

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

217° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 23 OTTOBRE 1997

—————

INDICE**Commissioni permanenti**

7^a - Istruzione *Pag.* 20

Commissioni riunite

5^a (Bilancio) e 6^a (Finanze e tesoro) *Pag.* 3

Organismi bicamerali

Riforme costituzionali *Pag.* 28

Assistenza sociale » 36

Sul ciclo dei rifiuti » 42

Riforma bilancio statale » 47

Sottocommissioni permanenti

4^a - Difesa - Pareri *Pag.* 49

COMMISSIONI 5^a e 6^a RIUNITE**5^a (Programmazione economica, bilancio)****6^a (Finanze e tesoro)**

GIOVEDÌ 23 OTTOBRE 1997

53^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente della 5^a Commissione
COVIELLO

Interviene il sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica Macciotta.

La seduta inizia alle ore 10,15.

IN SEDE REFERENTE

(2793) Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica

(2792-bis) Norme in materia di partecipazione dello Stato alla Società per azioni risultante dalla trasformazione dell'Ente poste italiane (risultante dallo stralcio – disposto ai sensi dell'articolo 126, comma 3, del Regolamento – del comma 8 dell'articolo 2 del disegno di legge d'iniziativa governativa)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Si riprende l'esame sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Si apre il dibattito.

Il senatore VEGAS rileva come l'effettiva consistenza della manovra di finanza pubblica predisposta dal Governo, sul fronte del contenimento della spesa, sia estremamente esigua, se non si tiene conto dei proventi della lotta all'evasione fiscale, dei 500 miliardi circa di rinvii di spesa e degli accantonamenti di segno negativo di cui all'articolo 33, comma 1, del disegno di legge n. 2793. Inoltre, sull'impianto della manovra non si sono ancora prodotti gli effetti dell'accordo che ha consentito il superamento della recente crisi di Governo. Si tratta quindi di una manovra che, complessivamente, si concentra soprattutto sul fronte delle entrate e che rappresenta un vero e proprio ritorno verso il modello

dell'economia di comando, un'alternativa a quello dell'economia di mercato.

Per quel che concerne il tema della previdenza, i risparmi attesi da questo settore sono progressivamente passati dai 9.000 miliardi iniziali ai 4.100 che rappresentano il risultato dell'accordo al quale si è fatto prima riferimento. Di questi, peraltro, una quota sarà ottenuta mediante l'introduzione di un contributo di solidarietà e attraverso l'incremento dell'aliquota contributiva relativa ai lavoratori autonomi, il che vale a dire attraverso un sostanziale aumento delle entrate, mentre la restante parte sarà conseguita mediante un intervento che, se effettivamente non inciderà sull'intera categoria degli operai intesa in senso rigido, farà gravare l'onere dell'aggiustamento su circa il 30 per cento dei lavoratori potenzialmente interessati.

Il cosiddetto accordo «Prodi-Bertinotti» provocherà, come è ormai chiaro, anche il blocco sostanziale della privatizzazione dell'ENEL, mentre con la riconversione dell'IRI in un'Agenzia per la promozione dello sviluppo si introdurrà in Italia una struttura che non ha equivalenti negli altri paesi europei e nella quale si determinerà una concentrazione di potere che contrasta in maniera stridente con qualsiasi coerente impostazione federalista.

In merito al tema delle trentacinque ore, appare innegabile che se il costo di questa riduzione dell'orario di lavoro verrà scaricato sulle imprese, ciò causerà una diminuzione della loro capacità competitiva con effetti negativi sul versante dell'occupazione. Se invece tale costo verrà assorbito, anche parzialmente, mediante un intervento da parte dello Stato, l'effetto sarà quello di far pagare all'intera platea dei contribuenti un miglioramento della qualità del lavoro di cui usufruirà soltanto una minoranza dei lavoratori.

Probabilmente l'Italia riuscirà a partecipare sin dall'inizio all'Unione monetaria europea, ma l'impostazione di politica economica del Governo e la scelta di costruire su queste problematiche un vero e proprio asse con la Francia faranno sì che l'ingresso dell'Italia nell'Europa della moneta unica risulterà condizionato da una pesante ipoteca, costituita da un approccio ormai del tutto superato ai problemi della crescita e dello sviluppo, approccio per il quale sarà estremamente difficile confrontarsi con economie più forti e più dinamiche, quali, ad esempio, quelle dei paesi emergenti dell'Asia e dell'Est europeo.

Il senatore RIPAMONTI rileva che la manovra di finanza pubblica predisposta dal Governo non può in realtà essere considerata nè una manovra imposta dai banchieri, nè un ritorno al modello dell'economia di comando.

Passando poi al merito del disegno di legge n. 2793, l'oratore ritiene opportuno richiamare in primo luogo l'attenzione soprattutto sull'articolo 1, in materia di interventi di recupero del patrimonio edilizio, che costituisce indubbiamente uno dei tratti distintivi del provvedimento e che avrà effetti di indubbio rilievo; è sufficiente pensare a questo proposito che l'Associazione Nazionale Costruttori Edili ha stimato che, nei prossimi anni, grazie a tali disposizioni verranno creati 265.000 nuovi

posti di lavoro. Non va poi trascurato che le disposizioni cui si fa riferimento incentiveranno comportamenti coerenti con l'esigenza di contrastare i fenomeni di evasione fiscale.

Estremamente significative appaiono poi le disposizioni di cui all'articolo 2, in materia di incentivi per le piccole e medie imprese.

L'azione di politica economica portata avanti dall'attuale Esecutivo ha, nei fatti, dimostrato la capacità di conciliare le esigenze del rigore e del risanamento con quelle di una maggiore attenzione nei confronti dei soggetti sociali più deboli. In questo senso, i risultati ottenuti sul fronte della riduzione dei tassi di interesse e del tasso di inflazione assumono una fondamentale importanza. Più in particolare, deve ritenersi senz'altro condivisibile quanto evidenziato dal senatore Morando che ha sottolineato come la riforma della previdenza costituisca soltanto un aspetto parziale, anche se maggiormente legato alle esigenze del riequilibrio dei conti pubblici, di una più complessiva revisione della struttura dello stato sociale. Peraltro, va evidenziato che alcuni degli interventi contenuti nei documenti in cui si articola la manovra finanziaria, come, ad esempio, l'unificazione dei regimi previdenziali e l'innalzamento di un punto percentuale dell'aliquota contributiva dei lavoratori autonomi si muovono anche in questa direzione e hanno certamente carattere strutturale.

In merito alla questione delle trentacinque ore, ritiene opportuno sottolineare innanzitutto come essa corrisponda ad una tendenza rilevabile a livello internazionale e come inoltre, se è vero che la riduzione dell'orario di lavoro potrà consentire più che altro di conservare il lavoro esistente, sia indubbio però che essa costituisce un'occasione per pervenire, attraverso la concertazione con le parti sociali, alla definizione di un nuovo modello di organizzazione dei tempi di lavoro.

Per quanto riguarda le problematiche relative al commercio, deve senz'altro affrontarsi il problema di un ammodernamento e di una ristrutturazione del sistema distributivo in Italia, ma ciò va fatto nella consapevolezza del ruolo svolto dall'espansione della grande distribuzione nel determinare la crisi di questo specifico settore. A questo proposito, fa presente che da parte dei parlamentari del Gruppo Verdi-l'Ulivo sono stati presentati, sia alla Camera sia al Senato, disegni di legge che prevedono una vera e propria moratoria nella concessione delle licenze per la grande distribuzione.

Dopo aver richiamato con forza l'attenzione sull'esigenza che le problematiche del trasporto vengano affrontate nell'ambito di una apposita Conferenza nazionale, l'oratore sottolinea che l'opposizione della sua parte politica per quanto riguarda l'alta velocità non è di puro carattere ideologico, ma piuttosto riflette la consapevolezza della necessità di soluzioni diverse per meglio rispondere alle esigenze di un sistema di insediamenti abitativi estremamente capillare e diffuso sul territorio, soprattutto nel Nord del Paese.

Il senatore TONIOLLI, dopo aver richiamato le affermazioni del ministro Ciampi circa i risultati conseguiti dal Governo sul fronte della riduzione del rapporto percentuale fra debito pubblico e prodotto interno lordo, sottolinea come in realtà la variazione di tale dato rispetto al

1995 sia appena dell'0,5 per cento e che inoltre, dalle dichiarazioni rese alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato dal Presidente della Corte dei conti, è emersa di fatto, l'esistenza di una quota di debito pubblico pari a circa 90.000 miliardi, tenendo conto della quale, il rapporto fra debito pubblico e prodotto interno lordo risulta, sempre in termini percentuali, aumentato di ben 4 punti.

Per quel che concerne i risultati conseguiti in materia di inflazione e di riduzione dei tassi di interesse, va sottolineato che questi sono da attribuirsi soprattutto all'azione portata avanti dalla Banca d'Italia, mentre l'opera del Governo ha, in realtà, contribuito ad aumentare il potenziale inflazionistico, pur non aumentando l'inflazione effettiva. Deve poi riconoscersi che i tassi di interesse reali hanno subito un aumento effettivo, fatto che, peraltro, sotto un certo punto di vista, può addirittura considerarsi un elemento positivo in quanto costituisce un dato che ostacola quel salto tecnologico all'interno del sistema produttivo che renderebbe, in futuro, necessari tassi di crescita del PIL sempre più consistenti per ottenere identici incrementi dei livelli occupazionali. Se poi si confrontano i tassi di crescita del PIL europei e italiani relativi agli anni 1996 e 1997, si rileva immediatamente che i secondi sono all'incirca la metà dei primi, il che certo non costituisce un dato confortante; a ciò si aggiunge poi la circostanza che il dato relativo al 1997 è, in gran parte, il frutto del provvedimento sulla rottamazione i cui costi non appaiono assolutamente trascurabili.

Le considerazioni che precedono non possono non confermare una valutazione critica sulla complessiva azione di politica economica del Governo, in quanto tale azione appare contraddittoria con l'esigenza di puntare sullo sviluppo per risanare e rilanciare il sistema economico italiano.

Il senatore VIVIANI sottolinea preliminarmente come il superamento della recente crisi di Governo abbia garantito innanzitutto quella stabilità politica che costituisce una condizione indispensabile del processo di risanamento dei conti pubblici. Peraltro, non può non riconoscersi che il superamento della crisi ha determinato alcune complicazioni nel funzionamento dei meccanismi di concertazione fra le parti sociali e si è, inoltre, tradotto in un accordo politico i cui contenuti potrebbero portare a risultati contraddittori con le esigenze di sviluppo del Paese.

Alle esigenze di un rilancio della concertazione fra le parti sociali, appare possibile corrispondere soprattutto affrontando il tema della riforma dello stato sociale non solo nell'ottica del contenimento della spesa, ma anche in quella dello sviluppo e del rafforzamento di tutta una serie di servizi e di istituti, utilizzando a questo riguardo, tra l'altro, anche le conclusioni della stessa «Commissione Onofri».

L'oratore coglie poi l'occasione per richiamare l'attenzione sul fatto che il Governo, nel ridefinire il sistema delle aliquote, degli scaglioni e delle detrazioni fiscali ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, ha delineato un modello che di fatto penalizza i nuclei familiari composti da due persone con il solo coniuge a carico. Per un intervento

correttivo in merito a tale profilo, la soluzione prospettata dal Ministero delle finanze prevede che il reperimento delle risorse necessarie avvenga utilizzando una quota pari a circa 450 miliardi dello stanziamento relativo alla voce assegni familiari. Si tratta di una scelta che non appare assolutamente condivisibile ed è auspicabile pertanto che l'intervento correttivo in questione, pur senz'altro opportuno, venga realizzato impiegando risorse diverse.

L'oratore prosegue quindi il suo intervento, evidenziando la necessità di estendere anche alla fase della gestione degli strumenti di sostegno all'occupazione l'operatività dei meccanismi di concertazione fra le parti sociali. A questo proposito, sottolinea, tra l'altro, che il non aver valorizzato tale possibilità ha avuto conseguenze sicuramente negative per quanto riguarda il funzionamento della cosiddetta «cabina di regia». Ritiene poi importante richiamare l'attenzione sul fatto che le semplificazioni circa l'esistenza di una situazione di piena occupazione nel Nord del Paese non corrispondono alla realtà ed è invece necessario farsi carico, con riferimento a tali aree, dell'esigenza di predisporre una strumentazione che consenta ai giovani in cerca di prima occupazione di poter scegliere fra diverse opportunità, in modo da favorire in concreto l'incontro fra domanda e offerta di lavoro.

Per quanto riguarda il tema dell'orario di lavoro, non sembra potersi contestare il fatto che la riduzione dello stesso sia uno strumento funzionale all'esigenza di conservare i posti di lavoro e di incentivare una maggiore distribuzione del lavoro esistente. Appare però opportuno che la scadenza del 2001 non sia configurata in maniera rigida, ma piuttosto come una soglia, oltrepassata la quale, potrebbe ad esempio prevedersi un rafforzamento dell'operatività degli incentivi a favore della riduzione dell'orario.

Il senatore D'ALÌ, in merito all'articolo 1 del disegno di legge n. 2793, rileva innanzitutto come esso sia un classico esempio della schizofrenia dell'azione posta in essere dall'attuale Esecutivo in materia fiscale. Le agevolazioni previste da tale disposizione, infatti, sono dirette a favorire lo sviluppo di un settore – quello dell'edilizia – che contestualmente viene penalizzato dal Governo nel decreto-legge sull'IVA. Più in particolare, va evidenziato che le agevolazioni di cui all'articolo 1 vengono configurate in modo da favorire in misura minore le fasce sociali più deboli e ciò a causa del fatto che la detrazione viene riferita all'imposta lorda. Appare poi opportuno chiarire il reale contenuto del rinvio (di cui al comma 1, dell'articolo 1) all'articolo 31 della legge n. 457 del 1978 per individuare concretamente le categorie e tipologie di immobili a cui applicare l'agevolazione in questione.

Per quanto riguarda l'articolo 2, appare assolutamente incomprensibile la limitazione degli incentivi ivi previsti alle aree urbane svantaggiate dei comuni con popolazione superiore a 120.000 abitanti. Tale previsione, tra l'altro, escluderebbe di fatto l'operatività degli incentivi in questione nella maggior parte dell'Italia meridionale. Sempre per quel che concerne l'articolo 2 appare inopportuna la previsione della non rimborsabilità dei crediti d'imposta e, in merito, va rilevato come tale

soluzione costituisca anche un incentivo a comportamenti elusivi. La lettera *e*) del comma 5 dello stesso articolo contiene poi una disposizione palesemente incostituzionale in quanto la limitazione ai residenti nel territorio di cui all'obiettivo 1 del Regolamento CEE n. 2052/88 determina una disparità di trattamento priva di qualsiasi giustificazione.

Per quanto riguarda l'articolo 3, anche in questo caso va sottolineata negativamente la non rimborsabilità dei crediti di imposta ivi considerati.

Più in generale, l'oratore rileva come l'impostazione del disegno di legge n. 2793, nel suo complesso, appaia contraddittoria con l'esigenza di una effettiva semplificazione dell'insieme degli adempimenti che gravano sui singoli cittadini. A ciò deve poi aggiungersi il fatto che il testo normativo in questione contiene in più punti norme fiscali di carattere retroattivo, delle quali, peraltro, l'unica che non incide in senso sfavorevole nei confronti del contribuente è quella di cui al comma 9 dell'articolo 10, che contiene disposizioni in materia di società cooperative. Al riguardo, preannuncia la presentazione di un emendamento soppressivo del citato comma 9. Sempre all'articolo 10, va rilevata l'estrema pericolosità del principio introdotto dalla lettera *b*) del comma 4, mentre le previsioni di cui al comma 10, trasformando in sostituti d'imposta gli amministratori di condominio, rischiano di creare un meccanismo di controlli inutile e di enorme complessità.

Passando all'articolo 11, l'oratore richiama l'attenzione sulla inopportunità della previsione di cui al comma 3 che prevede l'eliminazione, dalla cartella esattoriale, dell'indicazione relativa alla data di consegna della stessa.

Prende quindi la parola il senatore GIARETTA, secondo il quale la relazione del senatore MORANDO ha fornito un inquadramento generale nel quale tutta la maggioranza si può riconoscere. Paragonata alla manovra predisposta lo scorso anno – contro la quale alcuni parlarono di artifici contabili posti in essere per centrare l'obiettivo europeo – l'intervento predisposto dal Governo per il 1998 appare ormai condiviso anche dall'opposizione, almeno per quanto riguarda i volumi complessivi. Il Governo quindi è riuscito a spostare la dialettica parlamentare dalla quantità alla qualità della manovra di risanamento dei conti pubblici, affrontando fin da adesso la questione della sostenibilità degli obiettivi raggiunti. A suo giudizio, la notevole riduzione dei tassi di interesse, quale effetto principale dell'azione di risanamento del Governo, comporta una modificazione strutturale nei comportamenti economici dei risparmiatori e delle imprese, liberando enormi risorse per impieghi più produttivi. L'economia italiana ha inoltre imparato a considerare ormai strutturale la stabilità del tasso di cambio, con l'abbandono definitivo dello strumento – per lo più illusorio – della modifica delle parità per recuperare competitività sui mercati internazionali. Non vi è dubbio, prosegue l'oratore, che l'accordo concluso per risolvere la crisi di Governo modifichi lo scenario nel quale si inserisce la manovra per il prossimo anno, ma tale accordo va considerato quale esempio di capacità squisitamente

politica di contemperare le diverse esigenze rappresentate dalle varie componenti della coalizione di Governo.

Se, da un lato, la previsione legislativa generalizzata delle trentacinque ore lavorative settimanali può essere un errore, non vi è dubbio che la questione deve essere affrontata all'interno di un esame attento e approfondito dei nuovi modelli di lavoro determinati dalla mondializzazione dei mercati. La precarietà del posto di lavoro e del salario, infatti, non possono essere accettati supinamente quali necessari corollari del processo di globalizzazione.

Per quanto riguarda la politica di bilancio a sostegno dell'economia, l'oratore sostiene che la stagione della riduzione continua e progressiva delle risorse in alcuni comparti della pubblica Amministrazione (ENAS ad esempio) non può continuare all'infinito, senza provocare un basso grado di investimento complessivo dell'economia italiana. Anche i trasferimenti agli enti locali, che pure debbono continuare a contribuire al risanamento dei conti pubblici, non possono essere compressi indefinitivamente, nel momento in cui gli elementi di decentramento e federalismo creano l'aspettativa di sempre maggiori servizi da erogare ai cittadini.

Per quanto riguarda il lavoro autonomo, egli sottolinea la preoccupazione che i diversi interventi predisposti dal Ministro delle finanze (revisione aliquote Irpef, introduzione dell'Irap, anticipo della fatturazione Iva) possano gravare su quella platea di piccole e medie imprese, che rappresenta una vera e propria ricchezza dell'economia nazionale. Da ultimo, rileva criticamente le disposizioni recate dall'articolo 30, riferite all'Ente poste italiane, che assegnano a tale amministrazione una serie di attività oggi svolte in maniera redditizia ed efficace dai privati.

Prende quindi la parola il senatore PASQUINI, a giudizio del quale la ripresa dei consumi smentisce innanzitutto coloro che prevedevano l'inasprirsi della recessione economica in seguito alla rigorosa politica antinflazionistica condotta dal Governo e dalle autorità monetarie. La bassa inflazione è un dato ormai strutturale dell'economia italiana, anche se, su questa specifica questione, il Governatore della Banca d'Italia sembra avere un'opinione diversa. A suo giudizio, gli effetti inflattivi del decreto-legge sull'Iva potranno essere assorbiti nel giro di pochi mesi e quindi potranno aprirsi spazi per una ulteriore riduzione dei tassi di interesse. Ulteriori ostacoli ad un riflesso immediato sul costo del danaro della riduzione del tasso ufficiale di sconto, sembrano per il momento provenire dalla rigidità del settore bancario nel ridurre il costo complessivo dei servizi offerti; solo una completa revisione dei moduli organizzativi e delle funzioni svolte dalle banche consentirà di legare più direttamente la discesa del tasso ufficiale di sconto con la riduzione del costo del denaro.

Per quanto riguarda le privatizzazioni, il Governo prosegue con coerenza e determinazione il programma definito, pur con la cautela necessaria nel porre in essere operazioni di dismissioni di grande complessità. Per quanto riguarda l'Ente nazionale dell'energia elettrica, la prospettiva della privatizzazione appare ormai ineludibile, pur nella consa-

pevolezza della specificità di tale settore. In materia fiscale, l'introduzione della *dual incom tax* – con la tassazione agevolata degli incrementi del patrimonio netto delle imprese – costituisce un esempio di agevolazione permanente e strutturale che incide sulla decisione di investimento degli operatori. A suo giudizio, peraltro, le numerose modifiche tributarie che stanno per entrare in vigore a partire dal prossimo anno – che pure rappresentano un organico sforzo di riforma fiscale – possono creare una qualche difficoltà al mondo delle imprese per la sovrapposizione delle numerose novità. Per quanto riguarda in particolare l'Irap, è evidente che alcuni settori saranno chiamati a contribuire in maniera maggiore rispetto al passato, mentre altri si gioveranno di un minor carico fiscale. In generale, l'obiettivo di ridurre complessivamente la pressione tributaria per il prossimo anno è sicuramente condivisibile. Un particolare apprezzamento va rivolto all'utilizzo della leva fiscale a sostegno dello sviluppo come previsto dagli articoli 1, 2 e 3 del disegno di legge. Sulle trentacinque ore lavorative i timori di una riduzione generalizzata per legge non sono infondati, ma è necessario affrontare tale questione alla luce delle condizioni attuali di flessibilità della produzione ormai diffuse in tutti i comparti: è possibile, infatti, attraverso la concertazione, ridurre ulteriormente il monte ore settimanale laddove si rivelasse necessario fornire agli impianti quel grado di utilizzazione capace di aumentarne la produttività.

Il senatore CADDEO ricorda che la manovra approvata nello scorso anno e le riforme, già avviate, della Pubblica Amministrazione, del Bilancio dello Stato e del sistema fiscale, hanno consentito di raggiungere l'obiettivo di partecipare sin dall'inizio al sistema della moneta unica. La manovra di bilancio per il prossimo anno quindi si inserisce in una nuova fase di controllo dei conti pubblici, caratterizzata, da un lato, da una politica attiva di bilancio e dall'altra dall'esigenza di sostenere i livelli di finanza pubblica raggiunti. Per quanto riguarda la riforma dello Stato sociale, il Governo, pur avendo ridotto l'entità dei risparmi attesi nel confronto con le parti sociali e in seguito all'accordo raggiunto per risolvere la crisi di Governo, ha iscritto in bilancio un significativo risparmio di spese per 4.100 miliardi. Sul fronte fiscale, oltre all'innovazione di robusti incentivi per il sostegno di comparti produttivi particolari (articoli 1, 2 e 3), va sottolineato il proseguimento dell'azione di semplificazione degli adempimenti e degli oneri a carico dei contribuenti.

Dopo aver positivamente sottolineato la delega per la revisione dell'imposta sugli spettacoli, l'oratore auspica che tale azione di riforma possa, come è avvenuto in passato per altre materie fiscali, essere affiancata da una regolarizzazione del pregresso. Egli si sofferma quindi sulle preoccupazioni esistenti tra i lavoratori autonomi, che ormai necessitano di un'attenzione e di un sostegno ai fini dello sviluppo e della produzione. Sulla scorta dei provvedimenti a favore dell'edilizia, il Governo dovrebbe quindi predisporre interventi a favore dell'artigianato e del commercio. Per quanto riguarda il Mezzogiorno, invece, la prossima scadenza dell'agevolazione contributiva impone una revisione comples-

siva delle agevolazioni fiscali e contributive da erogare a favore delle imprese operanti in tutto il territorio del Mezzogiorno. A questo proposito egli sottolinea l'esigenza di sostenere lo sviluppo del comparto agricolo.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 13.

54ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Vice Presidente della 5ª Commissione

MORANDO

indi del Presidente della 5ª Commissione

COVIELLO

Interviene il sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica Macciotta.

La seduta inizia alle ore 15,20.

IN SEDE REFERENTE.

(2793) Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica

(2792-bis) Norme in materia di partecipazione dello Stato alla Società per azioni risultante dalla trasformazione dell'Ente poste italiane, risultante dallo stralcio – disposto ai sensi dell'articolo 126, comma 3, del Regolamento – del comma 8 dell'articolo 2 del disegno di legge d'iniziativa governativa

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta antimeridiana.

Il senatore AMORENA rileva che la manovra finanziaria sottoposta all'approvazione del Parlamento non risulta ancora completamente precisata nei suoi contenuti, in conseguenza degli accordi intervenuti tra le forze politiche di maggioranza per evitare la crisi di Governo, che dovranno tradursi in emendamenti il cui contenuto non è ancora noto. Debbono inoltre essere precisate le misure che si intende adottare nel settore previdenziale, per le quali è in corso una trattativa il cui esito non è al momento prevedibile. È possibile tuttavia, nonostante i margini di indeterminazione segnalati, prevedere l'impatto della manovra finanziaria sulle variabili macro-economiche e sulla vita dei cittadini. In par-

ticolare, la rimodulazione delle aliquote IVA produrrà senza dubbio effetti inflazionistici e una depressione della domanda di consumi privata. L'oratore evidenzia quindi che, nonostante gli innegabili successi conseguiti sul piano del risanamento finanziario a partire dal 1992, una parte significativa dell'Italia resta molto al di sotto degli *standard* europei, soprattutto con riguardo alle infrastrutture e ai servizi, la cui inadeguatezza è stata accentuata dalla depressione degli investimenti, conseguita alle successive manovre di contenimento della spesa pubblica. In ogni caso il problema fondamentale appare quello della radicale divisione del Paese in due parti, una delle quali, corrispondente alle regioni padane, risulta più avanzata sul piano sociale, economico e produttivo. In tali condizioni, l'adesione dell'Italia all'Unione monetaria europea determinerà sicuramente problemi notevoli per il Mezzogiorno. Conclude il suo intervento richiamando gli effetti negativi che deriveranno ai lavoratori dalla riduzione dell'orario di lavoro a 35 ore, soprattutto sul piano psicologico.

Interviene quindi il senatore FERRANTE, il quale ringrazia il senatore Morando per il contributo offerto al dibattito con la sua puntuale relazione, nella quale sono stati evidenziati il significato politico e l'orizzonte strategico della manovra finanziaria all'esame del Parlamento. In particolare, la manovra rispecchia con coerenza gli orientamenti politici della maggioranza e l'integrazione del suo contenuto che deriverà dagli accordi intervenuti per la soluzione della crisi di Governo non determinerà un mutamento delle strategie finanziarie portate avanti finora con grande successo dal Governo. L'accordo intervenuto assicurerà l'approvazione nei tempi previsti della manovra, implicando, per la prima volta dalla costituzione del Governo, un percorso di stabilità della maggioranza di notevole rilevanza per il futuro. Esprime quindi un giudizio positivo complessivo sulla manovra, che risulta in tutto coerente con la risoluzione approvativa del Documento di programmazione economico-finanziaria e in linea con il circolo virtuoso di risanamento finanziario in un contesto di equità sociale innescato dal Governo. Sottolinea, in particolare, che il complesso delle misure adottate con la manovra è funzionale, oltreché al risanamento finanziario, allo sviluppo del prodotto e dell'occupazione, che costituiscono leve indispensabili per il mantenimento dei rigorosi coefficienti finanziari fissati dall'Unione europea, in un contesto in cui non è possibile comprimere ulteriormente in misura significativa la spesa per interessi. Rileva, comunque, che il clima di stabilità politica è dipeso in larga misura dall'attuazione della politica dei redditi conseguente all'Accordo del luglio 1993 stipulato con le parti sociali. Ribadisce quindi la necessità di dare puntuale attuazione anche al contenuto dell'Accordo intervenuto nell'ottobre del 1996 riguardo alle tematiche del lavoro. In proposito, segnala l'esigenza di perseguire con decisione nell'attuazione degli istituti della programmazione negoziata, destinando a tale finalità le necessarie risorse finanziarie ed evidenzia il valore fondamentale della concertazione. Si sofferma quindi su alcuni aspetti del provvedimento collegato che necessitano di correzioni. In particolare, occorrerebbe rendere coerenti le misure adottate

con riguardo al settore edilizio, per non vanificare gli effetti degli incentivi previsti. Esiste poi una obiettiva esigenza di ristrutturazione della rete commerciale, che potrebbe essere incentivata con appropriate misure agevolative a carattere dinamico e selettivo. Particolare attenzione va posta infine ai problemi della finanza locale, raccogliendo alcune indicazioni fornite, nel corso dell'indagine conoscitiva preliminare, nell'audizione dei rappresentanti dell'ANCI. Conclude il suo intervento esprimendo apprezzamento per le riforme avviate a partire dallo scorso anno, alcune delle quali ancora in corso di attuazione, richiamando in particolare la portata innovativa della riforma della struttura del bilancio dello Stato.

Ha quindi la parola il senatore ALBERTINI, il quale osserva che la valutazione fornita dalla sua parte politica sul provvedimento collegato alla manovra finanziaria deriva dal giudizio complessivamente positivo sulla manovra stessa cui essa è pervenuta a seguito degli accordi politici tra le forze di maggioranza, con i quali è stata data una risposta concreta ad alcuni problemi di fondo quali la riduzione dell'orario di lavoro, l'intangibilità delle pensioni di anzianità per gli operai e gli impiegati con mansioni di inquadramento assimilabili al lavoro operaio, l'aumento delle entrate ottenibili potenziando la lotta all'evasione fiscale con corrispondente riduzione dei previsti tagli alla spesa sociale e infine la soppressione di alcuni *ticket* sanitari particolarmente iniqui. Si sofferma quindi su alcune disposizioni in materia di entrata contenute nel provvedimento collegato. In particolare, l'articolo 1 introduce, come da tempo richiesto dalla sua parte politica, il principio del conflitto di interessi nel sistema tributario, determinando l'emersione di una vastissima area attualmente sottratta all'imposizione fiscale. Ritiene, al riguardo, che sia praticabile l'estensione ad altri settori di tale principio e sottolinea l'esigenza di apportare correzioni al meccanismo individuato nella norma in questione, per evitare che esso si traduca in un vantaggio per i titolari di redditi più elevati. Appare auspicabile inoltre la fissazione di un termine per l'emanazione della normativa di attuazione. Illustra quindi alcune proposte di modifica che il suo Gruppo intende proporre, con riguardo ad esempio ad una specifica tassazione delle transazioni a breve termine denominate in valuta estera (che rappresentano vere e proprie operazioni speculative). Occorre inoltre contrastare i fenomeni elusivi su vasta scala che caratterizzano il nostro sistema tributario, introducendo una norma anti-elusiva di ordine generale, secondo i modelli sperimentati con successo in altri Paesi europei. Altre proposte riguardano una maggiore compartecipazione dei Comuni al gettito dei tributi e erariali, l'adozione di modalità di pubblicizzazione dei redditi dei contribuenti, la responsabilizzazione dei soggetti che esercitano professionalmente attività di assistenza fiscale e certificazione, nonché rigorose disposizioni riguardo alle incompatibilità dei componenti delle Commissioni tributarie.

Interviene il senatore POLIDORO, il quale, dopo aver rivolto un apprezzamento ai senatori Marini e Morando per il contributo offerto al dibattito con le loro relazioni, si sofferma sul tema della cultura della

stabilità, che rappresenta una novità relativamente recente per il sistema politico italiano e alla quale debbono essere ascritti prioritariamente i notevoli successi ottenuti nell'azione di risanamento finanziario condotta dal Governo. In proposito, evidenzia il ruolo fondamentale svolto dalle politiche di moderazione salariale e dal clima di pace sociale. Tali fattori hanno concorso infatti in misura non secondaria al conseguimento degli ambiziosi obiettivi finanziari richiesti per l'ingresso del nostro Paese nell'Unione monetaria europea. Segnala quindi lo sforzo compiuto dalla sua parte politica per mantenere la coesione delle forze di maggioranza anche nei momenti in cui la crisi appariva inevitabile, segnalando che tale sforzo ha corrisposto pienamente alle aspettative e agli intendimenti dei cittadini, che hanno dimostrato di voler proseguire e alimentare la cultura della stabilità. Alla luce di tali principi vanno quindi risolti i problemi ancora aperti quali la riforma della previdenza, le politiche per l'occupazione, l'individuazione di strategie per la lotta all'evasione fiscale. Sottolinea quindi la sensibilità manifestata dal Governo nei confronti dei problemi della tutela ambientale, testimoniata con l'istituzione di un primo esempio di «eco-tassa». Anche altre misure, come ad esempio le agevolazioni alla ristrutturazione di immobili, potranno determinare effetti positivi sull'ambiente e sulla qualità della vita. Dichiarò comunque di auspicare per il futuro una ancor maggiore sensibilità per tali temi, così come un impegno più deciso per la valorizzazione del turismo.

Il senatore AZZOLLINI sottolinea gli effetti negativi e penalizzanti per l'economia italiana derivanti dalla manovra finanziaria proposta dal Governo, rilevando che la stessa frammentazione della manovra in diversi provvedimenti e l'adozione delle misure in materia di IVA con un apposito decreto-legge entrato in vigore il 1 ottobre, denunciano la mancanza di certezza quanto alla possibilità di conseguire nel 1997 l'obiettivo di un rapporto tra *deficit* e prodotto interno lordo pari al 3 per cento. Segnala quindi che la manovra sull'IVA determinerà un sensibile aggravio in particolari settori dell'economia, oltre a sicuri effetti inflazionistici, come è stato confermato dal Governatore della Banca d'Italia. La frammentazione della manovra in più provvedimenti ha impedito al Parlamento di valutare nel suo complesso la portata delle misure proposte e la contraddittorietà tra diverse disposizioni che in essi può riscontrarsi. Risulta infatti evidente l'incoerenza del contemporaneo abbattimento di sgravi fiscali già in essere e l'introduzione di nuove forme agevolative, così come l'aumento dell'aliquota IVA nel settore edile e la contestuale previsione della detraibilità dell'imposta lorda prevista per i lavori di ristrutturazione. Anche da questo punto di vista il Governo ha dimostrato la propria incapacità di impostare una strategia coerente degli strumenti di incentivazione, tale da assicurare agli operatori economici interessati la necessaria certezza, che costituisce un presupposto indispensabile per favorire lo sviluppo degli investimenti. Dopo aver sottolineato che la manovra determina un ulteriore aumento della fiscalità a carico del contribuente, esprime valutazioni critiche sul contenuto dell'accordo politico che ha posto fine alla crisi di Governo. In particolare, la previsione del-

la riduzione degli orari di lavoro si pone in contrasto con le tendenze in atto nei più avanzati Paesi europei e determinerà senza dubbio una forte perdita di competitività del nostro sistema produttivo. Soffermandosi quindi sul problema della riforma dello stato sociale, dopo aver espresso apprezzamento per gli accenni contenuti nella relazione svolta dal senatore Morando su tale questione, ribadisce l'esigenza di avere precisa conoscenza delle misure che si intende adottare, anche se gli accordi raggiunti con Rifondazione Comunista non inducono a una valutazione ottimistica sulle possibilità di adottare misure incisive. Conclude ribadendo il giudizio negativo della sua parte politica sui provvedimenti in esame.

Il senatore TAROLLI annuncia il voto contrario dei senatori del Centro Cristiano Democratico svolgendo considerazioni fortemente critiche sulla manovra di bilancio per il 1998. Prima di tutto egli rileva che i risparmi di spesa attesi dalla riforma dello stato sociale previsti già nel Documento di programmazione economica e finanziaria sono stati via via ridotti dal Governo, prima in conseguenza della trattativa con le parti sociali e, successivamente, per venire incontro alle richieste del Gruppo di Rifondazione Comunista. Sulla riforma dello stato sociale, inoltre, a tutt'oggi, non è chiaro come il Governo intenda realizzare i risparmi di spesa per 4.100 miliardi. La manovra si compone essenzialmente di un inasprimento fiscale sul lato dell'imposizione indiretta e sui tagli al settore sanitario. Come ha sottolineato il Governatore della Banca d'Italia Fazio, permangono vincoli strutturali sul fronte dello stato sociale, della rigidità del mercato del lavoro e dell'inefficienza della Pubblica Amministrazione che pesano moltissimo sul «sistema Paese». Per quanto riguarda la materia previdenziale è ormai condivisa da tutti la insostenibilità della spesa, in assenza di profonde ed incisive riforme dei meccanismi pensionistici, che il Governo non è assolutamente in grado di portare avanti. Anche per quanto riguarda l'occupazione, il Governo appare completamente inerte, visto che il tasso di disoccupazione permane a livelli insopportabili e si allarga il divario tra le aree più ricche e quelle più povere del Paese. A suo giudizio solo la flessibilità del mercato del lavoro può aprire quegli spazi necessari per garantire in maniera duratura nuova occupazione. Tale strategia, rivelatasi vincente nelle economie anglosassoni, si inquadra in una politica economica – che il Polo della libertà sostiene da tempo – volta a liberare risorse attraverso la riduzione della spesa pubblica, legando lo sviluppo economico al risanamento finanziario.

Da ultimo sottolinea che la politica di concertazione del Governo, su cui tanto insiste il ministro Ciampi, non fa che tenere fuori dalle scelte governative i ceti medi produttivi, vera ricchezza dell'economia nazionale. Conclude sottolineando il rischio che il crescente peso di Rifondazione Comunista nelle scelte del Governo possa azzerare quella fiducia nella stabilità del Governo italiano tanto cara al Ministro del tesoro.

Prende quindi la parola il senatore VENTUCCI, il quale, ribadendo un giudizio già formulato sul Documento di programmazione economica

e finanziaria dai senatori di Forza Italia, svolge considerazioni critiche sulla manovra di bilancio per il 1998. In particolare, la manovra di revisione delle aliquote IVA, giustificata con il rispetto delle compatibilità comunitarie, costituisce l'ennesimo esempio di intervento punitivo nei confronti dei settori produttivi nazionali. Egli, inoltre, lamenta la ristrettezza dei tempi per l'esame dei documenti di bilancio che finiranno per rendere la sessione un vuoto rituale: non sarà infatti possibile ai parlamentari discutere approfonditamente le misure proposte dal Governo e tanto meno quelle alternative dell'opposizione. Nel merito egli sottolinea che, rispetto alle previsioni del Documento di programmazione economica e finanziaria, al momento non risultano individuati gli strumenti per realizzare risparmi di spesa per 9.000 miliardi con gli interventi in materia pensionistica. Nei prossimi mesi è facile ipotizzare un aumento del tasso di inflazione in conseguenza dell'aumento delle aliquote IVA e una crescita della pressione fiscale. Conclude, preannunciando il voto contrario della propria parte politica sul disegno di legge in titolo.

Il senatore MUNGARI esprime riserve sui risultati del risanamento finanziario in corso, soprattutto in considerazione degli effetti che potrebbero derivare dalla mancata adozione di interventi di carattere strutturale e tenendo conto della esistenza di rilevanti residui passivi e regolazioni debitorie, che non figurano nei saldi di bilancio.

Rispetto a quanto stabilito nel Documento di programmazione economico-finanziaria le misure che saranno adottate in materia di riforma dello stato sociale avranno un impatto finanziario molto minore, non superando i 4.500 miliardi di lire. Sono quindi legittime le preoccupazioni manifestate anche dal Governatore della Banca d'Italia, che ha giudicato indispensabile la stabilizzazione della spesa previdenziale rispetto al prodotto interno lordo ed ha sottolineato i rischi inflazionistici che possono derivare dalle modifiche delle aliquote dell'IVA introdotte con il decreto-legge collegato alla finanziaria.

Ricorda quindi le critiche manifestate anche dalla Confindustria, sia in ordine al contenuto aleatorio di molte disposizioni riduttive di spesa sia con riferimento al contenuto dell'accordo politico che ha risolto la crisi della maggioranza. Da esso derivano infatti ulteriori limitazioni alla riforma previdenziale e l'adozione di un provvedimento legislativo sull'orario di lavoro si configura come anacronistico e incapace di produrre effetti positivi sul piano occupazionale. In tale materia, occorrerebbe invece lasciare aperto il campo alla trattativa contrattuale prevedendo, semmai, incentivi pubblici. Fa presente che lo stesso Governo si era impegnato a ridurre il campo di attività diretta dello Stato, a cui dovrebbero essere affidati esclusivamente compiti di regolazione.

Anche le misure sul Mezzogiorno sono, a suo avviso, inadeguate a fronteggiare la gravità della situazione, dato che ripercorrono strade già sperimentate con risultati insoddisfacenti e non si presentano rivolte ad incrementare la flessibilità del mercato del lavoro e il rilancio degli investimenti.

Il senatore GRILLO sottolinea che nella risoluzione approvativa del Documento di programmazione economico-finanziaria si è previsto in

modo inequivoco che nel disegno di legge collegato alla finanziaria dovessero essere inserite esclusivamente norme di contenimento della spesa e di incremento delle entrate. È dell'avviso che tale opportuna previsione sia stata adottata anche tenendo conto del clima fortemente conflittuale che si era determinato nel corso dell'esame dei documenti di bilancio dello scorso anno, in ragione dell'atteggiamento assunto dal Governo.

Si augura che l'indirizzo contenuto nella citata risoluzione sia pienamente rispettato e che quindi si proceda allo stralcio delle numerose disposizioni del disegno di legge n. 2793 che sono assolutamente prive dei requisiti richiesti. Si sofferma, a titolo di esempio, sugli articoli 1 e 2, che contengono con tutta evidenza norme di spesa e a cui sono associate, fra l'altro, coperture finanziarie discutibili e sicuramente non in grado di far fronte agli oneri che si produrranno anche negli anni futuri. Cita anche il comma 2 dell'articolo 12, con il quale si intende delegare il Governo a riformare, con regolamento, la Guardia di Finanza, nonché altre disposizioni in materia di lotta alla evasione fiscale che indicano una impostazione assolutamente non rigorosa del provvedimento in esame. I risultati del recupero del gettito fiscale andrebbero infatti considerati, in termini di bilancio, solo a consuntivo ed utilizzati per riequilibrare i carichi fiscali che appaiono assolutamente inadeguati.

Osserva infine che anche le norme sulla pubblica amministrazione rischiano di non conseguire gli effetti finanziari previsti, come è del resto accaduto in passato per i provvedimenti adottati dal ministro Cassese e anche quest'anno in relazione alle misure introdotte su proposta del Ministero della funzione pubblica, ad esempio sul part-time.

Il PRESIDENTE ricorda che ai sensi del comma 3 dell'articolo 126 del Regolamento, il Presidente del Senato ha provveduto, conformemente al parere reso dalla commissione Bilancio, allo stralcio di una norma del disegno di legge finanziaria. Per i disegni di legge collegati occorre invece utilizzare lo strumento ordinario di stralcio previsto dall'articolo 101 del Regolamento ed assicura che la Presidenza della Commissione rappresenterà nelle forme dovute l'esigenza di rispettare quanto previsto nella risoluzione approvativa del Documento di programmazione economico-finanziaria.

Il relatore per la 6^a Commissione, senatore MARINI, esprime il proprio ringraziamento a tutti gli intervenuti nel dibattito per il contributo estremamente approfondito che hanno fornito sugli importanti argomenti in discussione. Occorrerà riflettere attentamente sulle proposte che sono state formulate per verificare la possibilità di apportare utili correzioni al testo proposto dal Governo.

Il relatore per la 5^a Commissione, senatore MORANDO, replica ai commissari intervenuti sottolineando il carattere non rituale del dibattito che si è svolto, soprattutto in ragione del fatto che non si sono contrapposte posizioni pregiudiziali, ma si è cercato di entrare nel merito dei problemi e delle soluzioni.

Non sono mancati, infatti, anche da parte di rappresentanti dell'opposizione apprezzamenti su singole disposizioni del disegno di legge, pur nel quadro di un giudizio complessivamente negativo. Ricorda, ad esempio, la valutazione sostanzialmente positiva formulata sull'articolo 19, riguardante le modalità di controllo per la spesa del personale pubblico ed anche la sottolineatura della impostazione innovativa contenuta nelle norme di incentivazione economica. Su tale ultima questione è stato possibile giungere ad un parziale superamento delle polemiche che si sono susseguite nel corso degli ultimi due anni, a cominciare quindi dalla legge Tremonti, sul tipo di interventi più idonei per realizzare effettive condizioni di sviluppo.

Appaiono, d'altra parte, condivisibili anche talune preoccupazioni sui possibili rischi derivanti da una attuazione non corretta della utilizzazione dell'IRI, per la promozione economica nel Mezzogiorno. Come pure, si può riflettere in termini positivi sulla proposta di sopprimere il limite sul numero dei residenti per gli interventi di incentivazione relativi alle aree urbane.

Nè sono mancate richieste di notevoli correzioni da parte di rappresentanti della maggioranza: basti ricordare, in proposito, quelle relative ad una maggiore coerenza tra gli incentivi per l'edilizia e il livello di aliquota dell'IVA in tale settore, per incentivi alla ristrutturazione della rete commerciale, per una riflessione più approfondita sulla possibile contraddittorietà tra le norme sul drenaggio fiscale, gli assegni familiari e le previsioni contenute nel decreto legislativo sulla curva dell'IRPEF.

Quanto alla questione sollevata dal senatore Grillo sulla compatibilità del disegno di legge collegato con le indicazioni della risoluzione approvativa del Documento di programmazione economico-finanziaria, precisa di concordare sull'esigenza di valutare con attenzione le singole disposizioni alla luce della loro effettiva portata normativa e al fine di proporre lo stralcio di quelle prive di effetti finanziari virtuosi. Non ritiene, tuttavia, che tra queste vi siano quelle di incentivazione all'economia, perchè è indubbio che da esse deriveranno comunque effetti positivi in termini di entrate se non altro per l'emersione di una parte dell'enorme area di lavoro sommerso che si riscontra ad esempio nell'edilizia. Sarebbe paradossale che proprio da parte di chi ha sostenuto la compatibilità finanziaria della legge Tremonti ora si voglia negare un tale effetto positivo.

A suo avviso sono invece suscettibili di stralcio diverse altre disposizioni che sembrano essere in contrasto con i vincoli che lo stesso Parlamento si è dato. Cita a titolo di esempio l'articolo 17, il comma 7 dell'articolo 19, il comma 5 dell'articolo 22, il comma 11 dell'articolo 31, i commi 8 e 9 dell'articolo 32, i primi commi dell'articolo 31 e anche il comma 11 dello stesso articolo. Si sofferma quindi anche sull'articolo 30 che potrebbe, in parte, essere stralciato e su cui sarebbe opportuno compiere un approfondimento in relazione alle competenze dell'Ente Poste e all'esigenza di non determinare effetti distorsivi del mercato.

Il PRESIDENTE avverte che il rappresentante del Governo replicherà agli intervenuti all'inizio della prossima seduta, che sarà convocata per mercoledì 29 ottobre alle ore 9.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA DI DOMANI, VENERDÌ 24 OTTOBRE

Il presidente Coviello avverte che la seduta delle Commissioni riunite già prevista per domani, venerdì 24 ottobre, alle ore 10, non avrà più luogo.

La seduta termina alle ore 18,40.

ISTRUZIONE (7^a)

GIOVEDÌ 23 OTTOBRE 1997

143^a Seduta*Presidenza del Vice Presidente*

BISCARDI

Intervengono il ministro della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica Berlinguer, nonché i sottosegretari di Stato per la pubblica istruzione Masini e Soliani e per i beni culturali e ambientali La Volpe.

La seduta inizia alle ore 10,10.

IN SEDE CONSULTIVA**(2793) Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica**

(Parere alle Commissioni 5^a e 6^a riunite. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Interviene nel dibattito il senatore LOMBARDI SATRIANI, a giudizio del quale il limite massimo del 92 per cento rispetto ai trasferimenti del Fondo per il finanziamento ordinario posto alle università per le spese relative al personale contrasta con il principio di autonomia verso cui, per altri versi, sembrerebbe invece giustamente indirizzarsi la politica universitaria del Governo. Ciò è tanto più vero nel caso delle università che hanno superato già tale limite nel 1997, per le quali vengono posti ulteriori, discutibili limiti. L'eccessiva rigidità di tali norme rischia invece di trasmettere un segnale preoccupante alle nuove generazioni, desiderose di adeguati sbocchi professionali.

Conclusi gli interventi relativi alle parti del disegno di legge collegato concernenti la scuola e l'università, il presidente BISCARDI propone di procedere alla replica della relatrice e del ministro Berlinguer su tali aspetti, rinviando ad una fase successiva lo svolgimento del dibattito sulle norme relative ai beni culturali e allo spettacolo e sport.

Conviene la Commissione.

La relatrice PAGANO risponde quindi agli intervenuti, soffermandosi in particolare sulle osservazioni mosse all'articolo 20, recante norme sul personale della scuola. Sono stati in primo luogo avanzati, ricorda, dubbi di costituzionalità sulla possibilità che l'ordinanza del Ministro prevista dal comma 1 deroghi a norme di rango legislativo. Ella precisa tuttavia che si tratta di una disposizione a carattere transitorio, la cui validità dovrebbe esaurirsi nel corso dei due anni in cui si realizzerrebbe la maggior parte delle riduzioni di personale. Essa può tuttavia essere eventualmente modificata nel senso di consentire deroghe ad atti normativi solo di rango inferiore alla legge.

Quanto poi alla modifica dei parametri per gli insegnanti di sostegno, ella prende atto con soddisfazione che il Governo non ritiene abrogate le norme del testo unico che prevedevano deroghe in caso di alunni portatori di *handicap* particolarmente gravi. Non condivide invece le preoccupazioni espresse nel dibattito in ordine a una possibile diminuzione dei posti: la norma stabilisce infatti solo un diverso criterio per la determinazione del loro numero, anche se occorre tuttavia porre particolare attenzione per evitare che la sua *ratio* sia aggirata a fini strumentali.

Invita infine il Governo a trovare una soluzione affinché le scuole situate in zone disagiate non siano penalizzate da una ripartizione dei risparmi di spesa che premi esclusivamente le scuole che hanno più concorso ai risparmi stessi. A tal fine, potrebbe ad esempio essere utile assicurare prioritariamente la determinazione degli organici di istituto, onde garantire una eguale base di partenza a tutti. Si riserva poi di illustrare in un successivo intervento le linee del parere.

Agli intervenuti in materia di scuola e università replica quindi il ministro BERLINGUER, il quale sottolinea anzitutto come il provvedimento collegato di quest'anno rechi interventi di contenimento della spesa nei settori scolastico ed universitario assai inferiori rispetto alle manovre degli anni precedenti. Egli si dichiara poi disponibile a sostenere, presso le Commissioni di merito, eventuali emendamenti che traducessero il parere che la Commissione si appresta ad esprimere sul disegno di legge in titolo.

Quanto al merito delle questioni sollevate, egli ricorda in primo luogo che la modifica dei parametri relativi agli insegnanti di sostegno si inserisce nel solco del processo autonomistico, che impone l'eliminazione di ogni vincolo numerico al fine di favorire la massima elasticità nell'organizzazione scolastica delle singole scuole. Nella stessa direzione muove d'altronde l'accorpamento delle classi di concorso disposto dal comma 9. La preoccupazione fondamentale del Governo è infatti quella della piena integrazione degli alunni, non solo nel senso garantistico di cui alla legge n. 104 del 1992, ma anche attraverso l'uso di strumenti tecnologicamente più avanzati ed efficaci. Ribadisce peraltro che il Governo non considera affatto abrogata la norma del testo unico che dispone deroghe in casi di particolare gravità, che al contrario dovrà es-

sere applicata anche alla nuova disciplina; si dichiara comunque disponibile ad accogliere un eventuale ordine del giorno interpretativo in tal senso.

Egli conviene poi sulla opportunità che il ricorso ad appalti per servizi di pulizia, previsto dal comma 4, possa essere preceduto da contrattazione, per la parte attinente all'organizzazione del lavoro. Il Governo non intende infatti in alcun modo ledere gli ambiti riservati alla contrattazione, anche se ritiene che la scelta discrezionale di ricorrere o meno a determinate forme di gestione dei servizi debba essere di competenza delle singole scuole, nell'ambito della rispettiva autonomia. Le determinazioni di politica scolastica e le scelte di indirizzo rientrano infatti, a pieno titolo, tra le competenze delle istituzioni scolastiche autonome.

Egli richiama poi l'attenzione della Commissione sulla novità introdotta dal comma 6 quanto alla destinazione delle risorse derivanti dai risparmi di spesa operati dalle singole scuole. A tale proposito, egli ricorda il precedente realizzato dall'ex ministro Lombardi, che era tuttavia circoscritto ed economicamente poco rilevante. Il coinvolgimento delle scuole nell'operazione di risparmio è invece un punto cruciale del provvedimento collegato, cui il Governo attribuisce particolare importanza. Egli riconosce poi che la riorganizzazione della rete scolastica sia stata finora effettuata in una logica centralistica, su precipua sollecitazione del Tesoro. Non va dimenticato tuttavia che l'attuale rapporto tra alunni e docenti è ancora fortemente sperequato sul versante dei docenti rispetto agli altri Paesi europei, il cui sistema scolastico non può certo essere considerato dequalificato. Il nostro assetto formativo si caratterizza poi anche per un eccesso del numero delle discipline, che gli altri Paesi europei hanno invece provveduto ad accorpate e a riorganizzare. Il loro rapporto numerico attuale è infatti pedagogicamente giudicato inefficace, così come è insufficiente il rendimento scolastico degli alunni delle realtà territoriali più circoscritte. Laddove è possibile, occorre pertanto assicurare una dimensione metropolitana alla formazione, attraverso accorpamenti che tengano evidentemente conto delle singole situazioni territoriali. Se peraltro la Commissione riterrà opportuno dare priorità alla determinazione degli organici di istituto, egli manifesta la disponibilità del Governo in tal senso.

Dopo aver confermato che la possibilità di derogare a norme di carattere legislativo attraverso l'ordinanza di cui al comma 1 è solo transitoria e finalizzata all'esigenza di garantire flessibilità alle operazioni di riduzione del personale, egli si sofferma quindi sulle questioni attinenti all'università.

Quanto in primo luogo alla fissazione del tetto massimo del 92 per cento per le spese di personale, egli fa presente che le statistiche sulle percentuali attualmente investite sono rassicuranti. L'Italia si è d'altronde indirizzata nel senso di un forte potenziamento della autonomia universitaria, in una misura che non ha riscontro negli altri Paesi europei continentali. È giusto quindi che tali ampi margini di autonomia incontrino un preciso quadro di riferimento, soprattutto in un sistema come il nostro, in cui gli organi di autogoverno universitario sono prevalentemente rappresentativi di categorie. In caso contrario, il rischio sarebbe

infatti quello che tutte le decisioni di spesa rispondano ad esigenze interne, con una eccessiva devoluzione dei bilanci a favore di spese per il personale. Il Governo ha pertanto inteso abrogare i vincoli della legge n. 537 del 1993 e superare la distinzione tra organici di fatto ed organici di diritto, individuando tuttavia un adeguato quadro di tutela.

In una breve interruzione, il senatore MASULLO segnala il rischio di squilibri nelle assunzioni non solo fra i vari settori disciplinari, ma anche fra le diverse categorie di personale, docente e non docente.

Conviene su tale osservazione il ministro BERLINGUER, il quale si rimette tuttavia alla responsabile autogestione degli atenei resi autonomi. Sottolinea comunque lo strumento della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario, con riferimento alla ripartizione della quale il Governo intende applicare criteri che introducano elementi di virtuosità della spesa, incentivando ad esempio una progressiva riduzione del personale amministrativo. Si dichiara comunque disponibile ad una eventuale riformulazione del testo che possa fugare ogni dubbio in proposito.

Quanto poi alle osservazioni rese dal senatore Monticone con riferimento al Consiglio nazionale universitario (CUN), egli ricorda che la legge n. 127 di quest'anno (cosiddetta legge Bassanini) già attribuisce al Consiglio la competenza ad esprimere pareri sulla programmazione universitaria e la ripartizione della quota di riequilibrio. È d'altronde a suo giudizio essenziale trovare un giusto equilibrio tra i compiti consultivi del CUN, la cui composizione si caratterizza per la rappresentanza delle diverse aree disciplinari, e quelli della Conferenza permanente dei rettori, espressione invece del *management* universitario nel suo complesso.

Egli ribadisce poi le scelte operate relativamente alla determinazione del fabbisogno del settore universitario e degli enti di ricerca. La capacità di spesa degli atenei e degli enti non appare infatti, per la maggior parte, superiore a quella individuata. Nè va dimenticato che il dato del 1998 dovrà essere pari a quello del 1997, che non è ancora determinato non essendosi ancora concluso l'anno.

Egli informa quindi la Commissione che è in avanzata fase di elaborazione il decreto ministeriale che incentiva la mobilità dei ricercatori dagli enti pubblici verso le imprese, come previsto dal recente «pacchetto Treu».

Il Ministro si sofferma poi sulla istituzione di un Fondo speciale per lo sviluppo della ricerca di interesse strategico, disposta dal comma 6 dell'articolo 28, attraverso un prelievo del 5 per cento degli stanziamenti dei maggiori enti di ricerca. A tale proposito, osserva che l'assenza di un fondo senza specifici vincoli di destinazione aveva finora impedito l'attuazione di politiche strategiche per l'alta tecnologia. Con il concorso di questi fondi, si potranno invece avviare ora investimenti scientifici particolari, indispensabili per lo sviluppo tecnologico del Paese.

Egli risponde infine alle considerazioni del senatore Campus sui policlinici, manifestando la preferenza del Governo per le aziende sani-

tarie, che hanno dato migliori prove di efficienza ed efficacia. Il rischio dei policlinici è infatti quello di determinare costi a carico dell'università, con un eccesso di personale non medico e non scientifico. Occorre peraltro chiarire definitivamente l'apporto del mondo universitario al Servizio sanitario nazionale che è fonte di costanti polemiche. Egli si dichiara comunque contrario alla separazione tra il settore medico e quello universitario, dal momento che la sanitarizzazione della ricerca medica ne comporta una dannosa clinicizzazione.

Il PRESIDENTE dichiara quindi aperto il dibattito sulle parti del collegato relative ai beni culturali, allo spettacolo e allo sport.

Il senatore MELE sottolinea positivamente la decisione del Governo di abolire l'imposta sullo spettacolo e di riformare complessivamente il settore. Auspica tuttavia che, nell'ambito della delega recata dal comma 7, sia conferita sufficiente attenzione alle manifestazioni di carattere musicale, attualmente eccessivamente vessate dalle imposizioni della Società italiana degli autori ed editori (SIAE). Non va a tale riguardo in alcun modo seguito l'esempio che ha aumentato dal 16 al 20 per cento l'imposta sul valore aggiunto (IVA) sui dischi che, pur se in linea con la normativa europea, determina una forte penalizzazione del settore. Occorre invece dare nuovo impulso alle espressioni musicali, incentivando tra l'altro le manifestazioni di musica dal vivo, per le quali dovrebbe essere prevista l'applicazione dell'aliquota più bassa, ovvero l'individuazione di un canone annuale con la SIAE. Sarebbe infine opportuno raggiungere le indispensabili intese con gli enti locali per un abbassamento anche delle imposte di carattere locale.

Il senatore RESCAGLIO auspica che la SIAE diventi sempre più un soggetto dotato di sensibilità culturale, specie nei confronti di piccole realtà associative senza finalità di lucro.

Il senatore LOMBARDI SATRIANI si sofferma in particolare sul comma 23 dell'articolo 11, che dispone l'anticipazione ad inizio anno del trasferimento al Ministero per i beni culturali e ambientali del 50 per cento dei proventi del gioco del lotto, giudicandolo assai positivamente, vista l'opportunità di un sempre maggiore afflusso di risorse al settore dei beni culturali. Sottolinea inoltre la necessità che il Ministero dia assoluta priorità all'attivazione di programmi nel Mezzogiorno, poiché i beni culturali rappresentano, per tale area del Paese, una delle pochissime possibilità concrete di sviluppo sociale ed economico. Si dichiara conclusivamente convinto che il ministro Veltroni vorrà assicurare un impegno prioritario a settori tradizionalmente trascurati, onde smentire la consolidata consuetudine per cui le risorse affluiscono in misura maggiore verso settori già per altro verso favoriti.

Il senatore MARRI, dopo aver svolto alcune osservazioni sulla legge di riforma del bilancio che, avendo modificato la struttura dei documenti sottoposti all'esame parlamentare, sembra comportare la conse-

guenza negativa di sottrarre al Parlamento spazi decisori in ordine all'impiego dei singoli stanziamenti, lasciando invece ai Ministeri ed ai loro organi ampi margini di flessibilità nell'uso delle risorse, sottratti ad ogni possibilità di indirizzo, si sofferma sull'articolo 7, comma 1, del disegno di legge in esame, recante la delega al Governo per la revisione della disciplina concernente l'imposta sugli spettacoli. Premesso che sarebbe opportuno sottoporre al parere parlamentare i relativi decreti legislativi, esprime una valutazione positiva sull'iniziativa, purchè la nuova disciplina assicuri un trattamento più favorevole agli spettacoli di rilievo culturale. Per quanto riguarda poi il CONI, l'auspicabile aumento delle risorse destinate all'ente dovrebbe essere indirizzato a rafforzare la medicina dello sport e la lotta al *doping*. Passando alle disposizioni relative ai beni culturali, esprime soddisfazione per l'anticipazione all'inizio dell'anno del versamento a favore del Ministero per i beni culturali e ambientali di parte dei proventi derivanti dal lotto (articolo 11, comma 23), auspicando peraltro che tale versamento anticipato possa giungere al 90 per cento del totale. Infine, sottolinea la necessità che gli organi del Ministero, prima ancora di cimentarsi nell'esercizio di nuove funzioni, provvedano a dare puntuale attuazione alle leggi tuttora inadeguatamente applicate.

La relatrice PAGANO, replicando agli interventi in materia di spettacolo e beni culturali, osserva in primo luogo – quanto all'articolo 7 – che la opportuna nuova disciplina dell'imposta sugli spettacoli, superando la precedente farraginosità, dovrà assicurare più agevoli controlli e una vita più semplice alle associazioni culturali. Concorda quindi con l'ipotesi del senatore Marri di introdurre il parere delle Commissioni parlamentari sugli schemi di decreti legislativi, nonchè con i suggerimenti del senatore Mele di una graduazione dell'IVA sugli spettacoli cosiddetti dal vivo e di un canone annuo ridotto della SIAE per gli organismi culturali. Quanto al CONI (articolo 11, comma 20), il parere dovrebbe sottolineare favorevolmente il richiamo ad un impegno del CONI a promuovere la costruzione di infrastrutture sportive sul territorio, anche a favore delle scuole e con particolare attenzione al Mezzogiorno e alle periferie delle grandi aree urbane. In materia di beni culturali, poi, manifestato un giudizio positivo sulla già ricordata anticipazione dei proventi del lotto, concorda con l'esigenza emersa nel dibattito di privilegiare le zone svantaggiate del Mezzogiorno – il che peraltro rientra già negli indirizzi del Governo – ma ricorda che sovente gli ostacoli sono posti dalla incapacità delle strutture amministrative degli enti locali di spendere i fondi stanziati. Infine si dichiara disponibile a recepire nel parere l'osservazione del senatore Marri sulla mancata attuazione di talune leggi.

Il sottosegretario LA VOLPE, replicando a sua volta, sottolinea l'aspetto di novità politica contenuto nelle norme di cui all'articolo 11, comma 23 (anticipazione dei proventi del lotto) e all'articolo 23, comma 5 (incentivazione della produttività del personale tecnico del Ministero). L'impegno ad attivare tutti i possibili canali per fare affluire nuove ri-

sorse alla tutela dei beni culturali pone una nuova sfida alla dirigenza statale, chiamata a superare la tradizionale *routine* amministrativa a favore di un approccio quasi imprenditoriale alla gestione del settore. Tale prospettiva suscita naturalmente delicati problemi culturali e di formazione per i quadri dirigenti del Ministero. Conviene poi con l'auspicio del senatore Marri per un aumento della quota del lotto da anticipare – pur non celandone la difficile praticabilità – e con il richiamo del senatore Lombardi Satriani a favore del Mezzogiorno, ma si associa alla relatrice ricordando il nodo rappresentato dalla inadeguata capacità di spesa delle amministrazioni locali. Dopo aver ulteriormente sottolineato l'ispirazione equitativa dell'articolo 23, comma 5, nei confronti del personale del Ministero impegnato a reperire risorse aggiuntive – al proposito ricorda che i servizi aggiuntivi attivati sono passati in breve tempo da uno solo a più di trenta – accoglie le indicazioni emerse dal dibattito in materia di spettacolo, osservando conclusivamente che i commi 19 e 20 dell'articolo 11 destinano i proventi delle scommesse a finalità di particolare rilievo sociale.

Interviene nuovamente la relatrice PAGANO, per indicare le osservazioni che propone di inserire nel parere, relativamente alle materie della scuola e dell'università. Quanto alla prima, premesso un apprezzamento perchè il contenimento della spesa viene perseguito attraverso la riduzione degli organici e non più i tagli alle strutture, il parere potrebbe segnalare il problema rappresentato dalla possibilità, prevista all'articolo 20, comma 1, che una ordinanza ministeriale possa derogare alle leggi vigenti. Va poi auspicato che i contratti d'opera, previsti nel medesimo comma 1, in quanto funzionali allo sviluppo dell'autonomia, non vengano applicati in termini restrittivi. Sul comma 2, appare positiva la stabilizzazione dei posti di sostegno; andrà comunque precisato che restano salve le norme di cui all'articolo 319 del testo unico circa la deroga nella determinazione di tali posti. Il comma 4 andrà chiarito, per le sue connessioni con la materia disciplinata dalla contrattazione collettiva. Circa il comma 6, potrebbe essere opportuno integrarlo con la precisazione che la distribuzione dei risparmi fra le singole scuole deve essere preceduta dalla definizione degli organici di istituto, pena il rischio di privilegiare ulteriormente gli istituti già avvantaggiati; in subordine, si potrebbe pensare a non dettagliare i criteri di distribuzione oltre il livello provinciale. Il comma 9 si connette alla questione della mobilità e della riconversione del personale soprannumerario.

In una breve interruzione il senatore BEVILACQUA prospetta l'opportunità di anticipare di uno o due anni la distribuzione alle scuole dei proventi ottenuti dai risparmi.

La relatrice PAGANO riprende passando alle norme sull'università: il parere, certo non in toni trionfalistici per la logica complessiva di contenimento della spesa che ispira la manovra, potrebbe esprimere comunque apprezzamento per le innovazioni e il rafforzamento dell'autonomia, pur menzionando taluni residui di centralismo ministeriale. Oc-

correrà poi precisare che la spesa del personale di ruolo (alla quale l'articolo 28, comma 4, pone un tetto) va considerata al netto delle indennità ospedaliere. Per le università che comunque superano il tetto a tale spesa, si dovrebbe richiamare la possibilità di effettuare comunque i concorsi per il personale docente. Più in generale, il parere dovrebbe segnalare l'esigenza di un riequilibrio fra le categorie di personale, affinché non venga sacrificato quello docente.

Il presidente BISCARDI pone quindi ai voti il mandato alla relatrice di redigere un parere favorevole con le osservazioni illustrate, che la Commissione approva.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

(A007 000, C07^a, 0051^o)

Il presidente BISCARDI propone che la Commissione torni a riunirsi mercoledì prossimo, 29 ottobre, prima della seduta pomeridiana dell'Assemblea, per lo svolgimento di interrogazioni. Invita quindi i rappresentanti di tutti i Gruppi ad una riflessione circa l'*iter* del disegno di legge n. 2722 relativo al Fondo per l'offerta formativa, già approvato dalla Camera dei deputati e dalla Commissione in sede referente. In particolare, invita a considerare la possibilità di chiedere alla Presidenza del Senato la riassegnazione del disegno di legge in sede deliberante, nonché la speciale deroga onde riprenderne l'esame durante la sessione di bilancio.

Prende atto la Commissione.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA POMERIDIANA

Il PRESIDENTE avverte che, essendo esaurita la trattazione degli argomenti all'ordine del giorno, la seduta già convocata per oggi pomeriggio alle ore 15 non avrà più luogo.

Prende atto la Commissione.

La seduta termina alle ore 12.

COMMISSIONE PARLAMENTARE**per le riforme costituzionali**

GIOVEDÌ 23 OTTOBRE 1997

Presidenza del Presidente

Massimo D'ALEMA

La seduta inizia alle ore 10,15.

La Commissione prosegue l'esame degli emendamenti riferiti agli articoli del progetto di legge di riforma della parte seconda della Costituzione.

Massimo D'ALEMA, *Presidente*, comunica che il relatore Boato ha predisposto, sulla base dei lavori del Comitato ristretto e degli emendamenti presentati, la seguente formulazione dell'articolo 82:

«Per l'esercizio di funzioni di garanzia o di vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione la legge può istituire apposite autorità.

Il Senato della Repubblica elegge a maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti i titolari delle Autorità di garanzia e di vigilanza. La legge ne stabilisce la durata del mandato, i requisiti di eleggibilità e le condizioni di indipendenza.

Le autorità riferiscono alle Camere sui risultati dell'attività svolta».

Il deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), *relatore sul sistema delle garanzie*, illustra la nuova formulazione e, dopo interventi dei senatori Francesco SERVELLO (gruppo alleanza nazionale), Giulio MACERATINI (gruppo alleanza nazionale), Leopoldo ELIA (gruppo partito popolare italiano), Massimo VILLONE (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), Giovanni PELLEGRINO (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), Fausto MARCHETTI (gruppo rifondazione comunista) e di Massimo D'ALEMA, *Presidente*, fornisce chiarimenti.

La Commissione approva la nuova formulazione dell'articolo 82, risultando conseguentemente respinti tutti gli emendamenti riferiti al medesimo articolo.

La Commissione approva, dopo l'illustrazione del deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), *relatore sul sistema delle garan-*

zie, il seguente testo dell'articolo 82-bis, elaborato dal relatore sulla base dei lavori del Comitato ristretto e degli emendamenti presentati:

«La Banca d'Italia svolge le sue funzioni in materia monetaria e di vigilanza sul sistema creditizio in condizioni di autonomia e indipendenza».

Massimo D'ALEMA, *Presidente*, comunica che il relatore ha elaborato, sulla base dei lavori del Comitato ristretto e degli emendamenti presentati, la seguente formulazione dell'articolo 82-ter:

«Il Difensore civico è organo di garanzia nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione».

Il deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), *relatore sul sistema delle garanzie*, illustra la formulazione.

Intervengono i senatori Massimo VILLONE (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), Giovanni RUSSO (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), Leopoldo ELIA (gruppo partito popolare italiano), Marida DENTAMARO (gruppo federazione cristiano democratica-CDU), i deputati Giuseppe CALDERISI (gruppo forza Italia), Domenico NANIA (gruppo alleanza nazionale), i senatori Mario GRECO (gruppo forza Italia), Cesare SALVI (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), Fausto MARCHETTI (gruppo rifondazione comunista) e il deputato Giorgio REBUFFA (gruppo forza Italia).

Il deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), *relatore sul sistema delle garanzie*, sulla base degli orientamenti emersi, presenta la seguente riformulazione dell'articolo 82-ter:

«La legge può istituire l'ufficio del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione».

La Commissione approva la riformulazione dell'articolo 82-ter.

Massimo D'ALEMA, *Presidente*, comunica che il deputato Soda, il senatore Elia, il deputato Nania, il senatore D'Onofrio, il deputato Cosutta e il senatore Dondeynaz hanno presentato, sulla base degli emendamenti presentati e degli orientamenti emersi in Comitato ristretto, la seguente formulazione riferita al CNEL:

«Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è sede delle rappresentanze sociali e istituto di alta consulenza degli enti costitutivi della Repubblica.

La legge approvata dalle due Camere disciplina la sua composizione e le sue funzioni».

Intervengono il deputato Giorgio REBUFFA (gruppo forza Italia), i senatori Stefano PASSIGLI (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), Giuseppe VEGAS (gruppo forza Italia), Ettore Antonio ROTELLI (gruppo forza Italia), Francesco SERVELLO (gruppo alleanza nazionale), Fran-

cesco D'ONOFRIO (gruppo federazione cristiano democratica-CCD), i deputati Giuliano URBANI (gruppo forza Italia), Massimo D'ALEMA, Presidente, Armando COSSUTTA (gruppo rifondazione comunista), il senatore Massimo VILLONE (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), i deputati Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), *relatore sul sistema delle garanzie*, Domenico NANIA (gruppo alleanza nazionale), il senatore Leopoldo ELIA (gruppo partito popolare italiano) e il deputato Antonio SODA (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo).

La Commissione approva il principio della reintroduzione in Costituzione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

L'articolo 82-*quater* è riformulato nel modo seguente dai presentatori:

«Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive.

È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge».

Intervengono il deputato Michele SALVATI (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) e Massimo D'ALEMA, *Presidente*.

La Commissione approva la riformulazione dell'articolo 82-*quater*.

Massimo D'ALEMA, *Presidente*, comunica che il Comitato ristretto ha deliberato di proporre la reiezione di tutti gli emendamenti riferiti all'articolo 83, il cui testo è del seguente tenore:

«Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo.

La Corte dei conti è organo di controllo dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere e alle Assemblee regionali sul risultato del controllo eseguito nonché sulla gestione finanziaria del bilancio dello Stato e delle Regioni.

La legge assicura l'indipendenza dei due istituti e dei loro componenti di fronte al Governo.

L'Avvocatura dello Stato rappresenta, patrocina ed assiste in giudizio le amministrazioni dello Stato e svolge le altre funzioni stabilite dalla legge».

Intervengono il deputato Sergio MATTARELLA (gruppo popolari democratici-l'Ulivo), i senatori Francesco D'ONOFRIO (gruppo federazione cristiano democratica-CCD), Leopoldo ELIA (gruppo partito popolare italiano), Giovanni PELLEGRINO (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), Salvatore SENESE (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), Giuseppe VEGAS (gruppo forza Italia), Marida DENTAMARO (gruppo federazione cristiano democratica-CDU), Ettore Antonio ROTELLI

(gruppo forza Italia), Mario GRECO (gruppo forza Italia), Marcello PERA (gruppo forza Italia), Massimo D'ALEMA, *Presidente*, i deputati Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), e il senatore Francesco SERVELLO (gruppo alleanza nazionale).

La Commissione respinge gli emendamenti Mattarella C. 83.41 e C. 83.62; Vegas S. 83.26; gli identici emendamenti Parenti ed altri C. 83.72, Alborghetti e Anghinoni C. 83.73, Parrelli C. 83.82; Paissan ed altri C. 83.32; Salvi ed altri S. 83.31; Pieroni ed altri S. 83.24; Pastore ed altri S. 83.213; Rotelli e Frau S. 83.207; Besostri ed altri S. 83.102. La Commissione approva quindi l'articolo 83 risultando conseguentemente respinti tutti gli emendamenti riferiti al medesimo articolo.

Massimo D'ALEMA, *Presidente*, avverte che il Comitato ristretto si riunirà alle 15 e la Commissione riprenderà i lavori alle 16,30.

La seduta, sospesa alle 13,15 è ripresa alle 16,40.

La Commissione prosegue l'esame degli emendamenti riferiti al progetto di riforma della parte seconda della Costituzione.

Massimo D'ALEMA, *Presidente*, comunica che il relatore Boato ha predisposto, sulla base dei lavori del Comitato ristretto e degli emendamenti presentati, la seguente formulazione dell'articolo 134:

«La Corte costituzionale giudica:

- a) sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni;
- b) sulle controversie relative alla legittimità costituzionale dei regolamenti che disciplinano l'organizzazione dell'amministrazione statale;
- c) sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni;
- d) sui conflitti di attribuzione in cui siano parti Province e Comuni, nei casi e con le modalità stabiliti con legge costituzionale;
- e) sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione;
- f) sui ricorsi in materia di elezione del Presidente della Repubblica e delle relative cause di ineleggibilità e incompatibilità;
- g) sui ricorsi in materia di elezione dei componenti delle due Camere, nei casi stabiliti dalla Costituzione;
- h) sulla ammissibilità dei *referendum* abrogativi di leggi e di atti aventi valore di legge e dei *referendum* sulle proposte di legge di iniziativa popolare;
- i) sui ricorsi per la tutela, nei confronti dei pubblici poteri, dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, secondo condizioni, forme e termini di proponibilità stabiliti con legge costituzionale».

Intervengono il deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), *relatore sul sistema delle garanzie*, il senatore Giovanni RUSSO

(gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), il deputato Valdo SPINI (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), i senatori Mario GRECO (gruppo forza Italia), Fausto MARCHETTI (gruppo rifondazione comunista), Leopoldo ELIA (gruppo partito popolare italiano), Stefano PASSIGLI (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), Marcello PERA (gruppo forza Italia) e Giovanni PELLEGRINO (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo).

La Commissione respinge la proposta di sopprimere la lettera *d*) del testo proposto dal relatore; approva quindi tale testo, risultando conseguentemente respinti tutti gli emendamenti riferiti all'articolo 134 non integralmente assorbiti (*v. allegato al resoconto stenografico*).

Massimo D'ALEMA, *Presidente*, comunica che il relatore Boato ha predisposto, sulla base dei lavori del Comitato ristretto e degli emendamenti presentati, la seguente formulazione dell'articolo 135:

«La Corte costituzionale è composta da venti giudici. Cinque giudici sono nominati dal Presidente della Repubblica; cinque giudici sono nominati dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa; cinque giudici sono nominati dal Senato della Repubblica; cinque giudici sono nominati da un collegio formato dai rappresentanti di Regioni, Province e Comuni che integrano il Senato della Repubblica in sessione speciale.

I giudici della Corte costituzionale sono scelti fra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrativa, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio.

I giudici della Corte costituzionale sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento, e non possono essere nuovamente nominati.

Alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni; nei successivi cinque anni non può ricoprire incarichi di governo, cariche pubbliche elettive o di nomina governativa o presso Autorità di garanzia e di vigilanza.

La Corte elegge tra i suoi componenti, secondo le norme stabilite dalla legge, il *presidente*, che rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di giudice. Non sono eleggibili a Presidente i giudici negli ultimi due anni del loro mandato, salvo in caso di rielezione.

L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con qualunque carica pubblica elettiva, con l'esercizio di qualsiasi professione e con ogni altra carica ed ufficio.

Per l'esercizio delle proprie attribuzioni la Corte può organizzarsi in sezioni, determinandone le competenze.

Nei giudizi di accusa contro il Presidente della Repubblica intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, ventuno membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore, che il Senato della Repubblica compila ogni nove anni

mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari».

Intervengono il deputato Sergio MATTARELLA (gruppo popolari democratici-l'Ulivo), i senatori Leopoldo ELIA (gruppo partito popolare italiano), Mario GRECO (gruppo forza Italia), Fausto MARCHETTI (gruppo rifondazione comunista), il deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), *relatore sul sistema delle garanzie*, i senatori Giovanni PELLEGRINO (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), Marcello PERA (gruppo forza Italia) e Stefano PASSIGLI (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo).

Massimo D'ALEMA, *Presidente*, pone in votazione la proposta contenuta nel testo elaborato dal relatore di portare il numero dei giudici della Corte costituzionale a venti.

La Commissione approva.

Massimo D'ALEMA, *Presidente*, pone in votazione la proposta di sopprimere, al secondo comma del testo dell'articolo 135 elaborato dal *relatore*, le parole: «a riposo».

La Commissione approva.

Dopo interventi dei senatori Giulio MACERATINI (gruppo alleanza nazionale), Fausto MARCHETTI (gruppo rifondazione comunista), di Massimo D'ALEMA, *Presidente*, e del senatore Cesare SALVI (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), la Commissione respinge la proposta formulata dal deputato Mattarella di sopprimere il penultimo comma del testo in esame. Approva, invece, la proposta di sopprimere, al penultimo comma, le parole «determinandone le competenze».

Interviene il senatore Mario GRECO (gruppo forza Italia), che raccomanda l'approvazione del suo emendamento S.135.204.

Dopo un intervento del senatore Giovanni RUSSO (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) e di Massimo D'ALEMA, *Presidente*, la Commissione respinge l'emendamento Greco ed altri S.135.204. Approva, quindi, il testo dell'articolo 135, risultando così respinti tutti gli emendamenti riferiti all'articolo stesso non integralmente assorbiti (*v. allegato al resoconto stenografico*).

Massimo D'ALEMA, *Presidente*, fa presente che il relatore, sulla base dei lavori del Comitato ristretto e degli emendamenti presentati, ha elaborato il seguente testo dell'articolo 136:

«Le decisioni della Corte costituzionale sono pubblicate con le eventuali opinioni in dissenso dei giudici.

Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto avente forza di legge o di un regolamento, la nor-

ma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione, salvo che la Corte non stabilisca un termine diverso, comunque non superiore ad un anno.

Le sentenza è comunicata alle Camere, al Governo ed alle Assemblee regionali interessate, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali».

La Commissione approva il testo elaborato dal relatore dell'articolo 136, risultando conseguentemente respinti tutti gli emendamenti riferiti a tale articolo non integralmente assorbiti (*v. allegato al resoconto stenografico*).

Massimo D'ALEMA, *Presidente*, avverte che la Commissione dovrà ora passare all'esame dell'articolo 137. Dopo interventi del senatore Leopoldo ELIA (gruppo partito popolare italiano), del deputato Valdo SPINI (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), dei senatori Stefano PASSIGLI (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), Giovanni RUSSO (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), del deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), *relatore sul sistema delle garanzie* e di Massimo D'ALEMA, *Presidente*, la Commissione respinge gli identici emendamenti Spini C.137.1, Nardini C.137.2, Cambursano C.137.3, Parrilli C.137.4, Brancati C. 137.5, Cananzi C. 137.6, Cento C.137.7, Foleina C.137.8, Russo Spena S.137.10, Salvi S.137.11, Russo S.137.101, Bertoni S.137.5 e Malavenda C.137.24. Approva quindi l'articolo 137.

Passa quindi all'esame degli articoli inerenti alla pubblica amministrazione iniziando con l'articolo 79.

Massimo D'ALEMA, *Presidente*, fa presente che il relatore Salvi ha elaborato, sulla base dei lavori del Comitato ristretto e degli emendamenti presentati, la seguente formulazione dell'articolo 79:

«Le pubbliche amministrazioni operano nell'interesse dei cittadini, secondo principi di imparzialità, ragionevolezza e trasparenza. Sono distinte dagli organi di direzione politica, che ne determinano gli indirizzi e i programmi e ne verificano i risultati.

Le pubbliche amministrazioni agiscono in base alle norme del diritto privato, salve le eccezioni previste dalla legge per ragioni di interesse pubblico. Sono tenute al risarcimento del danno ingiusto cagionato a terzi, secondo le regole del diritto civile.

L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni è disciplinata da regolamenti, statuti e atti di organizzazione individuati dalla legge istitutiva, in base a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità.

I procedimenti amministrativi sono disciplinati con regolamenti, sulla base di principi generali stabiliti con legge approvata da entrambe le Camere. Sono garantiti la conclusione del procedimento entro un termine congruo e con decisione espressa e motivata; il diritto all'informazione e all'accesso ad atti e documenti e la partecipazione dei cittadini; l'individuazione del responsabile del procedimento; i rimedi sostitutivi in caso di inerzia».

Dopo interventi dei senatori Francesco SERVELLO (gruppo alleanza nazionale), Fausto MARCHETTI (gruppo rifondazione comunista), Marida DENTAMARO (gruppo federazione cristiano democratica-CDU), Giovanni PELLEGRINO (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) e Maurizio PIERONI (gruppo verdi-l'Ulivo), del deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo) e di Cesare SALVI (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), *relatore sulla forma di governo*, Massimo D'ALEMA, *Presidente*, consentendovi la Commissione, rinvia il seguito dell'esame a martedì prossimo 28 ottobre alle 10,30.

La seduta termina alle ore 19,30.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
di controllo sull'attività degli enti gestori
di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale

GIOVEDÌ 23 OTTOBRE 1997

21ª Seduta

Presidenza del Presidente
Michele DE LUCA

Interviene l'avvocato Pietro Magno, presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), accompagnato dal dottore Sebastiano Calabrò del Coordinamento politiche istituzionali dello stesso Istituto.

La seduta inizia alle ore 9.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI
(R033 004, B68ª, 0014º)

Il Presidente Michele DE LUCA propone che per i lavori della Commissione – dei quali sarà redatto il resoconto stenografico oltre a quello sommario – sia attivato il circuito audiovisivo interno per il quale ha acquisito preventivamente l'assenso presidenziale: la Commissione concorda e l'impianto è attivato.

Audizione del professore Pietro Magno, presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, su taluni problemi della tutela del lavoro
(R047 000, B68ª, 0014º)

Il presidente Michele DE LUCA porge un cordiale benvenuto al professore Magno e sottolinea come in una lettera, da questi inviata, sia stata evidenziata l'esigenza di approfondire, in riferimento alla relazione recentemente approvata da questa Commissione parlamentare di controllo ed al documento della Commissione lavoro del Senato, le problematiche connesse alla tutela del lavoro.

Ad illustrare dette problematiche, che caratterizzano i profili del nuovo Stato sociale, è stato chiamato il professore Magno, che si soffermerà sul nuovo ruolo che l'Inail sta svolgendo nel campo della prevenzione, sviluppando aspetti già insiti nel «dna» dell'Istituto.

Il professore MAGNO prende quindi la parola esprimendo gratitudine per l'invito e premettendo che l'idea di ammodernare il ruolo dell'Inail parte dalla considerazione secondo cui la tutela dei lavoratori si svolge in due ambiti: durante l'attività lavorativa per i rischi che questa comporta e nella fase in cui, per vari motivi, il lavoro è cessato.

La tutela durante l'attività lavorativa trova fondamento – oltre che nel trattato della Comunità europea, come recentemente modificato ad Amsterdam – nella nostra Costituzione agli articoli 4 (diritto al lavoro), 32 (tutela della salute con fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività), 38 (diritto al mantenimento e all'assistenza degli inabili al lavoro e dei lavoratori in caso di infortunio e invalidità; diritto degli inabili all'educazione e all'avviamento professionale), 41 (il sistema economico-produttivo deve farsi carico della salute dei lavoratori).

Pertanto – prosegue l'oratore – obbligo primario dello Stato è quello di prevenire, evitando che si verifichino eventi dannosi, riducendo i rischi dell'attività lavorativa. Nelle fasi successive – quando, nonostante la prevenzione, si verifica il danno – si interviene con lo strumento assicurativo e con le cure (compito assegnato al Servizio sanitario nazionale) e con la riabilitazione (compito assegnato anche all'Inail col decreto legislativo n. 242 del 1996).

Successivamente – posta l'esigenza di istituire un unico soggetto coordinatore delle diverse (e non bene individuate) competenze eccessivamente frammentate (USL, ASL, INAIL, Ispettorati del lavoro, ISPE-SL, ecc.) e di distinguere fra compiti di vigilanza e compiti di supporto alle imprese e ai lavoratori – il professore Magno auspica che all'Inail non si imponga più l'obbligo di intervento sanzionatorio, che rende difficile l'altro importante compito di assistenza e di collaborazione con le imprese; ricorda che è stata eliminata quella catena di ospedali dell'Inail che costituiva un modello insuperato a livello mondiale (gli fa piacere ricordare un aneddoto: in un convegno internazionale in Canada al professore Condorelli furono rivolti elogi per queste nostre strutture; ma il professore Condorelli non ebbe il coraggio di dire che queste benemerite strutture erano state smobilitate); sottolinea il ruolo di integrazione del Sistema sanitario nazionale che può svolgere l'Inail e si sofferma sulle iniziative avviate nel settore della ricerca, specie nel campo della riqualificazione professionale in cui l'Istituto può investire le proprie risorse, colmando le carenze del sistema pubblico. Con la riqualificazione e l'avvio al lavoro degli invalidi l'Inail svolge un grande ruolo sociale e anche di risanamento della finanza pubblica, riducendo l'erogazione di rendite interamente passive.

Osservato poi che occorre coordinare tutti gli enti che si occupano di tutela di lavoro e che va mantenuta la copertura assicurativa, il Presidente dell'Inail ricorda che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha riconosciuto il diritto all'indennizzo per il danno

biologico e passa a soffermarsi sulle varie iniziative intraprese dall'Istituto.

Si tratta, in particolare, della predisposizione di una propria banca dati nel settore della prevenzione, che consente di dialogare con altri Paesi e che comprende anche gli eventuali danni indipendenti dall'attività lavorativa. Sono stati, fra l'altro, tenuti dei corsi di formazione di consulenti per la tutela del lavoro; si sta procedendo con la Regione e con il Politecnico di Milano alla realizzazione di un centro per le malattie professionali e l'eziologia degli infortuni sul lavoro: da tale centro si diramerà una serie di altre unità che studieranno le malattie professionali (ad esempio, le patologie della lavoratrice gestante e dei lavoratori agricoli).

Sottolineato quindi che l'Inail ha organizzato numerosi convegni a livello europeo (ricorda in particolare quello sull'agricoltura) ed ha stipulato diverse convenzioni con l'Università per lo studio del fenomeno infortunistico e della tutela del lavoro nelle grandi imprese, l'oratore auspica incentivi all'edilizia ed alle piccole imprese per l'attuazione delle norme di prevenzione (attuazione conveniente alle stesse imprese che, con piccoli sacrifici possono evitare enormi danni) e passa a soffermarsi sulla necessità di ristrutturare (adeguandolo alla crescente domanda: la lista di attesa arriva a due anni) il Centro protesi di Vigorso di Budrio, il cui valore scientifico è a livelli mondiali; si prevede inoltre la creazione di un centro di ricerca a Lucca, in collaborazione con la Scuola superiore universitaria S. Anna di Pisa per il miglioramento funzionale delle protesi. Sono altresì pronte due strutture di riabilitazione ed un centro pediatrico in provincia di Napoli, che costituisce un esempio di investimento in campo socio-sanitario per i figli dei lavoratori.

Relativamente al conto economico dell'Istituto il professore Magno illustra i dati relativi al periodo 1980-1996, sottolineando in particolare che il conto generale presenta un avanzo di 557 e 909 miliardi di lire rispettivamente per il 1995 e per il 1996. Per lo stesso biennio la situazione patrimoniale presenta un disavanzo che è dovuto alla necessità di stornare all'agricoltura i fondi degli altri settori. L'Istituto, prosegue l'oratore, con i propri depositi - per i quali non riceve interessi - alimenta le casse della tesoreria dello Stato (10 mila miliardi di lire entro febbraio prossimo) ed elargisce circa 200 miliardi di lire per le cure che il Servizio sanitario nazionale eroga agli infortunati.

Conclude rilevando che la situazione del settore agricolo è aggravata dal fatto che - essendo stati attribuiti all'Inps i compiti del soppresso Scau - l'Inail deve limitarsi ad erogare le prestazioni, mentre la fase genetica del rapporto assicurativo e la contribuzione spettano all'Inps. Auspica che si intervenga in merito con provvedimento legislativo di razionalizzazione.

Il presidente Michele DE LUCA ringrazia il professore Magno per l'ampia relazione svolta e sottolinea l'importanza del ruolo dell'Inail nella prevenzione e nell'assistenza.

Interviene quindi il deputato DUILIO che prende atto degli incontestabili risultati positivi conseguiti agendo all'interno di una realtà pubblica come l'Inail.

Chiede quindi come mai i dati sulla situazione patrimoniale e sul conto economico dell'Istituto siano fermi al 1996. Pone inoltre l'esigenza di comprendere se la consistente riduzione degli infortuni sia dovuta al rallentamento dello sviluppo economico-produttivo o alle misure di prevenzione e chiede anche di conoscere come l'Inail pensa di conciliare la sua struttura centrale con le esigenze delle autonomie territoriali.

Successivamente il deputato Duilio rileva la necessità di conoscere come si concerta l'azione ispettiva dell'Inail con quella di altri enti (talora la compresenza di più di una decina di ispettori in una impresa finisce col creare una situazione di irritazione) e come sia stata soddisfatta l'esigenza di sportelli polifunzionali.

Chiesto poi quali propositi operativi ci siano per ovviare alla strana situazione creata dalla azione di regresso, l'oratore pone l'esigenza di ragguagli sugli infortuni domestici e sulla vocazione (sanitaria o previdenziale?) dell'Inail.

Concludendo evidenzia la problematicità della situazione creatasi con la soppressione dello Scau, che ha trasferito l'erogazione delle prestazioni all'Inail, ma senza il relativo personale. Domanda infine se non si ritenga necessario che maturi una cultura del lavoro pubblico.

Il deputato GASPERONI, nel condividere il ringraziamento per l'esposizione puntuale del professore Magno sulla posizione dell'Inail, pone l'accento sul carattere esplosivo della situazione che si è venuta a creare e sulla necessità di giungere ad un riordino.

Osservato quindi che la sperimentazione sul riordinamento non sta dando i frutti sperati, richiama l'attenzione sulle difficoltà cui vanno incontro i lavoratori colpiti da infortuni, continuamente sballottati da un ufficio all'altro e sottoposti a continui accertamenti di vari enti in conflitto sulle rispettive competenze.

Il presidente Michele DE LUCA, sottolineato come sia emersa l'esigenza di un coordinamento, sotto i vari profili, di enti diversi che operano con funzioni analoghe, osserva che di necessità di coordinamento si è parlato anche per le ispezioni e per gli accertamenti da parte dei vari uffici. È emersa altresì la necessità di verificare la sovrapposizione di enti (sarebbe intanto utile poterli individuare) che agiscono in modo antieconomico, avallando l'esigenza di giungere a qualche soppressione.

Posto poi che è necessario chiarire se chi effettua la vigilanza deve procedere in via sanzionatoria o soltanto assistere e suggerire le misure idonee a sostenere le imprese, il Presidente - con riferimento all'azione di regresso, di cui si è parlato, per il caso di responsabilità civile del datore di lavoro, (in caso di infortunio, il datore di lavoro civilmente responsabile è tenuto in via di regresso, ai sensi dell'articolo 11 del testo unico degli infortuni, a rifondere l'Inail dell'indennità erogata), - richiama l'attenzione sulla necessità di evitare che un sistema di incondizionato indennizzo si risolva in un incentivo al datore di lavoro a non adottare tutte le necessarie diligenti misure di prevenzione. Le stesse misure di prevenzione, prosegue il Presidente, si risolvono in una riduzione di

costi per le imprese e per l'Istituto che realizza forti investimenti in tale campo.

In un mondo che deve recuperare diverse scelte di valori sociali, egli aggiunge, anche il messaggio di prevenzione può essere idoneo a toccare il cuore e la tasca degli uomini.

Per fornire ragguagli agli intervenuti prende nuovamente la parola il professore MAGNO.

Premesso che il prospetto dei dati economici, testè illustrato, si ferma al dicembre 1996 perchè i dati consuntivi del 1997 saranno disponibili solo nel trimestre successivo alla conclusione dell'esercizio, dichiara che è difficile individuare i motivi della riduzione degli infortuni (certamente ha influito anche la riduzione dell'attività lavorativa, specie nel settore dell'edilizia) e rileva - a proposito di decentramento territoriale - che si sta lavorando per affidare responsabilità a dirigenti regionali e sottolinea che nel 1995 si è definito un nuovo ordinamento dei servizi, con riserva di un riesame a seguito di un'esperienza condotta per il decentramento stesso.

Rilevato poi che i concorsi di formazione sono stati regionalizzati ed assegnati alle varie provincie, il professore Magno ribadisce la necessità di fare chiarezza circa la ripartizione delle competenze, da coordinare, in materia di vigilanza; annuncia che per gli sportelli polifunzionali è prevista una convenzione con l'Unioncamere e dichiara - circa l'azione di regresso (nel 1995 ha reso 44 miliardi di lire: cifra che non compensa il danno all'immagine dell'Istituto) di ritenere opportuna l'abrogazione di tale norma del testo unico del 1965, al posto della quale applicare il codice civile. Le conclusioni di una apposita commissione di studio per la revisione del citato Testo Unico e sul danno biologico sono state trasmesse al Ministro del Lavoro.

Successivamente l'oratore fornisce ragguagli in materia di infortuni domestici (la Corte costituzionale ha riconosciuto la necessità di intervenire; si ipotizza un'assicurazione con un premio di 25 mila lire e con prestazioni che escludono una fascia di infortuni che di domestico hanno ben poco; si richiede un intervento legislativo che eviti massicci tentativi di frode: si pensi al coltivatore diretto che si fa male giocando al pallone e attribuisce l'infortunio ad altri motivi), di interventi sanitari (la vocazione anche sanitaria, oltre che assicurativa dell'Inail, richiede strutture sia di riabilitazione che di ricerca; occorre stringere rapporti con il Ministero della Sanità) e sullo Scau. A questo ultimo riguardo egli ribadisce l'assurda situazione (inconcepibile per una compagnia assicurativa privata) in cui si trova l'Inail che è escluso dalla fase genetica dell'assicurazione e dalla fase del pagamento del premio, mentre è tenuto ad erogare le prestazioni ad un soggetto di cui continua ad ignorare persino se abbia pagato o meno i contributi che a quelle prestazioni danno diritto.

Evidenziato poi che gran parte del debito del settore agricolo verso altri settori è dovuta agli interessi (precisamente: per il lavoro agricolo subordinato si tratta solo di 180 miliardi, mentre il «grosso» attiene alla gestione dei coltivatori diretti) e dopo avere posto l'accento sulla esi-

genza dell'Istituto di ricostituire il proprio organico sbloccando le assunzioni (l'Inail è in condizioni di assumere circa 2000 unità di personale), il professore Magno evidenzia l'obiettivo della creazione di professionalità interna per il sistema informativo; pone in rilievo le difficoltà esistenti nella diffusione di una cultura del lavoro pubblico (non è facile, ad esempio, convincere un dipendente di 58 anni - è l'età media dei dipendenti della Calabria - ad imparare l'uso di un computer); fa presente, a proposito dei disagi degli iscritti, l'incredibile situazione che vede i sanitari dell'Inail eseguire le visite e diagnosticare le patologie senza però la possibilità di prescrivere i medicinali, per i quali l'iscritto deve andare a rivolgersi ad un ufficio della Usl.

Avviandosi alla conclusione il professore Magno richiama l'attenzione sulle opportunità di una scelta politica di razionalizzazione del sistema previdenziale, dove continuano ad operare piccoli enti come l'IPSEMA (settore marittimo) e l'ENPAIA (settore agricolo) che dovrebbero essere assorbiti dall'INAIL, realizzando una unicità gestionale con riduzione dei costi e quindi dei premi.

Aggiunge infine di non potere quantificare il rapporto costi-benefici. In Italia il costo degli infortuni sul lavoro per il 1995 è stato calcolato in 55 mila miliardi di lire, mentre nella Comunità Europea è stato di 27 miliardi di ECU.

Il presidente Michele DE LUCA rinnova sentiti apprezzamenti al presidente Magno per l'ampia e articolata relazione svolta, e per i dettagliati ragguagli forniti ai Commissari e dichiara quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 10,40.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse

GIOVEDÌ 23 OTTOBRE 1997

Presidenza del Presidente
Massimo SCALIA

La seduta inizia alle ore 13,30.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI
(R033 004, B37^a, 0015^o)

Il Presidente Massimo SCALIA avverte che, non essendovi obiezioni, l'odierna seduta verrà ripresa mediante il sistema televisivo a circuito chiuso; avverte inoltre che verrà redatto e pubblicato il resoconto stenografico della seduta.

Audizione del prefetto di Roma, dottor Giorgio Musio, del sostituto procuratore della Repubblica di Roma, dottor Giuseppe De Falco, del sostituto procuratore nazionale antimafia, dottor Luigi De Ficchy, del capitano Gianni Massimo Cuneo, del nucleo operativo ecologico dell'Arma dei carabinieri, dell'assessore all'ambiente della regione Lazio, dottor Giovanni Hermanin De Reichenfeld, e del presidente della commissione criminalità della regione Lazio, dottor Angelo Bonelli
(A010 000, B37^a, 0001^o)

Il Presidente Massimo SCALIA ringrazia i presenti e li invita a svolgere una relazione introduttiva sulle materie di interesse della Commissione.

Il prefetto di Roma, Giorgio MUSIO, ricorda che in materia di trattamento e smaltimento dei rifiuti la vigente normativa attribuisce competenze specifiche a regioni, province e comuni: tale indirizzo è stato confermato dal decreto legislativo n. 22 del 1997, che ha attribuito maggiori responsabilità alla provincia, cui viene demandato in concreto il compito di organizzare lo smaltimento.

Osserva che il prefetto, nella sua veste di autorità provinciale di pubblica sicurezza e di protezione civile, ha sempre seguito con

particolare attenzione l'evolversi degli eventi nel settore, tenendo anche presenti le implicazioni sul piano igienico-sanitario.

Per quanto riguarda le attività illecite nel settore, osserva che non sono emerse infiltrazioni delle organizzazioni criminali, anche in base a quanto comunicato dal nucleo operativo ecologico dell'Arma dei carabinieri; si è trattato di reati posti in essere da singoli o da gruppi di persone che si sono prefissati di conseguire ingenti guadagni attraverso la violazione della normativa vigente, non potendosi *a priori* escludere naturalmente contatti con organizzazioni criminali specializzate nel settore.

Fornisce in seguito alcune notizie su alcune indagini svolte dagli organi giudiziari, relative a smaltimenti effettuati in alcune località della provincia di Roma.

Ricorda di aver convocato presso la prefettura, il 10 giugno scorso, una riunione fra tutti gli enti interessati per porre in essere una comune strategia allo scopo di prevenire il fenomeno e contrastare con prontezza ogni possibile tentativo di infiltrazione malavitosa: in tale occasione, si è ritenuto opportuno costituire un «tavolo permanente» dove poter scambiare e far confluire utili informazioni per conoscere la portata reale del fenomeno ed opporre quindi un'efficace azione di contrasto. È stato anche richiesto alle forze di polizia operanti nella provincia di Roma di potenziare i servizi di vigilanza e di intensificare il controllo sul territorio.

Riguardo allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, osserva che nella regione Lazio, e nella provincia di Roma in particolare, per molto tempo è stata registrata una situazione di emergenza permanente; si sono inoltre riscontrate difficoltà per l'individuazione di siti idonei sotto il profilo igienico-ambientale, tali da non suscitare malcontento nelle popolazioni limitrofe.

Ricorda che con la legge regionale n. 38 del 1995 è stato predisposto un piano regionale a medio termine per lo smaltimento dei rifiuti, nelle more della realizzazione e dell'entrata in funzione dei piani provinciali, cui è demandata la concreta organizzazione dello smaltimento: il predetto piano è stato adottato dal consiglio regionale con delibera n. 95 del 1996. In pari data, il consiglio regionale ha adottato le linee guida per l'elaborazione dei piani provinciali di smaltimento.

L'orientamento innovativo è stato ulteriormente accentuato nella deliberazione del consiglio regionale n. 353 del 1997, relativa al programma triennale di interventi in materia, in cui si prevede il ricorso in via generalizzata al sistema della preselezione e della riduzione volumetrica dei rifiuti da conferire in discarica, mediante l'attivazione di impianti idonei. Si contempla inoltre il potenziamento dell'attività di compostaggio, attraverso l'aumento di capacità degli impianti esistenti oppure con l'allestimento di nuovi impianti.

Passa quindi ad illustrare i siti relativi a tale attività.

In attesa di una soluzione definitiva, precisa che si continua a ricorrere allo strumento delle ordinanze contingibili ed urgenti, adottate in passato in base all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982, ora abrogato, ed attualmente ai sensi dell'articolo 13

del decreto legislativo n. 22 del 1997 e dell'articolo 6 della legge regionale n. 52 del 1980.

Considerati i notevoli guadagni possibili nel settore, conclude non escludendo che la criminalità organizzata possa effettuare concreti ulteriori tentativi di infiltrazione nella provincia di Roma: auspica che il suddetto «tavolo permanente» possa contribuire a meglio realizzare quel circuito informativo e quel monitoraggio del fenomeno che possano contrastare eventuali future attività illecite.

Il Presidente Massimo SCALIA rivolge numerose domande, soffermandosi in particolare sul traffico di rifiuti speciali destinato ai paesi dell'est europeo transitato nella provincia di Roma, sulle aziende e sugli operatori svolgenti attività illecite, sulle azioni malavitose agenti intorno al campo nomadi di «Casilino 700», in cui sono da valutare anche aspetti igienico-sanitari ed ambientali, ed osservando che sarebbe opportuno presidiare gli accessi da parte delle forze di polizia.

Il prefetto di Roma, Giorgio MUSIO, fornisce risposte dettagliate, assicurando che informerà la Commissione degli sviluppi futuri delle problematiche trattate nell'odierna seduta.

Il sostituto procuratore della Repubblica di Roma, Giuseppe DE FALCO, dà conto delle indagini svolte negli ultimi anni in materia di smaltimento dei rifiuti che sono giunte alla fase dibattimentale.

Può affermare, in generale, che non esistono siti idonei sufficienti per smaltire i rifiuti prodotti e che quindi si apre lo spazio a fenomeni malavitosi; in particolare, viene aggirato il divieto di smaltire nel Lazio rifiuti prodotti in altri ambiti territoriali. Si deve purtroppo registrare una scarsità di controlli nei luoghi di produzione dei rifiuti ed una procedura spesso non regolare relativa alle bolle di accompagnamento connesse all'autotrasporto.

Il sostituto procuratore nazionale antimafia, Luigi DE FICCHY, mostra preoccupazione per la situazione complessiva relativa allo smaltimento dei rifiuti nella regione Lazio, ed in particolare nella provincia di Roma: infatti, da molti anni si registra un'infiltrazione delle organizzazioni malavitose, che hanno conseguito in breve tempo profitti enormi da tutte le attività connesse allo smaltimento.

Fornisce in seguito numerose notizie sulle discariche in funzione e sulle ditte di autotrasporto operanti nel settore.

Il Presidente Massimo SCALIA chiede di valutare l'opportunità della presenza di un rappresentante della magistratura al «tavolo permanente» in precedenza citato dal prefetto Musio.

Il capitano del nucleo operativo ecologico dell'Arma dei carabinieri, Gianni Massimo CUNEO, fornisce dettagliate notizie sulle indagini relative alle organizzazioni malavitose operanti nelle province meridionali laziali.

Il Presidente Massimo SCALIA pone diverse domande e formula alcune osservazioni, cui rispondono diffusamente il dottor Giuseppe DE FALCO, il dottor Luigi DE FICCHY ed il capitano Gianni Massimo CUNEO.

Il presidente della commissione criminalità della regione Lazio, Angelo BONELLI, ricorda che l'organismo da lui presieduto ha deciso di affrontare l'aspetto specifico delle forme illegali di raccolta e di smaltimento dei rifiuti, sia urbani che speciali, ipotizzando la creazione di un apposito osservatorio presso la commissione volto ad approfondire le caratteristiche e la localizzazione delle attività criminali nell'ambito regionale. A tale proposito, presenta alla Commissione una relazione.

Ritiene che l'osservatorio possa rappresentare un'occasione per coinvolgere tutte le istituzioni, le parti sociali e le associazioni ambientaliste; dal punto di vista operativo, potrà fornire indicazioni per la conoscenza del fenomeno e per definire linee di azioni efficaci nei confronti dei poteri locali e regionali. Si potrà quindi avere un quadro completo delle modalità con cui si compie l'aggressione al territorio, sia sotto il profilo ambientale che sotto quello economico.

Passa poi ad illustrare la composizione del comitato scientifico, eventualmente integrato da esperti della materia: sarà anche richiesta la partecipazione di esponenti delle forze di polizia e della magistratura.

Conclude facendo riferimento ai lavori in corso sul tratto dell'alta velocità fra Roma e Napoli ed ai rinvenimenti di rifiuti tossici nel territorio del comune di Pàtrica, in provincia di Frosinone.

L'assessore all'ambiente della regione Lazio, Giovanni HERMANNIN DE REICHENFELD, ricorda che fino all'insediamento dell'attuale giunta, avvenuto circa due anni fa, nelle province laziali lo smaltimento avveniva secondo il tradizionale sistema della discarica: da quel momento il governo regionale ha cercato di superare le difficoltà connesse ad una ricorrente situazione di emergenza, anche facendo ricorso alla definizione di appropriati strumenti normativi.

Fornisce in seguito notizie su alcune discariche di rifiuti solidi urbani nelle province di Roma e Frosinone, soffermandosi in particolare sull'impianto di compostaggio di Colfelice, la cui costruzione è terminata nel 1988 ma che è entrato in funzione soltanto nel 1996: un ritardo certamente grave, che ha causato danni notevoli sotto il profilo ambientale ed economico.

Dà conto inoltre delle attività svolte da organizzazioni criminali, soprattutto nelle province di Frosinone e Latina, ricordando a tale proposito le iniziative poste in essere dalla magistratura anche con il concorso delle istituzioni regionali.

Premesse alcune informazioni sulle disposizioni contenute nel piano regionale di smaltimento dei rifiuti anche in rapporto alle linee guida contenute nei piani provinciali, sottolinea che entro il 1997 tutte le province laziali, con esclusione della provincia di Rieti, potranno disporre dal punto di vista operativo della raccolta differenziata dei rifiuti; assicura la Commissione che nei prossimi giorni farà pervenire la mappa completa della situazione relativa allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Il Presidente Massimo SCALIA rivolge una serie di domande sui rifiuti industriali e su quelli inerti, sul traffico di rifiuti provenienti dalla Lombardia e smaltiti nel Lazio, sugli impianti «finti» di recupero, sulla creazione delle agenzie regionali di protezione ambientale e sulla tipologia delle discariche presenti nella regione.

L'assessore all'ambiente della regione Lazio, Giovanni HERMANIN DE REICHENFELD, risponde diffusamente, facendo particolare riferimento all'attività di recupero dei materiali posta in essere da alcune società specializzate.

Il Presidente Massimo SCALIA lo invita a fornire alla Commissione, appena saranno disponibili, le notizie più complete connesse alla costruzione dell'inceneritore di Montalto di Castro, in provincia di Viterbo, sull'area di proprietà dell'ENEL.

Ringrazia gli intervenuti per il contributo offerto ai lavori della Commissione, avvertendo che domani, 24 ottobre, e martedì prossimo, 28 ottobre, una delegazione della Commissione si recherà nelle province di Roma, Latina e Frosinone per effettuare alcuni sopralluoghi; avverte inoltre che giovedì prossimo, 30 ottobre 1997, alle ore 12,30, è prevista l'audizione del presidente e del vicepresidente dell'osservatorio nazionale sui rifiuti e del presidente del comitato nazionale dell'albo delle imprese smaltitrici.

Deliberazione relativa all'esercizio di poteri istruttori ex articolo 82 della Costituzione

(A010 000, B37^a, 0001^o)

Il Presidente Massimo SCALIA, in previsione della missione che una delegazione della Commissione effettuerà martedì prossimo, 28 ottobre 1997, illustra una proposta di deliberazione, che risulta del seguente tenore:

«La Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse,

delibera:

di effettuare un sopralluogo nell'area dello stabilimento BPD – Difesa e Spazio – di Colleferro, in provincia di Roma, nella giornata di martedì 28 ottobre 1997, e di avvalersi a tal fine dei poteri previsti dall'articolo 82 della Costituzione e dall'articolo 1 della legge istitutiva 10 aprile 1997, n. 97.

Dà mandato al Presidente, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del regolamento interno della Commissione, di disporre – ove necessario – quegli atti di carattere istruttorio che si renderanno opportuni».

La Commissione approva all'unanimità la proposta testè illustrata.

La seduta termina alle ore 16,30.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
Consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale
ai sensi della legge 3 aprile 1997, n. 94

GIOVEDÌ 23 OTTOBRE 1997

Presidenza del Presidente
Antonio MARZANO

La seduta inizia alle ore 9,15.

*INDAGINE CONOSCITIVA SULLE IMPLICAZIONI DELL'UNIFICAZIONE DEI
MINISTERI DEL TESORO E DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE
ECONOMICA*

Sui lavori della Commissione
(A007 000, B30^a, 0002^o)

Il Presidente Antonio MARZANO, in relazione ai tempi ristretti in cui la Commissione è costretta ad organizzare i suoi lavori, propone che per la settimana successiva abbiano luogo nella giornata di martedì 28 ottobre le audizioni del Ragionier generale dello Stato, dottor Andrea Monorchio, del Presidente della Corte dei conti, dottor Giuseppe Carbone, del Direttore generale responsabile della segreteria del CIPE, dottoressa Bitetti e del Direttore generale del tesoro professor Mario Draghi. Suggerisce inoltre l'opportunità di prevedere un'ulteriore audizione con il Ministro della funzione pubblica Franco Bassanini e di richiedere che la Banca d'Italia, gli ex Ministri della funzione pubblica, tra i quali il professor Sabino Cassese, l'onorevole Giuliano Urbani e l'onorevole Franco Frattini, nonché i sindacati maggiormente rappresentativi forniscano delle memorie in merito all'oggetto sul quale la Commissione è tenuta ad esprimere il prescritto parere.

Il deputato Giorgio PASETTO, suggerisce che la Commissione possa riunirsi in uno dei giorni nei quali le Camere sono interessate dalla sospensione dei lavori a causa delle elezioni amministrative. Ritiene inoltre che la questione delle politiche di sviluppo debba essere seriamente approfondita e che in tale istruttoria debbano venir coinvolte le regioni, le organizzazioni sindacali e la Confindustria, anche attraverso la predisposizione da parte di queste di apposite memorie.

Il senatore Giovanni FERRANTE concorda con il suggerimento del deputato Pasetto nel senso di fissare un giorno di lavoro della Commissione nella settimana di sospensione dell'attività parlamentare; propone inoltre che venga fissata nella stessa giornata di martedì 28 ottobre la Presidenza della Commissione si adoperi affinché la prevista audizione del Ministro della funzione pubblica Franco Bassanini abbia luogo.

Il Presidente Antonio MARZANO suggerisce la data di mercoledì 12 novembre come giorno utile ai fini della riunione della Commissione.

Il senatore Ivo TAROLLI prospetta l'esistenza di difficoltà per la giornata di mercoledì 12 novembre.

Il deputato Roberto DI ROSA avverte che sarebbe opportuno avere una programmazione dei lavori estesa anche alla settimana di sospensione di lavori parlamentari.

Il Presidente Antonio MARZANO, preso atto degli interventi dei componenti la Commissione, aderisce alla richiesta del deputato Di Rosa in ordine alla programmazione dei lavori e preannuncia che verrà presentato un calendario per la prossima settimana; concorda con l'ipotesi suggerita dal senatore Ferrante di organizzare l'audizione del ministro Bassanini nella giornata di martedì 28 ottobre; accede all'ipotesi di riunione della Commissione in uno dei giorni previsti per la sospensione dei lavori parlamentari; concorda infine con la proposta del deputato Pasetto nel senso di richiedere alle regioni, ai sindacati e alla Confindustria delle memorie illustrative.

AUDIZIONE AI SENSI DELL'ARTICOLO 144, COMMA 2, DEL REGOLAMENTO, DEL PROFESSOR GUIDO M. REY, PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ PER L'INFORMATICA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
(A047 000, B30^a, 0004^o)

Il Presidente Antonio MARZANO, dato atto dell'accordo raggiunto in ordine alla programmazione dei lavori, ritiene di poter passare all'audizione del professor Guido Mario Rey, presidente dell'Autorità per l'informatica della Pubblica Amministrazione (AIPA). Avverte al riguardo che è stata presentata richiesta di attivazione del circuito chiuso e non essendovi obiezioni, autorizza l'attivazione suddetta. Dà quindi la parola al professor Guido Mario Rey. (R033 004, B30^a, 0004^o)

Il professor Guido Mario Rey svolge una relazione sui temi dell'audizione.

Pongono quindi domande e richieste di chiarimenti il Presidente Marzano, il deputato Di Rosa, il senatore Ferrante e il deputato Pasetto cui risponde il professor Guido Mario Rey.

La seduta termina alle ore 10,30.

SOTTOCOMMISSIONI

DIFESA (4^a)

Sottocommissione per i pareri

GIOVEDÌ 23 OTTOBRE 1997

29^a Seduta

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del Presidente Uchielli, ha adottato la seguente deliberazione per il disegno di legge deferito:

alle Commissioni 5^a e 6^a riunite:

(2793) Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica: parere in parte favorevole con osservazioni e in parte contrario.

