, come dimostrano d'altra parte le scelte non eccessivamente espansive attuate da taluni importanti Paesi, come la Germania ed il Giappone, il relatore fa poi presente che altri temi sui quali occorre un impegno fattivo riguardano la perequazione fiscale, la revisione della politica dei *ticket* e degli assegni familiari, la tassazione delle rendite

finanziarie (su cui occorre un ragionevole ripensamento), lo scioglimento del nodo della autonomia impositiva agli enti decentrati di spesa e infine la restituzione alla pubblica Amministrazione di tassi di velocità, nell'effettuazione delle spese stanziare, in linea con la media della produttività del sistema.

Il senatore Castiglione, dopo aver fatto rilevare come le favorevoli condizioni dell'economia internazionale permettano la fissazione di obiettivi strutturali di sviluppo tali tuttavia da non risultare a detrimento di una efficace opera di risanamento (presupposto peraltro dello stesso sviluppo), giudica accettabile la manovra proposta dal documento in discussione, anche sotto il profilo della strategia per la riduzione del debito pubblico, così come in ordine alla quantità di incremento del prodotto interno lordo, fissata intorno al 3 per cento. Al riguardo, egli fa notare, il problema che si pone è quello di individuare le modalità con cui cogliere un tale obiettivo, così come in materia di strategia per l'abbassamento dei tassi reali. Altri punti sui quali il Governo occorre che espliciti i propri orientamenti riguardano la qualificazione della spesa e l'accelerazione delle procedure per l'attuazione degli investimenti pubblici, l'utilizzo dei fondi CEE a disposizione dell'Italia e l'allargamento della base impositiva anche in materia di titoli: pure, sotto tale ultimo profilo, non occorre sottacere un problema di individuazione dei tempi più opportuni.

Avviandosi alla conclusione, il senatore Castiglione rileva come nel documento del

Governo sia assente un elenco dei provvedimenti da adottare e si dichiara dell'avviso circa la opportunità che la Commissione concluda i propri lavori approvando uno schema di atto indirizzo nei confronti del Governo, tale da rappresentare la base di discussione per l'Assemblea.

Segue un dibattito di carattere procedurale in ordine alle modalità del prosieguo dei lavori nella giornata di domani.

Prendono la parola il presidente Ferrari-Aggradi, il relatore Covi, il ministro Gorla e i senatori Castiglione, Abis e Bollini: la Commissione decide quindi di tenere una riunione dell'Ufficio di presidenza per le ore 11,30 e una seduta plenaria per le ore 16 della giornata di domani, 11 settembre.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

CONVOCAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA

Il presidente Ferrari-Aggradi avverte che l'Ufficio di presidenza, allargato ai rappresentanti dei Gruppi, è convocato per le ore 11,30 della giornata di domani, giovedì 11 settembre.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il presidente Ferrari-Aggradi avverte che la Commissione è convocata per le ore 16 di domani, giovedì 11 settembre, per il seguito dell'esame del documento all'ordine del giorno della seduta in corso.

La seduta termina alle ore 20,50.

FINANZE E TESORO (6°)

MERCOLEDÌ 10 SETTEMBRE 1986

256° Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
VENANZETTI

*Intervengono i sottosegretari di Stato per
il tesoro Ravaglia e per le finanze Russo.*

La seduta inizia alle ore 11,15.

IN SEDE REFERENTE

« **Autorizzazione a cedere ai soci della cooperativa agricola fra coltivatori diretti di Treporti e al comune di Venezia il compendio immobiliare appartenente al patrimonio disponibile dello Stato sito in Venezia, sezione di Burano, località Punta Sabbioni-Cavallino** » (1767), approvata dalla Camera dei deputati
(Seguito dell'esame e rinvio; richiesta di trasferimento in sede deliberante)

Riprende l'esame sospeso nella seduta dell'11 giugno.

Il relatore Lai, dopo aver riassunto brevemente i termini del problema che con il disegno di legge in titolo si intende risolvere, si dichiara favorevole ad una celere approvazione del provvedimento avanzando nel contempo la richiesta del passaggio alla sede deliberante.

Il sottosegretario Russo, dopo aver fornito alcuni chiarimenti in merito al disegno di legge, si dichiara favorevole al passaggio in sede deliberante.

I senatori Pistolese, Orciari, Pintus, Segal e Fiocchi, a nome dei rispettivi Gruppi, dichiarano di non opporsi alla richiesta di passaggio alla sede deliberante.

La Commissione pertanto, all'unanimità e con l'assenso del rappresentante del Governo si pronuncia per il passaggio alla sede deliberante del disegno di legge in titolo.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

« **Modifiche ed integrazioni alla normativa sulle pensioni di guerra** » (80-141-323-656-680-705-943-1145-1150-1308-bis), risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Della Porta ed altri, Cengarle ed altri, Saporito ed altri, Carollo ed altri, Saporito ed altri, De Cinque ed altri, Salvi, Fontana ed altri, Bufoni ed altri, Jannelli ed altri. Rinvio alle Camere dal Presidente della Repubblica, con messaggio motivato, in data 27 giugno 1986 per una nuova deliberazione ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione.
(Esame e rinvio)

Il relatore Beorchia si sofferma preliminarmente sul messaggio presidenziale di rinvio del provvedimento in titolo, per difetto di copertura finanziaria, al fine di un suo riesame, ex-articolo 74 della Costituzione. In particolare nel citato messaggio presidenziale si fa presente come l'articolo 21 della legge non promulgata non ha considerato l'onere ulteriore e automaticamente implicato dalla rivalutazione dei trattamenti pensionistici di guerra per la precostituita connessione tra tali trattamenti pensionistici di guerra e taluni aspetti dei trattamenti pensionistici civili, connessione disposta dalla legislazione vigente (in particolare dalle leggi n. 682 del 1979, n. 18 del 1980, n. 165 del 1983 e n. 392 del 1984). L'interpretazione sistematica di tali norme, secondo quanto detto nel messaggio presidenziale, porta alla conclusione, tra l'altro, che la misura delle indennità di accompagnamento dovute sia ai ciechi civili assoluti che agli invalidi civili totalmente inabili e impossibilitati a deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore debba risultare automaticamente aggiornata alla stregua delle modificazioni avvenute per i corrispondenti benefici goduti dai grandi invalidi di guerra (benefici appunto previsti dalla legge in esame).

Il relatore ritiene sostanzialmente fondate le motivazioni contenute nel messaggio presidenziale di rinvio: in particolare, considerata la legislazione vigente, sembra a lui corretta l'interpretazione secondo cui si

avrebbe una estensione automatica agli invalidi civili di alcuni benefici precedentemente concessi agli invalidi di guerra. Sorge a questo punto, il problema di trovare soluzione alla situazione venutasi a creare; in tal senso le strade da percorrere sembrano essere essenzialmente due: fermo rimanendo il quadro normativo attuale, si potrebbe integrare la copertura finanziaria del provvedimento con evidenti, pesanti oneri per il bilancio dello Stato, oneri valutabili in circa 360 miliardi per il 1985 e circa 700 miliardi per il 1986. L'altra via potrebbe essere rappresentata, invece, da una modifica sostanziale del quadro normativo in materia, in modo da non accentuare eccessivamente l'onere derivante alla finanza pubblica dall'applicazione del provvedimento in esame. Fa comunque presente di ritenere indispensabile un preventivo pronunciamento in merito del rappresentante del Governo.

Ha quindi la parola il sottosegretario Ravaglia. In relazione al messaggio presidenziale di rinvio, egli fa preliminarmente presente che, data l'attuale normativa in materia, non esiste possibilità di estensione agli invalidi civili delle indennità di accompagnamento, previste unicamente per gli invalidi di guerra, mentre rimane il problema della indennità di assistenza. Passando al merito del problema, rileva come il Governo non sia in grado di prevedere una copertura di oltre mille miliardi conseguente alla estensione automatica agli invalidi civili di alcuni benefici concessi, con il provvedimento in esame, agli invalidi di guerra. Una soluzione più realistica, invece, che tenga soprattutto presenti **gli oneri sulla finanza pubblica**, è rappresentata dalla modifica della tabella di cui all'articolo 3 del provvedimento, riportando gli importi a quelli vigenti prima dell'approvazione del provvedimento stesso da parte del Parlamento, e riversando contemporaneamente il risparmio così ottenuto sulla tabella C) annessa al provvedimento stesso, modulando gli aumenti in maniera da rispettare le precedenti proporzioni tra i trattamenti pensionistici delle varie categorie (dalla prima all'ottava). Il Sottosegretario presenta contestualmente due

emendamenti in tal senso. Per quanto riguarda poi un altro problema finanziario da risolvere e cioè quello dell'adeguamento automatico delle varie indennità (che anch'esso dovrebbe essere esteso agli invalidi civili) fa presente che qualora venissero accettate le proposte emendative testè presentate, si potrebbero trovare le risorse anche per l'estensione di tale adeguamento automatico.

La seduta, sospesa alle ore 12, è ripresa alle ore 12,40.

Il presidente Venanzetti, al fine di approfondire le implicazioni degli emendamenti governativi testè presentati, propone di rinviare il seguito dell'esame alla seduta pomeridiana. Nel frattempo egli sottoporà gli emendamenti stessi, così come prescritto dal Regolamento, alla 5ª Commissione.

Conviene la Commissione.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 12,45.

257ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
VENANZETTI

Interviene il sottosegretario di Stato per il tesoro Ravaglia.

La seduta inizia alle ore 16,20.

IN SEDE REFERENTE

« **Modifiche ed integrazioni alla normativa sulle pensioni di guerra** » (80-141-323-656-680-705-943-1145-1150-1308-bis), risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Della Porta ed altri, Cengarle ed altri, Saporito ed altri, Salvi, Fontana ed altri, Buffoni ed altri, Jannelli ed altri. Rinvio alle Camere dal Presidente della Repubblica, con messaggio motivato, in data 27 giugno 1986 per una nuova deliberazione ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta antimeridiana.

Il sottosegretario Ravaglia presenta un ulteriore emendamento (dopo quelli presentati nella seduta della mattina), inerente al problema dell'adeguamento autonomistico.

Il presidente Venanzetti avverte che anche questa proposta del Governo verrà immediatamente sottoposta alla 5ª Commissione per il parere.

A seguito di proposte avanzate da alcuni commissari per un'eventuale richiesta di esame in sede deliberante, il Presidente precisa che la sede deliberante è preclusa a norma dell'articolo 136 del Regolamento.

Segue il dibattito.

Prende la parola il senatore Pistolese, che a nome del Gruppo MSI-DN esprime un vivo rammarico per il notevole rinvio che subirà la definizione dei miglioramenti alle pensioni di guerra; rinvio che si sarebbe evitato se la Commissione fosse stata avvertita in tempo utile, dal Governo, dei problemi che poi sono stati sollevati dal Presidente della Repubblica. Ritiene essenziale che non vengano deluse ulteriormente le attese dei pensionati di guerra e che la legge quindi abbia corso nel testo approvato dai due rami del Parlamento, senza modifiche. A suo avviso dovrebbe essere compito del Governo reperire la copertura finanziaria occorrente per l'estensione della nuova disciplina alle altre categorie, mentre gli espedienti che sono stati proposti dal Governo stesso con i suoi emendamenti non sembrano compatibili con la dignità del Parlamento. Il senatore Pistolese precisa che questa posizione non intende essere di critica al Capo dello Stato, bensì riversare sul Governo le responsabilità e gli oneri che gli spettano.

Il senatore Segà, dopo aver deplorato il serio ritardo che vengono a subire i miglioramenti delle pensioni di guerra, fa presente che il Parlamento ha manifestato nettamente la sua volontà con le leggi n. 165 del 4 maggio 1983 e n. 392 del 26 luglio 1984, leggi che espressamente e consapevolmente hanno ricollegato il trattamento dell'indennità di accompagnamento degli invalidi civili a quello corrispondente degli invalidi di guerra. Successivamente il Parla-

mento ha deciso i miglioramenti alle pensioni di guerra contenuti nel testo in esame (fra i quali vi è quello dell'aumento dell'indennità di accompagnamento), e il Capo dello Stato ha ora richiamato il Parlamento stesso all'obbligo di integrare la legge con la necessaria copertura finanziaria: sembra quindi essere questo l'unico obbligo che spetta al Parlamento, provvedere cioè ai mezzi finanziari necessari per l'estensione dell'aumento della indennità di accompagnamento agli invalidi civili.

Il senatore Pintus condivide tale punto di vista, sottolineando come il messaggio del Capo dello Stato si concluda con un invito esplicito a trovare la copertura finanziaria per l'onere riflesso che deriva dalla legge in esame. Ribadisce quindi che non devono essere tradite le aspettative né dei pensionati di guerra né degli invalidi civili, tenuto conto che queste ultime sono state determinate dalle due leggi più volte citate.

Il senatore Orciari afferma, a nome del Gruppo socialista, la necessità di concludere al più presto l'iter del disegno di legge, in modo da corrispondere alle attese dei mutilati ed invalidi di guerra. Il Gruppo socialista è altresì favorevole al mantenimento del principio della equiparazione degli invalidi civili a quelli di guerra per quanto concerne l'indennità di assistenza, ma nel caso specifico, per sbloccare la situazione e consentire il varo definitivo dei miglioramenti delle pensioni di guerra, ritiene che debbano essere accolti gli emendamenti del Governo, anche se si tratta di procedure legislative che certamente non entusiasmano nessuno.

Il senatore Orciari conclude auspicando che da parte del Governo intervenga al più presto una apposita iniziativa legislativa che tenga conto delle giuste esigenze del settore degli invalidi civili, nell'ambito della legge finanziaria.

Il presidente Venanzetti, parlando a nome del Gruppo repubblicano, ritiene di dover chiarire la posizione della sua parte politica sul grave problema che si presenta al Parlamento. Dopo aver espresso rammarico

per il venir meno di quella larga collaborazione con l'opposizione che ha sostenuto e facilitato l'iter del provvedimento fino a questo momento, evitando responsabilmente la rincorsa, da parte delle forze politiche, di troppo facili applausi delle categorie interessate, fa presente che le intenzioni, e la attività stessa, della Commissione, nel lungo esame dei disegni di legge sulle pensioni di guerra, sono state sempre ben lontane dai problemi degli invalidi civili, problemi ai quali nessuno aveva mai posto mente e che d'altra parte non rientrano nella competenza della 6^a Commissione. A questo vi è da aggiungere — sottolinea il presidente Venanzetti — che gli oltre mille miliardi aggiuntivi che si tratterebbe di erogare verrebbero ad alterare il quadro di insieme della pensionistica civile, a meno che con legge parallela non si provvedesse alla loro distribuzione fra le diverse categorie e finalità secondo i criteri propri della pensionistica civile, che sono sempre stati diversi dai criteri di distribuzione dei miglioramenti alle pensioni di guerra. Non ritiene, inoltre, che ci si possa rimettere ad una iniziativa del Governo per trovare i mezzi finanziari occorrenti alla estensione: un simile punto di vista appare del tutto nuovo rispetto alle posizioni espresse in precedenza dai commissari, mentre la difficoltà di reperire una cifra così ingente nei bilanci 1985 e 1986 dovrebbe trovare attenzione anche presso l'opposizione. Ritiene, conclusivamente, che possano essere accettati dalla Commissione gli emendamenti del Governo, nell'intesa che resterebbe aperto — con l'impegno del Governo a risolverlo al più presto — il problema parziale dell'adeguamento automatico.

Il senatore Cannata, premesso che le due leggi che hanno sancito l'aggancio automatico per gli invalidi civili risalgono a tempi recenti, per cui sembra coinvolta nella questione la dignità stessa del Parlamento, propone la riconferma del testo a suo tempo approvato dal Senato senza modifiche, nell'intesa che un discorso generale sugli automatismi che sussistono in molte categorie di redditi debba essere affrontato organicamente e globalmente, in una sede idonea.

Agli intervenuti nel dibattito replicano il relatore ed il rappresentante del Governo.

Il relatore Beorchia osserva preliminarmente che nel dibattito non sono state sollevate obiezioni circa l'interpretazione data dalla Presidenza della Repubblica alle due leggi del 1983 e del 1984 più volte citate. Ciò stante, poichè la Commissione non era a conoscenza dei riflessi finanziari derivanti da queste due leggi, sarebbe in astratto pensabile la soluzione caldeggiata dalle opposizioni (e da lui stesso delineata in via di ipotesi), di mantenere il testo invariato e obbligare il Governo a provvedere alla maggiore copertura finanziaria. Il Governo tuttavia ha fatto presente che non è assolutamente possibile reperire i mezzi finanziari di copertura; e anche su questo punto non sembrano sostenibili opinioni diverse. Le soluzioni proposte dal Governo, d'altra parte, non appaiono molto soddisfacenti, mentre sarebbe opportuno venire ad una conclusione che trovasse un consenso ampio tra le forze politiche. Occorre pertanto assumere ponderatamente ogni elemento utile, e fra l'altro i pareri richiesti dalla Presidenza del Senato, anche perchè, effettivamente, il settore degli invalidi civili, che è coinvolto, non rientra nella competenza della Commissione. Il relatore auspica infine che il Governo, dopo attenta riflessione, possa individuare una formulazione da inserire nella legge stessa (senza cioè ricorrere ad un ordine del giorno) che eviti di dover alterare il contenuto della legge già approvato dal Senato e dall'altro ramo del Parlamento. L'aggancio delle altre categorie, senza essere contraddetto, potrebbe essere rinviato nella sua applicazione concreta con una breve dilazione, che consenta di reperire i mezzi di copertura nella legge finanziaria per il 1987.

Il sottosegretario Ravaglia dichiara anzitutto che il Governo nel precedente esame dei disegni di legge non aveva preso atto dell'aggancio delle altre categorie, in quanto non era convinto che gli automatismi previsti nelle due leggi citate fossero tassativi e indiscutibili. Qualora il Governo avesse condiviso questa posizione non

avrebbe mancato di sottoporre al Parlamento la necessità di distribuire le risorse disponibili tra tutte le categorie coinvolte. Il Sottosegretario prosegue sottolineando che il Governo è attento ai problemi della spesa pubblica quali si presentano in tutti i suoi settori, e il settore di spesa rappresentato dagli invalidi civili ha una valenza diversa rispetto a quello degli invalidi di guerra, anche perchè in esso vi sono problemi strutturali da risolvere. Tenuto conto che le risorse che si richiederebbero oggi non esistono, e che l'articolo 81 della Costituzione richiede una copertura finanziaria non fittizia, il Governo insiste sugli emendamenti presentati ed è disponibile, inoltre, a reperire una soluzione per il problema parziale dell'adeguamento automatico. Il Governo ritiene, conclusivamente, che ciò costituisca l'unica via di uscita per arrivare ad una rapida entrata in vigore dei miglioramenti per le pensioni di guerra.

Il senatore Bonazzi propone che la Commissione non attenda il parere della 5ª Commissione sugli emendamenti del Governo

per deliberare sul disegno di legge, trattandosi di esame in sede referente.

Il relatore Beorchia fa presente che non vi è una urgenza assoluta di deliberare, posto che il provvedimento non potrebbe essere esaminato dall'Assemblea immediatamente: il Governo potrebbe intanto riflettere sulla proposta avanzata dal relatore stesso.

Il presidente Venanzetti ribadisce la necessità di attendere il parere della 5ª Commissione sia sugli emendamenti che, anzi tutto, sul disegno di legge stesso.

Avverte infine che l'esame riprenderà mercoledì e giovedì della prossima settimana, supponendo che si renda allora disponibile il parere della 5ª Commissione.

Il seguito dell'esame è pertanto rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA DI DOMANI

Il Presidente avverte che la seduta convocata per domani giovedì 11 settembre alle ore 9,30 non avrà luogo.

La seduta termina alle ore 18.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8°)

MERCOLEDÌ 10 SETTEMBRE 1986

167ª Seduta

Presidenza del Presidente
SPANO Roberto

Interviene il ministro della marina mercantile Degan.

La seduta inizia alle ore 10,20.

IN SEDE REFERENTE

« **Norme per la ristrutturazione della flotta pubblica (Gruppo Finmare)** » (1491)
(Rinvio del seguito dell'esame)

In apertura della seduta il presidente Spano, al quale si associa la Commissione, rivolge cordiali espressioni di saluto al nuovo ministro della marina mercantile Degan il quale, nel ricambiare il saluto, si dice certo di una proficua collaborazione con la Commissione.

Nel fare quindi presente che la Commissione bilancio è convocata nella mattinata per esprimere il parere sul nuovo testo predisposto dalla Commissione, il Presidente propone di rinviare il seguito dell'esame alla prossima seduta.

Il senatore Patriarca, relatore sul disegno di legge, concorda con la proposta del Presidente.

Il senatore Bisso domanda in che modo si intende procedere nel caso di parere contrario della Commissione bilancio.

Il Presidente Spano Roberto osserva che è preferibile attendere la pronuncia della Commissione bilancio prima di adottare ogni ulteriore determinazione.

Il ministro Degan, dopo aver ricordato che sta avendo contatti con i Ministeri del tesoro e delle finanze proprio per gli aspet-

ti relativi alla copertura finanziaria, concorda sulla opportunità di attendere il parere della Commissione bilancio.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato alla prossima settimana.

« **Gestione dell'aeroporto di Venezia** » (1897)
(Esame e rinvio)

Riferisce alla Commissione il relatore Spano Roberto il quale fa presente anzitutto che il disegno di legge in titolo, di iniziativa governativa, modificando la legge n. 524 del 1956, prevede che la gestione dell'aeroporto di Venezia possa essere affidata, tramite concessione, non solo ad un ente pubblico ma anche ad una società per azioni a prevalente capitale pubblico: tale proposta intende trovare una soluzione adeguata alla difficile situazione dello scalo, gestito attualmente dal Provveditorato al porto di Venezia che versa in una grave crisi finanziaria.

Dopo aver sottolineato come la gestione del porto e quella dell'aeroporto presentino aspetti molto diversi e come tuttavia il Provveditorato al porto non abbia finora distinto in modo netto le contabilità relative alle due gestioni, il relatore fa presente che sono attualmente in corso contatti tra Governo ed enti locali per trovare una soluzione adeguata in grado di rilanciare l'aeroporto e di consentire a tale struttura di svolgere la sua funzione con particolare riguardo alle esigenze del turismo internazionale.

Rilevato altresì che, non essendo finora iniziati i lavori per la nuova aerostazione — un'opera questa assolutamente urgente per la cui realizzazione vi era stato un preciso impegno del Ministro — si è dovuto chiedere una proroga dei termini per l'utilizzo dei fondi FIO, il relatore ricorda che tra le soluzioni sul tappeto, vi è la costituzione di una società per azioni a prevalente partecipazione statale, ovvero l'affida-

mento in concessione agli enti locali, con una preminenza della Regione o con un affidamento al solo comune di Venezia, così come sostenuto da un ordine del giorno approvato dal Consiglio comunale della città e da una proposta di legge del Gruppo comunista presentata alla Camera dei deputati.

Il relatore fa quindi presente che, data l'urgenza del provvedimento, era sua intenzione concludere la discussione nella seduta odierna e chiedere il trasferimento alla sede deliberante; stante però la assenza dei rappresentanti del Ministero dei trasporti, circostanza che non consente di perfezionare l'iter per la richiesta del trasferimento di sede, ed in considerazione altresì dell'esigenza di vagliare attentamente le diverse soluzioni, egli propone che, da parte dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi, si proceda celermente ad audizioni informali dei Presidenti della Regione Veneto e della Provincia di Venezia, del Sindaco di tale città nonché del Provveditore al porto.

Si apre il dibattito.

Interviene il senatore Angelin il quale, a nome dei senatori comunisti, si dichiara favorevole alla proposta di effettuare audizioni informali ed afferma altresì che la sua parte politica sosterrà, in sede di discussione, la soluzione che prevede l'affidamento in concessione dell'aeroporto al Comune di Venezia che potrà poi servirsi di un'azienda speciale o di una apposita società per la concreta gestione.

Dopo che il senatore Colombo Vittorino (V.), a nome della sua parte politica, si è dichiarato favorevole alla proposta del relatore, la Commissione dà mandato al Presidente di svolgere gli opportuni passi presso la Presidenza del Senato perchè si possa procedere alle audizioni informali.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

« **Completamento delle aree doganali del valico autostradale di Tarvisio** » (1839), d'iniziativa dei deputati Botta ed altri, approvato dalla Camera dei deputati
(Esame e rinvio)

Riferisce alla Commissione il relatore Spano Roberto il quale, nell'illustrare il con-

tenuto del provvedimento, fa presente che esso risponde a precisi impegni assunti dal Governo in occasione della realizzazione dell'autostrada Udine-Tarvisio. Rilevato altresì come nell'altro ramo del Parlamento si sia concordato su una soluzione che prevede di affidare i lavori all'ANAS, con la possibilità per l'Azienda di servirsi della Regione Friuli-Venezia Giulia ovvero della società concessionaria dell'autostrada per l'effettiva realizzazione dei lavori, il relatore sollecita il rapido varo del disegno di legge, dichiarando altresì che è sua intenzione proporre il trasferimento alla sede deliberante, atto che non può essere perfezionato nella seduta odierna stante l'assenza dei rappresentanti del Governo.

Dopo che i senatori Lotti Maurizio e Colombo Vittorino (V.), a nome dei rispettivi Gruppi, hanno dichiarato di concordare con la relazione svolta, e con l'urgenza di definire il provvedimento, il seguito dell'esame è rinviato.

« **Proroga della gestione privata dell'aeroporto di Torino Caselle** » (1838), d'iniziativa dei deputati Salerno ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

« **Proroga del termine di privatizzazione dell'aeroporto di Torino Caselle** » (1526), d'iniziativa dei senatori Bastianini ed altri
(Esame e rinvio)

La Commissione procede nell'esame congiunto dei due provvedimenti aventi identico contenuto.

In sostituzione del relatore Cartia riferisce alla Commissione il Presidente il quale, rilevato che i disegni di legge prorogano di venti anni l'attuale regime giuridico dell'aeroporto di Torino-Caselle, sollecita una rapida approvazione del disegno di legge n. 1838.

Dopo che i senatori Lotti Maurizio e Colombo Vittorino (V.) si sono associati alla relazione, concordando altresì con l'urgenza di definire il provvedimento, la Commissione conviene di attendere l'acquisizione dei pareri nell'intento poi di chiedere il trasferimento alla sede deliberante.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il senatore Libertini, facendo seguito alla richiesta già avanzata dal Presidente del Gruppo comunista presso la Presidenza del Senato, sollecita un intervento in Commissione del Ministro dei lavori pubblici sui problemi applicativi connessi alla legge per la sanatoria edilizia, dal momento che la decadenza del recente decreto-legge emanato in materia e le circolari del Ministro dell'ambiente e poi della Presidenza del Consiglio hanno prodotto effetti di disorientamento e di confusione.

Il senatore Libertini fa poi presente che si rende altresì necessaria una chiara pre-

sa di posizione del Ministro sulla grave questione degli sfratti la cui esecuzione riprenderà nei prossimi giorni; si tratta perciò di adottare un provvedimento normativo di graduazione delle esecuzioni per evitare che esse dipendano dalla casualità dell'intervento della forza pubblica.

Avendo la Commissione convenuto sulla opportunità delle comunicazioni del ministro Nicolazzi in ordine alle predette questioni, il Presidente assicura che prenderà immediati contatti con il Ministro per invitarlo ad intervenire alla seduta di mercoledì prossimo.

La seduta termina alle ore 11.

SOTTOCOMMISSIONE

BILANCIO (5°)

Sottocommissione per i pareri

MERCOLEDÌ 10 SETTEMBRE 1986

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del Presidente Ferrari-Aggradi e con la partecipazione dei sottosegretari di Stato per la marina mercantile Murmura, per le finanze Russo e per il tesoro Tarabini, ha adottato le seguenti deliberazioni per i disegni di legge deferiti:

alla 6ª Commissione:

80-141-323-656-680-705-943-1145-1150-1308-bis — « Modifiche ed integrazioni alla normativa sulle pensioni di guerra » (risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Della Porta ed altri, Cengarle ed altri, Saporito ed altri, Carollo ed altri, Saporito ed altri, Cinque ed altri, Salvi, Fontana ed altri, Buffoni ed altri, Jannelli ed altri) (Rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica, con messaggio motivato, in data 27 giugno 1986, per una nuova deliberazione ai sensi dell'articolo 74 della

Costituzione): *rinvio dell'emissione del parere;*

1745 — « Adeguamento e aggancio automatico degli assegni accessori corrisposti ai militari di leva e di carriera appartenenti alle Forze armate, ai corpi armati ed ai corpi militarmente ordinati, grandi invalidi per servizio militare ed equiparati ed ai corrispondenti assegni annessi alle pensioni di guerra », d'iniziativa dei senatori Orciari ed altri: *rinvio dell'emissione del parere su nuovo testo proposto dalla Commissione di merito;*

alla 8ª Commissione:

1838 — « Proroga della gestione privata dell'aeroporto Torino-Caselle », d'iniziativa dei deputati Salerno ed altri, approvato dalla Camera dei deputati: *parere favorevole;*

1839 — Completamento delle aree doganali del Valico autostradale di Tarvisio » d'iniziativa dei deputati Botta ed altri, approvato dalla Camera dei deputati: *parere favorevole;*

1897 — « Gestione dell'aeroporto di Venezia »: *parere favorevole.*

ERRATA CORRIGE

Nel 568° Resoconto delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, di martedì 9 settembre 1986, seduta della 2^a Commissione permanente (Giustizia), a pagina 3, prima colonna, sostituire a « 184^a seduta » « 183^a seduta ».

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONE

BILANCIO (5°)

Giovedì 11 settembre 1986, ore 16

Affari assegnati

Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 34, primo comma, del Regolamento, del seguente documento:

- Obiettivi e strumenti della manovra di bilancio per il triennio 1987-1989 (Doc. LXXXIV, n. 1).
-