

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

### 226° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 6 NOVEMBRE 1997

—————

**INDICE****Commissioni permanenti**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali .....	<i>Pag.</i>	20
2 <sup>a</sup> - Giustizia .....	»	23
4 <sup>a</sup> - Difesa .....	»	31
9 <sup>a</sup> - Agricoltura e produzione agroalimentare .....	»	35
11 <sup>a</sup> - Lavoro .....	»	62
13 <sup>a</sup> - Territorio, ambiente, beni ambientali .....	»	66

**Commissioni riunite**

5 <sup>a</sup> (Bilancio) e 6 <sup>a</sup> (Finanze e tesoro) .....	<i>Pag.</i>	7
---	-------------	---

**Commissioni di inchiesta**

Sul sistema sanitario .....	<i>Pag.</i>	92
-----------------------------	-------------	----

**Giunte**

Elezioni e immunità parlamentari .....	<i>Pag.</i>	3
--	-------------	---

**Organismi bicamerali**

Terrorismo in Italia .....	<i>Pag.</i>	100
Riforma fiscale .....	»	102

**Sottocommissioni permanenti**

13 <sup>a</sup> - Territorio, ambiente, beni ambientali - Pareri .	<i>Pag.</i>	170
--	-------------	-----

---

CONVOCAZIONI .....	<i>Pag.</i>	171
--------------------	-------------	-----

## GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

GIOVEDÌ 6 NOVEMBRE 1997

85ª Seduta

*Presidenza del Presidente*  
PREIONI

*La seduta inizia alle ore 14,15.*

### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

(A008 000, C21ª, 0030ª)

Il PRESIDENTE informa che, in data 31 ottobre 1997, il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta, ai sensi dell'articolo 34 del Regolamento, la lettera con la quale il senatore Antonio Falomi ha comunicato che nei suoi confronti risulta pendente un procedimento penale presso il Tribunale di Roma, in relazione a fatti che, ad avviso dello stesso senatore, debbono ritenersi insindacabili ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

### INVERSIONE DELL'ORDINE DEL GIORNO

(A007 000, C21ª, 0026ª)

Su proposta del Presidente si delibera di invertire la trattazione degli argomenti all'ordine del giorno, nel senso di procedere immediatamente alla verifica dei poteri.

### VERIFICA DEI POTERI

#### **Regione Lazio**

(R019 000, C21ª, 0021ª)

Il senatore GRECO, relatore per la regione Lazio, riferisce sulla situazione elettorale di detta regione ricordando che sono pervenuti alcuni ricorsi elettorali.

Informa che il ricorso del candidato Palombi, presentatosi nel collegio n. 8 per il Polo per le libertà e risultato primo dei non eletti in quota proporzionale, ha ad oggetto la proclamazione del senatore Ventucci nella quota proporzionale, e segnala alcune anomalie dei risultati elettorali.

Il relatore fa presente che il controllo generale preliminare dei dati di proclamazione ha invece riscontrato che le operazioni elettorali si sono svolte con sostanziale regolarità.

Al termine di tale controllo si è accentuata la distanza in graduatoria tra i due candidati, distanza che risulta elevata, tanto da dover respingere le richieste di revisione delle schede e dei voti nulli.

Il signor Flamment, candidato per l'Ulivo nel Collegio n. 20, risultato secondo nel maggioritario dopo il senatore Mario Palombo, eletto per il Polo per le libertà, e secondo dei non eletti per la quota proporzionale, ha presentato ricorso principalmente per l'attribuzione del seggio in quota uninominale, estendendolo però anche ai risultati relativi alla quota proporzionale.

Il senatore Greco osserva che il controllo generale preliminare dei risultati elettorali non ha riscontrato rilevanti irregolarità nello svolgimento delle operazioni di voto e di scrutinio, avendo potuto operare, ove necessario, le rettifiche dei dati di proclamazione, sulla base dei consueti criteri.

Il ricorrente segnala l'omissione della sottoscrizione in ciascun foglio dei verbali sezionali da parte di tutti o di alcuni dei componenti del seggio elettorale, adducendola come motivo di nullità delle operazioni svoltesi nei seggi. Secondo la giurisprudenza parlamentare, per la quale si riscontrano precisi precedenti in Senato, l'annullamento delle operazioni elettorali, dato il carattere assolutamente eccezionale, può ipotizzarsi soltanto in caso di emersione di irregolarità macroscopiche o di insanabili incertezze, non altrimenti risolvibili con l'ausilio di diversi documenti elettorali, mentre nella fattispecie si riscontrerebbero mere irregolarità formali. Si è inoltre rilevato che laddove la disposizione legislativa non prevede espressamente la sanzione della nullità come conseguenza di una determinata irregolarità – come avviene nel caso dell'articolo 74 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, recante il testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati e applicabile anche alle elezioni per il Senato, articolo che si limita a prescrivere l'apposizione delle sottoscrizioni dei componenti del seggio sulle pagine dei verbali, senza disporre alcuna sanzione – non è lecito all'interprete costruire casi di nullità oltre quelli espressamente stabiliti dalla legge, in considerazione del principio generale della tassatività delle nullità.

Tra i precedenti del Senato, il relatore ricorda che nella seduta dell'11 dicembre 1968 la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ha respinto all'unanimità un ricorso concernente la mancata sottoscrizione in ciascun foglio del verbale sezionale da parte dei componenti del seggio, per le considerazioni sopra indicate. Inoltre, il 18 luglio 1974 la Giunta ha respinto all'unanimità un ricorso nel quale si denunciava la nullità delle votazioni svoltesi presso alcuni seggi a causa della mancata sottoscrizione delle liste elettorali da parte dei componenti del seggio, considerata l'assenza di una precisa e testuale disposizione legislativa che preveda come sanzione la nullità della votazione. Nella seduta del 17 maggio 1984 la Giunta ha parimenti respinto due ricorsi concernenti la mancata vidimazione o sottoscrizione delle liste elettorali, richiamandosi alle motivazioni accolte nelle precedenti decisioni.

Il ricorrente segnala inoltre che in alcune sezioni sono stati ammessi a votare appartenenti alle forze armate o di polizia o dei vigili del

fuoco, in numero elevato, assumendo trattarsi di una anomalia. L'articolo 13 del decreto legislativo n. 533 del 20 dicembre 1993 prevede comunque espressamente l'ammissione al voto di tali categorie di soggetti, che non costituisce pertanto - osserva il relatore - alcuna anomalia.

Quanto alla posizione in graduatoria del ricorrente sul maggioritario, fa presente che questi è notevolmente distanziato rispetto all'eletto senatore Palombo, avendo conseguito 4.748 voti in meno. In ordine alla posizione sul proporzionale, il ricorrente Flamment, che mantiene la collocazione in graduatoria come secondo dei non eletti, dopo il candidato Rossi e il senatore Agostini, risulta pure notevolmente distanziato.

Per tali osservazioni, non appaiono accoglibili le richieste del candidato Flamment di annullare le operazioni di alcuni seggi elettorali e di procedere alla revisione delle schede e dei voti nulli del suo Collegio.

Il ricorrente Evangelista, cittadino elettore, solleva la questione della candidatura della senatrice De Zulueta perchè vuole conoscere come la senatrice ha acquisito la cittadinanza italiana. Il relatore osserva in proposito che il signor Evangelista non segnala irregolarità che riguarderebbero l'attribuzione della cittadinanza alla senatrice De Zulueta, ma si limita a chiedere i motivi del riconoscimento di tale cittadinanza. Tali motivi, di per sè, non interessano le indagini della Giunta, che prende atto dell'inserimento della senatrice nella lista dei candidati, essendole stati riconosciuti dagli organi competenti i requisiti richiesti.

Concorda il senatore BERTONI, osservando anch'egli che il ricorso in questione si limita a chiedere quali siano i motivi in base ai quali la senatrice De Zulueta riveste la cittadinanza italiana.

La Giunta, accogliendo le proposte del relatore, con l'astensione dei senatori Antonio Capaldi, Lino Diana e Giuseppe Valentino, eletti nella regione, delibera quindi con separate votazioni:

- a) di respingere il ricorso del candidato Massimo Palombi;
- b) di respingere il ricorso del candidato Carlo Flamment;
- c) di respingere il ricorso del signor Gino Evangelista.

d) di dichiarare pertanto valida l'elezione di tutti i senatori proclamati eletti nella regione e cioè: Agostini, Angius, Bonatesta, Brutti, Capaldi, D'Alessandro Prisco, De Luca Athos, De Zulueta Owtram, Diana Lino, D'Onofrio, Falomi, Fausti, Fisichella, Lavagnini, Maceratini, Magliocchetti, Mazzuca Poggiolini, Mele, Misserville, Pace, Palombo, Parola, Pedrizzi, Rocchi, Salvi, Sartori, Valentino e Ventucci.

#### *AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE AI SENSI DELL'ARTICOLO 96 DELLA COSTITUZIONE*

*Seguito dell'esame del Doc. IV-bis, n. 17, nei confronti della dottoressa Vincenza Bono Parrino e del dottor Ferdinando Facchiano, nella loro qualità di Ministri dei beni culturali e ambientali pro tempore, nonchè dei signori Antonio Cariglia, Antonio Gallitelli, Alberto Mario Zamorani, Massimo Giuliani, Giuseppe Maltauro, Carlo Magri, Anto-*

*nio Baldi, Valentino Capece Minutolo Del Sasso, Ugo Montevocchi, Roberto Buzio, Franco Cici, Marco Borini, Gastone Guerrini, Agostino Di Falco, Antonio Romagnoli, Eugenio Buontempo, Mario Lodigiani, Maurizio Mari, Tiziano Neri, Antonio Carena, Alfredo Castelli, Vincenzo Romagnoli, Giampiero Gaetano Astegiano, Lucio Planta, Gualtiero Cualbo, Massimo Buonanno e Wolf Chitis.*

(R135 000, C21<sup>a</sup>, 0045<sup>o</sup>)

La Giunta riprende l'esame, iniziato nella seduta del 21 ottobre 1997 e proseguito nella seduta del 30 ottobre 1997.

Il PRESIDENTE riassume sinteticamente i fatti.

Riprende quindi la discussione, nel corso della quale prendono la parola i senatori FASSONE, GRECO, BERTONI, DE CAROLIS, VALENTINO e il PRESIDENTE.

La Giunta rinvia quindi il seguito dell'esame del Doc. IV-bis, n. 17, nonchè l'esame dei restanti argomenti all'ordine del giorno.

#### *SUI LAVORI DELLA GIUNTA*

(A007 000, C21<sup>a</sup>, 0026<sup>o</sup>)

Il senatore DE CAROLIS propone di proseguire l'esame del Doc. IV-bis, n. 17 domani, venerdì 7 novembre, in quanto sono già previste nella stessa giornata due sedute del Senato, antimeridiana e pomeridiana.

I senatori BRUNI, BERTONI e CALLEGARO si dichiarano d'accordo con la proposta del senatore De Carolis, mentre il senatore VALENTINO ritiene preferibile rinviare ad una data successiva il seguito dell'esame del Doc. IV-bis, n. 17 e delle altre questioni poste all'ordine del giorno della seduta odierna.

Il senatore BERTONI osserva che il differimento potrebbe risultare troppo lontano, dal momento che nella prossima settimana i lavori del Senato sono sospesi a causa delle elezioni amministrative e che nelle settimane successive potrebbe essere difficile riuscire a convocare la Giunta, come anche le altre Commissioni del Senato, a causa degli impegni connessi all'esame di documenti finanziari in Assemblea.

#### *CONVOCAZIONE DELLA GIUNTA*

Il PRESIDENTE avverte che la Giunta tornerà a riunirsi domani, venerdì 7 novembre 1997, alle ore 14, per proseguire l'esame del Doc. IV-bis, n. 17 e della richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità avanzata dal senatore Michele Florino, nonchè per la verifica delle elezioni delle regioni Umbria ed Emilia Romagna.

*La seduta termina alle ore 15,05.*

**COMMISSIONI 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> RIUNITE****5<sup>a</sup> (Programmazione economica, bilancio)****6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro)**

GIOVEDÌ 6 NOVEMBRE 1997

**65<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente della 5<sup>a</sup> Commissione*  
COVIELLO*indi del Presidente della 6<sup>a</sup> Commissione*  
ANGIUS

*Intervengono i sottosegretari di Stato per il bilancio e la programmazione economica Macciotta, per le finanze Castellani, Marongiu e Vigevani, per il tesoro Pennacchi e per il lavoro e la previdenza sociale Montecchi.*

*La seduta inizia alle ore 10,15.*

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

(Seguito e conclusione dell'esame, ai sensi dell'articolo 100, comma 11, del Regolamento, di un emendamento)

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

Il senatore RIPAMONTI fornisce una valutazione positiva dell'emendamento in esame, che costituisce il risultato di un importante accordo tra il Governo e le parti sociali. Con riguardo ai contenuti specifici di tale accordo, tradotti in termini normativi nell'emendamento, sottolinea la condivisibilità dell'introduzione del cosiddetto ricometro, che consentirà la realizzazione di maggiori risparmi di spesa, sia pure al momento non precisamente quantificabili, determinando nel contempo una maggiore equità del sistema assistenziale. La sua parte politica giudica inoltre positivamente l'avvio di una sperimentazione dell'istituto del reddito minimo di accesso, nonchè le misure adottate in materia previdenziale, che rivestono, contrariamente a quanto sostenuto dall'opposi-

zione, carattere strutturale. In particolare, la prevista unificazione dei regimi e dei trattamenti pensionistici rappresenta indubbiamente una misura a carattere strutturale, oltre al suo significato morale rispetto alla storia del sistema previdenziale italiano. Ritiene peraltro troppo timide le deliberazioni assunte con riguardo all'introduzione del divieto di cumulo, che rappresenta per il suo Gruppo una misura di importanza fondamentale. Anche il blocco degli adeguamenti al costo della vita disposto per le pensioni di importo più elevato si configura come una misura sostanzialmente equa e suscettibile di effetti di risparmio a carattere strutturale. In conclusione, evidenzia che le misure contenute nell'emendamento realizzano una importante riforma dello Stato sociale che corrisponde al duplice obiettivo di una maggiore equità del sistema e del perseguimento del risanamento finanziario. Appare quindi particolarmente significativo il fatto che a tale riforma si sia pervenuti con il metodo della concertazione con le parti sociali, coerentemente con una linea politica che finora ha ottenuto risultati estremamente positivi.

Ha quindi la parola il senatore VIVIANI, il quale sottolinea il carattere strutturale di misure quali l'accelerazione dell'andata a regime della riforma pensionistica del 1995, la prevista assimilazione dei regimi previdenziali dei dipendenti pubblici e privati, la riduzione di alcuni privilegi presenti nel sistema pensionistico, l'aumento delle aliquote contributive per i lavoratori autonomi e l'introduzione di criteri di selettività per l'accesso alle prestazioni dello Stato sociale. A fronte di tali misure, sicuramente molto impegnative, occorre evidenziare tuttavia l'assenza di un disegno complessivo di riforma dello Stato sociale, rispetto al quale la trattativa tra Governo e parti sociali avrebbe forse potuto spingersi oltre. Si tratta, in particolare, di individuare un assetto strutturale di lungo periodo per il sistema previdenziale, che dovrà prevedere, coerentemente con quanto stabilito negli altri paesi europei, un peso minore per le prestazioni previdenziali pubbliche e un'incidenza via via crescente degli apporti integrativi. Soffermandosi quindi sull'istituto del reddito minimo di inserimento, fornisce una valutazione positiva, sottolineando che appare condivisibile la decisione di introdurlo a titolo sperimentale, anche in considerazione dei costi che esso potrà determinare, soprattutto in alcune aree territoriali. Con riferimento al cosiddetto riccometro, evidenzia che sarebbe preferibile adottare una diversa denominazione per l'istituto, quale ad esempio quella di «carta di credito sociale». Si tratta, in ogni caso, di un istituto estremamente importante, la cui adozione è imprescindibile se si intende mantenere le caratteristiche del modello europeo di Stato sociale, che deve essere nel contempo universale e selettivo. La valutazione dell'emendamento del Governo è quindi, nel complesso, positiva anche se non risultano convincenti il ruolo eccessivo attribuito al Ministero delle finanze dalle nuove disposizioni e la mancata individuazione di spazi normativi autonomi per le istituzioni locali che saranno chiamate a gestire l'attuazione delle modalità di selezione per l'accesso alle prestazioni sociali. Preannuncia, in proposito, la presentazione di appositi subemendamenti in Assemblea.

Il senatore BATTAFARANO evidenzia la positività del raggiungimento di un accordo tra il Governo e le parti sociali in una materia così delicata come la riforma dello Stato sociale. I contenuti specifici dell'accordo dimostrano poi l'infondatezza della diffidenza da più parti manifestata circa la capacità della politica di concertazione con le parti sociali di apportare modifiche di carattere strutturale al sistema previdenziale e assistenziale. Misure quali l'unificazione dei regimi e la parificazione tra dipendenti pubblici e privati ai fini pensionistici, così come l'aumento delle aliquote contributive per i lavoratori autonomi, rappresentano sicuramente interventi a carattere strutturale, rispondenti nel contempo a criteri di equità. Rispetto a tali misure, non appaiono quindi condivisibili le critiche e le proteste provenienti da alcune categorie produttive. Appare poi molto significativo il riconoscimento di un trattamento specifico per i lavori usuranti, ovviando all'incapacità finora sperimentata di individuare normativamente l'ambito di definizione di tale categoria di lavori. Esprime quindi una valutazione positiva sull'introduzione di un Fondo per le politiche sociali, che consentirà di dare una dimensione unitaria a interventi assistenziali finora dispersi tra varie amministrazioni. Analogamente rappresenta una decisiva conquista in termini di equità l'introduzione del cosiddetto riccometro. Di fronte quindi all'interrogativo, emerso nel corso del dibattito, se si potesse fare di più, occorre rispondere che ogni accordo, per sua natura, rappresenta il punto di incontro di posizioni di partenza differenziate. L'accordo raggiunto tra Governo e parti sociali rappresenta, da questo punto di vista, un punto di equilibrio soddisfacente.

Il senatore PASQUINI ritiene che il risultato dell'accordo tra Governo e parti sociali per la riforma dello Stato sociale debba essere valutato positivamente, tenuto conto delle condizioni politiche ed economiche di partenza e della necessità di rispettare un metodo di concertazione per l'attuazione di interventi strutturali di tale portata. Ricorda, in proposito, che il progetto di riforma del sistema previdenziale a suo tempo proposto dal Polo della libertà venne respinto proprio per la mancata adozione di tale metodologia, che si è invece rivelata strategicamente fondamentale per l'impostazione di una rigorosa politica dei redditi che, parallelamente ai considerevoli sacrifici imposti, ha determinato il successo degli sforzi di risanamento finanziario. Non si può peraltro ritenere che il contenuto dell'accordo ora raggiunto esaurisca la riforma del *welfare state*, che necessita profonde modifiche del sistema degli ammortizzatori sociali e di altri istituti, tenendo conto dei profondi mutamenti del mercato del lavoro e, più in generale, della struttura dei mercati. Tali mutamenti rendono infatti assurdo e anacronistico il mantenimento di taluni istituti nati per soddisfare esigenze diverse e obbligano, al contrario, a favorire l'effettivo decollo di altri strumenti, quali quelli della previdenza complementare, rispetto ai quali si pone l'esigenza di una spinta propulsiva. Le misure adottate vanno quindi nella direzione giusta (ad esempio nel senso di una convergenza tra aliquote contributive ed aliquote di calcolo) ma è possibile fare di più, come pure occorre una maggiore attenzione per nuove esigenze (come con riguardo

agli incentivi fiscali nei confronti delle organizzazioni *no profit*). Sottolinea quindi l'esigenza di dare certezze ai lavoratori con riguardo ai trattamenti e regimi pensionistici applicabili, richiamando gli effetti estremamente negativi delle politiche di blocco dei pensionamenti di anzianità che si sono succedute, che hanno provocato effetti negativi sul piano finanziario, determinando vere e proprie «fughe» per motivi psicologici. È necessario invece favorire la libera uscita dal mercato del lavoro, anche per incentivare l'ingresso dei giovani inoccupati. In conclusione, ribadisce che l'emendamento contiene misure di carattere strutturale, che consentiranno di ottenere i risparmi di spesa necessari per il raggiungimento dei parametri europei, pur richiamando l'esigenza di proseguire nell'opera di riforma dello Stato sociale con ulteriori passi decisivi.

Interviene quindi il senatore TONIOLLI, il quale rileva che l'esigenza di una riforma strutturale del sistema previdenziale e assistenziale si pone da diversi anni. Alcuni punti dell'accordo raggiunto tra il Governo e le parti sociali risultano pertanto condivisibili solo in quanto rappresentano misure la cui adozione è assolutamente necessaria, in considerazione degli squilibri finanziari che caratterizzano il sistema pensionistico italiano. Ad esempio, la separazione tra gli oneri di natura assistenziale e previdenziale attualmente posti a carico dell'INPS costituisce una misura di contenuto tecnico imprescindibile, così come l'intervento su alcuni privilegi che non appaiono giustificabili. Ritiene tuttavia che gli interventi avrebbero dovuto essere più incisivi nel toccare la struttura del sistema pensionistico, rimuovendo le aree di privilegio che non è accettabile tutelare invocando i diritti acquisiti. Si sofferma quindi sull'introduzione del cosiddetto ricometro, sottolineando che sarebbe stato preferibile introdurre soglie graduali di accesso alle prestazioni sociali e non, come invece previsto, un limite fisso. Non appare inoltre condivisibile il meccanismo basato sull'autocertificazione, essendo preferibile una valutazione basata sui dati contenuti nella dichiarazione dei redditi ai fini dell'IRPEF. L'attuale configurazione del meccanismo potrebbe dar luogo infatti a fenomeni distorsivi, incentivando il contribuente a non presentare l'autocertificazione allo scopo di sottrarsi ai previsti controlli fiscali.

Il senatore FERRANTE, dopo aver sottolineato che con la presentazione dell'emendamento in esame risulta completato il quadro complessivo della manovra finanziaria per il 1998, rileva che il metodo della concertazione con le parti sociali adottato dal Governo per introdurre la riforma dello Stato sociale si inserisce nel solco di politiche di coesione sociale già sperimentate con successo per il perseguimento degli obiettivi di risanamento finanziario. Evidenzia quindi che l'emendamento non è limitato all'introduzione di correttivi alla dinamica della spesa previdenziale ma riguarda tutti i vari aspetti dello Stato sociale, dagli ammortizzatori per il lavoro alla tutela della famiglia, alle prestazioni assistenziali e sanitarie. Dopo aver rilevato che le misure adottate in materia previdenziale sono in grado di produrre significativi effetti strutturali, oltre all'impatto immediato sui flussi finanziari, si sofferma sulle novità

previste in materia assistenziale, come ad esempio l'introduzione del cosiddetto reddito minimo di inserimento e i nuovi criteri selettivi per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria. Per quanto concerne, in particolare, il cosiddetto ricometro, sottolinea che esso non costituisce un metodo induttivo per determinare la capacità reddituale a fini impositivi, ma piuttosto un sistema di riferimento per selezionare i soggetti ammessi a usufruire di determinate prestazioni assistenziali. Conclude ribadendo una valutazione positiva dei risultati della politica di concertazione con le parti sociali e la piena coerenza dell'accordo con gli obiettivi stabiliti con la risoluzione approvativa del Documento di programmazione economico-finanziaria.

Il senatore PASTORE evidenzia che la riforma del sistema previdenziale e assistenziale che si intende adottare arriva con grande ritardo rispetto agli squilibri di tale settore della spesa pubblica, che imponeva da lungo tempo l'introduzione di meccanismi correttivi a carattere strutturale, quali quelli a suo tempo proposti dal Governo Berlusconi. Esprime quindi alcune considerazioni critiche sulle disposizioni contenute nell'emendamento in esame, soffermandosi in primo luogo sull'equivocità del riferimento al lavoro «parimenti gravoso» in esse contenuto, che è suscettibile di dar luogo a interpretazioni al limite della legittimità costituzionale. La distinzione tra lavoro operaio e impiegatizio potrà determinare poi problemi di equilibrio delle gestioni finanziarie, con la conseguente necessità di adottare ulteriori interventi correttivi. Evidenzia quindi i problemi interpretativi legati alla lettera b) del comma 7, che potrebbe dar luogo ad applicazioni contrarie al principio di equità. Con riferimento poi al blocco della perequazione disposto con riguardo alle pensioni privilegiate, sottolinea che alcune precisazioni fornite dal ministro Treu nella sua illustrazione non trovano corrispondenza nel testo dell'emendamento. Dopo aver sottolineato gli effetti penalizzanti delle misure proposte sui lavoratori autonomi e sul settore agricolo, si sofferma su alcune disposizioni specifiche, tra cui il comma 22, che dà luogo a una ennesima sanatoria, e il comma 26, che interviene nuovamente sulla materia della dismissione dei beni immobili di proprietà degli enti previdenziali. Conclude segnalando che l'introduzione del cosiddetto ricometro potrà provocare effetti distorsivi e iniqui a carico dei soggetti con più elevata propensione al risparmio.

Il senatore MARINO ribadisce la posizione della sua parte politica con riguardo alla riforma dello Stato sociale, richiamando la necessità che questa sia attuata con invarianza della spesa e incidendo sui privilegi che caratterizzano il sistema pensionistico e assistenziale italiano. Esprime quindi una valutazione complessivamente positiva sui risultati dell'accordo raggiunto e sull'emendamento che lo recepisce. In particolare, appare condivisibile lo sforzo in direzione di una unificazione dei trattamenti previdenziali anche sul piano contributivo, pur restando ancora irrisolto il problema della cospicua evasione contributiva. Condivide inoltre l'opportunità di introdurre sistemi di misurazione, quali il cosiddetto ricometro, per selezionare l'accesso alle prestazioni assisten-

ziali. Dopo aver espresso perplessità sul comma 9, relativo al personale della scuola, si sofferma sul comma 10, segnalando che il limite degli equilibri di bilancio potrebbe determinare la mancata salvaguardia dei diritti dei soggetti che svolgono mansioni equivalenti al lavoro operaio. Con riguardo poi al comma 26, sottolinea l'esigenza che le spese di consulenza non incidano in misura eccessiva sui proventi che dovrebbero derivare dalle previste dismissioni. Chiede quindi alcuni chiarimenti con riferimento al comma 31, mentre, relativamente al comma 43, evidenzia che, ai fini dell'applicazione dell'istituto del reddito minimo di inserimento, non siano penalizzati i soggetti senza prole. Si chiede quindi se la rivalsa delle tariffe ospedaliere prevista al comma 46 rappresenti una misura aggiuntiva rispetto alle altre restrizioni previste nel provvedimento in esame. Con riguardo infine al cosiddetto redditometro, sottolinea l'esigenza di una maggiore precisazione dei criteri direttivi della delega.

Il senatore TAROLLI sottolinea che l'accordo raggiunto tra il Governo e le parti sociali lascia irrisolte le principali questioni problematiche del sistema previdenziale e assistenziale, nella sostanza eludendo gli obiettivi di riforma enunciati nel Documento di programmazione economico-finanziaria. Manca infatti l'adozione di misure strutturali che consentano di assicurare la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico, nè risulta attuata una riforma dello Stato sociale che metta il nostro paese sullo stesso piano di quelli europei più avanzati. Con riguardo al primo punto, segnala che presto si porrà la necessità di intervenire nuovamente con meccanismi correttivi. Inoltre la precisa individuazione dei lavori usuranti darà luogo a notevoli difficoltà interpretative con possibili rischi di illegittimità costituzionale. Soffermandosi quindi sulla introduzione dell'istituto del reddito minimo garantito, evidenzia che l'impostazione adottata potrebbe dar luogo a conseguenze moralmente ed economicamente inaccettabili, disincentivando i beneficiari dalla ricerca di un lavoro. Sottolinea infine che le organizzazioni sindacali hanno più volte negato il proprio assenso a progetti di riforma del sistema previdenziale effettivamente suscettibili di effetti strutturali, come ad esempio l'estensione immediata a tutti i lavoratori, sia pure *pro quota*, del sistema di calcolo contributivo. Da ciò il Governo e la maggioranza dovrebbero trarre la conclusione che le politiche di concertazione sociale non consentono di attuare le necessarie riforme, nè consentono l'adozione di misure concrete ed efficaci, come ad esempio l'avvio dei fondi pensione, che rappresentano uno strumento non ancora pienamente attuato.

Interviene quindi la sottosegretaria PENNACCHI, la quale sottolinea come le nuove disposizioni proposte dal Governo in materia previdenziale costituiscano un importante passo in avanti nella direzione di una riforma complessiva dello stato sociale. Non condivide pertanto le valutazioni critiche di chi ha voluto osservare che tali proposte sarebbero prive di collegamento organico con altri interventi necessari

a delineare un nuovo disegno generale dall'attività dello Stato in campo sociale.

A suo avviso resta confermato anche dalla conclusione delle trattative con le parti sociali sulla proposta in esame, il valore positivo della concertazione come strumento indispensabile all'azione del Governo.

Si sofferma quindi sulla disposizione che esclude dalle misure pensionistiche in particolare il lavoro operaio, richiamando l'origine storica e le motivazioni attuali delle pensioni di anzianità. Più in generale, l'obiettivo del Governo è stato e sarà quello di realizzare una maggiore equità delle prestazioni in un quadro di stabilità sociale economica e finanziaria. Tale obiettivo è perseguito, innanzitutto, attraverso la fissazione di regole uguali per tutti, che diano luogo anche ad un effettivo superamento dei regimi cosiddetti speciali, fonte di ingiustificati privilegi.

Dopo aver richiamato le modifiche proposte in tema di aliquote contributive, l'oratrice sottolinea come l'impostazione del Governo sia del tutto coerente alle linee contenute nel programma elettorale delle forze della maggioranza in tema di riforma dello Stato sociale. La proposta, infatti, non si pone in contrasto con i principi definiti dalla legge n. 335 del 1995, ma punta ad un rafforzamento dei meccanismi che in quell'occasione erano stati introdotti, al fine di accelerarne gli effetti.

Richiama quindi i contenuti delle modifiche concernenti la previdenza complementare e quelle relative al cosiddetto lavoro para-subordinato, per il quale sottolinea l'introduzione di importanti misure di assistenza e di sostegno.

In una situazione che registra, tuttora, un'età media di pensionamento di cinquantatré anni, era indispensabile intervenire per giungere a livelli di utilizzazione delle pensioni di anzianità confrontabili a quelli esistenti in altri paesi europei. Cita a titolo di esempio la situazione francese, in cui il pensionamento di anzianità è possibile a cinquantotto anni con quaranta anni di contribuzione.

Con riferimento al comma 48 dell'emendamento, concernente il cosiddetto misuratore di reddito convenzionale, è dell'opinione che le obiezioni sollevate nel corso del dibattito – quale ad esempio quella della doppia imposizione progressiva – dovrebbero essere riconsiderate alla luce degli effetti redistributivi che strumenti del tipo di quello previsto possono realisticamente determinare. Anche relativamente al reddito minimo di inserimento, occorre tener conto del fatto che la proposta del Governo è coerente con una impostazione di fondo che esclude che lo Stato sociale debba erogare prestazioni esclusivamente per i ceti meno abbienti. Al contrario, l'obiettivo che si intende perseguire è quello di superare i caratteri peculiari e negativi dello Stato sociale italiano, mantenendo tuttavia la sua connotazione di universalità in un quadro di efficace selettività degli interventi.

Il relatore MORANDO ritiene che il dibattito in Commissione sull'emendamento del Governo abbia avuto un carattere non rituale, tale da consentire un effettivo approfondimento delle misure proposte. Tra l'altro, su alcuni specifici aspetti – certamente non secondari – anche

esponenti di gruppi di opposizione hanno manifestato una valutazione positiva: si riferisce, in particolare, alla armonizzazione dei regimi previdenziali e al valore strutturale, al di là del giudizio di merito, di talune proposte del Governo.

Con riferimento alle critiche sul metodo della concertazione, osserva che il fatto che esso non abbia funzionato nei confronti di tutti i soggetti sociali non pone in dubbio la sua validità: si tratta, piuttosto, di operare al fine di realizzare un completamento dell'accordo.

Si sofferma quindi sugli incrementi contributivi previsti per gli autonomi, ricordando che in sede di esame del disegno di legge collegato sono state previste importanti misure di sostegno al settore economico del commercio. Tuttavia, esse non devono essere interpretate come uno scambio che il Governo e la maggioranza intendevano realizzare a fronte degli incrementi contributivi. Ritiene, infatti, che un Governo riformatore debba avere nei suoi progetti anche la ristrutturazione e l'ammodernamento della rete commerciale, a prescindere dal grado di consenso che riesce a registrare in rapporto ai rappresentanti del settore economico a cui tale progetto si riferisce.

Quanto alle disposizioni sul misuratore di reddito convenzionale, sottolinea come non possa essere in alcun modo messa in discussione la riservatezza dei cittadini e che il meccanismo previsto si basa su un sistema di autocertificazione che deve essere utilizzato solo in presenza di richiesta di accesso a particolari prestazioni dello Stato sociale.

Dopo aver rilevato una evidente contraddizione nelle posizioni assunte dall'opposizione, che sembra non tener conto dell'esigenza di gestire nel modo più corretto la transizione tra sistemi previdenziali molto diversi tra loro, il Relatore sottolinea alcuni punti che potrebbero costituire occasione di ulteriore approfondimento nel corso dell'esame in Assemblea.

In primo luogo, sarà opportuno chiarire che il riferimento agli equilibri di bilancio contenuto al comma 10, è da intendersi nel senso che la relazione tecnica del Governo abbia già incorporato nella previsione di esclusione dall'accelerazione dei meccanismi della legge 335 del 1995 sia il lavoro operaio sia quello equivalente.

In secondo luogo, occorrerà precisare che quanto previsto dalla lettera f) del comma 47, in materia di riordino della partecipazione alla spesa sanitaria, dovrà effettivamente realizzare una precisa tutela dei malati cronici, bisognosi di particolari e costose prestazioni.

In terzo luogo, appare necessario attribuire maggiori poteri di controllo e di intervento alla commissione di vigilanza sui fondi integrativi nella fase di costruzione dei fondi. In definitiva, la commissione dovrà conformarsi più come una Autorità indipendente che come una struttura del Ministero competente.

In quarto luogo, potrà essere utile una riflessione in ordine alle norme sul divieto di cumulo, tenendo conto della esigenza di far emergere una consistente quota di economia sommersa.

In quinto luogo, si potrà sottolineare come la correzione delle aliquote contributive e di calcolo dei cosiddetti lavoratori atipici potrà determinare effetti rilevanti in termini di aumento di contributi conseguenti

a nuove iscrizioni al relativo fondo che avranno certamente luogo per effetto delle misure introdotte in questo campo con l'emendamento del Governo.

Il Relatore si riserva di presentare una integrazione scritta alla relazione per l'Assemblea sul disegno di legge in titolo.

*La seduta sospesa alle ore 13,15 è ripresa alle ore 15,45.*

Il relatore MORANDO illustra alle Commissioni riunite la seguente proposta di integrazione della relazione sull'emendamento presentato dal Governo al disegno di legge n. 2793, specificando che essa contiene, nella prima parte, una stima del gettito atteso e mentre nella seconda parte alcune considerazioni su questioni emerse nel dibattito che potranno costituire oggetto di eventuali proposte emendative da esaminare in Assemblea:

«La relazione tecnica quantifica un miglioramento complessivo netto dei saldi di cassa pari ad oltre 4.500 miliardi. Per quanto attiene alle disposizioni in materia pensionistica l'effetto di cassa stimato sale dai 4.194 miliardi del 1998 ai quasi 8.000 nel 2007. Tali effetti sono al netto della riduzione del gettito IRPEF connessa alla riduzione delle basi imponibili (a loro volta derivanti dagli aumenti di contributi e dalle riduzioni dei redditi da pensione).

Le riduzioni di spesa connesse alle modifiche dei requisiti di accesso al pensionamento di anzianità (anticipato rispetto all'età prevista per il pensionamento di vecchiaia) rappresentano circa i due terzi degli effetti complessivi nel primo anno, l'incidenza scende al 57% a fine decennio. Il peso relativo degli incrementi contributivi sale dal 29% del 1998 al 38% del 2007; gli effetti delle altre misure (fondamentalmente, si tratta di misure di omogeneizzazione dei trattamenti, e della temporanea, parziale deindicizzazione delle pensioni di importo maggiore) si mantengono intorno al 5% del totale. Questo andamento dipende sostanzialmente da due fattori: il primo è legato sia all'aumento della anzianità contributiva dei soggetti che per effetto delle norme proposte rinverranno la data del pensionamento (e quindi percepiranno, sia pure in ritardo, una pensione maggiore), sia al fatto che le condizioni di accesso al pensionamento anticipato verso la fine del decennio quantificato saranno non dissimili da quelle già previste dalla legge n. 335 del 1995. La seconda ragione è legata alla gradualità degli aumenti contributivi il cui effetto cresce quindi nel tempo.

La quantificazione delle riduzioni di spesa legate all'inasprimento dei requisiti per il pensionamento di anzianità è fortemente influenzata dalle ipotesi sui soggetti esclusi (ex comma 7 della proposta governativa) dall'applicazione della nuova normativa: la relazione tecnica assume (sulla base di indicazione di fonte INPS ed ISTAT) che i lavoratori dipendenti del settore privato siano per il 75 per cento esclusi dall'applicazione della nuova normativa (operai ed assimilati: 70 per cento, impiegati con almeno un anno di lavoro prima dei 19 anni di età: 5 per cento). La relazione tecnica tiene anche conto del fatto che l'inasprimento dei requisiti per il pensionamento di anzianità non ha di fatto ef-

fetti rilevanti su coloro che hanno lavorato con continuità a partire da età anagrafiche basse (le cosiddette carriere precoci compatte), dato che rimane immutato il *timing* dell'aumento del requisito contributivo congiunto con quello dell'età anagrafica (destinato a salire a 40 anni dal 2008 in poi). Nel complesso, dalle ipotesi adottate discende che i risparmi relativi ai dipendenti privati rappresentano una quota ridotta del totale (si passa dai 282 miliardi del 1998 ai 589 del 2002, con una riduzione negli anni successivi).

I risparmi relativi ai dipendenti pubblici sono di dimensioni maggiori (solo per l'inasprimento dei requisiti si tratta di 1.133 miliardi nel primo anno, che salgono fino a circa 3.700 miliardi nel 2005) sia perché le esclusioni dall'accelerazione hanno poco rilievo, sia perché le norme proposte realizzano un immediato allineamento ai requisiti previsti per il settore privato. Peraltro per quanto riguarda il bilancio dello Stato (sul quale i risparmi di spesa pensionistica si riflettono attraverso le minori esigenze di finanziamento dell'INPDAP), assumono un notevole rilievo le perdite di gettito IRPEF (connesse alle minori pensioni ed ai maggiori contributi, anche del settore privato), al punto che si verifica un temporaneo peggioramento del saldo nel 2 e nel 3 anno. Naturalmente questo effetto dipende dal fatto che il miglioramento dell'equilibrio dell'INPS non si riflette direttamente sul bilancio, dato che tale miglioramento si tradurrà in una riduzione degli apporti dalla Tesoreria dello Stato sotto forma di anticipazioni.

In questo quadro, il confronto in Commissione ha fatto emergere l'esigenza di approfondimento, anche al fine di eventuali emendamenti alla proposta del Governo, su questi temi:

a) le norme contenute nei commi 37, 38 e 39, relative alla Commissione di Vigilanza sui fondi integrativi, appaiono più finalizzate alla definizione delle dotazioni di personale e di strumenti operativi, che alla determinazione di penetranti poteri di controllo e di intervento nella delicata fase di costruzione dei fondi. La Commissione dovrebbe connotarsi per struttura dei nuovi poteri, composizione e autonomia – più come un'Autorità indipendente che come una struttura al servizio del Ministero competente.

b) anche in relazione alla modificazione delle condizioni di accesso alla pensione di anzianità, va ulteriormente indagata la possibilità di accompagnare l'ingresso al trattamento pensionistico con la permanenza al lavoro part-time. È comunque necessario che una eventuale norma in questione risulti tale da non costituire oggettiva incentivazione alla pensione d'anzianità, anche da parte di quei lavoratori che abbiano deciso di non farvi ricorso, una volta maturato il relativo diritto.

c) resta il divieto di cumulo tra pensione e lavoro dipendente e si conferma, attenuato, quello relativo al lavoro autonomo. Anche in questo caso, va verificata l'ipotesi di un più netto superamento del divieto di cumulo, anche al fine di far emergere una componente essenziale di economia in nero. Di questo è peraltro necessario tenere conto nel valutare gli effetti finanziari positivi di una eventuale norma, così come è giusto tenere in conto l'effetto di aumento della spesa pensionistica.

Il rischio che norme tendenti ad un totale o parziale superamento del divieto di cumulo costituiscano incentivo ad un più forte ricorso al pensionamento anticipato esiste ed è forte: gli effetti distorsivi della concorrenza e delle regole di un ordinato mercato sono però altrettanto seri e gravi.

d) è molto rilevante e positiva la scelta di introdurre – in via sperimentale – l'istituto del reddito minimo di inserimento. Il confronto in Commissione ha fatto emergere l'opportunità di verificare se i soggetti interessati dal nuovo istituto debbano essere, come appare dal testo, esclusivamente persone con uno o più figli a carico, oppure anche individui privi di reddito. In ogni caso, appare necessario garantire che il nuovo istituto non introduca – nè direttamente, nè indirettamente – incentivi alla fuoriuscita dal mercato del lavoro.

e) il Presidente del Consiglio dei ministri, nel predisporre il decreto previsto dal comma 10, relativo alla definizione delle mansioni equivalenti a quelle degli operai, dovrà da un lato impedire che per questa via vengano travolti gli equilibri di bilancio, dall'altro evitare che la norma venga di fatto vanificata, non includendo tra quelle meritevoli di specifica tutela mansioni che abbiano le caratteristiche del lavoro operaio. Il riferimento all'equilibrio di bilancio sembra comunque dover essere inteso nel senso che la relazione tecnica del Governo abbia già incorporato nella previsione di esclusione dall'accelerazione sia il lavoro operaio, sia quello equivalente.

f) il riordino della partecipazione alla spesa sanitaria, (comma 47) appare ispirato a principi di maggiore equità e tutela della parte più debole degli utenti. In questo quadro, quanto previsto dalla lettera f del comma 47, deve effettivamente realizzare una precisa tutela dei malati cronici, bisognosi di particolari e costose prestazioni.

g) la correzione delle aliquote contributive e di calcolo dei cosiddetti lavoratori atipici è una misura capace di determinare effetti significativi in termini di aumento dei contributi per nuove iscrizioni al relativo fondo. È corretto che la relazione tecnica non quantifichi questi effetti, ma è certo che essi si determineranno.

h) la norma relativa al comma 26 sembra sollecitare una propria armonizzazione con quanto disposto allo stesso proposito dalla legge collegata alla finanziaria n. 662 del 1996, specie sul versante della tutela della parte più debole degli inquilini degli alloggi di proprietà degli enti previdenziali.

i) il misuratore di reddito convenzionale, previsto dal comma 48, dovrà essere definito in modo da rispettare le norme che tutelano la riservatezza e regolano l'accesso e la divulgazione di dati personali, senza che questo assoluto rispetto della riservatezza riduca l'efficacia della norma in questione. Quando un cittadino chiede di aver accesso a particolari provvidenze assistenziali, è giusto che certifichi, sotto la sua personale responsabilità, la sussistenza dei relativi requisiti e autorizzi lo Stato alle necessarie verifiche. Le informazioni raccolte in questa procedura debbono essere utilizzate al solo scopo di regolare l'accesso alle provvidenze dello stato sociale e non a fini fiscali».

Prende la parola quindi il senatore GIARETTA, a giudizio del quale la proposta di integrazione illustrata dal relatore è pienamente condivisibile, anche se permangono ancora alcuni punti da chiarire relativamente ai lavoratori atipici e sulle modalità applicative del cosiddetto «riccometro».

Preannuncia la presentazione di un ordine del giorno in Assemblea finalizzato ad invitare il Governo a prendere una iniziativa che consenta, mantenendo la coerenza complessiva degli interventi proposti, e tenuto conto della specificità dei diversi fondi, di concludere per l'intero comparto del lavoro autonomo e quindi anche per il settore commerciale, un accordo per la revisione della materia previdenziale e assistenziale.

Il relatore MORANDO esprime un orientamento favorevole su tale iniziativa.

Il sottosegretario MACCIOTTA preannuncia la disponibilità del Governo a tener conto della esigenza sottesa alla proposta preannunciata dal senatore Giaretta.

Per dichiarazioni di voto sullo schema di integrazione della relazione illustrato dal relatore Morando, interviene il senatore D'ALÌ, il quale, dopo aver ribadito la posizione contraria dei senatori di Forza Italia sull'emendamento presentato dal Governo, valuta criticamente il documento in votazione. A suo giudizio, infatti, doveva essere messa in risalto la dubbia costituzionalità della delega al Governo per l'introduzione del cosiddetto «riccometro», sottolineando al contempo le perplessità derivanti dall'applicazione di tale strumento per quanto riguarda il diritto alla riservatezza dei dati personali. In merito ai meccanismi di assistenza pubblica ribadisce la preferenza per un meccanismo che, defiscalizzando le spese per l'assistenza di coloro che si rivolgono al settore privato, privilegi la libera scelta di ogni cittadino. Preannuncia quindi il voto contrario della sua parte politica.

Il senatore VIVIANI esprimendo un giudizio complessivamente favorevole sul testo illustrato dal relatore Morando, preannuncia la presentazione di alcuni subemendamenti al testo del Governo relativamente alle modalità attuative del cosiddetto «riccometro».

Dopo la espressione di voto favorevole del senatore RIPAMONTI, interviene il senatore MARINO il quale motiva il voto favorevole della sua parte politica sul documento illustrato dal relatore Morando.

Prende quindi la parola il senatore PEDRIZZI, a giudizio del quale l'influenza crescente del Partito della Rifondazione comunista nelle scelte del Governo emerge con chiarezza anche dalle linee di riforma del sistema previdenziale ed assistenziale come definite nell'emendamento presentato al disegno di legge n. 2793 dal Governo.

Le stime dei risparmi di spesa attesi dalla riforma dei due settori si sono man mano ridotte rispetto alle originarie cifre previste nel Docu-

mento di programmazione economica e finanziaria, mentre risulta in continuo aumento la pressione fiscale, parafiscale e contributiva, sui lavoratori autonomi e sulle piccole e medie imprese. Dopo aver espresso valutazioni critiche anche in riferimento alle deroghe previste al regime delle pensioni di anzianità ed alle modalità applicative dello strumento di indicazione presuntiva di reddito per la fruizione dei servizi sociali, annuncia il voto contrario della sua parte politica sul documento proposto dal relatore Morando.

Le Commissioni riunite danno infine mandato al relatore Morando di integrare la relazione sul disegno di legge n. 2793, autorizzandolo nel contempo a riferire oralmente all'Assemblea.

*La seduta termina alle ore 16,20.*

**AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 6 NOVEMBRE 1997

**189<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*

VILLONE

*Intervengono i sottosegretari di Stato per i beni culturali e ambientali LA VOLPE, per il lavoro e la previdenza sociale MONTECCHI e per gli affari esteri TOIA.*

*La seduta inizia alle ore 15.*

**IN SEDE CONSULTIVA**

**(2865) Conversione in legge del decreto-legge 3 novembre 1997, n. 380, recante proroga di termini relativi alle dichiarazioni da parte di operatori nel settore delle armi chimiche**

(Parere alla 3<sup>a</sup> Commissione, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento: favorevole)

Il presidente VILLONE espone il contenuto del decreto-legge, che fissa nuovi termini per gli adempimenti prescritti dalla normativa vigente in materia, entrata in vigore con atti diversi in esito a procedimenti complessi e protratti nel tempo. Propone al riguardo la formulazione di un parere favorevole.

Senza discussione, la Commissione accoglie la proposta del Presidente.

**(2864) Conversione in legge del decreto legge 3 novembre 1997, n. 375, recante disposizioni urgenti in tema di trattamenti pensionistici anticipati**

(Parere alla 11<sup>a</sup> Commissione, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento: favorevole)

Il presidente VILLONE riferisce alla Commissione sul provvedimento adottato dal Governo allo scopo di non pregiudicare gli effetti attesi dalla riforma del sistema previdenziale che è stata proposta, con ap-

posito emendamento, nell'ambito del disegno di legge collegato alla manovra finanziaria. Nello stesso emendamento i commi 51 e 52 contengono disposizioni conseguenti al decreto-legge in esame. Propone, quindi, di riconoscere la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di cui all'articolo 78, comma 3 del Regolamento.

La proposta del Presidente è accolta senza discussione.

#### **IN SEDE DELIBERANTE**

*(2721) Modifiche alla legge 3 febbraio 1971, n. 147, concernente gli Archivi storici parlamentari, approvato dalla Camera dei deputati*

(Seguito della discussione e approvazione)

Prosegue la discussione del disegno di legge, sospesa nella seduta del 18 settembre.

Il relatore VILLONE ricorda che nella seduta precedente erano state sollevate alcune perplessità riguardo a una ritenuta carenza di predefinitività, nella normativa in esame, di criteri e limiti per l'archiviazione e per l'accesso: egli conferma la sua opinione favorevole all'approvazione definitiva del disegno di legge, dichiarandosi persuaso che a tutti gli organi costituzionali debba essere riservato lo stesso grado di autonomia anche in tema di conservazione degli atti e di regolamentazione per l'accesso. Nondimeno, ritiene di poter desumere dall'andamento della discussione un orientamento unanime rivolto ad auspicare che tutti gli organi costituzionali, nella rispettiva autonomia, adottino criteri e modalità omogenei e conformi alle regole normative e tecniche già consolidate in materia di archivistica, anche nel rispetto di eventuali esigenze di sicurezza.

La Commissione consente.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento in discussione generale, prende la parola in sede di replica il Sottosegretario LA VOLPE. A nome del Governo, egli esprime consenso al disegno di legge in discussione e apprezza l'auspicio formulato in proposito da parte della Commissione.

Si procede quindi alle votazioni.

Approvati con distinte votazioni gli articoli 1 e 2, è approvato il disegno di legge nel suo complesso, nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati.

*SULLO STRALCIO DI ALCUNE DISPOSIZIONI DAL DISEGNO DI LEGGE N. 1388, RELATIVO AGLI ENTI LOCALI*

(A007 000, C01<sup>a</sup>, 0065<sup>o</sup>)

Su richiesta del senatore GUERZONI, il Presidente VILLONE chiarisce alcuni aspetti procedurali relativi alla discussione in Assemblea

del disegno di legge n. 1388, sull'ordinamento degli enti locali: in particolare, precisa che le disposizioni già stralciate da tale disegno di legge, concernenti la disciplina elettorale, potrebbero anche esservi reinserte con apposito emendamento, avendo preso atto che presso la Camera dei deputati non è finora maturata la possibilità di un esito positivo per le corrispondenti iniziative colà intraprese in materia.

*COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE*  
(A008 000, C01<sup>a</sup>, 0002<sup>o</sup>)

Il presidente VILLONE informa la Commissione che il Presidente del Senato gli ha trasmesso il testo della lettera inviata dal Presidente della Repubblica ai Presidenti dei due rami del Parlamento in merito alla vicenda processuale nota come caso Sofri.

Comunica inoltre che il Ministro di Grazia e Giustizia ha comunicato al Presidente delle Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia il proprio orientamento, condiviso dal Ministero dell'interno, in merito all'esame del disegno di legge n. 1334, sulle informazioni e comunicazioni antimafia: in proposito, viene segnalata la necessità di proseguire la trattazione, tenendo conto che una parte dell'articolato è già entrata in vigore per effetto di altro atto normativo.

La Commissione prende atto.

*La seduta termina alle ore 16,40.*

**GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 6 NOVEMBRE 1997

**196<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
ZECCHINO*La seduta inizia alle ore 15,10.**Interviene il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Ayala.**IN SEDE REFERENTE**(2207) Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia**(1927) VEGAS ed altri. - Norme in materia di assistenza di coloro che collaborano con la giustizia**(1976) LISI. - Modifiche alle norme relative ai soggetti che collaborano con la giustizia**(2843) CIRAMI ed altri. - Norme a favore di chi si dissocia dalla mafia*  
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende il seguito dell'esame congiunto, sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Il presidente ZECCHINO ricorda che nella seduta di ieri, in occasione della replica, il relatore aveva ritenuto opportuno che la Commissione stabilisse di procedere ad alcune audizioni. Successivamente, per le vie brevi, il relatore ha proposto di acquisire, sui problemi relativi alla gestione dei collaboratori di giustizia, in particolare il punto di vista del procuratore nazionale antimafia dott. Vigna, del procuratore della Repubblica di Palermo, dott. Caselli, del procuratore della Repubblica di Caltanissetta, dott. Tinebra, del prefetto Cirillo, direttore del servizio centrale di protezione, del Ministro dell'interno nonché del sottosegretario Sinisi, nella sua qualità di presidente della Commissione centrale per l'applicazione delle misure di protezione. Va tenuto presente che per procedere all'audizione del dott. Caselli, del dott. Vigna e del dott. Ti-

nebra, la Commissione dovrebbe disporre un'indagine conoscitiva ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento.

Interviene il senatore SENESE il quale condivide la proposta di procedere ad alcune audizioni, anche se riterrebbe preferibile limitarle unicamente ai tre soggetti istituzionalmente competenti per quanto concerne specificamente le problematiche in esame e cioè, in particolare, il sottosegretario Sinisi, il dott. Vigna e il prefetto Cirillo.

Il senatore BUCCIERO fa presente come fossero emerse perplessità circa l'opportunità di procedere ad audizioni e come, d'altra parte, se esse dovessero venire effettuate, bisognerebbe innanzitutto ascoltare il ministro dell'interno, Napolitano.

Il presidente ZECCHINO assicura che, in tal caso, verrà avanzata al Ministro dell'interno una richiesta in tal senso.

Il senatore CENTARO ritiene essenziale che vengano sentiti due o più procuratori della Repubblica che abbiano una esperienza operativa diretta dei problemi legati all'utilizzazione dei pentiti.

Concorda il senatore CALLEGARO.

Il senatore CALVI ritiene invece preferibile limitarsi ad ascoltare i soggetti a cui ha fatto riferimento il senatore Senese nel suo intervento, oltre naturalmente al ministro Napolitano e ribadisce più in generale la sua perplessità circa il ricorso allo strumento della audizione.

Il senatore BERTONI rileva che, per venire incontro a quanti richiedono di acquisire il parere di alcuni procuratori della Repubblica, si potrebbero ascoltare in sede di indagine conoscitiva oltre al dott. Caselli e al dott. Tinebra, anche il dottor Cordova, procuratore della Repubblica di Napoli.

Il sottosegretario AYALA, a nome del Governo, ritiene che la Commissione dovrebbe limitarsi a sentire il sottosegretario Sinisi, il prefetto Cirillo e il dott. Vigna, mentre non ritiene condivisibile il fatto di ascoltare due o tre procuratori della Repubblica che sarebbero scelti inevitabilmente in maniera arbitraria o magari in funzione della notorietà ad essi attribuita dai mezzi di comunicazione di massa.

Il presidente ZECCHINO sottolinea che si stanno trattando aspetti che concernono esclusivamente l'organizzazione dei lavori della Commissione. Fa presente inoltre che la proposta di acquisire il punto di vista di due o tre procuratori della Repubblica vuole rappresentare anche un punto di mediazione.

La senatrice SALVATO non condivide quest'ultimo rilievo del Presidente.

Il senatore BUCCIERO sottolinea che dagli interventi contrari alla proposta di audire alcuni procuratori della Repubblica non è emersa la motivazione di tale opposizione.

La senatrice SCOPELLITI non riesce a comprendere quali ulteriori elementi utili potrebbero essere acquisiti mediante un'eventuale indagine conoscitiva. In considerazione di ciò, la senatrice riterrebbe preferibile che non si procedesse a nessuna audizione. Qualora una simile decisione venisse adottata richiederebbe che venissero ascoltate anche persone che sono rimaste vittime del sistema di gestione dei pentiti e soggetti come la fondazione per la giustizia «Enzo Tortora».

Il senatore GRECO, riallacciandosi alle perplessità manifestate dal senatore Calvi, ritiene che le audizioni non possono fornire ulteriori elementi utili ai fini dell'esame dei disegni di legge in titolo. Qualora a tali audizioni si dovesse comunque procedere, considererebbe essenziale sentire anche la voce di coloro che dell'uso dei pentiti sono stati vittime.

Il presidente ZECCHINO, in considerazione dell'andamento della discussione, ritiene opportuno invitare il relatore a ritirare la sua originaria proposta. Rileva che la Commissione potrebbe comunque procedere all'acquisizione di elementi informativi dal ministro Napolitano, dal sottosegretario Sinisi e dal prefetto Cirillo. Al riguardo, va tenuto presente che, a tal fine, non sarebbe necessaria l'attivazione della procedura di cui all'articolo 48 del Regolamento, trovando invece applicazione le disposizioni di cui agli articoli 46 e 47 dello stesso.

Dopo un intervento del senatore PREIONI, il relatore FOLLIERI aderisce all'invito del Presidente, condividendone altresì l'indicazione di limitarsi ad acquisire il punto di vista dei rappresentanti del Governo più direttamente interessati alle problematiche in esame e del direttore del Servizio centrale di protezione.

Dopo un intervento della senatrice SCOPELLITI che manifesta il suo dissenso anche rispetto a quest'ultima eventualità, prendono brevemente la parola il senatore PREIONI e il senatore GASPERINI, mentre il senatore RUSSO concorda sul suggerimento da ultimo prospettato dal Presidente e fatto proprio dal relatore.

La Commissione conviene quindi di limitare l'attività di acquisizione di elementi informativi, con le modalità prospettate dal Presidente.

Il senatore CENTARO chiede se sarà possibile presentare dei quesiti scritti al Ministro dell'interno.

Il presidente ZECCHINO fornisce assicurazioni in tal senso. Fa presente che il termine per la presentazione degli emendamenti ai provvedimenti in titolo verrà fissato dopo lo svolgimento delle audizioni decise dalla Commissione.

In riferimento alla decisione assunta ieri di assumere come testo base per il prosieguo dell'esame il disegno di legge n. 2207 di iniziativa governativa, il senatore CIRAMI manifesta il proprio dissenso e riterrebbe senz'altro preferibile che, a base dei propri lavori, la Commissione assumesse un testo unificato in cui confluissero il disegno di legge governativo e il disegno di legge n. 2843 da lui presentato. Tale soluzione non dovrebbe implicare problemi in quanto, a differenza dei disegni di legge nn. 1927 e 1976, il disegno di legge n. 2843 non si sovrappone a quello governativo, incidendo su un ambito materiale connesso, ma distinto.

Il senatore RUSSO non condivide la proposta avanzata dal senatore Cirami, ritenendo invece che il disegno di legge n. 2843 interferisca con alcuni profili oggetto del disegno di legge n. 2207.

Il relatore FOLLIERI fa presente come ci si trovi di fronte a due alternative: o si assume a base dell'esame un testo in cui confluisce anche il disegno di legge n. 2843 oppure, se si assume come testo base il solo disegno di legge governativo, l'unico modo per inserirvi i contenuti del disegno di legge n. 2843 è la presentazione di una apposita proposta emendativa.

Dopo interventi del presidente ZECCHINO, del senatore GRECO e del senatore CENTARO, il senatore CIRAMI evidenzia che il disegno di legge n. 2843 intende disciplinare il fenomeno della dissociazione dalle organizzazioni di stampo mafioso, fenomeno che costituisce un'ipotesi diversa e distinta dalle condotte di collaborazione e dai problemi ad essi relativi che sono oggetto del disegno di legge governativo e degli altri due disegni di legge in esame. Non è quindi possibile configurare un'interferenza e un contrasto fra questi disegni di legge e quello da lui presentato

Il senatore RUSSO osserva come le condotte di collaborazione che sono oggetto delle disposizioni del disegno di legge governativo presuppongano senz'altro la dissociazione dal gruppo criminale di appartenenza, come è confermato dal fatto che rileva negativamente ai fini della loro sussistenza la commissione di delitti indicativi del reinserimento del soggetto nel circuito delinquenziale.

Dopo un intervento del senatore FASSONE, il relatore FOLLIERI fa presente che, a suo avviso, sarebbe preferibile che le proposte normative contenute nel disegno di legge n. 2843 fossero esaminate autonomamente.

Il presidente ZECCHINO, preso atto degli orientamenti emersi nel corso del dibattito, invita il senatore Cirami a valutare la possibilità che il testo base rimanga il disegno di legge governativo e che i contenuti del disegno di legge di cui egli è primo firmatario vengano in esso introdotti mediante la presentazione di un apposito emendamento.

Il senatore CIRAMI manifesta i propri timori circa la possibilità che, una volta assunto come testo base il disegno di legge governativo, la presentazione di un emendamento di questo genere andrebbe incontro ad una dichiarazione di inammissibilità.

La senatrice SCOPELLITI rileva che il disegno di legge n. 2843, pur non incidendo sulle problematiche specifiche sottese al disegno di legge n. 2207, potrebbe però costituire un completamento importante delle previsioni contenute nel testo governativo.

Diversamente, il sottosegretario AYALA sottolinea soprattutto la diversità di oggetto dei due disegni di legge in questione e ne ritiene inopportuno l'esame congiunto.

Il presidente ZECCHINO propone, in conclusione, di confermare la scelta del disegno di legge n. 2207 come testo base al quale riferire gli emendamenti, assicurando peraltro il senatore Cirami che la Presidenza considererà senz'altro ammissibili gli emendamenti volti a introdurre nel disegno di legge governativo i contenuti del disegno di legge n. 2843.

Conviene la Commissione.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

**(2846) Conversione in legge del decreto-legge 27 ottobre 1997, n. 363, recante proroga del termine per la dismissione delle strutture penitenziarie di Pianosa e dell'Asinara**

(Esame e rinvio)

Riferisce favorevolmente sul provvedimento in titolo il relatore designato, PETTINATO chiarendo che il disegno di legge intende prorogare solo per due mesi, fino al 31 dicembre 1997, la data limite del 31 ottobre 1997 stabilita – da ultimo – dal decreto legge 23 ottobre 1996, n. 533 convertito dalla legge 23 dicembre 1996, n. 652 per la cessazione della utilizzazione a fini detentivi degli istituti di Pianosa e dell'Asinara in relazione alla realizzazione e alla valorizzazione del Parco nazionale dell'Asinara e dell'Arcipelago toscano. Chiarisce che inizialmente si era ipotizzato di mantenere alcune delle strutture carcerarie esistenti nelle more dell'effettivo decollo del parco nazionale dell'Asinara. Ciò avrebbe permesso di sperimentare forme attenuate di detenzione per soggetti di scarsa pericolosità sociale, con l'impiego dei medesimi in attività lavorative connesse alla gestione delle aree protette. In una prospettiva di ulteriore salvaguardia del parco si sarebbe potuta altresì utilizzare l'attività di vigilanza espletata dalla Polizia penitenziaria e dalle altre Forze di polizia. Peraltro, la complessità degli interessi da salvaguardare, non sempre convergenti, ha reso problematico il conseguimento di un accordo fra l'amministrazione penitenziaria e le altre amministrazioni interessate, anche locali, si è determinato un allungamento dei tempi, tanto che

il provvedimento di proroga si è reso necessario, per consentire all'amministrazione penitenziaria il completamento delle complesse operazioni di totale dismissione degli istituti penitenziari.

Si apre il dibattito.

Il senatore PREIONI ricorda che una prima scadenza relativa alla utilizzazione degli istituti di Pianosa e dell'Asinara era stata definita con legge n. 422 del 30 ottobre 1992 e, in occasione della discussione del disegno di legge relativo, da parte sua era stato presentato un emendamento che si proponeva di istituire un meccanismo per definire il termine della dismissione con un meccanismo di tipo amministrativo ed escludere pertanto la necessità di ricorrere ogni volta ad un atto di normazione primaria per spostare il termine in questione. L'esigenza di razionalizzazione cui l'emendamento intendeva far fronte è rimasta identica e si ripropone in occasione dell'esame del disegno di legge in titolo che obbedisce ad una logica che l'oratore considera del tutto irrazionale. Aggiunge inoltre che l'edilizia penitenziaria risulta ampiamente finanziata da ultimo, per 57 miliardi nel 1997, dal disegno di legge n. 2702 che è stato appena varato dal Senato.

Il senatore Preioni chiede che sia fissato un termine per la presentazione degli emendamenti.

Ad una richiesta della senatrice SCOPELLITI – che vorrebbe sapere se i detenuti ristretti nell'ambito dell'applicazione delle misure di massima sicurezza di cui all'articolo 41-*bis* della legge n. 354 del 1975 abbiano già lasciato l'isola – risponde affermativamente il sottosegretario AYALA il quale precisa che tali detenuti sono stati trasferiti dal 31 luglio scorso.

Il senatore MELONI è favorevole al provvedimento poichè esso si propone di dare un termine – oggettivamente breve – all'amministrazione penitenziaria per portare a termine le operazioni di trasferimento dei detenuti e del personale che si trovano, in particolare, sull'isola di Pianosa. Osserva che la realizzazione del Parco Nazionale dell'Asinara è stata inoltre ulteriormente facilitata dalla decisione di disgiungere tale parco dal Parco del Gennargentu, mentre la apposita Conferenza di servizi è tornata a riunirsi. Altro elemento a favore di una rapida soluzione del problema è da considerare il prossimo completamento del carcere di Alghero, che è quasi completamente ristrutturato e che è finalizzato all'esigenza di corrispondere alle mutate esigenze dell'Amministrazione penitenziaria dovute alla dismissione dell'Asinara.

Il senatore GRECO preannuncia il proprio voto favorevole sul provvedimento e il proprio intendimento a non presentare emendamenti, in considerazione della brevità del termine di proroga richiesto dal Governo e della connotazione di oggettiva necessità di provvedere alle operazioni di trasferimento, purtroppo non completate entro il 31 ottobre. Conclude auspicando che il Governo abbia, con questo provvedi-

mento, portato a conclusione la vicenda della destinazione di Pianosa e dell'Asinara.

Il senatore BUCCIERO sollecita il rappresentante del Governo ad un chiarimento in ordine alla relazione semestrale sull'edilizia penitenziaria che il Governo era tenuto a presentare al Parlamento a partire dal 1 gennaio 1997. Si augura altresì che la proroga richiesta con il disegno di legge in esame sia congrua rispetto alle reali esigenze dell'Amministrazione penitenziaria.

Intervenendo sull'ordine dei lavori, il senatore PREIONI rileva che la natura del tutto marginale del provvedimento in discussione, è occasione per una riflessione sui criteri con cui viene stabilita l'assegnazione dei provvedimenti. Rileva infatti che sono stati assegnati alla Commissione in sede deliberante provvedimenti che per la loro significativa importanza avrebbero dovuto essere trattati dall'Assemblea laddove il disegno di legge in titolo - essendo così previsto dal Regolamento - non può che essere esaminato in sede referente.

Il senatore CIRAMI si dichiara a favore del provvedimento e auspica che la proroga richiesta sia anche l'ultima.

Replica il sottosegretario AYALA, il quale sottolinea che la richiesta di proroga è stata causata dal ritardo dovuto alla complessità delle trattative sulle operazioni di dismissione le quali - tra l'altro - riguardano strutture e ampie aziende agricole gestite esclusivamente dai detenuti con annessi allevamenti che ospitano varie centinaia di capi di bestiame. Assicura che la proroga al 31 dicembre 1997 è volta all'unico fine di consentire all'amministrazione della giustizia di portare a compimento tali complesse operazioni.

Su proposta del presidente ZECCHINO la Commissione conviene, quindi, di fissare a domani 7 novembre, alle ore 12, il termine per la presentazione degli emendamenti.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

**(2570) Deputati BONITO ed altri. - Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori**, approvato dalla Camera dei deputati

**(206) SALVATO. - Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori**

(Rinvio del seguito dell'esame congiunto)

Il senatore RUSSO prospetta a titolo personale alla Commissione la possibilità di riaprire il termine per gli emendamenti, già scaduto il 4 novembre alle ore 12.

Dopo interventi della senatrice SCOPELLITI e dei senatori BUCCIERO e GRECO, il presidente ZECCHINO propone di accogliere la

richiesta del senatore Russo considerando che, pur essendo il termine per la presentazione degli emendamenti già scaduto il 4 novembre alle ore 12, si potrebbe ipotizzare un nuovo termine la cui scadenza coincida con la riapertura dei lavori del Senato, prevista per lunedì 17 novembre prossimo, e che pertanto non produca moratorie rispetto ai lavori ordinari della Commissione. Propone pertanto di stabilire la data di venerdì 14 novembre alle ore 12.

Conviene la Commissione.

*La seduta termina alle ore 16,45.*

**DIFESA (4ª)**

GIOVEDÌ 6 NOVEMBRE 1997

**87ª Seduta***Presidenza del Presidente*

GUALTIERI

*Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Brutti.**La seduta inizia alle ore 15,30.**IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO***Schema di decreto legislativo recante: «Riorganizzazione dell'area tecnico-industriale del Ministero della difesa», a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera c) della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (n. 134)**

(Parere al Ministro della difesa, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), della legge 28 dicembre 1995, n. 549, e della legge 18 febbraio 1997, n. 25. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)  
(R139 b00, C04ª, 0022º)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Il relatore FORCIERI riassume i termini del dibattito sinora svoltosi, respingendo però i sospetti di indeterminatezza all'interno della legge-delega. Ricorda, poi, che lo schema di decreto in titolo non è stato emanato per affrontare il problema degli esuberi – come invece ha fatto il decreto n. 256 di quest'anno –, bensì per riorganizzare gli stabilimenti militari e gli arsenali.

Ribadisce le linee portanti dello schema di parere da lui illustrato nella seduta di ieri, ma si dichiara al contempo disponibile a qualche ritocco. Dichiara di comprendere l'opzione di fondo manifestata dal governo, giacchè il settore in questione necessita di interventi coraggiosi e talora anche dolorosi, da condividere però se finalizzati a risanare la patologia oggi esistente in questo settore.

Insiste in particolare sulla veste formale da dare alle critiche parlamentari verso il testo governativo, ossia qualificandole come «osservazioni» e non – come auspica invece il senatore Russo Spena – come «condizioni». Tuttavia, reputa di poter accogliere l'auspicio di informare

il Parlamento prima dell'emanazione dei diversi decreti ministeriali, avviando al contempo il reimpiego del personale che risulterà in esubero in relazione all'avvio del processo di ristrutturazione.

Il sottosegretario BRUTTI fa presente che il governo è pensoso del destino degli stabilimenti militari, nati in contesti storico-economici del tutto superati; pertanto non si può non intervenire sul quadro ordinamentale razionalizzando i compiti tecnici e ottimizzando i procedimenti produttivi, anche attraverso accorpamenti.

Ribadisce che un punto essenziale del decreto risiede nella concertazione con le organizzazioni sindacali in ordine alla mobilità del personale. Condivide l'opinione del relatore di dare al parere la veste di «osservazione» e non di «condizione». S'impegna a garantire, in sede attuativa, il pieno rispetto della concertazione con le organizzazioni sindacali.

Il relatore FORCIERI dichiara di accogliere altresì un'ulteriore osservazione del senatore Russo Spena, per cui con provvedimento del governo, da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, si definiscono i regolamenti attuativi.

Il senatore LORETO sottolinea i miglioramenti che sono stati raggiunti, rispetto all'originario schema di decreto, attraverso l'ampio dibattito: sono state poste le basi per interventi compensativi nelle aree di crisi e per trovare soluzioni agli eventuali esuberi di personale che dovessero concretarsi. Ciò premesso, preannuncia il voto favorevole del Gruppo della Sinistra Democratica-l'Ulivo.

Il senatore MANCA rileva con soddisfazione l'avvenuto recepimento da parte del governo delle principali osservazioni critiche formulate dalla sua parte politica. Dichiaratosi quindi soddisfatto, preannuncia il voto favorevole a condizione però che sia previsto che i reparti tecnici aeronautici possano emettere atti amministrativi di spesa uguali a quelli degli arsenali degli stabilimenti militari.

La senatrice FUMAGALLI CARULLI, espresso apprezzamento per gli sforzi del relatore, dichiara il voto favorevole di Rinnovo Italiano, che auspica l'emissione di un voto unanime della Commissione.

Il senatore RUSSO SPENA ritiene che, in base al dibattito, si è potuto costruire un livello più elevato di accettabilità dello schema di decreto in esame; tuttavia, reputa doveroso manifestare qualche perplessità di non poco momento, come ad esempio il ricorso alla tralasciata dizione, fortemente in crisi, di «organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative». Preannuncia che non parteciperà alle operazioni di voto, anche se avrebbe preferito qualificare le critiche al decreto come «condizioni» e che venisse indicato l'obbligo entro il limite di 90 giorni di qualificare gli enti che saranno ricompresi nelle categorie di cui all'articolo 1, previa organizzazione di una conferenza di produzione nazionale

e conferenze di produzione per gli stabilimenti interessati alla ristrutturazione. Conclude facendo infine presente che avrebbe ritenuto opportuno altresì specificare che con uno o più decreti del ministro, d'intesa con le organizzazioni sindacali di livello nazionale, territoriale ed aziendale, si sarebbe provveduto alla riorganizzazione connessa all'espletamento delle attività di competenza di ciascun ente di cui all'articolo 2 nonché alla definizione di specifici settori d'intervento degli enti di cui all'articolo 4 dipendenti dal Segretario Generale.

Il senatore AGOSTINI ribadisce l'apprezzamento per la proposta di parere ipotizzato dal relatore.

Il senatore MANFREDI, in dissenso dal Gruppo, preannuncia la sua astensione in ragione della indeterminatezza eccessiva dell'emanando decreto delegato.

Il senatore RONCONI, espresso apprezzamento per lo sforzo del relatore, lamenta però l'estrema indeterminatezza del documento in titolo; pertanto, preannuncia voto contrario alla proposta di parere, stante l'assenza di informazioni su quali saranno gli enti qualificati come funzionali.

Posta quindi ai voti, è approvata a maggioranza la seguente proposta di parere, presentata dal relatore:

«La 4<sup>a</sup> Commissione permanente (Difesa) del Senato,

esaminato in sede consultiva su atti del Governo nelle sedute del 29 ottobre, del 5 e del 6 novembre lo schema di decreto legislativo recante "Riorganizzazione dell'area tecnico-industriale del Ministero della difesa",

esprime a maggioranza parere favorevole formulando le seguenti osservazioni:

posto che il decreto prevede all'articolo 1 una non convincente distinzione all'interno degli enti dell'area tecnico-industriale della Difesa fra enti preposti alla manutenzione e sperimentazione dei beni funzionali all'impiego dello strumento militare ed enti non aventi tale requisito, potrebbe sorgere il sospetto di una non giustificabile graduatoria di merito tra gli enti in ragione della loro attività. Si propone quindi che l'articolo 1 sia formulato nel seguente modo:

“Art. 1.

*(Classificazione degli Enti)*

Gli enti dell'area tecnico-industriale del Ministero della Difesa si distinguono in enti preposti alla manutenzione, al collaudo e alla sperimentazione dei beni funzionali all'impiego dello strumento militare ed enti il cui settore d'intervento è definito ai sensi del successivo articolo 5»;

posto che all'articolo 4, comma 2 si prevede che l'attività degli enti ivi prevista può essere esercitata per la fornitura di beni e servi-

zi a committenti privati, si avverte la necessità di specificare che questa attività potrà essere esercitata, nel rispetto delle vigenti leggi, anche a favore di pubbliche amministrazioni; si auspica altresì l'effettuazione di ricerche di mercato e di studi per la riconversione;

posto che all'articolo 5 il termine dei novanta giorni entro cui devono essere adottati i decreti del Ministero della Difesa deve intendersi solo per la lettera A, ne discende la necessità di modificare in tal senso il testo dell'articolo;

posto che all'articolo 5 si rileva la non previsione di un pieno coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nel processo di riorganizzazione, si propone di sostituire la formulazione "sentite le organizzazioni sindacali" con l'altra "d'intesa con le organizzazioni sindacali".

Rilevati inoltre gli evidenti riflessi che i processi di riorganizzazione e riaccorpamento degli stabilimenti e arsenali militari avranno sui territori interessati, all'articolo 5 deve essere ulteriormente precisato e rafforzato l'impegno del governo ad attuare gli interventi per agevolare lo sviluppo industriale e l'occupazione in tali aree, individuate sentite le regioni e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, anche attraverso la previsione di una apposita contrattazione decentrata e l'attivazione di un tavolo di confronto e concertazione con le istituzioni le parti sociali locali, per individuare, anche ai sensi della lettera d) dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, attività integrative ed alternative, pure diverse da quella militare, attraverso l'utilizzo di risorse nazionali e comunitarie.

Inoltre, sia in considerazione che lo schema di decreto rinvia ad ulteriori decreti ministeriali scelte rilevanti della ristrutturazione, sia per i ricordati riflessi territoriali di natura economica e sociale della ristrutturazione stessa, si impegna il governo ad attivare un costante e puntuale processo di informazione delle Commissioni parlamentari di Senato e Camera, da avviare prima della emanazione dei diversi decreti ministeriali ed a programmare il reimpiego del personale che risulterà in esubero in relazione all'avvio del processo di ristrutturazione.

In conclusione si auspica che all'articolo 5 sia aggiunto un comma volto a prevedere che il Ministro della Difesa, di concerto con i ministri per la funzione pubblica e del tesoro e del bilancio, emani un decreto entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo con il quale si provveda a definire regolamenti e le procedure sostitutive dei decreti del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1481, e 5 giugno 1976, n. 1077.

Da ultimo si auspica che i reparti tecnici aeronautici possano emettere atti amministrativi di spesa uguali a quelli degli arsenali della Marina e dell'Esercito».

Il presidente GUALTIERI rende noto che il senatore DOLAZZA formula osservazioni dissenzienti rispetto a tale parere.

*La seduta termina alle ore 16,40.*

**AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9ª)**

GIOVEDÌ 6 NOVEMBRE 1997

**125ª seduta***Presidenza del Presidente*  
SCIVOLETTO

*Intervengono il Ministro per le politiche agricole, Pinto e il Sottosegretario allo stesso Dicastero, Borroni.*

*La seduta inizia alle ore 15,25.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(278) CUSIMANO ed altri.** – *Modifiche all'ordinamento dei consorzi agrari*

**(1633) FUSILLO e BEDIN.** – *Nuovo ordinamento dei consorzi agrari e servizi di sviluppo in agricoltura*

**(2274) Nuovo ordinamento dei Consorzi agrari**

**(2630) LA LOGGIA ed altri.** – *Riforma dell'ordinamento dei Consorzi agrari*  
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Si riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta del 23 settembre scorso.

Il presidente SCIVOLETTO avverte preliminarmente che sono stati presentati numerosi emendamenti riferiti all'A.S. 2274, precedentemente assunto quale testo base (pubblicati in allegato al resoconto della seduta odierna).

Ricorda altresì che nella seduta di ieri il senatore Cusimano aveva chiesto un chiarimento pregiudiziale anche rispetto alla illustrazione degli emendamenti sulle risorse finanziarie preordinate nella Tabella A della legge finanziaria (pari a 2.100 miliardi nel triennio) di ammontare notevolmente superiore alle somme accantonate per la medesima finalità nella vigente legge finanziaria. Ringrazia quindi il ministro Pinto per aver aderito con tanta sollecitudine all'invito a partecipare ai lavori della seduta odierna.

Il ministro PINTO, facendo riferimento al testo dell'A.S. 2274, di iniziativa governativa, assunto quale testo base dalla Commissione, ricorda preliminarmente che la stessa relazione tecnica allegata (relativa ai profili finanziari del citato provvedimento) espressamente prevede che, in relazione all'articolo 7, l'entità dei debiti accumulati dallo Stato verso i consorzi agrari per le gestioni di ammasso dei prodotti agricoli, accertato alla data del 31 gennaio 1982, ammonta alla somma di lire 171,781 miliardi, quali previsti negli 89 decreti ministeriali di approvazione dei rendiconti dei consorzi regolarmente vistati dalla Corte dei conti (somma della quale 96,218 miliardi è tuttora in carico ai vari consorzi). Precisa altresì che la stessa relazione tecnica indica varie ipotesi di calcolo degli interessi, in relazione alle diverse modalità di calcolo che possono essere utilizzate, ricordando altresì che una circolare del Ministero dell'agricoltura aveva fatto riferimento all'applicazione di una maggiorazione del 4,40 per cento. Nel richiamarsi ai principi rigorosi di trasparenza e di contenimento della spesa pubblica (pur nella considerazione dei diritti acquisiti dai consorzi) cui fa riferimento la medesima relazione tecnica relativamente al citato articolo 7, precisa ulteriormente che la stessa formulazione proposta dal Governo al comma 1 dell'articolo 7 fa esclusivo riferimento ai crediti (relativi alle gestioni di ammasso) di cui gli stessi consorzi agrari sono attualmente titolari, quali risultanti dai rendiconti approvati con decreti definitivi ed esecutivi (dianzi citati), registrati dalla Corte dei conti, incluse le spese e gli interessi maturati a decorrere dalla data di chiusura delle relative contabilità, indicata nei decreti medesimi, fino alla data del 31 dicembre 1997. Fa altresì rilevare che le somme quantificate nel comma 2 del medesimo articolo (470 miliardi per il 1998 e 440 miliardi per il 1999), in quanto si aggiungono alla ulteriore spesa (valutata rispettivamente in 30 e 60 miliardi) corrispondono all'ammontare delle risorse che erano state accantonate nella vigente legge finanziaria.

In relazione alla esplicita richiesta di chiarimento avanzata dal senatore Cusimano, il ministro Pinto precisa ulteriormente che la stessa relazione tecnica più volte citata preliminarmente esclude dalla estinzione dei debiti in discussione quelli ceduti verso la Federconsorzi, questione alla quale comunque non è mai stato fatto alcun riferimento da parte del livello politico del Dicastero. Ricorda altresì che, nella sua replica relativa all'esame parlamentare, da parte della Commissione agricoltura, dei profili di competenza dei documenti di bilancio, ebbe altresì modo di chiarire che le somme accantonate, quali regolazioni debitorie, nella medesima Tabella A del nuovo disegno di legge finanziaria (al netto delle somme dovute per la regolazione delle multe sulle quote latte) erano pari a 700 miliardi per ciascuno degli anni del nuovo triennio: al riguardo ipotizza che o sussistono altre posizioni debitorie (di cui peraltro non ha conoscenza) oppure si può avanzare l'ipotesi che l'incremento dell'accantonamento rispetto alla precedente quantificazione possa ricollegarsi a un eventuale incremento dell'esborso a seguito di riconoscimenti in sede giudiziaria (in relazione alle varie cause in corso) di un eventuale, maggior onere per interessi. Precisa infine che, data la natura di regolazioni

debitorie, le somme così accantonate non sono utilizzabili per il finanziamento di iniziative ordinarie.

Il presidente SCIVOLETTO ringrazia il ministro Pinto dei chiarimenti forniti.

Il senatore CUSIMANO, nell'associarsi al presidente Scivoletto, osserva che si possono considerare così chiarite le finalità del Governo in relazione alla questione da lui sollevata, pur osservando che le somme incluse nella Tabella A, che costituiscono un accantonamento finanziario di carattere programmatico, sono frutto di una quantificazione effettuata, presumibilmente, dal Tesoro, al quale quindi andrebbero richieste ulteriori conferme e chiarimenti in merito. Ribadisce infine la contrarietà a consentire, a qualsiasi titolo, l'erogazione di somme a favore della SGR, cui non possono certo essere consentite ulteriori speculazioni.

Il presidente SCIVOLETTO, nel ricordare che il Senato ha già approvato, in seconda lettura, il disegno di legge sulla istituzione di una Commissione di inchiesta parlamentare sulla Federconsorzi e sulle vicende connesse, esprime l'auspicio di una tempestiva conclusione di tale *iter* da parte dell'altro ramo del Parlamento.

Il senatore PREDA, nell'associarsi alle considerazioni molto puntuali del senatore Cusimano e, ringraziato il ministro Pinto, ritiene si ponga comunque un problema politico, del quale si erano fatte carico alcune proposte emendative presentate (in sede di Tabella A della legge finanziaria *in itinere*, volte a ridurre conseguentemente l'accantonamento citato), poi giudicate inammissibili dalla Commissione bilancio. Ribadisce a suo avviso la convinzione che comunque occorrerebbe ridimensionare l'accantonamento per tenere conto anche dei chiarimenti avuti.

Il senatore CUSIMANO, prendendo ancora la parola per un ulteriore chiarimento, dichiara di ritenere opportuna un'iniziativa da parte dello stesso ministro Pinto nei confronti del Ministro del tesoro circa le effettive ragioni della quantificazione inserita in Tabella A relativamente alla gestione per gli ammassi, preliminarmente all'esame, da parte del *plenum* del Senato, della stessa Tabella A della legge finanziaria.

Il relatore FUSILLO ritiene pienamente soddisfacenti i chiarimenti forniti dal ministro Pinto e, nell'associarsi alle considerazioni dei senatori Cusimano e Preda, esprime grande stupore per la evidente «disponibilità» che, presumibilmente, il Tesoro avrebbe manifestato nei confronti della estinzione di tali crediti. Pertanto sarebbe a suo avviso opportuna un'audizione (in forme da stabilire) dei responsabili (al Ministero del tesoro o alla Ragioneria generale dello Stato) in relazione alla questione sollevata.

Il ministro PINTO assicura disponibilità ad effettuare gli ulteriori accertamenti richiesti.

Il presidente SCIVOLETTO, con particolare riferimento all'ipotesi prospettata dal relatore Fusillo, fa rilevare che tale questione potrà essere eventualmente esaminata in sede di Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi.

Avverte altresì che, tenuto conto dell'andamento dei lavori e del prossimo inizio della seduta dell'Assemblea, si potrà procedere alla illustrazione degli emendamenti presentati nella prossima seduta utile.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

*SULLA PROSSIMA SCADENZA DEI CONTRATTI AGRARI E SU ALCUNE INIZIATIVE IN SEDE COMUNITARIA*

(A007 000, C09ª, 0055ª)

Il senatore PIATTI richiama l'attenzione del ministro Pinto e di tutta la Commissione sulla prossima scadenza dei termini per la restituzione dei terreni in relazione alla scadenza dei contratti agrari; al riguardo, nel ricordare le soluzioni innovative e di carattere propositivo accolte nel testo in corso di elaborazione presso la Commissione agricoltura dell'altro ramo del Parlamento, avanza l'ipotesi di prevedere – presumibilmente anche col ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza – più che una mera proroga, una sospensione tecnica dell'efficacia degli sfratti, al fine di consentire il rinnovo contrattuale all'interno del nuovo quadro legislativo in corso di elaborazione.

Il senatore MINARDO dichiara di condividere preliminarmente la preoccupazione espressa dal senatore Piatti anche in ordine all'esigenza di una tempestiva risposta da parte dell'Esecutivo. Facendo quindi riferimento ad una recente misura, adottata in sede comunitaria, relativa al riconoscimento fra le razze bovine in via di estinzione anche della razza bovina Modicana, nel complimentarsi per l'azione svolta anche dal ministro Pinto, sollecita l'adozione di tutte le ulteriori iniziative, da assumere in sede europea, per dare un sollievo al settore. Auspica altresì che lo stesso procedimento possa essere avviato anche per la salvaguardia del carrubo, minacciato di estinzione.

Il senatore FUSILLO, intervenendo sulla questione degli sfratti per i contratti agrari sollevata dal senatore Piatti, ritiene indispensabile l'adozione di una iniziativa immediata e tempestiva per evitare la fine dell'attività produttiva e la disoccupazione per migliaia di famiglie coltivatrici, tenuto conto che la conclusione dell'*iter* avviato dall'altro ramo del Parlamento per la riforma della materia difficilmente potrà intervenire prima della citata scadenza. Sottolinea al riguardo che, sul ricorso alla decretazione d'urgenza, sussiste omogeneità di vedute da parte delle varie componenti della maggioranza, incluso il Gruppo dei Verdi.

Il ministro PINTO, nel ringraziare il senatore Minardo per i riferimenti fatti, si riserva di assumere iniziative in relazione al problema del carrubo (già segnalatogli dallo stesso senatore Minardo).

In relazione più specificatamente alla questione della prossima e ultima scadenza dei contratti agrari, sollevata dai senatori Piatti e Fusillo, ricorda che, in occasione della precedente scadenza di un'altra *tranche* di contratti, in seguito ad un sereno dibattito svoltosi presso la Commissione agricoltura dell'altro ramo del Parlamento, non furono disposte proroghe in quanto la maggioranza della Commissione si dimostrò contraria a tale ipotesi. Ritiene peraltro difficilmente percorribile la strada indicata del ricorso alla decretazione d'urgenza salvo che non vi sia un concorde e unitario indirizzo parlamentare in tal senso da parte di tutti e due i rami del Parlamento, precisando altresì, sul piano tecnico, che l'esecutività degli sfratti dipende dal giudice competente; osserva infine che forse sarebbe più concretamente percorribile la richiesta di una sede legislativa per i disegni di legge sui contratti agrari in discussione presso l'altro ramo del Parlamento.

Il presidente SCIVOLETTO, in relazione alla discussione testè svoltasi e alle varie ipotesi prospettate dal ministro Pinto, chiarisce i vari percorsi procedurali che potrebbero essere assunti dai vari Gruppi parlamentari, ove convengano su una delle ipotesi prospettate.

Il senatore CUSIMANO dichiara di non ritenere che sussistano le condizioni per raggiungere una posizione unanime sulla questione degli sfratti.

Il senatore FUSILLO osserva che ogni Gruppo parlamentare si assume le sue responsabilità, ribadendo che esiste comunque un orientamento unanime da parte dei Gruppi di maggioranza sulla questione della decretazione d'urgenza.

Il senatore CUSIMANO chiarisce ulteriormente che la posizione del suo Gruppo si identifica con quella assunta dal Gruppo di Alleanza Nazionale, in seno alla Commissione agricoltura dell'altro ramo del Parlamento, in relazione ai disegni di legge sui contratti agrari, posizione sulla quale invita gli altri Gruppi parlamentari a confrontarsi.

Il presidente SCIVOLETTO ringrazia quindi il ministro Pinto per tutti i chiarimenti che ha fornito alla Commissione.

*La seduta termina alle ore 16,35.*

**EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2274****Art. 1.**

*Sostituire l'articolo 1 con il seguente:*

**«Art. 1.**

1. I consorzi agrari sono società cooperative a responsabilità limitata e sono regolati dagli articoli 2514 e seguenti del codice civile.

2. La Federconsorzi è sciolta ai sensi dell'articolo 2544 del codice civile.

3. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'autorità amministrativa che vigila sulla liquidazione revoca l'autorizzazione all'esercizio provvisorio dell'impresa dei consorzi agrari in liquidazione coatta amministrativa, salvo che, nel frattempo, sia stata autorizzata domanda di concordato ai sensi dell'articolo 214 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, o sia stata autorizzata la cessione di azienda o di ramo di azienda.

4. I crediti derivanti dalle gestioni di ammasso obbligatorio e di commercializzazione dei prodotti agricoli nazionali, svolte dai consorzi agrari per conto e nell'interesse dello Stato e di cui gli stessi consorzi agrari risultano titolari, ai sensi degli specifici decreti emanati dal Ministro dell'agricoltura e delle foreste e registrati dalla Corte dei Conti, sono estinti. La definitiva determinazione dell'ammontare degli importi da liquidare, comprensivi di eventuali interessi e spese, nonché l'individuazione di eventuali vincoli all'utilizzo di detto importo da parte dei consorzi titolari del credito, in funzione della loro situazione amministrativa, patrimoniale ed economica è affidata ad una apposita Commissione, i cui membri, scelti tra esperti di materie giuridiche, contabili ed amministrative, anche non appartenenti alla pubblica amministrazione e, comunque, estranei, sia ai consorzi agrari, sia alle amministrazioni su essi vigilanti, sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

5. All'onere derivante dall'attuazione del comma 4, fino a concorrenza dell'importo massimo di lire 1.000 miliardi si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-99, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del Tesoro, parzialmente utilizzando, per un importo non superiore a lire 500 miliardi, per ciascuno degli anni 1998 e 1999, l'accantonamento relativo al Ministero per le politiche agricole. Il Ministro del tesoro è

autorizzato ad apportare, con propri decreti, le necessarie variazioni di bilancio».

*Consequentemente, sopprimere gli articoli da 2 a 9.*

**1.1**

ANTOLINI, BIANCO

*Sostituire l'articolo con il seguente:*

**«Art. 1.**

*(Natura giuridica ed abrogazione di norme)*

1. I consorzi agrari, disciplinati dal decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1235, ratificato dalla legge 17 aprile 1956, n. 561, conservano, senza soluzione di continuità, la natura giuridica di società cooperative a responsabilità limitata e sono regolati dalla presente legge e, per quanto non è ivi disposto, dalle disposizioni del libro quinto, titolo sesto, capo primo, del Codice civile, nonché dalle leggi speciali in materia di società cooperative.

2. Sono abrogati il decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1235, ratificato dalla legge 17 aprile 1965, n. 561, nonché l'articolo 2, lettera *b*), del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 789, ratificato dalla legge 28 dicembre 1952, n. 4437, e successive modificazioni, nella parte in cui affida la vigilanza sui consorzi agrari alla Regione siciliana».

**1.3**

IL RELATORE

*Sostituire il comma 1 con il seguente:*

«1. I consorzi agrari sono società di capitali da costituirsi nella forma di cui al libro quinto, titolo quinto, capo quinto del codice civile e sono regolati dalle disposizioni della presente legge.».

**1.4**

BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ, D'ALÌ

*Al comma 1, prima riga, sostituire la parola: «sono» con le altre: «mantengono senza soluzione di continuità la figura giuridica di...».*

**1.2**

CUSIMANO, MAGNALBÒ, RECCIA

*Al comma 1, sostituire le parole da: «società cooperative a responsabilità limitata» fino alla fine del comma con le altre: «società a responsabilità limitata e sono regolati dagli articoli del codice civile e dalle disposizioni della presente legge, nonché, in caso di cooperative, dalle leggi speciali in materia di società cooperative».*

**1.5**

CUSIMANO, BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ, D'ALÌ

*Al comma 1, dopo le parole: «degli articoli 2514 e seguenti del codice civile» inserire le seguenti: «ovvero sono società di capitali da costituirsi nella forma di cui al libro quinto, titolo quinto, capo quinto del codice civile e sono regolate dalle disposizioni della presente legge.».*

**1.6** BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ, D'ALÌ

## **Art. 2.**

*Sopprimere l'articolo.*

**2.1** ANTOLINI, BIANCO

*Sopprimere il comma 2.*

**2.2** ANTOLINI, BIANCO

*Sopprimere il comma 2.*

**2.4** PREDÀ, PIATTI, SARACCO, SCIVOLETTO, BARRILE, CONTE,  
MURINEDDU

*Al comma 2 aggiungere, alla fine, il seguente periodo: «Possono altresì svolgere funzioni di assuntoria per conto dell'organismo nazionale, incaricato degli interventi di mercato in base ai regolamenti comunitari in materia».*

**2.3** CUSIMANO, MAGNALBÒ, RECCIA

## **Art. 3.**

*Sostituire l'articolo 3 con il seguente:*

**«Art. 3.**

*(Denominazione)*

1. L'uso della denominazione di consorzio agrario, seguita dalla specificazione territoriale, che può essere provinciale o interprovinciale,

è riservato esclusivamente alle società cooperative disciplinate dalla presente legge.

2. In caso di pluralità di domande di iscrizione aventi la stessa specificazione territoriale, prevale quella relativa alla società cooperativa che, oltre ad essere in regola con le vigenti norme sulla cooperazione, presenti, a motivato giudizio della regione o della provincia autonoma interessata, lo stato patrimoniale e la situazione economica migliori.

3. Il registro prefettizio di cui all'articolo 13 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni è soppresso».

**3.3**

ANTOLINI, BIANCO

*Al comma 1, sostituire le parole: «che può essere provinciale o interprovinciale» con le seguenti: «che deve essere almeno provinciale».*

**3.10**

IL RELATORE

*Al comma 1, sostituire le parole: «che può essere provinciale o interprovinciale» con le seguenti: «che può essere provinciale, interprovinciale, regionale o interregionale».*

**3.7**

CUSIMANO, MAGNALBÒ, RECCIA

*Al comma 1, dopo le parole: «che può essere» inserire le seguenti: «regionale o interregionale.».*

**3.1**

COSTA

*Al comma 1, dopo le parole: «provinciale o interprovinciale» inserire le seguenti: «regionale o interregionale.».*

**3.12**

BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ, D'ALÌ

*Al comma 1, dopo le parole: «provinciale o interprovinciale» inserire le seguenti: «regionale o interregionale.».*

**3.16**

MAGNALBÒ

*Al comma 1, sostituire le parole da: «società cooperative.....» sino alla fine del comma, con le seguenti: «società di cui al comma 1 dell'articolo 1, salvo quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 5.».*

**3.14**

BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ, D'ALÌ

*Al comma 1, sostituire le parole da: «società cooperative» sino alla fine del comma, con le seguenti: «società di cui al comma 1 dell'articolo 1, salvo quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 5».*

**3.17**

MAGNALBÒ

*Al comma 1, dopo la parola: «società» sopprimere la parola: «cooperative» e sopprimere altresì le seguenti parole: «iscritte nel registro prefettizio di cui all'articolo 13 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577 e successive modificazioni».*

**3.13**

CUSIMANO, BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ, D'ALÌ

*Al comma 1, sopprimere le parole da: «iscritte nel registro prefettizio», fino alla fine del comma.*

**3.4**

ANTOLINI, BIANCO

*Al comma 1, sopprimere le parole: «salvo quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 5».*

**3.8**PREDÀ, PIATTI, SARACCO, SCIVOLETTO, BARRILE, CONTE,  
MURINEDDU

*Sopprimere il comma 2.*

**3.9**PREDÀ, PIATTI, SARACCO, SCIVOLETTO, BARRILE, CONTE,  
MURINEDDU

*Sopprimere il comma 2.*

**3.11**

IL RELATORE

*Sopprimere il comma 2.*

**3.13-bis**

CUSIMANO, BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ, D'ALÌ

*Al comma 2, premettere alle parole: «In caso di pluralità» le seguenti: «Fatto salvo quanto previsto all'articolo 6».*

**3.2**

COSTA

*Al comma 2, sostituire le parole: «prevale quella presentata per prima» sino alla fine del comma, con le seguenti: «il Ministro per le politiche agricole, acquisito il parere della regione o delle regioni interessate, attribuisce, in relazione agli scopi di cui all'articolo 2, comma 1, l'uso esclusivo della denominazione di consorzio agrario.».*

**3.15**

BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ, D'ALÌ

*Al comma 2, sostituire le parole da: «presentata per prima» fino alla fine del periodo, con le seguenti: «quella relativa alla società cooperativa che, oltre ad essere in regola con le vigenti disposizioni sulla cooperazione, presenti, a motivato giudizio della regione o della provincia autonoma interessata, lo stato patrimoniale e la situazione economica migliori.».*

**3.6**

ANTOLINI, BIANCO

*Al comma 2, sostituire le parole da: «che sia in regola» fino alla fine del comma, con le seguenti: «purchè in regola rispetto alle vigenti disposizioni in materia di cooperazione.».*

**3.5**

ANTOLINI, BIANCO

*Al comma 2, sopprimere l'ultimo periodo.*

**3.4-bis**

ANTOLINI, BIANCO

*Dopo l'articolo 3, inserire il seguente:*

**«Art. ...**

*(Soci)*

1. Possono essere soci dei consorzi agrari le persone fisiche, le società di qualsiasi tipo, le associazioni che esercitano o svolgono un'attività agricola ai sensi dell'articolo 2135 del Codice civile a qualsiasi titolo, ovvero un'attività connessa a quelle agricole, prevalentemente nel territorio provinciale o interprovinciale di riferimento operativo del singolo consorzio.

2. Fermo restando, per quanto riguarda i consorzi a base cooperativa quanto disposto in tema di diritto di voto dalle leggi in materia, nessun socio può possedere azioni o quote in misura eccedente l'1 per cento del capitale sociale. In caso di superamento di questa

soglia, non si può procedere alla iscrizione a libro soci per le azioni o quote eccedenti.

3. Sono nulle le clausole statuarie di gradimento ovvero comunque limitative della circolazione delle azioni o delle quote».

**3.0.1** CUSIMANO, BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ, D'ALÌ

**Art. 4.**

*Sostituire l'articolo con il seguente:*

**«Art. 4.**

*(Vigilanza)*

1. I consorzi agrari sono sottoposti alla vigilanza di cui all'articolo 1 e seguenti del Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577 e successive modificazioni ed integrazioni nonché alla certificazione di bilancio qualora ricorrano le condizioni di cui all'articolo 15 della legge 31 gennaio 1992, n. 59.»

**4.4** PREDÀ, PIATTI, SARACCO, SCIVOLETTO, BARRILE, CONTE,  
MURINEDDU

*Sostituire l'articolo con il seguente:*

**«Art. 4.**

*(Vigilanza)*

1. La vigilanza sui consorzi agrari viene esercitata dalle regioni; per i consorzi che svolgono attività in più regioni essa è affidata alla regione nella quale ha sede legale il consorzio agrario.

2. Le modalità e i criteri operativi relativi all'esercizio della vigilanza sono definiti con decreto del Ministro per le politiche agricole secondo gli indirizzi della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano».

**4.5** CUSIMANO, BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ, D'ALÌ

*Sostituire l'articolo con il seguente:*

**«Art. 4.**

*(Vigilanza)*

1. La vigilanza sui consorzi agrari viene esercitata dalle regioni; per i consorzi che svolgono attività in più regioni essa è affidata alla regione nella quale ha sede legale il consorzio agrario.

2. I criteri generali cui debbono adeguarsi gli statuti dei consorzi, le modalità del loro riconoscimento da parte delle regioni, nonché le modalità sono definiti con decreto del Ministro per le politiche agricole secondo gli indirizzi della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano».

**4.3**

CUSIMANO, MAGNALBÒ, RECCIA

*Al comma 1, sostituire le parole da: «delle risorse agricole, alimentari e forestali» fino alla fine del comma con le seguenti: «del lavoro e della previdenza sociale e dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano di cui alla legge 23 agosto 1988, n. 400».*

*Conseguentemente, al comma 2, sostituire le parole da: «il Comitato permanente...», fino alla fine del comma, con le seguenti: «la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano di cui alla legge 23 agosto 1988, n. 400».*

**4.2**

ANTOLINI, BIANCO

*Al comma 1, sostituire le parole: «delle risorse agricole, alimentari e forestali» con le seguenti: «del lavoro e della previdenza sociale».*

*Conseguentemente, al comma 2, sopprimere le parole da: «d'intesa con...», fino alla fine del comma.*

**4.1**

ANTOLINI, BIANCO

## **Art. 5.**

*Sostituire il comma 1 con i seguenti:*

«1. Le disposizioni di cui alla presente legge devono essere recepite negli statuti dei consorzi agrari, con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni delle assemblee ordinarie, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Tutti gli atti, adottati entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, che importino trasferimento di diritti o di obbligazioni tra i consorzi agrari, in conseguenza delle disposizioni ivi contenute, sono esenti da tasse ed imposte e gli onorari dei notai per gli atti suindicati sono ridotti alla metà».

**5.19**

IL RELATORE

*Sopprimere il comma 2.*

**5.24**

BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ, D'ALÌ

*Sopprimere il comma 2.*

**5.27**

MAGNALBÒ

*Sostituire il comma 2 con il seguente:*

«2. La Federconsorzi, a conclusione delle operazioni di concordato preventivo, viene sciolta e posta in liquidazione ai sensi dell'articolo 2544 del Codice civile».

**5.3**

COSTA

*Dopo il comma 2, inserire i seguenti:*

«... I consorzi agrari possono riunirsi, a livello nazionale, nella Società dei consorzi agrari italiani, di seguito denominata «Società», costituita in cooperativa a responsabilità limitata, per il coordinamento e per la cura dei loro interessi di carattere generale.

... La Società è promossa a cura del consorzio o dei consorzi agrari interessati entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge; in mancanza la Società è promossa dal Ministro per le politiche agricole.

... L'assemblea dei soci adotta lo statuto della Società che è trasmesso, per l'approvazione, al Ministro per le politiche agricole.

... Le funzioni già riconosciute dall'ordinamento alla Federazione italiana dei consorzi agrari sono attribuite alla Società di cui al comma 1».

**5.11**

CUSIMANO, MAGNALBÒ, RECCIA

*Sopprimere il comma 3.*

**5.12**

PREDA, PIATTI, SARACCO, SCIVOLETTO, BARRILE, CONTE,  
MURINEDDU

*Al comma 4, sostituire il primo periodo con il seguente:*

«4. L'autorità amministrativa che vigila sulla liquidazione revoca l'autorizzazione all'esercizio provvisorio dell'impresa entro quindici giorni dalla pronuncia della sentenza di omologazione del concordato preventivo ai sensi dell'articolo 130 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, salvo che nel frattempo sia stata presentata ed autorizzata domanda di concordato ai sensi dell'articolo 214 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, o sia stata autorizzata cessione di azienda o di ramo d'azienda in favore di un altro consorzio agrario operante nella stessa regione o in regione confinante».

**5.2**

COSTA

*Al comma 4, primo periodo, sostituire le parole da: «Entro diciotto mesi» fino alle parole: «regio decreto 16 marzo 1942, n. 267,» con le seguenti: «L'autorità amministrativa che vigila sulle liquidazioni revoca l'autorizzazione all'esercizio provvisorio dell'impresa dei consorzi agrari in liquidazione coatta amministrativa, entro trenta giorni dall'accertamento della insussistenza di dolo nella sentenza di omologazione del concordato preventivo della Federconsorzi, salvo che nel frattempo sia stata presentata al Ministero domanda per l'autorizzazione ad inoltrare istanza al Tribunale per concordato preventivo, ai sensi dell'articolo 214 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267».*

**5.9**

CUSIMANO, MAGNALBÒ, RECCIA

*Al comma 4, primo periodo, sostituire le parole: «Entro diciotto mesi» con le seguenti: «Entro trentasei mesi.».*

**5.25**

BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ, D'ALÌ

*Al comma 4, primo periodo, sostituire le parole: «Entro diciotto mesi» con le seguenti: «Entro dodici mesi.».*

**5.28**

MAGNALBÒ

*Al comma 4, sostituire la parola: «diciotto», con la seguente: «sei».*

**5.4**

ANTOLINI, BIANCO

*Al comma 4, primo periodo, sostituire le parole da: «l'autorità amministrativa», fino alle parole: «regio decreto 16 marzo 1942, n. 267», con le seguenti: «l'autorità amministrativa che vigila sulle liquidazioni revoca l'autorizzazione all'esercizio provvisorio dell'impresa dei consorzi agrari in liquidazione coatta amministrativa solo dopo che sia stato autorizzato un concordato ai sensi dell'articolo 214 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 e sia stata data ad esso regolare attuazione.».*

**5.16**

MINARDO

*Al comma 4, primo periodo, sostituire le parole: «revoca l'autorizzazione all'esercizio provvisorio», con le seguenti: «può revocare l'autorizzazione all'esercizio provvisorio».*

**5.26**

BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ, D'ALÌ

*Al comma 4, primo periodo, sopprimere le parole: «presentata ed».*

**5.5**

ANTOLINI, BIANCO

*Al comma 4, primo periodo, sostituire le parole da: «o sia stata autorizzata», sino alla fine del periodo con le seguenti: «o sia stata autorizzata, a qualunque titolo, cessione di azienda o di ramo d'azienda in favore di un altro consorzio agrario o di società cooperativa agricola operanti nella stessa regione che risultino in bonis da almeno due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge».*

**5.20**

IL RELATORE

*Sopprimere il comma 5.*

**5.6**

ANTOLINI, BIANCO

*Al comma 5, sopprimere le seguenti parole: «o alle cessioni di cui al comma 4».*

**5.21**

IL RELATORE

*Al comma 5, sostituire le parole: «o alle cessioni di cui al comma 4», con le parole: «o nel caso di ristrutturazioni aziendali e delle cessioni di cui all'articolo 6».*

**5.13**PREDÀ, PIATTI, SARACCO, SCIVOLETTO, BARRILE, CONTE,  
MURINEDDU

*Al comma 5, sostituire le parole: «ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 luglio 1991, n. 223», con le seguenti: «ai sensi degli articoli 1 e 3 della legge 23 luglio 1991, n. 223, in deroga ai ricorsi alla integrazione straordinaria già usufruiti».*

**5.17**

MINARDO

*Al comma 5, sostituire le parole: «ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 luglio 1991, n. 223», con le altre: «ai sensi degli articoli 1 e 3 della legge 23 luglio 1991, n. 223».*

**5.10**

CUSIMANO, MAGNALBÒ, RECCIA

*Al comma 5, sostituire le parole: «dall'articolo 1», con le seguenti: «degli articoli 1 e 3».*

**5.22**

IL RELATORE

*Al comma 5, sostituire le parole da: «indipendentemente dai periodi...» fino alla fine del comma con le seguenti: «purchè non abbia già usufruito di periodi di cassa integrazione guadagni straordinaria».*

**5.8**

ANTOLINI, BIANCO

*Al comma 5, sostituire le parole: «indipendentemente dai» con le seguenti: «in misura inversamente proporzionale ai».*

**5.7**

ANTOLINI, BIANCO

*Aggiungere, in fine, il seguente comma:*

«... In caso di cessioni di cui al comma 4 si applicano le disposizioni dell'articolo 2112 del Codice civile e il consorzio che ha acquisito l'azienda o il ramo d'azienda può richiedere l'intervento della cassa integrazione guadagni straordinaria con i criteri di cui al comma 5».

**5.23**

IL RELATORE

*Aggiungere, in fine, il seguente comma:*

«... In caso di cessioni di cui al comma 4 si applicano le disposizioni dell'articolo 2112 del codice civile e il consorzio che ha acquisito l'azienda o il ramo d'azienda può richiedere l'intervento della cassa integrazione guadagni straordinaria con i criteri di cui al comma 5».

**5.14**

PREDÀ, PIATTI, SARACCO, SCIVOLETTO

*Aggiungere, in fine, il seguente comma:*

«... L'intervento della cassa integrazione guadagni è altresì previsto anche per il personale dei consorzi in liquidazione coatta amministrativa in deroga ai periodi già usufruiti e per un periodo non inferiore a 2 anni».

**5.1**

COSTA

*Aggiungere, in fine, il seguente comma:*

«... Gli atti comportanti trapasso di diritti e di obbligazioni tra consorzi agrari, in attuazione delle disposizioni della presente legge, sono esenti da tasse e da imposte».

**5.18**

MINARDO

*Aggiungere, in fine, il seguente comma:*

«... Per i lavoratori dipendenti in servizio alla data del 1° gennaio 1997 e successivamente collocati in mobilità e per i lavoratori che, in base ai piani di riorganizzazione aziendale, non rientrano nell'organico aziendale il Comitato per l'occupazione di concerto con i Ministeri competenti, sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sentite le parti sociali, individua le modalità di ricollocazione di tale personale presso enti pubblici e privati operanti nel settore agricolo e dei servizi all'agricoltura, anche previa riqualificazione professionale dei lavoratori interessati.».

**5.15**

PREDA, PIATTI, SARACCO, SCIVOLETTO

*Dopo l'articolo 5, inserire il seguente:*

**«Art. ...**

1. Per i lavoratori dipendenti in servizio alla data del 1° gennaio 1997 e successivamente collocati in mobilità e per i lavoratori che, in base ai piani di riorganizzazione aziendale, non rientrano nell'organico aziendale il comitato per l'occupazione, di concerto con i Ministri del Lavoro e per le Politiche agricole, su parere delle parti sociali, individua modalità di ricollocazione di tale personale presso enti pubblici e privati operanti nel settore agricolo e dei servizi all'agricoltura, anche previa riqualificazione professionale dei lavoratori interessati.».

**5.0.1**

IL RELATORE

**Art. 6.**

*Sopprimere l'articolo.*

**6.3**

CUSIMANO, MAGNALBÒ, RECCIA

*Sopprimere l'articolo.*

**6.13**

CUSIMANO, BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ, D'ALÌ

*Al comma 1, primo periodo, sostituire le parole: «di beni immobili e di vendita», con le seguenti: «di beni immobili o di vendita.».*

**6.14**

MAGNALBÒ

*Al comma 1, primo periodo, dopo le parole: «beni mobili», inserire le altre: «, di cessione di azienda o di ramo di azienda».*

**6.8**PREDÀ, PIATTI, SARACCO, SCIVOLETTO, BARRILE, CONTE,  
MURINEDDU

*Al comma 1, primo periodo, dopo le parole: «costituiti nella regione», inserire le altre: «o in regione confinante».*

**6.5**

CUSIMANO, MAGNALBÒ, RECCIA

*Al comma 1, primo periodo, dopo le parole: «della presente legge», inserire le seguenti: «che risultino in bonis da almeno due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge».*

**6.10**

IL RELATORE

*Al comma 1, sopprimere il secondo periodo.*

**6.4**

CUSIMANO, MAGNALBÒ, RECCIA

*Al comma 1, sopprimere il secondo periodo.*

**6.15**

MAGNALBÒ

*Al comma 1, secondo periodo, dopo le parole: «cooperative agricole», inserire le seguenti: «che trasformano o commercializzano prevalentemente il prodotto conferito dai soci imprenditori agricoli».*

**6.16**

MAGNALBÒ

*Al comma 1, secondo periodo, dopo la parola: «operanti», inserire le seguenti: «nella provincia e successivamente»; aggiungere, in fine, le seguenti parole: «semprechè che risultino in bonis da almeno due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge».*

**6.11**

IL RELATORE

*Al comma 1, secondo periodo, sostituire le parole: «nella regione», con le seguenti: «nella provincia».*

**6.17**

MAGNALBÒ

*Sopprimere il comma 2.*

**6.2**

ANTOLINI, BIANCO

*Al comma 3, sopprimere le parole: «in liquidazione coatta amministrativa».*

**6.1**

COSTA

*Al comma 3, sopprimere le parole: «in liquidazione coatta amministrativa».*

**6.6**

CUSIMANO, MAGNALBÒ, RECCIA

*Al comma 3, sostituire la parola: «in», con le seguenti: «soggetto a».*

**6.12**

IL RELATORE

*Al comma 3, dopo le parole: «il complesso dei beni», inserire le altre: «o la cessione di azienda».*

**6.9**PREDA, PIATTI, SARACCO, SCIVOLETTO, BARRILE, CONTE,  
MURINEDDU

*Aggiungere, in fine, il seguente comma:*

«... Tutti gli atti che comportino trapasso di diritti e di obbligazioni tra consorzi agrari, in conseguenza delle disposizioni della presente legge, sono esenti da tasse e da imposte e gli oneri dei notai per gli atti suindicati sono ridotti alla metà».

**6.7**

CUSIMANO, MAGNALBÒ, RECCIA

## **Art. 7.**

*Sostituire i commi 1 e 2 con il seguente:*

«1. I crediti derivanti dalle gestioni di ammasso obbligatorio e di commercializzazione dei prodotti agricoli nazionali, svolte dai consorzi agrari per conto e nell'interesse dello Stato e di cui gli stessi consorzi sono titolari, quali risultanti dai rendiconti approvati con decreti del Ministro dell'agricoltura e delle foreste e registrati dalla Corte dei conti, sono estinti. La definitiva determinazione dell'ammontare degli importi da liquidare, comprensivi di eventuali interessi e spese, nonché l'individuazione di eventuali vincoli all'utilizzo di detto importo da parte dei consorzi titolari del credito, in funzione della loro situazione amministrativa, patrimoniale ed economica è affidata ad una apposita Commissione, i cui membri, scelti tra esperti di materie giuridiche, contabili ed amministrative, anche non appartenenti alla pubblica amministrazione e, comunque, estranei, sia ai consorzi agrari, sia alle amministrazioni su essi vigilanti, sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri».

**7.7**

ANTOLINI, BIANCO

*Al comma 1, dopo le parole: «nell'interesse dello Stato» inserire le seguenti: «non compresi fra quelli regolati ai sensi del comma 4 del presente articolo».*

**7.20**

CUSIMANO, BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ, D'ALÌ

*Al comma 1, sostituire le parole: «attualmente» con le seguenti: «alla data di entrata in vigore della presente legge».*

**7.14**

IL RELATORE

*Al comma 1, primo periodo, sostituire le parole: «fino alla data del 31 dicembre 1997» con le seguenti: «fino al saldo».*

**7.22**

BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ, D'ALÌ

*Al comma 1, primo periodo, sostituire le parole: «fino alla data del 31 dicembre 1997» con le seguenti: «fino al saldo».*

**7.26**

MAGNALBÒ

*Al comma 1, primo periodo, sostituire le parole: «fino alla data del 31 dicembre 1997» con le seguenti: «fino alla data del 31 dicembre 1998».*

**7.23**

BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ D'ALÌ

*Al comma 1, sostituire le parole da: «mediante assegnazione ai consorzi» fino alla fine del comma con le seguenti: «mediante assegnazione ai consorzi di titoli di Stato, di durata non superiore ai dieci anni, da parte del Ministero del tesoro per l'ammontare determinato, seguendo i medesimi criteri a suo tempo stabiliti dal Ministero dell'agricoltura e convalidati dalla Corte dei conti in sede di approvazione dei rendiconti relativi al periodo anteriore al 31 gennaio 1982».*

**7.10**

CUSIMANO, MAGNALBÒ, RECCIA

*Al comma 1, sostituire dalle parole: «mediante assegnazione» alle parole: «ammontare determinato.» con le altre: «mediante assegnazione ai consorzi di titoli di Stato di durata non superiore ai sette anni da parte del Ministro del tesoro per l'ammontare determinato, in conformità ai criteri stabiliti dal Ministero dell'agricoltura e convalidati dalla Corte dei conti in sede di approvazione dei rendiconti.».*

**7.12**

MINARDO

*Al comma 1, primo periodo, sopprimere le parole: «mediante assegnazione ai consorzi di titoli di Stato da parte del Ministro del tesoro».*

**7.4**

ANTOLINI, BIANCO

*Al comma 1, sopprimere le parole da: «per l'ammontare determinato» sino alla fine del comma.*

**7.15**

IL RELATORE

*Al comma 1, dopo il primo periodo, inserire il seguente: «Le medesime disposizioni si applicano ai crediti derivanti dalla gestione dell'ammasso risone da parte dell'Ente nazionale risi per le campagne 1948-49, 1954-55 e 1961-62».*

7.24

BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ D'ALÌ

*Al comma 1, dopo il primo periodo, inserire il seguente: «Le medesime disposizioni si applicano ai crediti derivanti dalla gestione dell'ammasso risone da parte dell'Ente nazionale risi per le campagne 1948-49, 1954-55 e 1961-62».*

7.27

MAGNALBÒ

*Al comma 1, sopprimere il secondo periodo.*

7.1

COSTA

*Al comma 1, sopprimere il secondo periodo.*

7.13

MINARDO

*Al comma 1, sopprimere il secondo periodo.*

7.21

CUSIMANO, BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ D'ALÌ

*Al comma 1, secondo periodo, sostituire le parole: «nominata con decreto degli stessi Ministri» con le seguenti: «i cui membri, scelti tra esperti di materie giuridiche, contabili ed amministrative, anche non appartenenti alla pubblica amministrazione e, comunque, estranei, sia ai consorzi agrari, sia alle amministrazioni su essi vigilanti, sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.».*

7.6

ANTOLINI, BIANCO

*Al comma 1, secondo periodo, sostituire le parole: «degli stessi Ministri» con le seguenti: «del Presidente del Consiglio dei Ministri.».*

7.5

ANTOLINI, BIANCO

*Sostituire il comma 2 con il seguente:*

«2. Per l'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1, il Ministro del tesoro è autorizzato ad emettere, fino ad estinzione integrale del debito contratto e degli interessi maturati e regolarmente contabilizzati in bilancio dai consorzi agrari, titoli di stato negoziabili con rendimento corrente di durata non superiore a 7-10 anni.».

**7.3**

COSTA

*Al comma 2, sostituire le parole: «fino a concorrenza dell'importo massimo determinato ai sensi del medesimo comma 1 e comunque in misura non superiore a lire 470 miliardi per il 1998 ed a lire 440 miliardi per il 1999» con le seguenti: «fino all'importo massimo di lire 1.000 miliardi».*

**7.16**

IL RELATORE

*Al comma 2, sopprimere le parole da: «titoli di Stato le cui caratteristiche» fino alla fine del comma.*

**7.18**

ANTOLINI, BIANCO

*Sopprimere il comma 3.*

**7.2**

COSTA

*Sopprimere il comma 3.*

**7.8**

CUSIMANO, MAGNALBÒ, RECCIA

*Sopprimere il comma 3.*

**7.25**

CUSIMANO, BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ, D'ALÌ

*Sostituire il comma 3 con il seguente:*

«3. Ai fini fiscali le eventuali sopravvenienze attive che deriveranno ai consorzi agrari dall'applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo, saranno determinate al momento della scadenza dei titoli di Stato consegnati ai consorzi agrari ovvero della loro cessione a terzi».

**7.11**

CUSIMANO, MAGNALBÒ, RECCIA

*Al comma 3, sostituire le parole: «a seguito dell'assegnazione dei titoli di Stato di cui al comma 1» con le seguenti: «a seguito della liquidazione degli importi di cui al comma 2».*

**7.19**

ANTOLINI, BIANCO

*Sopprimere il comma 4.*

**7.9**

CUSIMANO, MAGNALBÒ, RECCIA

*Aggiungere, in fine, il seguente comma:*

«... Ai fini fiscali le eventuali sopravvenienze attive, che derivino ai consorzi agrari dall'applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo, sono determinate al momento della scadenza dei titoli di Stato consegnati ai consorzi e contabilizzate secondo le disposizioni di cui all'articolo 55, comma 3, lettera *b*), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni».

**7.17**

IL RELATORE

*Dopo l'articolo 7, inserire il seguente:*

**«Art. ...**

1. Ai fini fiscali le eventuali sopravvenienze attive, che derivassero ai consorzi agrari dall'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 6, saranno determinate in base alla scadenza dei titoli di Stato consegnati ai consorzi e contabilizzati secondo le disposizioni di cui all'articolo 55, comma 3, lettera *b*), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni.».

**7.0.1**

CUSIMANO, BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ, D'ALÌ

**Art. 8.**

*Sopprimere l'articolo.*

**8.3**

CUSIMANO, MAGNALBÒ, RECCIA

*Sopprimere l'articolo.*

**8.4** CUSIMANO, BUCCI, BETTAMIO, GERMANÀ, D'ALÌ

*Al comma 1, primo periodo, sostituire le parole: «sei mesi», con le seguenti: «sessanta giorni».*

**8.1** ANTOLINI, BIANCO

*Al comma 1, secondo periodo, sostituire le parole: «Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali con la collaborazione del» con l'altra: «il».*

**8.2** ANTOLINI, BIANCO

## **Art. 9.**

*Al comma 1, sostituire le parole: «L'importo di 6 miliardi di lire», con le altre: «l'importo di 35 miliardi di lire», e sopprimere le parole: «nell'importo massimo di lire 500 miliardi per ciascuno degli anni 1998 e 1999».*

**9.1** CUSIMANO, MAGNALBÒ, RECCIA

*Al comma 1, sostituire le parole: «6 miliardi», con le seguenti: «35 miliardi»; sopprimere, altresì, la parola: «massimo».*

**9.3** IL RELATORE

*Al comma 1, sostituire le parole: «l'importo di 6 miliardi di lire» con le altre: «l'importo di 35 miliardi di lire» e sostituire le parole: «nell'importo massimo di lire 500 miliardi per ciascuno degli anni 1998 e 1999», con le seguenti: «nell'importo massimo di lire 580 miliardi per ciascuno degli anni 1998 e 1999».*

**9.2** MINARDO

Dopo l'**articolo 9**, inserire il seguente:

«**Art. ...**

*(Istituzione dell'Osservatorio Nazionale  
dell'economia agroalimentare)*

1. È istituito un Osservatorio Nazionale dell'economia agroalimentare presso il Ministero per le politiche agricole con il compito di raccogliere ed elaborare dati statistici ed economici relativi alle imprese agroalimentari singole ed associate, ivi comprese le strutture di servizi all'agricoltura tra cui i consorzi agrari, al fine di assumere le necessarie conoscenze per attuare un più idoneo coordinamento per le politiche agricole ed agroalimentari.

2. L'Osservatorio è realizzato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

3. Con successivo decreto del Ministro per le politiche agricole sono stabilite le modalità per l'istituzione e il funzionamento dell'Osservatorio.».

**9.0.1**

PREDA, PIATTI, SARACCO, SCIVOLETTO, BARRILE, CONTE,  
MURINEDDU

**LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 6 NOVEMBRE 1997

**165<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
SMURAGLIA

*Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale PIZZINATO.*

*La seduta inizia alle ore 15,20.*

**IN SEDE REFERENTE**

**(2864) Conversione in legge del decreto-legge 3 novembre 1997, n. 375, recante disposizioni urgenti in tema di trattamenti pensionistici anticipati**  
(Esame e rinvio)

Introduce l'esame il relatore MONTAGNINO, il quale rileva che con il decreto legge in titolo il Governo ha adottato una misura di blocco dei pensionamenti anticipati, certamente penalizzante per molti lavoratori, ma indubbiamente necessaria perchè un massiccio ricorso al collocamento a riposo anticipato in conseguenza dell'accordo intervenuto nei giorni scorsi tra il Governo e le parti sociali – i cui contenuti sono trasfusi nell'emendamento al disegno di legge collegato al disegno di legge finanziaria per il 1998 presentato ieri – avrebbe in larga misura vanificato gli effetti di razionalizzazione e contenimento della spesa previdenziale che costituiscono parte integrante della manovra di finanza pubblica attualmente all'esame del Senato.

Recenti esperienze dimostrano infatti, che soprattutto nell'ambito del pubblico impiego e in particolare tra gli insegnanti, è presente una forte propensione a ricorrere massicciamente al collocamento a riposo anticipato per sottrarsi alla conseguenze di misure di riordino del sistema previdenziale riguardanti i requisiti di accesso e la misura dei trattamenti, con oneri particolarmente gravosi per i conti pubblici: pertanto, l'adozione di un provvedimento urgente si giustifica con la necessità di evitare un esodo di dimensioni prevedibilmente non trascurabili fino all'entrata in vigore del provvedimento collegato e

delle disposizioni in esso contenute relativamente ai nuovi requisiti anagrafici e contributivi per il conseguimento del diritto alla pensione.

Va peraltro rilevato che nel citato emendamento presentato ieri dal Governo sono riprodotte, al comma 51, le disposizioni recate dal provvedimento all'esame, anche per quel che concerne la non applicazione del blocco ai lavoratori per i quali, alla data del 3 novembre, sia intervenuta l'estinzione del rapporto di lavoro nonchè la facoltà, attribuita ai pubblici dipendenti destinatari del provvedimento di blocco, di revocare le domande di dimissioni accettate dalle amministrazioni di appartenenza precedentemente alla suddetta data e di presentare domanda di riammissione in servizio, ove sia già intervenuto il collocamento a riposo.

Pertanto, qualora il disegno di legge collegato venisse approvato prima della conclusione dell'*iter* parlamentare di conversione del decreto legge n. 375, quest'ultima potrebbe risultare anche inessenziale, poichè le disposizioni contenute nel decreto medesimo potrebbero alla fine risultare incorporate nel provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1998.

Con questa osservazione, il relatore si esprime in senso favorevole alla conversione in legge del provvedimento in titolo, osservando che però dal blocco avrebbero dovuto restare esclusi i lavoratori invalidi per causa di servizio o per altre cause, per evidenti ragioni di equità.

Il senatore MANZI osserva che anche in passato l'annuncio di misure di riordino del sistema previdenziale ha avuto l'effetto di creare uno stato d'animo di preoccupazione e insicurezza nel mondo del lavoro, soprattutto nel pubblico impiego, e di incoraggiare la tendenza a ricorrere al pensionamento anticipato per evitare possibili penalizzazioni per quel che riguarda le modalità di accesso e la misura dei trattamenti. Chiede pertanto al Sottosegretario di chiarire, se possibile, le intenzioni del Governo per l'immediato futuro, considerato che il Ministro del lavoro, subito dopo la conclusione della trattativa con le parti sociali, ha lasciato intendere in alcune dichiarazioni di non escludere la possibilità che tra pochi mesi si debba nuovamente riaprire il confronto sul riordino della previdenza.

Il senatore TAPPARO, riferendosi all'emendamento presentato ieri dal Governo al disegno di legge collegato, chiede al Sottosegretario se non ritenga necessario superare una logica in gran parte emergenziale – evidenziata anche dal fatto che la discussione su una materia importante come quella previdenziale viene coartata nei limiti temporali assai contenuti dell'esame della manovra di finanza pubblica per il prossimo triennio – e affrontare il problema delle pensioni in una prospettiva riformatrice di più ampio respiro. Sembra infatti che le attuali proposte del Governo siano volte, nella sostanza, a dare attuazione ad alcune parti della legge n. 335 del 1995, specialmente per quanto attiene all'armonizzazione dei trattamenti e alla disciplina per i lavori usuranti, e a realizzare una accelerazione dell'andata a regime della riforma previdenziale varata nella scorsa legislatura. Sarebbe inoltre utile conoscere le opinioni del rappresentante del Governo sulle procedure di concertazione,

viste soprattutto in rapporto all'autonomia del Parlamento, dato che proprio oggi un dirigente sindacale ha invitato il Governo a porre la questione di fiducia sull'emendamento al disegno di legge collegato. Si tratta senza dubbio di una richiesta impropria, sia per la provenienza che nel merito, poichè mira, in modo del tutto ingiustificato, a inibire il dispiegarsi del confronto in Parlamento sui contenuti di misure di interesse generale.

Il senatore BONATESTA ritiene che il rappresentante del Governo dovrebbe chiarire se sono previsti, nell'arco temporale coperto dall'attuale legislatura, altri provvedimenti urgenti in tema di pensionamenti anticipati.

Il sottosegretario PIZZINATO rileva preliminarmente come lo scopo del provvedimento sia quello di evitare che, nelle more dell'entrata in vigore del nuovo regime pensionistico introdotto dal provvedimento collegato alla legge finanziaria, si determini un drastico aumento del flusso delle domande di pensione d'anzianità.

Il blocco temporaneo dei pensionamenti è già del resto stato introdotto negli anni recenti in quattro diverse occasioni, allorchè si trattò di prevenire un ricorso massiccio al collocamento anticipato in quiescenza in concomitanza con l'introduzione dei successivi interventi di revisione degli esistenti regimi pensionistici; in particolare, va ricordato che il blocco a suo tempo disposto dal governo Berlusconi fu oggetto di una pronuncia della Corte costituzionale, che concluse nel senso dell'insussistenza di profili di illegittimità.

Nella presente occasione, si è avuta cura di escludere dall'applicazione del blocco quei lavoratori che già abbiano cessato l'attività lavorativa, ovvero che vengano a perdere la copertura di ammortizzatori sociali, e ciò al fine di evitare di lasciarli privi delle fonti di sostentamento.

In merito ai quesiti emersi dalla discussione circa la durata del nuovo regime pensionistico, fa presente che il Presidente del Consiglio ed il Ministro del tesoro hanno chiaramente affermato che l'intesa raggiunta non ha carattere temporaneo. Quanto al contenuto della normativa, viene perseguito l'obiettivo dell'uniformazione progressiva al regime previsto dal fondo lavoratori dipendenti, sia per quanto riguarda i requisiti per l'accesso alla pensione, che in merito ai criteri di calcolo dell'ammontare spettante.

Come ha già avuto modo più volte di dichiarare in Parlamento, gli indirizzi seguiti in passato non sono stati ispirati, al riguardo, al necessario rigore. Si tratta quindi di promuovere un'evoluzione del sistema previdenziale rispondente al criterio dell'uniformazione del trattamento previsto nei settori pubblico e privato e, per altro verso, conforme all'indirizzo dell'armonizzazione dei fondi speciali rispetto alle regole previste dal fondo lavoratori dipendenti.

Per quanto riguarda poi la questione dei lavori usuranti, ricorda come la legge n. 335 del 1995 abbia rinviato la definizione delle fattispecie alla negoziazione fra le parti. L'esperienza ha dimostrato però come,

trattandosi di individuare soluzioni non prive di oneri, non risulta agevole raggiungere un generale consenso. Alla luce di ciò, sarebbe a suo avviso opportuno stabilire che, ove il nuovo termine semestrale non consentisse di mettere a punto le intese, abbia comunque luogo un intervento normativo.

Per quanto riguarda i lavoratori autonomi, in effetti la soluzione individuata non appare in linea con i criteri di armonizzazione al regime previdenziale previsto dal fondo lavoratori dipendenti, come invece può dirsi per gli altri settori.

Ciò dipende anche dalla circostanza che, trattandosi di gestioni istituite in tempi relativamente recenti, continua a manifestarsi l'illusione di un equilibrio finanziario. In realtà, gli esperti ritengono che tali gestioni entro un decennio andranno comunque, in assenza di interventi incisivi, incontro a rilevanti squilibri.

In merito infine al quesito sollevato dal senatore Bonatesta circa gli indirizzi in ordine a futuri prepensionamenti, vi sono in effetti pressioni per dar corso a tali pensionamenti; attualmente vi sono circa 35.000 domande. A suo avviso, proseguire su tale strada rappresenterebbe un errore, in quanto confliggerebbe con l'auspicata evoluzione del sistema previdenziale nel senso dell'unificazione delle regole. Occorrerebbe piuttosto individuare, in alternativa, strumenti meno onerosi per la collettività.

In conclusione, auspica la sollecita conversione in legge del decreto-legge.

*INTEGRAZIONE DELL'ORDINE DEL GIORNO DELLA SEDUTA DI DOMANI, VENERDÌ, 7 NOVEMBRE  
(A007 000, C11ª, 0061ª)*

Il PRESIDENTE comunica che l'ordine del giorno della seduta già convocata per domani, venerdì 7 novembre 1997, alle ore 14,30, è integrato con l'esame in sede consultiva dello schema di decreto legislativo concernente i lavori socialmente utili, trasmesso dal Governo e assegnato in data odierna alla Commissione.

*La seduta termina alle ore 15,45.*

**TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 6 NOVEMBRE 1997

**138<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*

GIOVANELLI

*Intervengono il ministro dell'ambiente Ronchi ed il sottosegretario di Stato per i lavori pubblici Mattioli.*

*La seduta inizia alle ore 14,45.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(64) NAPOLI Roberto ed altri.** - *Disciplina della valutazione di impatto ambientale*

**(149) GIOVANELLI ed altri.** - *Disciplina della valutazione di impatto ambientale*

**(422) BORTOLOTTO ed altri.** - *Disciplina della valutazione di impatto ambientale*

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto dei disegni di legge in titolo, sospeso nella seduta del 17 aprile 1997.

Il relatore IULIANO illustra la sua proposta di testo base, in esito ai lavori del Comitato ristretto ed alle procedure informative svolte. Il testo che viene presentato tiene conto dell'indicazione, ricevuta in sede di discussione generale, di aggiornare il contenuto dei disegni di legge alla luce delle recenti direttive 96/91/CE del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento e 97/11/CE del Consiglio del 3 marzo 1997 (che modifica la direttiva 85/337/CEE). L'aggiornamento del testo ha inoltre tenuto conto, come richiesto, dell'approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell'impatto ambientale. Il testo tiene anche conto delle audizioni con i soggetti pubblici interessati al disegno di legge (amministrazioni statali e regionali), delle osservazioni e proposte maturate in sede di Comitato ristretto, nonché dell'opportunità di semplificazione e di aggiornamento.

In particolare con riferimento all'articolo 1 si sono chiarite le finalità del provvedimento tenuto conto delle recenti direttive, nonché dell'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni in materia; all'art. 2 è stato introdotto il necessario raccordo con la legge 15 maggio 1997, n. 127, assicurando la corretta lettura delle relazioni fra procedura di valutazione di impatto ambientale e «legge Bassanini» alla luce di quanto disposto dalla direttiva comunitaria, nel senso che la procedura di valutazione deve precedere l'autorizzazione alla realizzazione del progetto. Viene anche chiarita la differenza fra la conferenza dei servizi di cui al successivo articolo 7, mirata al raggiungimento dell'autorizzazione unica integrata ambientale (sub-procedimento ambientale), e la conferenza dei servizi mirata alla conclusione del procedimento principale ed all'autorizzazione finale dell'opera.

All'articolo 3 si sono apportate ampie modifiche (insieme all'art. 5 ed all'art. 7), rispetto ai disegni di legge iniziali, anche alla luce delle osservazioni presentate in sede di discussione generale e nelle successive audizioni: si è provveduto a ridefinire il ruolo dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) nell'ambito della procedura di valutazione dell'impatto ambientale. L'ANPA fungerà da struttura di supporto all'istruttoria per la valutazione dell'impatto ambientale; le proposte presentate sono in linea con le disposizioni già contenute nella legge istitutiva dell'ANPA; ad essa è poi assegnato il controllo delle attività di monitoraggio ambientale previste dai provvedimenti di valutazione di impatto ambientale. All'articolo 5 si è tenuto conto delle esigenze prospettate in sede di Comitato ristretto di un maggiore coinvolgimento del proponente nell'ambito della procedura: alla procedura di *scoping* (indicazione delle modalità e degli approfondimenti necessari per la elaborazione degli studi di impatto ambientale) si accompagnerà anche la definizione delle diverse modalità di partecipazione sia del proponente, privato o pubblico, sia delle altre amministrazioni interessate a tale fase ed alle fasi successive della procedura. In tal modo si assicurerà la collaborazione necessaria fra i diversi soggetti interessati e verrà sdrammatizzato il momento della decisione finale; si fa riferimento anche a moderni strumenti di diritto, quali gli accordi volontari per le intese con i privati.

All'articolo 7 viene introdotto il principio dell'autorizzazione integrata ed il provvedimento di valutazione di impatto ambientale supera i pareri mancanti o discordanti delle amministrazioni competenti all'espressione di pareri, nullaosta o autorizzazioni nella materie connesse: si dà quindi vita al cosiddetto «sportello unico». È questo, insieme agli articoli 3 e 5, fra i punti di maggiore novità ed interesse del disegno di legge. L'articolo 9 dei testi iniziali viene cancellato in quanto superfluo dopo l'emanazione del decreto legislativo 24 febbraio 1997, n. 39, di attuazione della direttiva 90/313/CEE, concernente la libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente. Il nuovo articolo 9 conserva l'obbligo di disporre l'inchiesta pubblica; le disposizioni riguardanti le modalità di svolgimento sono state invece riportate in allegato D: ciò consente di delegificare le future modifiche di tali disposizioni ed assicurare l'adattabilità dello strumento alla luce delle esperienze applicative.

Il capo IV è relativo alla valutazione dell'impatto ambientale per i progetti di competenza regionale: esso è stato profondamente modificato e snellito alla luce dell'atto di indirizzo e coordinamento. Vengono poi delegificate le possibili future modifiche degli allegati, secondo le procedure definite dalla legge Bassanini n. 59 del 1997. All'articolo 19 si sono aggiornate le disposizioni relative agli oneri finanziari.

Per quanto riguarda poi gli allegati sono state apportate le modifiche contenute nella direttiva 97/11/CE e si è tenuto conto della ripartizione di competenze fra Stato e regioni risultante dall'atto di indirizzo e coordinamento e dalla proposta di decreto del Presidente della Repubblica recentemente inviata dal Ministro dell'ambiente al parere del Consiglio di Stato.

Tutta questa intensa fase di discussione ha prodotto un testo che appare equilibrato e moderno. Le esigenze di semplificazione e certezza procedurale che vengono dal mondo della produzione trovano adeguata soddisfazione nel principio dell'autorizzazione integrata e nella drastica riduzione dei tempi procedurali che ciò permetterà: tutto ciò avverrà senza abbassare la soglia della prevenzione dall'inquinamento e protezione ambientale. Vengono introdotti, in linea con le più recenti evoluzioni del diritto comunitario, strumenti innovativi, quali gli accordi volontari con i privati e l'ampio ricorso agli accordi procedurali per assicurare la massima collaborazione fra tutti i soggetti interessati dalla procedura.

Avendosi finalmente la possibilità di chiudere in tempi brevi il contenzioso con la Commissione europea, con una legge non legata al passato ma rivolta al futuro ed al miglioramento dei processi decisionali per quanto riguarda i rapporti fra attività produttive ed ambiente, il relatore conclude auspicando la celere adozione della sua proposta a testo base per il successivo *iter* della Commissione, in modo da licenziare al più presto un provvedimento per l'Assemblea.

Ringraziano il relatore per il lavoro compiuto i senatori LASAGNA, RESCAGLIO, BORTOLOTTI, VELTRI, CARCARINO, MAGGI e CAPALDI (il quale preannuncia anche la presentazione di alcuni emendamenti).

Il sottosegretario MATTIOLI, riservandosi considerazioni di merito, esprime disappunto per la mancata effettuazione del confronto auspicato anche dal Comitato ristretto tra le varie amministrazioni interessate al provvedimento, per cui rimangono non chiariti taluni aspetti che sarebbe stato congruo affrontare in sede governativa.

Il ministro RONCHI, dopo aver fatto presente che lo stesso relatore ha avuto cura di acquisire il punto di vista delle varie amministrazioni, invita il sottosegretario Mattioli a fargli pervenire per iscritto le osservazioni del Ministero dei lavori pubblici, non ancora adeguatamente considerate, nonché ad attivare eventualmente attraverso il Ministro per i rapporti con il Parlamento un coordinamento intergovernativo. Il testo del relatore contiene alcune novità anche per quanto attiene più strettamente

ai compiti del Ministero dell'ambiente, che si riserva quindi una più approfondita valutazione nel corso dell'esame dell'articolato. Si associa infine agli auspici sulla conclusione dell'esame in tempi brevi, tenuto conto anche della procedura di infrazione comunitaria in corso.

Il presidente GIOVANELLI prospetta quindi l'opportunità di acquisire il testo del relatore quale testo base, al fine di procedere alla fissazione del termine per gli emendamenti.

Il senatore SPECCHIA, premesso l'interesse del proprio Gruppo all'approvazione di una normativa organica in materia di impatto ambientale, sottolinea la necessità di disporre di tempi più ragionevoli per la conoscenza del testo. Dalle dichiarazioni dei rappresentanti del Governo emerge altresì l'esigenza di comprendere meglio le posizioni e le valutazioni dei diversi Ministeri interessati, nonché della Funzione pubblica per quel concerne l'attuazione delle «leggi Bassanini». Suggerisce quindi di non assumere nella seduta odierna la decisione in merito all'acquisizione di un testo base.

Si associa il senatore LASAGNA.

Il relatore IULIANO fa presente che tutte le amministrazioni coinvolte dal provvedimento sono state audite dal Comitato ristretto e che in particolare i rappresentanti della Funzione pubblica hanno rimarcato la necessità di tempi lunghi per l'attuazione della legge n. 59/97, in riferimento al procedimento di impatto ambientale. Esistono quindi, a suo avviso, tutti i presupposti per procedere con celerità all'esame degli articoli e alla conclusione dell'*iter* parlamentare.

Il ministro RONCHI, nel sottolineare che per quanto concerne il provvedimento in esame il Governo è rappresentato dal Ministro dell'ambiente, ricorda che altre amministrazioni potranno formulare all'Ambiente osservazioni e proposte di modifica al fine di presentare eventualmente in Commissione emendamenti a nome del Governo.

Il presidente GIOVANELLI fa presente che, una volta fissato il termine per gli emendamenti, il Governo dovrà attivare autonomamente al proprio interno il coordinamento necessario per raggiungere una posizione univoca sul testo in esame.

Dopo che il senatore CARCARINO ha auspicato che non si riapra un dibattito nel merito del provvedimento, che vanificherebbe l'intenso lavoro svolto dal Comitato ristretto, il presidente GIOVANELLI rinvia il dibattito sull'acquisizione di un testo base ad una prossima seduta, che potrebbe aver luogo nella giornata del 18 novembre, al fine di fissare il termine per gli emendamenti entro la successiva settimana.

Il seguito dell'esame congiunto è rinviato.

*La seduta termina alle ore 16.*

## TESTO UNIFICATO DEI DISEGNI DI LEGGE NN. 64, 149 E 422 PROPOSTO DAL RELATORE

### Disciplina della valutazione dell'impatto ambientale

#### CAPO I

#### PRINCÌPI GENERALI

##### Art. 1.

##### *(Finalità)*

1. La presente legge, in recepimento ed attuazione della direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, così come modificata dalla direttiva 97/11/CE del Consiglio del 3 marzo 1997 e della direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento per quanto riguarda la realizzazione di nuovi impianti, definisce i princìpi generali, le procedure e le norme-quadro per la preventiva e sistematica tutela dell'ambiente nei progetti aventi un prevedibile rilevante impatto sull'ambiente medesimo e nelle relative procedure di autorizzazione, approvazione o concessione.

2. Le disposizioni della presente legge costituiscono princìpi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le amministrazioni dello stato, anche ad ordinamento autonomo, delle regioni a statuto ordinario, delle province e dei comuni e di tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali si attengono ad esse, ciascuna secondo il proprio ordinamento. I princìpi desumibili dalle disposizioni della presente legge costituiscono, altresì, per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

3. Fino alla emanazione da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di rispettiva competenza, di norme che si adeguino ai princìpi contenuti nella presente legge, si applicano le disposizioni regionali e provinciali vigenti in quanto compatibili.

4. Ai fini della presente legge tutte le competenze demandate alle regioni per quanto attiene alla regione Trentino-Alto Adige sono attribuite alle province autonome di Trento e di Bolzano.

## Art. 2.

*(Oggetto della disciplina)*

1. La valutazione dell'impatto ambientale ha lo scopo di proteggere e migliorare la salute la qualità della vita umana, di mantenere la capacità riproduttiva degli ecosistemi e delle risorse, di salvaguardare la molteplicità delle specie, di promuovere l'uso delle risorse rinnovabili, di garantire l'uso plurimo delle risorse, di tutelare il paesaggio ed il patrimonio culturale, architettonico ed archeologico.

2. Il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale è obbligatorio e vincolante e deve intervenire prima del rilascio del provvedimento amministrativo che consente in via definitiva la realizzazione dei progetti di cui al comma 3, e comunque prima dell'inizio dei lavori. Il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale dovrà precedere la conclusione della conferenza dei servizi convocata ai fini dell'assunzione della determinazione di conclusione del procedimento. L'*iter* autorizzativo del progetto non è sospeso dall'avvio della procedura di valutazione d'impatto ambientale.

3. Sono assoggettati alla valutazione di impatto ambientale, secondo le modalità ed i procedimenti previsti dalla presente legge, i progetti di cui all'allegato A alla presente legge ed agli allegati A e B del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1996 concernente l'Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell'impatto ambientale.

4. La valutazione dell'impatto ambientale non si applica a progetti direttamente destinati alla difesa nazionale.

5. Non sono assoggettati alla procedura di valutazione dell'impatto ambientale i progetti di manutenzione ordinaria.

6. Sono sottoposti a procedura di valutazione dell'impatto ambientale le modifiche o ampliamenti di progetti già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente. L'autorità competente determina secondo la procedura di verifica di cui al successivo art. 7, comma 10, se il progetto debba essere sottoposto alla procedura di valutazione dell'impatto ambientale. Nel caso di progetti di rilevanza regionale l'autorità competente determina secondo la procedura di verifica di cui all'articolo. 10 del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1996 - Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell'impatto ambientale, se il progetto debba essere sottoposto alla procedura di valutazione dell'impatto ambientale.

7. In deroga alla presente legge, sono esclusi dalla procedura di valutazione dell'impatto ambientale gli interventi disposti in via d'urgenza, ai sensi delle norme vigenti, nella misura dello stretto necessario, sia per salvaguardare l'incolumità delle persone da un pericolo imminente, sia in seguito a calamità per le quali sia stato dichiarato lo stato di emer-

genza ai sensi dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225. I provvedimenti ministeriali che dispongono gli interventi di cui al presente comma devono essere adottati di concerto col Ministro dell'ambiente. Su tali interventi il Ministero dell'ambiente e le competenti autorità regionali devono assicurare la disponibilità per il pubblico delle informazioni rilevanti relative all'intervento ed alle ragioni della deroga.

8. Il Ministero dell'ambiente, anche sulla base delle informazioni pervenute dalle regioni, comunica alla Commissione Europea, prima del rilascio del provvedimento amministrativo che consente in via definitiva la realizzazione dei progetti di cui al comma 3, i motivi che giustificano le eventuali deroghe e le informazioni messe a disposizione del pubblico.

9. Le opere funzionalmente connesse alla realizzazione di un impianto sono soggette alla disciplina di valutazione dell'impatto ambientale stabilita per l'impianto medesimo.

### Art. 3.

#### *(Contenuto della valutazione dell'impatto ambientale)*

1. La valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e giudica, in modo appropriato ed integrato in un'unica procedura per ciascun caso particolare e conformemente agli articoli seguenti, gli effetti diretti ed indiretti di un progetto, e delle sue principali alternative, compresa l'alternativa zero, sull'uomo, sulla fauna, sulla flora, sul suolo, sulle acque di superficie e sotterranee, sull'aria, sul clima, sul paesaggio, sui beni materiali e sul patrimonio culturale, sociale ed ambientali e sull'interazione tra detti fattori e valuta inoltre le condizioni per la realizzazione e l'esercizio delle opere e degli impianti.

2. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sono definite le norme tecniche per la elaborazione degli studi di impatto ambientale ed i criteri cui conformarsi nella definizione dei provvedimenti di valutazione dell'impatto ambientale.

3. Con regolamento ai sensi dell'articolo 1-ter, comma 5 del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni nella legge 21 gennaio 1994, n. 61 da emanarsi entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, è istituita presso l'ANPA una struttura di supporto all'istruttoria per la valutazione dell'impatto ambientale e per il controllo delle attività di monitoraggio ambientale previste dai provvedimenti di valutazione dell'impatto ambientale.

4. Con decreto del Ministro dell'ambiente, da adottarsi, ai sensi dell'articolo 1-bis del D.L. 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni nella legge 21 gennaio 1994, n. 61, entro i tre mesi successivi all'approvazione del Regolamento di cui al comma precedente, si provvede al riordino ed all'integrazione delle attività della Commissione

di cui all'articolo 18, comma 5, della legge 11 marzo 1988, n. 67 con la struttura tecnica dell'ANPA di cui al comma precedente, fermo restando le funzioni del Ministero dell'ambiente in materia di valutazione dell'impatto ambientale.

5. In via transitoria il Ministro dell'ambiente si avvale della Commissione di cui all'articolo 18, comma 5, della legge 11 marzo 1988, n. 67.

6. Il Ministro dell'ambiente può conferire annualmente per attività connesse alla procedura dell'impatto ambientale non più di dieci incarichi a tempo determinato ad esperti in analisi dei progetti e valutazione dello impatto ambientale.

#### Art. 4.

##### *(Soggetti del procedimento)*

1. Soggetti del procedimento di valutazione dell'impatto ambientale sono il committente o l'autorità proponente, nonchè l'autorità competente.

2. Ai sensi della presente legge, si intende:

a) per committente, il soggetto che richiede il provvedimento di approvazione, autorizzazione o concessione che consente in via definitiva la realizzazione del progetto;

b) per autorità proponente, la pubblica autorità che promuove l'iniziativa relativa al progetto;

c) per autorità competente, l'amministrazione o l'organo che provvede alla valutazione dell'impatto ambientale.

3. E altresì assicurata la partecipazione al procedimento dei soggetti legittimati ad intervenire nel procedimento amministrativo, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonchè di chiunque ne abbia interesse e sia in grado di fornire valutazioni sul piano scientifico e tecnico nei modi e tempi previsti all'articolo 9.

#### Art. 5.

##### *(Studio di impatto ambientale)*

1. Lo studio di impatto ambientale, predisposto a cura e a spese del committente o dell'autorità proponente, comprende i dati, le analisi e le informazioni descritte nell'allegato B alla presente legge.

2. Al fine di tenere conto nella fase di elaborazione progettuale degli elementi di sostenibilità ambientale e garantire la partecipazione del proponente alle successive fasi procedurali, il committente o l'autorità proponente può richiedere le modalità e gli approfondimenti necessari per la presentazione delle informazioni contenute nell'allegato B nell'ambito dello studio di impatto ambientale, nonchè le modalità

successive della propria partecipazione alla procedura di valutazione dell'impatto ambientale.

3. L'autorità competente, in consultazione con il richiedente, risponde entro quarantacinque giorni e provvede, d'intesa con le Amministrazioni interessate o anche mediante accordi volontari, a regolamentare la partecipazione del committente o dell'autorità proponente alle successive fasi della procedura di valutazione dell'impatto ambientale al fine di assicurare lo scambio di informazioni e la collaborazione necessaria fra i soggetti interessati al procedimento.

4. Le informazioni richieste dovranno essere coerenti con il grado di approfondimento progettuale necessario e strettamente attinenti alle caratteristiche specifiche di un determinato tipo di progetto e delle componenti dell'ambiente che possono subire un pregiudizio, anche in relazione alla localizzazione. Le informazioni richieste dovranno tenere conto della possibilità per il committente o l'autorità proponente di raccogliere i dati richiesti e, in particolare, le conoscenze ed i metodi di valutazione per essi disponibili.

5. L'autorità competente verifica la completezza dello studio di impatto ambientale e, qualora rilevi carenze, può richiedere, per una sola volta, le integrazioni necessarie; in tal caso il termine di centottanta giorni di cui all'articolo 7, comma 3, si intende reiterato a far data dalla presentazione della documentazione integrativa. Nel caso in cui il committente o l'autorità proponente non abbia provveduto ad eliminare le carenze riscontrate in sede di verifica, il parere si ritiene negativo.

## CAPO II

### IMPATTO AMBIENTALE DEI PIANI E PROGRAMMI

#### Art. 6.

##### *(Piani e programmi di rilievo nazionale)*

1. I piani ed i programmi di lavori pubblici o di infrastrutture di rilievo nazionale e di interesse pubblico e le concessioni da adottarsi ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, sono predisposti in coerenza con gli obiettivi di tutela, riequilibrio e valorizzazione ambientale nonché con gli obiettivi di tutela ambientale stabiliti nell'ambito degli accordi internazionali, delle direttive comunitarie, delle leggi e degli atti di indirizzo nazionali.

2. Ai fini del concerto del Ministro dell'ambiente di cui all'articolo 2, comma 5, della legge 8 luglio 1936, n. 349, ciascuna amministrazione competente alla predisposizione dei piani, programmi o atti di concessione di cui al comma 1 predisponde un apposito documento integrativo nel quale sono descritti:

a) i risultati attesi in termini di contributo al conseguimento degli obiettivi di cui al comma 1;

b) i criteri e le misure adottate, anche sotto il profilo tecnologico, progettuale e di gestione;

c) le risorse finanziarie destinate alla mitigazione o alla compensazione degli impatti ambientali.

3. Ove il Ministro competente lo richieda, il Ministero dell'ambiente assicura il supporto alle elaborazioni di cui ai commi 1 e 2.

4. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge sono emanate direttive e linee guida per la definizione di una procedura di valutazione dell'impatto ambientale dei piani e dei programmi, nonché della partecipazione pubblica alla suddetta procedura.

### CAPO III

## VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE PER I PROGETTI DI RILEVANZA NAZIONALE

### Art. 7.

#### *(Competenze e procedure per progetti di rilevanza nazionale)*

1. Il progetto definitivo comprendente lo studio di impatto ambientale, relativo ad una delle categorie individuate all'allegato A alla presente legge, è trasmesso dal committente o dall'autorità proponente al Ministero dell'ambiente, al Ministero per i beni culturali ed ambientali ed alla regione o alle regioni interessate.

2. Il Ministro dell'ambiente acquisisce, ai fini delle valutazioni di propria competenza, le determinazioni delle Amministrazioni competenti nelle materie attinenti alla valutazione dell'impatto ambientale, nel caso in cui la realizzazione del progetto preveda, relativamente alle stesse, pareri, nullaosta, autorizzazioni.

3. Il Ministro dell'ambiente, sentite le regioni interessate, ovvero decorsi novanta giorni dalla data di presentazione della documentazione da parte del committente o dell'autorità proponente senza che le regioni si siano espresse, provvede entro centottanta giorni dalla stessa data alla valutazione della incidenza del progetto sull'ambiente e delle condizioni alle quali questo soddisfa i principi della tutela ambientale, sulla base della documentazione istruttoria o comunque disponibile, e tenuto conto di quanto emerso nel corso dell'inchiesta pubblica di cui all'articolo 9.

4. Ai fini di cui al comma 2 il Ministro dell'ambiente può indire, ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dalla legge 15 maggio 1997, n.127, apposite conferenze di servizi. Alla conferenza partecipano i rappresentanti, aventi la competenza ad esprimere definitivamente la volontà dell'Amministrazione di apparte-

nenza, della regione interessata, del Ministero per i beni culturali ed ambientali e delle altre amministrazioni, enti ed autorità di cui al comma 2. Le determinazioni concordate nella conferenza tra le amministrazioni intervenute, descritte nel verbale conclusivo della conferenza stessa, tengono luogo degli atti di rispettiva competenza.

5. In caso di pareri mancanti o discordanti il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale tiene luogo dei relativi atti di competenza e, quando positivo, costituisce per le materie di cui al precedente comma 2, autorizzazione integrata.

6. Anche al di fuori della ipotesi prevista dal comma 4 il Ministero dell'ambiente può concludere con le altre Amministrazioni pubbliche interessate accordi per disciplinare lo svolgimento delle attività di interesse comune ai fini della semplificazione delle procedure.

7. Il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale è pubblicato a cura del proponente nella Gazzetta Ufficiale e su un quotidiano a diffusione nazionale. Dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale decorrono i termini per eventuali impugnazioni in sede giurisdizionale da parte dei soggetti interessati.

8. Il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale positivo ha efficacia per cinque anni. In relazione alle caratteristiche del progetto il provvedimento può stabilire un periodo più lungo. Trascorso detto periodo la procedura di valutazione dell'impatto ambientale deve essere reiterata.

9. La procedura di cui al presente articolo si applica anche a progetti riguardanti modifiche ad opere ed impianti esistenti non compresi nelle categorie di cui all'allegato A, qualora da tali progetti derivi un'opera che rientri nelle categorie stesse.

10. Per i progetti di cui all'articolo 2, comma 6, che non comportino modifiche sostanziali, il committente o l'autorità proponente trasmette alle autorità di cui al comma 1 del presente articolo il progetto corredato da un sintetico studio sugli aspetti ambientali, finalizzato a documentare la natura non sostanziale della modifica ai fini dell'esclusione dalla procedura di valutazione dello impatto ambientale. Il Ministero dell'ambiente provvede, entro novanta giorni, sulla base degli elementi di cui all'allegato C, a verificare la sussistenza dei requisiti per l'esclusione dalla procedura di valutazione dell'impatto ambientale e, se del caso, a definire le necessarie prescrizioni. Il Ministero dell'ambiente può richiedere, per una sola volta, le integrazioni necessarie; in tale caso il termine si intende reiterato a far data dalla presentazione della documentazione integrativa. Decorso tale termine, il progetto si intende escluso dalla procedura. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente possono essere determinati per specifiche categorie progettuali e/o in particolari situazioni ambientali e territoriali, sulla base degli elementi di cui all'allegato C, soglie e criteri per l'esclusione dalla procedura.

11. Il Ministro dell'ambiente informa ogni 24 mesi il Parlamento circa lo stato di attuazione della presente legge e degli adeguamenti normativi regionali.

## Art. 8.

*(Misure minime di pubblicità)*

1. Contestualmente alla trasmissione di cui all'articolo 7, comma 1, il committente o l'autorità proponente provvede a sua cura e sue spese alla pubblicazione, su un quotidiano a diffusione nazionale ed almeno sui due quotidiani più diffusi nella provincia o nella regione interessata e in un manifesto nei comuni interessati dal progetto per gli aspetti ambientali, di un annuncio secondo uno schema-tipo indicato in apposito decreto del Ministro dell'ambiente, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, contenente comunque l'indicazione del proponente e del progetto, la sua localizzazione ed una sommaria descrizione dello stesso, relativa a finalità, caratteristiche e dimensionamento dell'intervento.

2. Il committente o l'autorità proponente provvede altresì al deposito di una copia dello studio di impatto ambientale e del progetto presso il competente ufficio della regione o provincia autonoma, nonchè, presso la provincia interessata, ai fini della consultazione da parte della popolazione. Con il decreto di cui al comma 1 sono individuati, sulla base dei relativi ordinamenti statutari, gli uffici delle regioni o delle province autonome ai fini degli adempimenti di cui al presente comma; fino all'entrata in vigore del suddetto decreto tali adempimenti sono assolti presso gli uffici individuati con la circolare del Ministro dell'ambiente dell'11 agosto 1989, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 20 del 29 agosto 1989, e successive integrazioni.

3. Il committente o l'autorità proponente provvede inoltre a realizzare materiali informativi di chiara comprensione al fine di facilitare la partecipazione delle comunità interessate.

4. A tutela di particolari criteri progettuali e produttivi si applica la disciplina stabilita con i decreti attuativi previsti dall'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

## Art. 9.

*(Inchiesta pubblica)*

1. Il Ministro dell'ambiente dispone, d'intesa con la regione o le regioni e gli enti locali territorialmente competenti, lo svolgimento di un'inchiesta pubblica contemporaneamente all'avvio dell'istruttoria per la valutazione di cui all'articolo 7, comma 1, nel capoluogo della provincia in cui devono essere ubicati le opere e gli impianti proposti, ovvero la maggior parte di essi. Le modalità di svolgimento dell'inchiesta pubblica sono definite dall'allegato D.

## Art. 10.

*(Progetti di particolare interesse ambientale)*

1. In relazione alle dimensioni, alla localizzazione, alla vulnerabilità dell'ambiente interessato e alle relative interrelazioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su motivata proposta del Ministro dell'ambiente anche su richiesta della regione o delle regioni interessate, possono essere individuate singole tipologie progettuali, non comprese tra quelle dell'articolo 2, comma 3, da sottoporre a valutazione dell'impatto ambientale stabilendo inoltre che la stessa debba essere effettuata dal Ministero dell'ambiente o dalla regione interessata, secondo le modalità rispettivamente stabilite per ciascuna autorità competente.

## CAPO IV

VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE PER I PROGETTI DI  
COMPETENZA REGIONALE

## Art. 11.

*(Piani e programmi di rilievo regionale)*

1. Ai fini dell'applicazione della presente legge la regione disciplina le modalità attraverso le quali, preliminarmente all'approvazione dei piani e dei programmi di competenza della regione, sono analizzate e individuate nell'ambito dei piani stessi soluzioni alle necessità dell'ottimale utilizzo delle risorse naturali e della loro protezione, della salvaguardia degli ecosistemi e delle aree protette, del recupero delle condizioni di degrado ambientale, di specifiche previsioni o prescrizioni in relazione a interventi previsti nei piani e nei programmi.

## Art. 12.

*(Progetti di competenza regionale)*

1. Sono definiti di competenza regionale i progetti di cui agli allegati A e B del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1996 – Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell'impatto ambientale.

2. Nel caso di contrasto tra Stato e regione in ordine alla rilevanza nazionale o regionale di un progetto, la competenza per la valutazione dell'impatto ambientale viene individuata con decreto del Ministro dell'ambiente sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Sta-

to, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in relazione al rilievo nazionale o regionale degli interessi attinenti l'esecuzione dell'opera.

3. In caso di progetto la cui valutazione di impatto ambientale è rimessa alla regione, qualora siano interessati territori di più regioni, ovvero si manifesti un conflitto tra regioni circa gli effetti ambientali di un progetto localizzato sul territorio di una delle regioni, il Presidente del Consiglio dei ministri, su conforme parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, può disporre che si applichi la procedura prevista al capo III della presente legge. Tale procedura si applica anche nel caso in cui il progetto sia dichiarato di prevalente interesse statale, su proposta del Ministro competente per materia, con delibera del Consiglio dei ministri, acquisito il parere della regione nel cui territorio il progetto deve essere realizzato.

#### Art. 13.

##### *(Legislazione regionale e procedure)*

1. Le regioni provvedono a disciplinare con apposita legge, i contenuti e le procedure di valutazione dell'impatto ambientale, secondo le condizioni, i criteri e le norme tecniche definite dal decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1996 – Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell'impatto ambientale. Qualora le regioni non provvedano si applica l'articolo 11 della legge 9 marzo 1989, n. 86.

#### CAPO V

### PROGETTI CON IMPATTI AMBIENTALI TRANSFRONTALIERI – PROGETTI PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

#### Art. 14.

##### *(Competenze e procedure per progetti con impatti ambientali transfrontalieri)*

1. Nel caso di progetti che possano avere impatti rilevanti sull'ambiente di un altro Stato, il Ministro dell'ambiente, di intesa con il Ministro degli affari esteri e per suo tramite, ai sensi della Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, fatta a Espoo il 25 febbraio 1991, notifica i progetti allo Stato interessato.

2. Il Ministro dell'ambiente comunica al committente o all'autorità proponente, caso per caso e su indicazione dello Stato interessato, le modalità di informazione e partecipazione del pubblico di detto Stato.

3. Fatto salvo quanto previsto dagli accordi internazionali, le regioni o le province autonome informano immediatamente il Ministero dell'ambiente quando progetti di loro competenza, ai fini della presente legge, possono avere impatti ambientali transfrontalieri.

4. Il committente predispone a sua cura e sue spese la documentazione per la consultazione tra gli Stati e per l'informazione della popolazione interessata. Tale documentazione comprende lo studio di impatto ambientale, il progetto e ogni altro elemento utile alla valutazione degli impatti ambientali transfrontalieri.

5. Il Ministro dell'ambiente stabilisce le modalità per l'informazione e l'eventuale partecipazione del pubblico. Gli oneri sono posti a carico del committente.

6. Il Ministero dell'ambiente può concludere con le altre amministrazioni interessate accordi per disciplinare lo svolgimento delle attività di interesse comune ai fini della semplificazione delle procedure.

#### Art. 15.

##### *(Progetti per la cooperazione allo sviluppo)*

1. Sono sottoposti a procedura di valutazione dell'impatto ambientale, con le modalità di cui ai successivi commi, i progetti finanziati con i fondi per la cooperazione allo sviluppo che rientrino in una delle categorie previste dall'articolo 2, comma 3, nonché gli ulteriori progetti che saranno indicati mediante decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'ambiente.

2. Il Ministro dell'ambiente, di intesa con il Ministro degli affari esteri, definisce entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le modalità e le norme tecniche per la valutazione di impatto ambientale delle diverse tipologie di progetti di cui al comma 1, da applicarsi in armonia con i principi generali stabiliti dalla presente legge e tenendo altresì conto dei principi, delle modalità e dei criteri adottati in materia dalle maggiori organizzazioni internazionali impegnate nel settore della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo.

3. Alla verifica della conformità della valutazione dello impatto ambientale dei progetti di cui al comma 1 provvede il Ministero dell'ambiente, di intesa con il Ministero degli affari esteri.

#### CAPO VI

#### NORME TRANSITORIE E FINALI

#### Art. 16.

##### *(Norme transitorie)*

1. Il procedimento di cui alla presente legge non si applica ai progetti elencati in allegato A per i quali sia già intervenuta l'approvazione a norma dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della legge stessa.

2. Restano fermi le norme di legge ed i regolamenti vigenti fino all'adozione delle disposizioni di adeguamento ai principi definiti dalla presente legge.

Art. 17.

*(Misure di tutela e abrogazione di norme)*

1. Il Ministro dell'ambiente, le regioni o le province autonome di Trento e di Bolzano, secondo le rispettive competenze, adottano i provvedimenti opportuni per il controllo dell'esatto adempimento dei contenuti e delle prescrizioni del provvedimento di valutazione di impatto ambientale. Qualora si verificano violazioni degli impegni presi o modifiche del progetto tali da comportare significative variazioni dell'impatto ambientale, l'autorità competente per la valutazione dell'impatto ambientale intima al soggetto gestore di adeguare l'opera e, se necessario, ordina la sospensione dei lavori ed il ripristino della situazione ambientale a spese del responsabile, adottando provvedimenti cautelari ai sensi degli articoli 8 e 9 della legge 8 luglio 1986, n. 349.

2. Il Ministro dell'ambiente, le regioni o le province autonome di Trento e di Bolzano, secondo le rispettive competenze, adottano i provvedimenti cautelari previsti dagli articoli 8 e 9 della legge 8 luglio 1986, n. 349, per inibire l'esecuzione delle opere e degli interventi, pur rientranti fra le categorie dei progetti cui si applica la procedura di cui alla presente legge, che non siano stati sottoposti a valutazione di impatto ambientale e per ripristinare la situazione a spese del responsabile.

3. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente, sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, possono essere modificati gli allegati alla presente legge ed al decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1996 - Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell'impatto ambientale.

4. Le norme che regolano le procedure di valutazione di impatto ambientale ai sensi della presente legge abrogano, per le categorie di progetti dalla stessa considerati, le precedenti disposizioni di legge in materia di valutazione di impatto ambientale.

Art. 18.

*(Sanzioni)*

1. Gli atti delle procedure amministrative adottati in violazione delle disposizioni di cui alla presente legge sono nulli.

2. Chiunque realizzi un'opera per la quale è prevista la valutazione dell'impatto ambientale in difformità dalle condizioni prescritte dalla presente legge, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento

di una somma pari al 20 per cento del costo complessivo dell'opera. Quando il fatto produce una grave alterazione ambientale, si applica, inoltre, la pena della reclusione da uno a cinque anni.

Art. 19.

*(Norme di attuazione e finanziarie)*

1. Gli oneri inerenti alla predisposizione degli studi di impatto ambientale da parte delle autorità proponenti sono ricompresi in quelli relativi alla progettazione e fanno carico ai rispettivi stanziamenti di bilancio per la realizzazione dei lavori stessi.

2. Per le esigenze connesse al recepimento ed all'attuazione della normativa comunitaria in materia di valutazione dell'impatto ambientale è autorizzata la complessiva spesa di lire 450 milioni per il 1997 e di lire 2.400 milioni annui a decorrere dal 1998, destinati al funzionamento della Commissione per la valutazione dell'impatto ambientale, allo svolgimento di inchieste pubbliche, nonchè all'eventuale affidamento ad esperti ai incarichi a tempo determinato.

3. Nel caso di progetti di particolare rilevanza, di volta in volta individuati dal Ministro dell'ambiente, è stabilita, per le maggiori esigenze che si determinano per il conseguimento delle finalità di cui al comma 2, una quota di onere che fa carico al committente o all'autorità proponente pari all'1 per mille del valore stimato delle opere da realizzare. Tale quota è versata all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnata, con decreto del Ministro del tesoro su proposta del Ministro dell'ambiente, agli appositi capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente.

4. All'onere derivante dall'attuazione del comma 2 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al cap. 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per il 1997, all'uopo utilizzando parzialmente l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente.

5. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

## ALLEGATO A

(Articolo 2)

1. Raffinerie di petrolio greggio (escluse le imprese che producono soltanto lubrificanti dal petrolio greggio) nonché impianti di gassificazione e di liquefazione di almeno 500 t al giorno di carbone o di scisti bituminosi;

2. centrali termiche ed altri impianti di combustione con potenza termica di almeno 50 MW, e centrali nucleari e altri reattori nucleari, compreso lo smantellamento e lo smontaggio di tali centrali e reattori (esclusi gli impianti di ricerca per la produzione e la lavorazione delle materie fossili e fertili, la cui potenza massima non supera 1 kW di durata permanente termica);

3.a) impianti per il ritrattamento di combustibili nucleari irradiati.

b) impianti destinati:

alla produzione o all'arricchimento di combustibile nucleare;

al trattamento di combustibile nucleare irradiato o residui altamente radioattivi;

allo smaltimento definitivo dei combustibili nucleari irradiati;

esclusivamente allo smaltimento definitivo di residui radioattivi;

esclusivamente allo stoccaggio (previsto per più di 10 anni) di combustibile nucleare irradiato o residui radioattivi in un sito diverso da quello di produzione;

4. acciaierie integrate di prima fusione della ghisa e dell'acciaio;

5. impianti per l'estrazione di amianto, nonché per il trattamento e la trasformazione dell'amianto e dei prodotti contenenti amianto: per i prodotti di amianto-cemento, una produzione annua di oltre 20.000 tonnellate di prodotti finiti; per le guarnizioni da attrito, una produzione annua di oltre 50 tonnellate di prodotti finiti e, per gli altri impieghi dell'amianto, un'utilizzazione annua di oltre 200 tonnellate;

6. Impianti chimici integrati, ossia impianti per la produzione su scala industriale, mediante processi di trasformazione chimica di sostanze, in cui si trovano affiancate varie unità produttive funzionalmente connesse tra di loro:

per la fabbricazione di prodotti chimici organici di base;

per la fabbricazione di prodotti chimici inorganici di base;

per la fabbricazione di fertilizzanti a base di fosforo, azoto, potassio (fertilizzanti semplici o composti);

per la fabbricazione di prodotti di base fitosanitari e di biocidi;

per la fabbricazione di prodotti farmaceutici di base mediante procedimento chimico o biologico;

per la fabbricazione di esplosivi;

7.a) costruzione di tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza, nonchè aeroporti con piste di decollo e di atterraggio lunghe almeno 1.500 metri;

b) costruzione di autostrade e di strade riservate alla circolazione automobilistica accessibili solo attraverso svincoli o intersezioni controllate e sulle quali sono vietati tra l'altro l'arresto e la sosta di autoveicoli;

c) costruzione di nuove strade extraurbane a quattro o più corsie o raddrizzamento e/o allargamento di strade esistenti a due corsie al massimo per renderle a quattro o più corsie;

8.a) vie navigabili e porti di navigazione interne che consentono il passaggio di navi di stazza superiore a 1.350 tonnellate;

b) porti commerciali marittimi, moli di carico e scarico collegati con la terraferma e l'esterno dei porti (esclusi gli attracchi per le navi traghetto) che possono accogliere navi di stazza superiore a 1.350 tonnellate;

9. impianti di smaltimento dei rifiuti (cioè rifiuti cui si applica la direttiva 91/689/CEE) mediante incenerimento, trattamento chimico, quale definito nell'allegato II bis, punto D 9 della direttiva 75/442/CEE, o interrimento di rifiuti pericolosi;

10. impianti per la produzione dell'energia idroelettrica con potenza superiore a 30 MW incluse le dighe ed invasi direttamente asserviti;

11. Dighe ed altri impianti destinati a trattenere, regolare o accumulare le acque in modo durevole di altezza superiore a 15 metri o laddove un nuovo o supplementare volume di acqua determina un volume di invaso superiore ad 1.000.000 di metri cubi;

12. le opere e gli interventi di cui all'articolo 17, comma 6, della Legge 5 gennaio 1994, n. 36;

13. interporti definiti ai sensi della legge 4 agosto 1990, n. 240 e successive modificazioni;

14. interventi per la realizzazione del sistema idroviario padano-veneto di cui alla Legge 29 novembre 1990, n. 380;

15. impianti per la produzione del biossido di titanio di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 100;

16. elettrodotti con tensione nominale superiore a 100 kV e di lunghezza superiore a 5 Km;

17. prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi;

18. ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche;

19. costruzione di terminali per il carico e lo scarico degli idrocarburi e sostanze pericolose;

20. sfruttamento minerario piattaforma continentale;

21. realizzazione di condotte sottomarine per il trasporto di idrocarburi e delle sostanze di cui al punto 19);

22. realizzazione di impianti per il trattamento delle morchie e delle acque di zavorra e di lavaggio delle navi che trasportano le sostanze di cui al punto 19);

23. sistemi di estrazione o di ricarica artificiale delle acque freatiche in cui il volume annuale dell'acqua estratta o ricaricata sia pari o superiore a 5 milioni di m<sup>3</sup> per anno;

24. attività minerarie per la ricerca, la coltivazione ed il trattamento minerallurgico delle sostanze minerali di miniera ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del Regio Decreto 29 luglio 1927, n. 1443 e successive modifiche, ivi comprese le pertinenti discariche di residui derivanti dalle medesime attività ed alle relative lavorazioni, i cui lavori interessino direttamente aree di superficie complessiva superiore a 20 ettari;

25. stoccaggio di prodotti chimici, petrolchimici con capacità complessiva superiore a 80.000 m<sup>3</sup>;

stoccaggio superficiale di gas naturali con una capacità complessiva superiore a 80.000 m<sup>3</sup>;

stoccaggio di prodotti di gas di petrolio liquefatto con capacità complessiva superiore a 40.000 m<sup>3</sup>;

stoccaggio di prodotti petroliferi liquidi di capacità complessiva superiore a 80.000 m<sup>3</sup>;

stoccaggio di prodotti combustibili solidi con capacità complessiva superiore a 150.000 t.;

26. grandi impianti di estrazione di litoidi in ambiente fluviale così come saranno definiti dal decreto del Presidente del consiglio dei ministri di cui all'articolo 17, comma 3.

27. oleodotti e gasdotti di lunghezza superiore a 40 km e diametro superiore o uguale a 800 mm, esclusi quelli disciplinati dal decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 526;

28. impianti di gassificazione e liquefazione.

## ALLEGATO B

(Articolo 5)

## 1) Descrizione del progetto, comprese in particolare:

a) una descrizione delle caratteristiche fisiche dell'insieme del progetto e delle esigenze di utilizzazione del suolo durante le fasi di costruzione e di funzionamento;

b) una descrizione delle principali caratteristiche dei processi produttivi, con l'indicazione per esempio della natura e delle quantità dei materiali impiegati;

c) una valutazione del tipo e della quantità dei residui e delle emissioni previsti (inquinamento dell'acqua, dell'aria e del suolo, rumore, vibrazione, luce, calore, radiazione, eccetera) risultanti dall'attività del progetto proposto;

d) la descrizione della tecnica prescelta, con riferimento alle migliori tecniche disponibili a costi non eccessivi, e delle altre tecniche previste per prevenire le emissioni degli impianti e per ridurre l'utilizzo delle risorse naturali, confrontando le tecniche prescelte con le migliori tecniche disponibili.

2) Una descrizione delle principali alternative prese in esame dal committente, compresa l'alternativa zero, con indicazione delle principali ragioni della scelta, sotto il profilo dell'impatto ambientale, e la motivazione della scelta progettuale, sotto il profilo dell'impatto ambientale, con una descrizione delle alternative prese in esame e loro comparazione con il progetto presentato.

3) Una descrizione delle componenti dell'ambiente potenzialmente soggette ad un impatto importante del progetto proposto, con particolare riferimento alla popolazione, alla fauna e alla flora, al suolo, all'acqua, all'aria, ai fattori climatici, ai beni materiali, compreso il patrimonio architettonico e archeologico, al paesaggio e all'interazione tra questi vari fattori.

4) Una descrizione (\*) dei probabili effetti rilevanti del progetto proposto sull'ambiente:

a) dovuti all'esistenza del progetto;

b) dovuti all'utilizzazione delle risorse naturali;

c) dovuti all'emissione di inquinanti, alla creazione di sostanze nocive e allo smaltimento dei rifiuti;

e la menzione da parte del committente dei metodi di previsione utilizzati per valutare gli effetti sull'ambiente.

---

(\*) Questa descrizione dovrebbe riguardare gli effetti diretti ed eventualmente gli effetti indiretti, secondari, cumulativi, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi del progetto.

5) Una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e se possibile compensare rilevanti effetti negativi del progetto sull'ambiente.

6) Un riassunto non tecnico delle informazioni trasmesse sulla base dei punti precedenti.

7) Un sommario delle eventuali difficoltà (lacune tecniche o mancanza di conoscenze) incontrate dal committente nella raccolta dei dati richiesti e nella previsione degli effetti di cui al punto 4).

8) Una tabella di sintesi che raccolga i dati relativi alle analisi ed alle informazioni descritte nel presente allegato, quantificandone l'importanza in base a criteri e parametri definiti dalla commissione di cui all'articolo 3, comma 5.

ALLEGATO C  
(Articolo 7, comma 10)

CRITERI DI SELEZIONE

1. *Caratteristiche dei progetti*

Le caratteristiche dei progetti debbono essere considerate tenendo conto, in particolare:

delle dimensioni del progetto,  
del cumulo con altri progetti,  
dell'utilizzazione di risorse naturali,  
della produzione di rifiuti,  
dell'inquinamento e disturbi ambientali,  
del rischio di incidenti, per quanto riguarda, in particolare, le sostanze o le tecnologie utilizzate.

2. *Localizzazione dei progetti*

Deve essere considerata la sensibilità ambientale delle aree geografiche che possono risentire dell'impatto dei progetti, tenendo conto, in particolare:

dell'utilizzazione attuale del territorio;  
della ricchezza relativa, della qualità e della capacità di rigenerazione delle risorse naturali della zona;  
della capacità di carico dell'ambiente naturale, con particolare attenzione alle seguenti zone:

- a) zone umide;
- b) zone costiere;
- c) zone montuose o forestali;
- d) riserve e parchi naturali;
- e) zone classificate o protette dalla legislazione degli Stati membri; zone protette speciali designate dagli Stati membri in base alle direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE;
- f) zone nelle quali gli standard di qualità ambientale fissati dalla legislazione comunitaria sono già stati superati;
- g) zone a forte densità demografica;
- h) zone di importanza storica, culturale o archeologica.

### 3. *Caratteristiche dell'impatto potenziale*

Gli effetti potenzialmente significativi dei progetti debbono essere considerati in relazione ai criteri stabiliti ai punti 1 e 2 e tenendo conto, in particolare:

della portata dell'impatto (area geografica e densità della popolazione interessata);

della natura transfrontaliera dell'impatto;

dell'ordine di grandezza e della complessità dell'impatto;

della probabilità dell'impatto;

della durata, frequenza e reversibilità dell'impatto.

ALLEGATO D  
(articolo 9)

1. Il presidente dell'inchiesta, scelto nell'ambito del personale, anche in quiescenza, dello Stato con qualifica non inferiore a dirigente o equiparata, ovvero della magistratura amministrativa, è nominato dal Ministro dell'ambiente.

2. Il presidente dell'inchiesta è assistito da tre esperti, di cui uno nominato dal presidente della provincia, uno nominato dal presidente della regione ed uno dal sindaco o dai sindaci territorialmente competenti. La nomina è effettuata entro dieci giorni dall'avvio dell'inchiesta pubblica. Lo svolgimento dell'inchiesta pubblica non è sospeso in mancanza delle suddette nomine nei tempi previsti.

3. L'inchiesta pubblica ha luogo presso la prefettura del capoluogo di provincia di cui all'articolo 9, comma 1. Il prefetto, su richiesta del Ministero dell'ambiente, designa un funzionario della prefettura per l'espletamento delle funzioni di segretario e provvede ad assicurare, mediante i propri uffici, le necessarie funzioni di assistenza.

4. Il Ministero dell'ambiente assicura che siano adottate forme idonee di pubblicità per favorire la partecipazione dei cittadini e delle associazioni interessate alle inchieste pubbliche.

5. Entro quarantacinque giorni dalla pubblicazione dall'annuncio di cui all'articolo 8, comma 1, i consigli degli enti locali interessati, convocati a norma dei loro regolamenti, possono esprimere valutazioni inerenti alla realizzazione dell'intervento proposto, che vengono immediatamente trasmesse al Ministro dell'ambiente, al presidente della regione e al presidente dell'inchiesta pubblica.

6. Gli enti locali, secondo i propri statuti e regolamenti, possono promuovere, entro quarantacinque giorni dalla pubblicazione dell'annuncio di cui all'articolo 8, comma 1, ulteriori iniziative di partecipazione rispetto a quelle avviate dalle autorità competenti dandone comunicazione al Ministro dell'ambiente, al presidente della regione e al presidente della inchiesta pubblica ed inviando ai predetti, a conclusione delle stesse, una memoria riassuntiva dei risultati raggiunti.

7. Chiunque, tenuto conto delle caratteristiche del progetto, della sua localizzazione e delle relative interrelazioni, sia in grado di fornire elementi conoscitivi e valutativi concernenti i possibili effetti dell'intervento medesimo, purchè tali apporti non siano rivolti alla tutela di interessi particolari, entro quarantacinque giorni dalla pubblicazione dell'annuncio di cui all'articolo 8, comma 1, a pena di decadenza, può fornire contributi di valutazione sul piano scientifico e tecnico attraverso la presentazione di memorie scritte strettamente inerenti alla realizzazione dell'intervento nel sito proposto e alle sue conseguenze sul piano ambientale.

8. Il presidente dell'inchiesta pubblica, in base all'attinenza e alla rilevanza degli argomenti trattati, decide sull'ammissibilità delle memo-

rie e può svolgere audizioni aperte al pubblico, esclusivamente con i soggetti che hanno presentato le memorie ammesse, con le associazioni ambientali a carattere nazionale presenti nella regione e con le associazioni ambientali a carattere regionale-locale, nonchè concedere il diritto di replica in relazione a quanto previsto dal comma 9.

9. Il committente o l'autorità proponente può presentare osservazioni alle memorie di cui ai commi precedenti.

10. Entro il termine di novanta giorni dalla trasmissione di cui all'articolo 7, comma 1, il presidente chiude l'inchiesta pubblica e trasmette al Ministero dell'ambiente le memorie e i documenti presentati e le eventuali osservazioni, con una sintetica relazione sulle attività svolte. Il provvedimento di valutazione di impatto ambientale considera contestualmente, singolarmente o per gruppi, le osservazioni presentate nel corso dell'inchiesta pubblica. Il parere difforme dal contenuto delle osservazioni presentate deve essere motivato dal Ministro dell'ambiente nel provvedimento.

11. Ove opportuno, in relazione all'ambiente interessato ed alla dimensione delle opere progettate, il Ministro dell'ambiente può prevedere forme semplificate di partecipazione all'inchiesta pubblica dei soggetti di cui al comma 4.

12. I compensi spettanti al presidente dell'inchiesta pubblica, ai due esperti ed al segretario sono determinati con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro del tesoro.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
sul sistema sanitario**

GIOVEDÌ 6 NOVEMBRE 1997

**10ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
TOMASSINI

*Intervengono il professor Elio Guzzanti, direttore generale dell'Agenzia servizi sanitari regionali nonché il dottor Mario Braga, il dottor Fabrizio Mastrilli e la dottoressa Isabella Mastrobuono dirigenti di settore della medesima Agenzia.*

*La seduta inizia alle ore 14,40*

**COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE**  
(A008 000, C34ª, 0004ª)

Il PRESIDENTE, dando conto della riunione dell'Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, testè conclusasi, illustra brevemente il contenuto di una lettera, inviata dal senatore Di Orio, nella quale, in merito alla tragedia verificatasi presso la clinica Galeazzi di Milano, si chiede di avviare un'inchiesta su ciò che si è verificato presso tale struttura sanitaria, svolgendo accertamenti presso le strutture sanitarie private della regione Lombardia (ma non solo di quella regione), sul sistema di garanzie e di controlli di cui i cittadini debbono giovare: nella suddetta proposta si rileva infatti che rientra nell'ambito della Commissione di inchiesta la valutazione della appropriatezza delle cure, della validità delle tecnologie impiegate e dell'attivazione dei sistemi di sicurezza presso le strutture sanitarie. Dopo un articolato dibattito, l'Ufficio di presidenza ha deliberato – con il voto contrario del gruppo della Lega nord-Padania indipendente rappresentato dal senatore Provera – di avviare l'inchiesta come proposto dal senatore Di Orio, inviando una delegazione della Commissione (composta da commissari che abbiano esperienza e competenza specifiche in materia) alla clinica Galeazzi di Milano il prossimo 21 novembre, in modo da poter acquisire – eventualmente anche mediante un colloquio con gli inquirenti – tutte le informazioni e la documentazione necessarie per valutare il rispetto delle norme

concernenti la sicurezza delle strutture e degli impianti tecnologici a rischio, nonché le modalità di utilizzo delle apparecchiature. L'inchiesta potrà essere successivamente estesa ad altre strutture sia pubbliche che private, secondo una campionatura che investa sia il Nord Italia sia il Centro quanto infine il Sud e le Isole, e potrà anche riguardare la questione della sicurezza e dell'utilizzo di impianti tecnologici ulteriori, oltre alle cosiddette camere iperbariche. Con riferimento alla verifica del rispetto della normativa sulla sicurezza dei luoghi di lavoro e degli impianti, è stato rilevato che il decreto legislativo n. 626 del 1994 non individua in modo chiaro la figura del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, generando in tal modo dubbi interpretativi circa i diversi livelli di responsabilità e pertanto si renderà necessario approfondire anche questo aspetto in sede di inchiesta, onde valutare il grado di tutela nei confronti dei pazienti che si trovano all'interno delle strutture sanitarie.

L'Ufficio di presidenza ha altresì convenuto sull'opportunità di utilizzare, a titolo di consulenza per le attività di polizia giudiziaria, il capitano Barbato dirigente del nucleo centrale della Guardia di Finanza distaccato presso il palazzo San Macuto a disposizione degli organismi parlamentari.

L'Ufficio di presidenza ha altresì deliberato, prendendo spunto dall'imminente sopralluogo all'Istituto tumori di Milano, di avviare un'inchiesta sull'intero sistema degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico presenti sul territorio nazionale, previa individuazione delle tematiche da esaminare ed approfondire in merito, restando comunque ferma l'esigenza di un confronto con il Ministro della sanità sulle proposte governative di riforma dei suddetti istituti.

Il senatore PROVERA fa presente di aver manifestato il proprio dissenso in merito all'avvio di una inchiesta sui tragici fatti verificatisi presso la clinica Galeazzi di Milano, poichè ritiene che sia opportuno evitare di impostare un'indagine parallela a quella già avviata dalla Magistratura, e di disperdere l'attività della commissione in un numero eccessivo di filoni investigativi.

Il senatore MIGNONE esprime l'avviso che sarebbe opportuno comprendere nell'indagine anche le strutture ospedaliere pubbliche che utilizzano camere iperbariche.

Il senatore MONTELEONE assicura che l'inchiesta in questione si indirizzerà anche alle strutture pubbliche, nonostante il fatto tragico sia avvenuto in una struttura privata. Egli sottolinea peraltro di aver concordato con la proposta di avvio dell'indagine presso la clinica Galeazzi perchè l'episodio è sintomatico di un problema di dimensioni molto più vaste: tuttavia le finalità e le modalità di conduzione dell'indagine in oggetto sono tali da escludere nel modo più assoluto che si possa creare una forma di interferenza con l'attività investigativa propria dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Poichè non vi sono altri interventi, la Commissione accoglie tutte le determinazioni assunte in sede di Ufficio di presidenza, nei termini testè illustrati dal Presidente.

**Audizione del professor Elio Guzzanti, direttore dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali**

(A010 000, C34<sup>a</sup>, 0001<sup>o</sup>)

Il Presidente, nel rivolgere un saluto e un ringraziamento al professor Guzzanti e ai suoi collaboratori, introduce l'oggetto dell'audizione che tende ad evidenziare i possibili punti di contatto fra l'attività di ricerca e documentazione dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali e le problematiche che costituiscono oggetto dei filoni di indagine attivati dalla Commissione di inchiesta.

Il professor GUZZANTI, nel ringraziare la Commissione per l'occasione che gli è stata fornita di esporre la panoramica delle attività svolte dall'Agenzia, preliminarmente illustra il quadro normativo di riferimento, la struttura organizzativa dell'Agenzia, sottolineando che la medesima è istituzionalmente dedicata al supporto dell'attività delle regioni, ed infine la dotazione dei mezzi finanziari che ammonta a soli 5 miliardi annui. Il Servizio sanitario nazionale si presenta variamente articolato nelle diverse realtà regionali e pertanto l'Agenzia si è adoperata per fornire alle varie regioni, anche su loro richiesta, una consulenza di carattere tecnico, che attraverso ricerche sul campo e mediante l'utilizzazione di personale qualificato, fosse in grado di indicare gli strumenti per evitare l'utilizzo non ottimale e non corretto delle risorse finanziarie, umane e tecnologiche. Non si tratta in alcun modo di un controllo di carattere politico, perchè l'Agenzia non svolge funzioni ad esso assimilabili, ma si tratta, egli ribadisce, di un supporto tecnico, diretto a creare le condizioni per il miglioramento dei servizi sanitari ed in tal senso egli sottolinea l'assoluta terzietà dell'Agenzia. Peraltro, l'orizzonte di ricerca dell'Agenzia spazia anche in campo internazionale, al fine di poter trasferire i risultati delle sperimentazioni nonchè le innovazioni tecnologiche anche in Italia e in merito egli rileva che proprio in ambito sanitario si avverte un processo di globalizzazione della ricerca e delle informazioni molto più accelerato di quello che si riscontra nel mondo economico.

Il professor Guzzanti illustra quindi le problematiche che sono state affrontate su specifica richiesta delle regioni: in particolare, la Sardegna ha utilizzato il supporto dell'Agenzia per la redazione del piano sanitario nonchè per la ristrutturazione della rete ospedaliera e per la definizione della rete di emergenza sanitaria. Per la Campania, l'Agenzia sta studiando le modalità organizzative e gestionali con riferimento soprattutto alla spesa sanitaria. Per la Liguria si è trattato, invece, di esaminare il fenomeno della migrazione interregionale dovuta alla determinante presenza di istituti quali il Gaslini e il San Martino. Anche la regione Valle d'Aosta ha chiesto una consulenza per la riorganizzazione del si-

stema sanitario; mentre alla regione Lombardia l'Agenzia ha offerto il suo contributo per l'elaborazione del piano sanitario. Una richiesta di particolare rilievo è pervenuta dalla provincia autonoma di Bolzano che ha chiesto uno studio sulle modalità di promozione della salute, sull'attuazione dei distretti di prevenzione sanitaria, nonché infine sui criteri di accreditamento. Per la regione Calabria si è invece trattato di effettuare la ricerca in materia di formazione del personale. La problematica concernente i DRG è stata ampiamente approfondita dall'Agenzia anche su impulso di una specifica richiesta dell'azienda sanitaria locale di Padova ed ha coinvolto poi alcune grandi aziende sanitarie ospedaliere di Roma (S. Giovanni, Fatebenefratelli); mentre per la regione Friuli-Venezia Giulia e per la Lombardia l'Agenzia ha valutato l'impatto dell'introduzione dei DRG sull'utenza, mettendo poi in relazione i dati rilevati con quelli desunti da altre realtà, diverse per caratteristiche strutturali, quali l'Emilia Romagna ed il Lazio.

L'Agenzia si è occupata poi di un tema di particolare rilevanza e attualità e cioè l'evoluzione della libera professione in Italia: a tale proposito il professor Guzzanti esprime l'avviso che la fissazione per legge di una percentuale di posti letto da dedicare alla libera professione non ha ragione d'essere, poichè vanno valutati altri aspetti salienti del problema. Infatti per l'esercizio della libera professione in ospedale non è sufficiente il titolo di laurea, la specializzazione e l'iscrizione all'albo (come avviene per le strutture private), ma occorrono ulteriori requisiti professionali e di accreditamento e per di più il medico ospedaliero è comunque un dipendente della struttura con tutti i doveri e le responsabilità che da ciò derivano. Tutti questi aspetti sono oggetto di un approfondito studio pubblicato in un fascicolo della rivista edita dall'Agenzia sulla libera professione intra ed extra muraria. Il professor Guzzanti dà poi brevemente conto di una ricerca sull'acquisto dei beni e dei servizi da parte delle aziende sanitarie locali anch'essa a disposizione della Commissione. Egli sottolinea poi che la ricerca degli elementi che possono contribuire al miglioramento della qualità dei servizi e delle strutture ha bisogno di essere pubblicizzata, affinché possa avere un riscontro effettivo nella realtà: per questo motivo i risultati delle analisi e delle rilevazioni vengono sempre resi noti ai soggetti istituzionali protagonisti del servizio sanitario nazionale e quindi anche agli assessori regionali. Il criterio della rilevazione degli aspetti qualitativi è anche alla base del tentativo di trovare momenti di raccordo fra i distretti di prevenzione e gli ospedali, nonché fra DRG, rete ospedaliera e spesa farmaceutica. Peraltro, la problematica della qualità viene affrontata secondo una dimensione comprensiva di tre aspetti: la qualità secondo le istituzioni, la qualità secondo i tecnici ed infine la qualità secondo i fruitori dei servizi. In tal modo si cerca di attuare attraverso ampie forme di collaborazione fra tutti i soggetti interessati, il metodo della «analisi partecipata della qualità». Dopo aver dato brevemente conto di un'ulteriore ricerca in materia di dipartimenti ospedalieri comprensiva anche dell'innovativo aspetto dell'*audit* medico, il professor Guzzanti fa presente che l'attività di ricerca dell'Agenzia si è interessata anche delle problematiche inerenti il *day surgery* e il *day hospital*. A tale proposito l'elabora-

zione dei dati rilevati ha suggerito la conclusione che almeno il 50 per cento dell'attività chirurgica può essere ricondotta al *day surgery* «con eventuale pernottamento» dove l'eventualità sta appunto a dimostrare che le nuove tecniche di chirurgia non invasiva consentono una rapida soluzione dei ricoveri.

Una tematica a lungo dibattuta e che l'Agenzia ha avuto modo di approfondire riguarda i criteri di accreditamento, in merito alla quale è di prossima pubblicazione uno studio ad hoc. La difficoltà del campo di indagine deriva principalmente dalla non chiara definizione del concetto di accreditamento che ipoteticamente può essere ricondotto a tre fasi che sono l'autorizzazione, l'accREDITamento in senso proprio ed infine gli accordi contrattuali.

Il professor Guzzanti, concludendo la propria esposizione, fa presente che una iniziativa particolarmente interessante assunta dall'Agenzia ha riguardato l'istituzione di un servizio di ingegneria sanitaria che, occasionato dall'esigenza di controlli sull'efficienza tecnica dei mezzi di trasporto, è stato poi applicato all'accertamento dei servizi di sicurezza delle strutture ospedaliere: a tale proposito esprime l'avviso che la maggiore garanzia per il rispetto delle norme di sicurezza non è data tanto dai controlli istituzionali, quanto dal grado di conoscenza che l'utente ha del diritto alla tutela della propria incolumità nelle strutture che erogano le prestazioni sanitarie.

Il presidente TOMASSINI, nel sottolineare che l'ampia e interessante esposizione del professor Guzzanti ha evidenziato molti punti di contatto fra l'attività dell'Agenzia e i campi d'indagine avviati dalla Commissione, apre il dibattito.

Il senatore PROVERA chiede ulteriori approfondimenti in merito all'attuazione del servizio di emergenza riconducibile al numero 118, in considerazione del fatto che la rilevazione dei dati in merito non offre un quadro chiaro della situazione. Sarebbe peraltro opportuno che la Commissione potesse avvalersi dell'opera di consulenza dell'Agenzia come supporto tecnico alle indagini.

Il senatore DE ANNA e la senatrice Carla CASTELLANI si associano all'intervento del senatore Provera, in considerazione del fatto che il gruppo di lavoro al quale appartengono si occupa proprio dell'attuazione del servizio di emergenza «118» e pertanto è particolarmente utile in questa sede avere dati e informazioni sulla materia ai fini dell'inchiesta. Condividono altresì la proposta che la Commissione possa supportare la propria attività di indagine con la consulenza tecnica dell'Agenzia.

Il senatore PAPINI, dopo aver rilevato che una delle finalità dell'audizione è proprio di verificare se sussistono le condizioni affinché l'Agenzia possa offrire la propria consulenza all'attività di inchiesta con particolare riferimento all'attività di ricerca e di documentazione, chiede quale sia lo stato dell'arte sugli indicatori di risultato ai fini del conse-

guimento dell'obiettivo della salute, in analogia allo studio pubblicato da Mediobanca e dalla Coopers & Lybrand che egli apprezza per aver messo in relazione i diversi indicatori. Un altro aspetto che egli desidera approfondire riguarda la verifica delle modalità di individuazione degli obiettivi di gestione, ai fini dell'assegnazione dell'incentivo economico ai direttori generali che li abbiano conseguiti. Infine chiede chiarimenti sul contributo di carattere finanziario apportato dalle regioni, in conseguenza dell'attività di supporto svolta dall'Agenzia.

Il senatore MIGNONE, premesso che in talune regioni è presente un eccessivo numero di ospedali che giustificherebbe il processo di razionalizzazione della rete ospedaliera, chiede quale possa essere il contributo dell'Agenzia in materia, in considerazione del fatto che la difesa da parte di alcuni comuni di precise esigenze delle comunità locali, pone il problema di introdurre la suddetta razionalizzazione in modo non traumatico per gli utenti.

Il senatore Baldassarre LAURIA chiede chiarimenti sulla ricerca relativa all'impatto dell'introduzione dei DRG nelle diverse realtà regionali.

Il senatore MONTELEONE, riprendendo l'affermazione del professor Guzzanti in merito alla qualificazione dell'attività dell'Agenzia in termini di supporto tecnico e non politico, chiede un approfondimento della problematica sull'attività libero-professionale intra ed extra muraria. La sua parte politica considera tale questione un nodo centrale nell'ambito delle varie problematiche che caratterizzano la sanità italiana ed in proposito egli ricorda che in occasione dell'introduzione della normativa era stata sollevata la questione della intempestività dell'introduzione di tali norme, in quanto non era stata fatta una preventiva ricognizione delle diverse realtà territoriali in tema di strutture idonee.

Il presidente TOMASSINI, ricollegandosi alla descrizione svolta dal professor Guzzanti circa l'istituzione, le finalità e l'assetto organizzativo dell'Agenzia, chiede di fornire chiarimenti in merito alla notizia della elaborazione di un disegno di legge di iniziativa governativa concernente la riforma e l'estensione dei compiti dell'Agenzia. Ritiene poi importante approfondire l'aspetto dell'evoluzione dei DRG, con particolare riferimento a quello che è stato definito il «*disease statement*». Da ultimo con riferimento al *day surgery* chiede precisazioni circa l'opportunità di effettuare un ricovero notturno. A tale proposito occorre precisare se tale eventualità corrisponde ad una necessità in loco, oppure a una disponibilità, oppure ad una necessità perentoria ed indispensabile, in considerazione del fatto che questa problematica è attualmente molto dibattuta.

In merito alla ricognizione dell'attivazione del «118» risponde, su invito del professor Guzzanti, la dottoressa MASTROBUONO, la quale illustra la ricerca effettuata da un gruppo di lavoro che ha contribuito al-

la redazione dell'atto di intesa fra Stato e regioni per l'individuazione delle linee guida confluite nel decreto del maggio 1996. L'indagine ha potuto evidenziare che la situazione è estremamente differenziata nelle diverse regioni, poichè al Nord si assiste ad una moltiplicazione delle centrali operative con attivazione di livelli provinciali, mentre nelle regioni meridionali manca, in taluni casi, la stessa attivazione delle centrali operative. Dopo aver illustrato quindi una serie di dati sulla problematica, contenuti in una documentazione a disposizione della Commissione, la dottoressa Mastrobuono dà conto del problema della distribuzione delle radiofrequenze nonchè del progetto relativo agli automezzi di soccorso avanzato, soprattutto con riferimento all'utilizzo nei centri storici.

Il professor GUZZANTI, rispondendo al senatore Papini, fa presente che la ricerca circa le modalità di attribuzione degli incentivi economici per il raggiungimento degli obiettivi di qualità ha bisogno di un supporto finanziario maggiore di quello di cui dispone l'Agenzia e pertanto anche se la ricerca presenta aspetti di rilevante interesse, tuttavia non è sempre possibile affrontare le tematiche più rilevanti senza tenere nel debito conto l'aspetto delle risorse. Con riferimento all'osservazione del senatore Mignone egli fa presente che a suo avviso la difficoltà di riorganizzare la rete ospedaliera dipende anche dal tipo di gestione politica e amministrativa della regione, dato che per tale aspetto non si tratta soltanto di cifre ma occorrono scelte di carattere politico sulle reali esigenze delle comunità locali. La diversificazione della rete ospedaliera comporta poi una verifica dello stato di attuazione della legge n. 382 del 1996 e soprattutto delle modalità di utilizzazione di ben 57.000 miliardi di risorse che affluiscono nel settore della spesa ospedaliera. Peraltro, l'aumento degli anziani in Italia comporterà un potenziamento delle RSA, a vantaggio dei tassi di ospedalizzazione per fasce di età, elementi questi molto indicativi della situazione ospedaliera in Italia. L'obiettivo è di realizzare una osmosi fra i servizi ospedalieri e territoriali al fine di razionalizzare questo settore particolarmente delicato.

Il dottor BRAGA illustra le modalità della ricerca concernente i DRG in relazione all'impatto sulle diverse realtà regionali. Lo studio condotto in materia che ha avuto ad oggetto in particolare la regione Friuli-Venezia Giulia e la regione Lombardia quali realtà paradigmatiche, ha fatto rilevare che, pur nelle diversità strutturali, demografiche ed epidemiologiche che caratterizzano le diverse regioni, lì dove si è verificato un maggiore controllo dell'attività assistenziale da parte della regione, i comportamenti positivi hanno di gran lunga superato i possibili e prevedibili aspetti negativi di finanziamento degli ospedali.

Per quanto riguarda infine l'aspetto del *desease statement*, egli fa presente che non si può prescindere dalla valutazione clinica dei vari casi e pertanto ai fini della permanenza in ospedale sono stati valutati i diversi livelli di gravità del quadro clinico.

La dottoressa MASTROBUONO fornisce ulteriori chiarimenti in merito alla problematica del *day surgery*. Al senatore Provera, - il quale

con riferimento all'attivazione del «118», chiede se la ricerca abbia considerato il fenomeno del crescente aumento dei costi, in considerazione di un uso improprio dei mezzi di soccorso – risponde che dallo studio attualmente in corso non è possibile al momento desumere alcuna valutazione su tale problematica.

Dopo breve interventi del senatore PAPINI e del presidente TOMASSINI, diretti ad approfondire le tematiche emerse nel corso del dibattito, prendono la parola il dottor BRAGA, il quale riferisce in merito all'analisi dell'attività dei ricoveri e dei flussi informativi condotta presso l'azienda ospedaliera S. Giovanni-Addolorata di Roma nonché il dottor MASTRELLI, il quale riferisce sulle modalità di individuazione dei requisiti per l'accreditamento che costituisce una problematica particolarmente complessa.

Il professor GUZZANTI fa presente al senatore Monteleone che conviene sulla estrema rilevanza della problematica sull'attività libero-professionale come elemento qualificante del servizio sanitario nazionale e che certamente occorrono tempi adeguati per evitare traumi nella introduzione delle novità normative. A tale proposito lascia a disposizione della Commissione uno studio effettuato dall'Agenzia sulla normativa, le considerazioni e le proposte relativamente all'esercizio della libera professione intra muraria e all'istituzione di camere a pagamento. Quanto alla richiesta di chiarimenti circa il disegno di legge di riordino dell'Agenzia, il professor Guzzanti non ritiene di poter entrare nel merito della proposta, ma sottolinea l'importanza di confermare il supporto tecnico svolto dall'Agenzia a favore delle regioni.

Il presidente TOMASSINI ringrazia il professor Guzzanti e i suoi collaboratori per il prezioso contributo offerto alla Commissione e, congedandoli, prospetta l'opportunità di un approfondimento dei temi trattati.

*La seduta termina alle ore 16,20.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**  
**sul terrorismo in Italia e sulle cause**  
**della mancata individuazione dei responsabili delle stragi**

GIOVEDÌ 6 NOVEMBRE 1997

**27ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
PELLEGRINO

*La seduta inizia alle ore 10,30.*

*COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE*  
(A008 000, B55ª, 0024º)

Il presidente PELLEGRINO comunica che, dopo l'ultima seduta, sono pervenuti alcuni documenti, il cui elenco è in distribuzione, che la Commissione acquisisce formalmente agli atti dell'inchiesta.

Informa che, in data 16 settembre 1997, il Presidente del Senato ha chiamato a far parte della Commissione il senatore Giovanni Lorenzo Forcieri in sostituzione del senatore Guido Calvi, dimissionario.

Comunica infine che il signor Stefano Delle Chiaie ha restituito, debitamente sottoscritti, ai sensi dell'articolo 18 del regolamento interno, i resoconti stenografici delle sue audizioni svoltesi il 16 ed il 22 luglio 1997, dopo avervi apportato correzioni di carattere meramente formale.

*INCHIESTA SU STRAGI E DEPISTAGGI: AUDIZIONE DEL SENATORE FRANCESCO COSSIGA*  
(A010 000, B55ª, 0001º)

*(Viene introdotto il senatore Francesco Cossiga).*

La Commissione procede allo svolgimento dell'audizione del senatore Francesco Cossiga nell'ambito dell'inchiesta su stragi e depistaggi.

Il senatore COSSIGA svolge un intervento introduttivo e consegna documentazione che la Commissione acquisisce.

Si svolge quindi una discussione sull'ordine dei lavori, alla quale prendono parte il senatore GUALTIERI, il deputato ZANI, il deputato GRIMALDI ed il senatore MANCA.

(A007 000, B55<sup>a</sup>, 0009<sup>o</sup>)

La Commissione delibera una breve sospensione dei lavori e, successivamente, di proseguire l'audizione del senatore Cossiga.

*La seduta è sospesa dalle ore 14 alle ore 14,15.*

La Commissione riprende l'audizione del senatore Cossiga.

Il senatore COSSIGA risponde ai quesiti posti dal PRESIDENTE, dai senatori GUALTIERI, MANCA, MANTICA e DE LUCA Athos e dal deputato GRAGALÀ.

*(Nel corso dell'audizione hanno luogo alcuni brevi passaggi in seduta segreta).*

Il presidente PELLEGRINO, ringraziato il senatore Cossiga, dichiara conclusa la sua audizione.

*La seduta termina alle ore 18,45.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE****Consultiva in materia di riforma fiscale ai sensi della legge  
23 dicembre 1996, n. 662**

GIOVEDÌ 6 NOVEMBRE 1997

*Presidenza del Presidente*  
Salvatore BIASCO*La seduta inizia alle ore 13,15.***COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE**(A008 000, B14<sup>a</sup>, 0011<sup>o</sup>)

In relazione al numero degli schemi di decreto pendenti presso la Commissione per l'espressione del parere, e stante l'approssimarsi dei termini per l'esercizio delle deleghe, il presidente Salvatore Biasco ravvisa l'opportunità di chiedere ai Presidenti delle Camere la concessione della proroga di venti giorni per l'espressione dei pareri sul provvedimento relativo all'IRPEF, IRAP e finanza locale, nonché su quello concernente l'unificazione delle procedure di liquidazione, riscossione ed accertamento, di cui rispettivamente all'articolo 3, commi da 143 a 149 e 151 e comma 134, lettera *b*), della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

La Commissione concorda.

**Schema di decreto legislativo in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta regionale sulle attività produttive e sulla finanza locale (esame ai sensi dell'articolo 3, commi da 143 a 149 e 151 della legge 23 dicembre 1996, n. 662).**

**Relatori: Solaroli, Targetti, Caddeo**

(Esame e rinvio)

(R139 b00, B14<sup>a</sup>, 0014<sup>o</sup>)

Il presidente Salvatore BIASCO propone di procedere, come convenuto, allo svolgimento dell'audizione informale di una delegazione della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome.

Conclusa l'audizione, il presidente Salvatore BIASCO rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

*(La seduta sospesa alle ore 13,45 è ripresa alle ore 13,50).*

**Schemi di decreti legislativi recanti:**

**Revisione delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, IVA e riscossione dei tributi (esame ai sensi dell'articolo 3, comma 133, lettera q) della legge 23 dicembre 1996, n. 662);**

(R139 b00, B14<sup>a</sup>, 0012<sup>o</sup>)

**Revisione delle sanzioni amministrative in materia di tributi sugli affari, sulla produzione e sui consumi e di altri tributi indiretti (esame ai sensi dell'articolo 3, comma 133, lettera q) della legge 23 dicembre 1996, n. 662).**

**Relatore: Rabbito**

(Seguito dell'esame e conclusione – parere favorevole con osservazioni su entrambi gli schemi di decreto)

(R139 b00, B14<sup>a</sup>, 0013<sup>o</sup>)

La Commissione prosegue nell'esame dei provvedimenti in titolo, sospeso da ultimo nella seduta del 5 novembre scorso.

Il presidente Salvatore BIASCO ricorda che nella seduta di ieri è mancato il numero legale nella votazione dell'emendamento Pastore 7.

Il deputato Massimo Maria BERRUTI, a nome del gruppo parlamentare Forza Italia, chiede la votazione nominale dell'emendamento Pastore 7, (si veda l'allegato 2-bis) ai sensi dell'articolo 51, 2° comma del Regolamento.

Il presidente Salvatore BIASCO, verificato che la richiesta corrisponde alle condizioni prescritte dalla suddetta norma regolamentare, indice la votazione per appello nominale sull'emendamento Pastore 7.

*(Segue la votazione).*

Indi comunica l'esito della votazione:

Presenti .....	18
Votanti .....	16
Astenuti .....	0
Maggioranza .....	9
Voti favorevoli .....	3
Voti contrari .....	13

La Commissione respinge.

L'emendamento Frosio Roncalli 8 risulta ritirato dal proponente, analogamente agli emendamenti 10, 11, 13, 15, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 26, 27, 28, 30 e 35. Su invito del relatore viene inoltre ritirato l'emendamento Pastore 9. Il relatore dichiara poi la propria contrarietà all'emendamento Pastore 12, che, posto in votazione, viene respinto. Il relatore si dichiara contrario altresì all'emendamento Pastore 14, ritenendolo estraneo alla delega, trattandosi nel caso di una riduzione delle sanzioni per circostanze attenuanti; posto in votazione l'emendamento è respinto.

Dopo una precisazione del senatore Andrea PASTORE in ordine all'emendamento 16 a propria firma, del quale segnala la finalità di evitare l'irrogazione di sanzioni in tutti quei casi in cui vengono presentati modelli non completamente conformi a quelli ufficiali, senza che tuttavia da ciò ne derivi danno per l'erario, lo stesso, posto in votazione, risulta respinto. Contrario il relatore vengono quindi respinti gli emendamenti Pastore 19 e Pastore 23, nonché Pastore 25; in ordine a quest'ultimo, il proponente specifica che lo stesso è volto a distinguere quei comportamenti che sono causa di danno per l'erario rispetto a quelle irregolarità non comportanti pregiudizio alcuno. Gli emendamenti Frosio Roncalli 29, 32, 33, 34, 36, 37 e 38 si intendono decaduti per assenza del proponente. In ordine all'emendamento Pastore 31, cui il relatore si dichiara contrario ritenendo che si tratti di una omissione di pagamento da sanzionarsi necessariamente, il proponente specifica come si tratti dell'unico caso nel provvedimento all'esame in cui la sanzione non appaia graduabile, senza che sia dato ravvisarne il motivo; posto in votazione l'emendamento viene indi respinto.

Risultando così esaurito l'esame degli emendamenti, e rinviando il senatore Andrea Pastore, per la propria dichiarazione di voto, alle valutazioni generali contenute nella dichiarazione espressa nella seduta di ieri sullo schema di decreto - base in materia sanzionatorio, il presidente Salvatore BIASCO pone in votazione la proposta di parere del relatore (si veda l'allegato 2) che, non avendo ricevuto modifiche nel corso della discussione, risulta così formulata:

«La Commissione parlamentare consultiva in materia di riforma fiscale ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante revisione organica e completamento della disciplina delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, imposta sul valore aggiunto e riscossione dei tributi, in attuazione dell'articolo 3, comma 133, lettera q) di delega;

considerato che il provvedimento, nel rispetto della delega, unifica la normativa in materia di sanzioni relative alle imposte dirette e sul valore aggiunto, eliminando la frammentazione che caratterizza il sistema sanzionatorio vigente;

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) *Violazioni formali*

La revisione della disciplina delle sanzioni in materia di apparecchi misuratori previsti dalla legge 26 gennaio 1983, n. 18 (cd. registratori di cassa) ha comportato l'abrogazione della sanzione prevista per una serie di obblighi, stabiliti con decreto ministeriale, finalizzati all'effettiva e corretta emissione dello scontrino fiscale (es. in materia di manutenzione dell'apparecchio, di richiesta di tempestivo intervento di un tecnico

riparatore e di adempimenti manuali sostitutivi indispensabili in caso di guasto e così via). Andrebbe valutata l'opportunità dell'abrogazione della sanzione per l'inosservanza degli adempimenti manuali sostitutivi.

## 2) *Sanzioni accessorie*

Nell'articolo 12 sarebbe opportuno prevedere per le attività stagionali, con riferimento alla sanzione della chiusura dell'esercizio, una misura proporzionata al periodo dell'anno di effettivo svolgimento dell'attività.

## 3) *Abrogazioni*

Andrebbe prevista, in conformità a quanto peraltro esposto nella relazione illustrativa al provvedimento, l'abrogazione anche del comma 2 dell'articolo 97 del decreto del Presidente della Repubblica 602/73; escludere, invece, l'abrogazione del comma 8 dell'articolo 54 del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427, in quanto relativo a fattispecie penale».

La Commissione approva.

La Commissione procede quindi all'esame del secondo schema di decreto in titolo, relativo alla revisione delle sanzioni amministrative in materia di tributi sugli affari, sulla produzione e sui consumi e di altri tributi indiretti in attuazione dell'articolo 3, comma 133, lettera *q*) della legge delega.

Il deputato Gaetano RABBITO, relatore, segnala di aver modificato la propria proposta di parere (si veda l'allegato 3) con riferimento al problema degli interessi moratori, per i quali ritiene eccessivamente elevata la misura del 7 per cento per semestre compiuto fissata in numerosi articoli del provvedimento. Pertanto, anche in relazione a quanto proposto negli emendamenti Frosio Roncalli 16, 17, 20, 23 e 24, (si veda l'allegato 3-*bis*), che a tale fine ritiene di poter considerare assorbiti nella propria proposta di parere, propone la seguente riformulazione del punto 3:

### «3) *Misura degli interessi moratori*

La misura degli interessi moratori previsti per il tardivo pagamento delle varie imposte, fissata al 7 per cento per semestre compiuto appare eccessiva: sembra più equo stabilire la misura del saggio legale di interesse».

Si passa quindi all'esame degli emendamenti (si veda allegato 3-*bis*) alla proposta di parere. L'emendamento Pastore 1, contrario il relatore, che ritiene preferibile la nuova formulazione dell'articolo 71 del decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986 rispetto a quella vigente, posto in votazione viene respinto. In ordine all'emendamento Pastore 2, al cui riguardo il proponente segnala che la vigente sanzione è

di recente adeguamento, per cui l'aumento di 20 volte previsto dallo schema di decreto è senz'altro eccessiva, il relatore si dichiara contrario e, posto in votazione, viene respinto. Vengono altresì respinti gli emendamenti Pastore 3 e Pastore 7. In ordine all'emendamento Pastore 6, per il quale il relatore invita al ritiro ritenendolo ricompreso nel punto 5 della propria proposta di parere, il senatore Andrea Pastore propone di aggiungere al predetto punto la seguente espressione: «intendendosi come tali solo quelli aventi rilevanza fiscale». Avendo il relatore osservato che tale interpretazione corrisponde implicitamente al tenore della disposizione, il proponente, stante tale precisazione, ritira l'emendamento in esame. Vengono quindi posti in votazione con il parere contrario del relatore, e respinti, gli emendamenti Pastore 7, 9, 10, 11 e 13, al cui riguardo il proponente precisa che si tratta di un ulteriore caso in cui si ravvisa una ingiustificata mancanza di gradualità nell'applicazione della sanzione. Su invito del relatore, che ne segnala la identità con il punto 6 della proposta di parere, l'emendamento Pastore 12 viene ritirato dal proponente. Risultando ritirati gli emendamenti Frosio Roncalli 4, 8, 14, 15, 18, 19, 21, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 31, e 35 ed assorbiti nel parere del relatore gli emendamenti Frosio Roncalli 16, 17, 20, 23 e 24, viene posto in votazione, e respinto, l'emendamento Pastore 30. In ordine all'emendamento Pastore 32, il relatore esprime parere contrario ritenendo che una ripetuta richiesta di attribuzione – e non di mera duplicazione – del codice fiscale costituisce un fattore di possibile ostacolo all'attività degli uffici finanziari; posto in votazione l'emendamento, viene respinto. L'emendamento Pastore 33, viene ritirato. Viene quindi posto in votazione, e respinto, l'emendamento Pastore 34, del quale il proponente segnala la finalità di ridurre i possibili effetti dell'aumento della sanzione a carico dei pubblici ufficiali. L'emendamento Frosio Roncalli 36 si intende ritirato per mancanza del proponente.

Risultando così espletato l'esame degli emendamenti, ed avendo il senatore Andrea PASTORE rinviato per la dichiarazione di voto a quanto espresso nella seduta di ieri sullo schema di decreto-base in materia di sanzioni, il presidente Salvatore Biasco pone in votazione la proposta di parere del relatore, che a seguito delle modifiche apportatevi nel corso della seduta, risulta così formulata:

«La Commissione parlamentare consultiva in materia di riforma fiscale ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662,

esaminato il decreto legislativo recante revisione delle sanzioni amministrative in materia di tributi sugli affari, sulla produzione e sui consumi e di altri tributi indiretti, in attuazione dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662;

premessi che:

il provvedimento completa e chiude la revisione del sistema sanzionatorio tributario non penale disciplinando le sanzioni relative alle violazioni in materia di imposta di registro, sulle successioni e donazio-

ni, sull'incremento di valore degli immobili, ipotecarie e catastali, di bollo, sulle assicurazioni private e contratti vitalizi, sugli spettacoli, di tasse sulle concessioni governative, sui contratti di borsa, di tributi doganali, di imposte sulla produzione e sui consumi, di tributi locali, sulle tasse di circolazione, sulle tasse automobilistiche e gli abbonamenti alle radioaudizioni e alla televisione, alle violazioni concernenti la legislazione sull'anagrafe tributaria e codice fiscale. Il tutto secondo principi fissati dalla delega e mediante modifiche ed integrazioni alle norme già contenute nelle relative leggi;

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) *Scarsa chiarezza del contenuto di alcune norme*

Sembra utile valutare la riformulazione del testo degli articoli 1, comma 1, lettera *b*) e 2), comma 1, lettera *f*), per migliorare la leggibilità delle norme (rispettivamente riguardanti l'omessa o tardiva richiesta di registrazione o presentazione della denuncia ai fini dell'imposta di registro e altre violazioni in materia d'imposta sulle successioni e donazioni).

2) *Sanzioni riguardanti tributi dei quali è imminente l'abrogazione*

Occorre valutare l'opportunità di intervenire, come lo schema di decreto fa, sulla disciplina sanzionatoria di alcuni tributi, dei quali è prevista l'imminente abrogazione per effetto di altre disposizioni normative:

*a*) I.C.I.A.P. (articolo 13 dello schema), che sarà abolita con l'entra in vigore dell'I.R.A.P.;

*b*) Abbonamenti alle radioaudizioni (articolo 18 dello schema), dei quali il disegno di legge collegato alla finanziaria 1998 prevede l'abolizione;

*c*) Abbonamento alla televisione (articolo 19 dello schema), il cui allegato viene soppresso dal disegno di legge collegato alla finanziaria 1998.

3) *Misura degli interessi moratori*

La misura degli interessi moratori previsti per il tardivo pagamento delle varie imposte, fissata al 7 per cento per semestre compiuto appare eccessiva: sembra più equo stabilire la misura del saggio legale di interesse.

4) *Tributi locali*

L'articolo 15, in materia di sanzioni per il tributo speciale per il deposito in discarica per i rifiuti solidi, sembra aver abrogato la sanzione per l'omesso od insufficiente versamento del tributo:

andrebbe verificato se ciò risponde ad una reale volontà di abolizione della disposizione o meno.

5) All'articolo 2, comma 3, lettera *b*), sembrerebbe utile una migliore formulazione della norma in ordine alla precisazione di quali sono i documenti e le scritture cui la norma fa riferimento.

6) Sembra eccessiva la misura minima della sanzione di cui alla lettera *b*) dell'articolo 7».

La Commissione approva.

**Schema di decreto legislativo in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta regionale sulle attività produttive e sulla finanza locale (esame ai sensi dell'articolo 3, commi da 143 a 149 e 151 della legge 23 dicembre 1996, n. 662).**

**Relatori: Solaroli, Targetti, Caddeo**

(Esame e rinvio)

(R139 b00, B14<sup>a</sup>, 0014<sup>o</sup>)

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Stante l'imminenza della ripresa dei lavori presso l'Assemblea della Camera dei deputati, il presidente Salvatore Biasco propone che le tre relazioni scritte sul provvedimento vengano depositate presso la Commissione (vedasi allegati A, B e C), al fine di consentire ai commissari di prenderne visione. Ritiene opportuno proporre altresì, consentendovi la Commissione, che nella seduta in cui avrà inizio la discussione generale dello schema di decreto i componenti la Commissione potranno, prima di procedere ai rispettivi interventi, richiedere le necessarie delucidazioni e precisazioni ai relatori circa il contenuto delle relazioni medesime.

*La seduta termina alle ore 14,50.*

## ALLEGATO 2

**Proposta di parere del relatore allo schema di decreto legislativo, recante revisione organica e completamento della disciplina delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, imposta sul valore aggiunto e riscossione dei tributi, previsto dall'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662**

Il provvedimento, nel rispetto della delega, unifica la normativa in materia di sanzioni relative alle imposte dirette e sul valore aggiunto eliminando la frammentazione che caratterizza il sistema sanzionatorio vigente.

La Commissione,

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

allo schema di decreto legislativo con le seguenti osservazioni:

4) *Violazioni formali*

La revisione della disciplina delle sanzioni in materia di apparecchi misuratori previsti dalla legge 26 gennaio 1983, n. 18 (cd. registratori di cassa) ha comportato l'abrogazione della sanzione prevista per una serie di obblighi, stabiliti con decreto ministeriale, finalizzati all'effettiva e corretta emissione dello scontrino fiscale (es. in materia di manutenzione dell'apparecchio, di richiesta di tempestivo intervento di un tecnico riparatore e di adempimenti manuali sostitutivi indispensabili in caso di guasto e così via). Andrebbe valutata l'opportunità dell'abrogazione della sanzione per l'inosservanza degli adempimenti manuali sostitutivi.

5) *Sanzioni accessorie*

Nell'articolo 12 sarebbe opportuno prevedere per le attività stagionali, con riferimento alla sanzione della chiusura dell'esercizio, una misura proporzionata al periodo dell'anno di effettivo svolgimento dell'attività.

6) *Abrogazioni*

Prevedere, in conformità a quanto peraltro esposto nella relazione illustrativa al provvedimento, l'abrogazione anche del comma 2 dell'articolo 97 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973; escludere, invece, l'abrogazione del comma 8 dell'articolo 54 del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427, in quanto relativo a fattispecie penale.

ALLEGATO 2-bis

**Emendamenti al parere del relatore sullo schema di decreto legislativo recante revisione organica e completamento della disciplina delle sanzioni tributarie non penali, in materia di imposte dirette, imposta sul valore aggiunto e riscossione dei tributi, in attuazione dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662**

Nell'articolo 1, comma 1, dello schema di decreto, è eccessiva la sanzione fissata nel minimo a lire 500.000, in riferimento alla possibilità che le imposte dovute siano minime ovvero nel caso in cui non siano dovute imposte.

1. PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, BOSELLO, PACE, PEDRIZZI

All'articolo 1, comma 1, sostituire le parole: «lire cinquecentomila» con le seguenti: «lire centomila».

2. FROSIO RONCALLI

Nell'articolo 1, comma 2, dello schema di decreto, sarebbe opportuno distinguere tra errore che determina un versamento inferiore al dovuto ed errore solo di esposizione del calcolo, cui faccia riscontro il versamento del dovuto.

3. PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, BOSELLO, PACE, PEDRIZZI

Nell'articolo 2, comma 1, dello schema di decreto si fa una certa confusione tra omesso versamento e omessa presentazione della dichiarazione del sostituto di imposta: dalla disposizione così com'è si potrebbe ricavare la seguente interpretazione: l'omissione della dichiarazione è sanzionata solo se vi è stata una evasione nel versamento delle ritenute; se tale è la volontà del legislatore, occorre formulare meglio la norma, che comunque è contraddetta dal disposto del comma 3, che va abolito; la relazione non è chiara sul punto; occorre pertanto escludere la sanzione per omessa dichiarazione in caso di effettivo versamento del dovuto; è opportuno ridurre i minimi edittali.

4. PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, BOSELLO, PACE, PEDRIZZI

All'articolo 2, comma 1, 2 e 3, sostituire le parole: «lire cinquecentomila» con le seguenti: «lire centomila».

**5.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 2, comma 4, sostituire le parole: «lire centomila» con le seguenti: «lire cinquantamila».

**6.** FROSIO RONCALLI

La sanzione prevista nell'articolo 3 è eccessiva, completamente sganciata dalla gravità dell'omessa denuncia di variazione e quindi dal danno che ne può derivare all'erario, in considerazione che spesso i redditi sono di modesta entità; sembrerebbe inoltre che non vi sia alcuna possibilità di rimettersi nei termini, come invece stabilito in inea generale dall'articolo 13 dello schema di decreto «base» in materia di sanzioni.

**7.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, BOSELLO, PACE, PEDRIZZI

All'articolo 3, comma 1, sostituire le parole: «lire cinquecentomila» con le seguenti: «lire centomila».

**8.** FROSIO RONCALLI

Nell'articolo 4 dello schema di decreto, va precisato che la dichiarazione incompleta va equiparata a quella infedele solo se ricorrono i presupposti di cui al comma 2 dell'articolo 1.

**9.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, BOSELLO, PACE, PEDRIZZI

All'articolo 5, comma 1 e 3, sostituire le parole: «lire cinquecentomila» con le seguenti: «lire centomila».

**10.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 5, comma 6, sostituire le parole: «lire un milione» con le seguenti: «lire duecentomila».

**11.** FROSIO RONCALLI

Nell'articolo 6, commi 1 e 2 dello schema di decreto, la sanzione andrebbe commisurata non all'imponibile ma all'imposta relativa.

**12.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, BOSELLO, PACE, PEDRIZZI

All'articolo 6, comma 4, sostituire le parole: «lire un milione» con le seguenti: «lire duecentomila».

**13.** FROSIO RONCALLI

Nell'articolo 6, comma 8, lettera *a*) e *b*), va esclusa la punibilità se l'imposta risulti comunque pagata.

**14.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, BOSELLO, PACE, PEDRIZZI

All'articolo 6, comma 8, sostituire le parole: «lire cinquecentomila» con le seguenti: «lire centomila».

**15.** FROSIO RONCALLI

Nell'articolo 8, comma 1, del provvedimento, l'equiparazione della fattispecie del mancato utilizzo di modelli ministeriali con quelle successive non è giustificata; dovrebbe essere stabilito che il mancato utilizzo del modello sia sanzionabile solo se dà luogo a difficoltà per il fisco.

**16.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, BOSELLO, PACE, PEDRIZZI

All'articolo 8, comma 1, sostituire le parole: «lire cinquecentomila» con le seguenti: «lire centomila».

**17.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 8, comma 3, sostituire le parole: «lire un milione» con le seguenti: «lire duecentomila».

**18.** FROSIO RONCALLI

Nell'articolo 9, comma 1, l'espressione «tenere scritture contabili» può essere interpretata in due modi profondamente diversi: sia cioè come indisponibilità originaria delle scritture sia come irregolarità nella tenuta delle scritture stesse; se si accedesse a questa seconda interpretazione (come confermato dal comma 3), ne discenderebbe una sanzionabilità non collegata alla gravità della violazione, che potrebbe essere anche di minima entità o addirittura non influente sul piano fiscale; il comma 3 conferma questo dubbio allorchè non stabilisce la non punibilità delle ipotesi previste (scarsa rilevanza) ma prevede la riduzione della pena minima edittale (cioè lire 1.000.000), pena certamente non di scarsa entità.

**19.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, BOSELLO, PACE, PEDRIZZI

All'articolo 9, comma 1, sostituire le parole: «lire due milioni» con le seguenti: «lire trecentomila».

**20.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 9, comma 4, sostituire le parole: «lire cinquecentomila» con le seguenti: «lire centomila».

**21.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 9, comma 5, sostituire le parole: «lire quattro milioni» con le seguenti: «lire cinquecentomila».

**22.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 10, comma 1, dello schema di decreto, appare esorbitante la sanzione; nessuna rilevanza viene poi attribuita alla pericolosità del comportamento omissivo o non veritiero.

**23.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, BOSELLO, PACE, PEDRIZZI

All'articolo 10, comma 1, sostituire le parole: «lire quattro milioni» con le seguenti: «lire cinquecentomila».

**24.** FROSIO RONCALLI

Anche nell'ipotesi prevista dall'articolo 11, comma 1, del provvedimento, fa difetto ogni riferimento al danno per il fisco.

**25.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, BOSELLO, PACE, PEDRIZZI

All'articolo 11, commi 1 e 7, sostituire le parole: «lire cinquecentomila» con le seguenti: «lire centomila».

**26.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 11, comma 4, sostituire le parole: «lire un milione» con le seguenti: «lire duecentomila».

**27.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 11, comma 5, sostituire le parole: «lire due milioni» con le seguenti: «lire trecentomila».

**28.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 11, sopprimere il comma 6.

**29.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 11, comma 6, sostituire le parole: «da lire centomila a lire due milioni» con le seguenti: «da lire ventimila a lire duecentomila».

**30.** FROSIO RONCALLI

Nell'articolo 13, comma 1 e articolo 14, dello schema di decreto, la sanzione non è graduata, come è stabilito in via generale dal decreto sulle sanzioni non penali; nessuna riduzione viene prevista se il ritardo è di minima entità.

**31.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, BOSELLO, PACE, PEDRIZZI

All'articolo 13, comma 1, sostituire le parole: «pari al trenta per cento dell'importo non versato» con le seguenti: «pari al cinque per cento dell'importo non versato per ogni mese di ritardo con un massimo del trenta per cento».

**32.**

FROSIO RONCALLI

All'articolo 13, comma 1, sostituire le parole: «pari al trenta per cento dell'importo non versato» con le seguenti: «pari al dieci per cento dell'importo non versato per ogni mese di ritardo con un massimo del trenta per cento».

**33.**

FROSIO RONCALLI

All'articolo 15, comma 1, sostituire le parole: «versamenti diretti» con le seguenti: «versamenti spontanei».

**34.**

FROSIO RONCALLI

All'articolo 15, comma 1 sostituire le parole: «da lire duecentomila a lire un milione» con le seguenti: «da lire cinquanta mila a lire cinquecento mila».

**35.**

FROSIO RONCALLI

All'articolo 15, sostituire il comma 2 con il seguente:

«2. I soggetti abilitati alla riscossione spontanea sono tenuti a comunicare l'infrazione all'ufficio o all'ente impositore».

**36.**

FROSIO RONCALLI

All'articolo 16, comma 2, lettera *f*), sostituire le parole: «i commi, primo, terzo, quarto e quinto» con le seguenti: «i primi cinque commi».

**37.**

FROSIO RONCALLI

All'articolo 16, dopo il comma 2 inserire il seguente:

«2-*bis*. Il secondo comma dell'articolo 97 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, è sostituito dal seguente:

“2. Del mancato pagamento, decorso il termine di novanta giorni dalla scadenza della rata ovvero entro i novanta giorni dalla data di notifica della cartella di pagamento se successiva alla scadenza della rata, il concessionario della riscossione deve dare, entro i successivi sessanta giorni, comunicazione del mancato pagamento all'ente impositore”».

**38.**

FROSIO RONCALLI

## ALLEGATO 3

**Proposta di parere del relatore allo schema di decreto legislativo recante revisione delle sanzioni amministrative in materia di tributi sugli affari, sulla produzione e sui cpmsimi e di altri tributi indiretti, previsto dall'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996 n. 662**

La Commissione premesso che:

il provvedimento completa e chiude la revisione del sistema sanzionatorio tributario non penale disciplinando le sanzioni relative alle violazioni in materia di imposta di registro, sulle successioni e donazioni, sull'incremento di valore degli immobili, ipotecarie e catastali, di bollo, sulle assicurazioni private e contratti vitalizi, sugli spettacoli, di tasse sulle concessioni governative, sui contratti di borsa, di tributi doganali, di imposte sulla produzione e sui consumi, di tributi locali, sulle tasse di circolazione, sulle tasse automobilistiche e gli abbonamenti alle radioaudizioni e alla televisione, alle violazioni concernenti la legislazione sull'anagrafe tributaria e codice fiscale. Il tutto secondo principi fissati dalla delega e mediante modifiche ed integrazioni alle norme già contenute nelle relative leggi,

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) *Scarsa chiarezza del contenuto di alcune norme*

Sembra utile valutare la riformulazione del testo degli articoli 1, comma 1, lettera b) e 2), comma 1, lettera f), per migliorare la leggibilità delle norme (rispettivamente riguardanti l'omessa o tardiva richiesta di registrazione o presentazione della denuncia ai fini dell'imposta di registro e altre violazioni in materia d'imposta sulle successioni e donazioni).

2) *Sanzioni riguardanti tributi dei quali è imminente l'abrogazione*

Occorre valutare l'opportunità di intervenire, come lo schema di decreto fa, sulla disciplina sanzionatoria di alcuni tributi, dei quali è prevista l'imminente abrogazione per effetto di altre disposizioni normative:

I.C.I.A.P. (articolo 13 dello schema), che sarà abolita con l'entra in vigore dell'I.R.A.P.;

Abbonamenti alle radioaudizioni (articolo 18 dello schema), dei quali il disegno di legge collegato alla finanziaria 1998 prevede l'abolizione;

Abbonamento alla televisione (articolo 19 dello schema), il cui allegato viene soppresso dal disegno di legge collegato alla finanziaria 1998.

### 3) *Imposta comunale sugli immobili*

La misura degli interessi moratori previsti per il tardivo pagamento dell'imposta appare eccessivo (7 per cento a semestre compiuto): sembra più equo stabilire la misura del saggio legale.

### 4) *Tributi locali*

L'articolo 15, in materia di sanzioni per il tributo speciale per il deposito in discarica per i rifiuti solidi, sembra aver abrogato la sanzione per l'omesso od insufficiente versamento del tributo: andrebbe verificato se ciò risponde ad una reale volontà di abolizione della disposizione o meno.

5) All'articolo 2, comma 3, lettera *b*), sembrerebbe utile una migliore formulazione della norma in ordine alla precisazione di quali sono i documenti e le scritture cui la norma fa riferimento.

6) Sembra eccessiva la misura minima della sanzione di cui alla lettera *b*) dell'articolo 7.

## ALLEGATO 3-bis

**Emendamenti al parere del relatore sullo schema di decreto legislativo recante revisione delle sanzioni amministrative in materia di tribui sugli affari, sulla produzione e sui consumi e di altri tributi indiretti, in attuazione dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662**

All'articolo 1, comma 1, lettera c), dello schema di decreto l'aumento del minimo non sembra giustificato.

1. PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, PACE,  
PEDRIZZI

Nell'articolo 1, comma 1, lettera e), dello schema di decreto, è eccessivo l'aumento delle sanzioni (da lire 50/200 mila a lire 1/10 milioni).

Ad es. l'articolo 68 ivi richiamato contiene previsioni di lieve entità; lo stesso dicasi per l'ipotesi dell'omessa presentazione che passa da lire 50/200 mila a lire 2/10 milioni.

Il comma 4 è superfluo; le procedure sono già fissate dalla legge.

2. PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, PACE,  
PEDRIZZI

Nell'articolo 2, comma 2, lettera d), dello schema di decreto, risulta eccessiva la sanzione per la mancata presentazione se l'imposta non è dovuta.

3. PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, PACE,  
PEDRIZZI

All'articolo 2, ove ricorrono, sostituire le parole: «da lire cinquemila» con le seguenti: «da lire centomila».

4. FROSIO RONCALLI

Nell'articolo 2, lettera *e*), comma 3, dello schema di decreto, è generica la fattispecie ed eccessiva la sanzione se non si determina un danno per l'erario.

- 5.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, PACE,  
PEDRIZZI

Nell'articolo 2, lettera *f*), comma 3, lettera *b*), dello schema di decreto, occorre precisare che i documenti e scritture, ancorchè non obbligatori, devono comunque avere rilevanza fiscale.

- 6.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, PACE,  
PEDRIZZI

Nell'articolo 3, lettera *a*), comma 4, dello schema di decreto la sanzione appare eccessiva ed è slegata all'imposta non pagata – si sovrappone l'ipotesi del comma 2.

- 7.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, PACE,  
PEDRIZZI

All'articolo 3, ove ricorrono, sostituire le parole: «da lire cinquecentomila» con le seguenti: «da lire centomila».

- 8.** FROSIO RONCALLI

Nell'articolo 3, lettera *a*), comma 5, dello schema di decreto vi è un eccessivo aumento della sanzione rispetto alla precedente: da lire 120/600 mila a lire 1.000.000/10.000.000, considerata la genericità delle fattispecie, peraltro di dubbia interpretazione.

- 9.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, PACE,  
PEDRIZZI

Nell'articolo 4, comma 1, lettera *a*), dello schema di decreto, non è previsto il ritardo; occorrerebbe poi precisare che la sanzione va commisurata all'impsta non versata.

- 10.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, PACE,  
PEDRIZZI

Nell'articolo 4, comma 1, lettera *a*), dello schema di decreto la sanzione aumenta in modo eccessivo, da lire 60/600 mila a lire 200 mila/4 milioni.

**11.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, PACE,  
PEDRIZZI

Nell'articolo 7, lettera *b*), comma 1, lettera *a*), dello schema di decreto la sanzione, stante l'applicazione per ogni biglietto venduto, assume dimensioni esorbitanti.

**12.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, PACE,  
PEDRIZZI

Nell'articolo 11, lettera *a*), comma 2, dello schema di decreto non c'è gradualità nell'applicazione della sanzione.

**13.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, PACE,  
PEDRIZZI

All'articolo 11, ove ricorrono, sostituire le parole: «da lire centomila a lire un milione» con le seguenti: «da lire cinquantamila a lire duecentomila».

**14.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 12, ove ricorrono sostituire le parole: «con un minimo di lire centomila» con le seguenti: «con un minimo di lire cinquantamila».

**15.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 12, comma 1, lettera *a*), sostituire le parole: «nella misura del sette per cento per ogni semestre compiuto» con le seguenti: «nella misura annua pari al tasso ufficiale di sconto aumentato di due punti percentuali».

**16.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 12, comma 1, lettera *c*), sostituire le parole: «in ragione del sette per cento per ogni semestre compiuto» con le seguenti: «nella misura annua pari al tasso ufficiale di sconto aumento di due punti percentuali».

**17.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 12, ove ricorrono, sostituire le parole: «da lire centomila a lire cinquecentomila» con le seguenti: «da lire cinquantamila a lire duecentomila».

**18.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 12, ove ricorrono, sostituire le parole: «da lire cinquantamila a lire cinquecentomila» con le seguenti: «da lire cinquantamila a lire duecentomila».

**19.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 12, comma 1, lettera *d*), sostituire le parole: «nella misura annua del sette per cento semestrale» con le seguenti: «nella misura annua pari al tasso ufficiale di sconto aumentato di due punti percentuali».

**20.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 14, ove ricorrono sostituire le parole: «con un minimo di lire centomila» con le seguenti: «con un minimo di lire cinquantamila».

**21.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 14, ove ricorrono, sostituire le parole: «da lire centomila a lire cinquecentomila» con le seguenti: «da lire cinquantamila a lire duecentomila».

**22.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 14, ove ricorrono, sostituire le parole: «nella misura del sette per cento per ogni semestre compiuto» con le seguenti: «nella misura del 2,5 per cento semestrale prevista per i tributi erariali dal comma 141, dell'articolo 3 della legge 23 dicembre 1996, n. 662».

**23.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 14, ove ricorrono, sostituire le parole: «nella misura del sette per cento per ogni semestre compiuto» con le seguenti: «nella misura annua pari al tasso ufficiale di sconto aumentato di due punti percentuali».

**24.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 17, ove ricorrono, sostituire le parole: «in lire 200.000 e nel massimo in lire un milione» con le seguenti: «in lire centomila e nel massimo in lire cinquecentomila».

**25.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 17, ove ricorrono, sostituire le parole: «in lire 100.000 e nel massimo in lire 500.000» con le seguenti: «in lire cinquantamila e nel massimo in lire duecentomila».

**26.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 18, ove ricorrono, sostituire le parole: «da lire centomila a lire cinquecentomila» con le seguenti: «da lire cinquantamila a lire duecentomila».

**27.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 19, ove ricorrono, sostituire le parole: «da lire duecentomila a lire un milione» con le seguenti: «da lire centomila a lire cinquecentomila».

**28.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 19, ove ricorrono, sostituire le parole: «da lire centomila a lire cinquecentomila» con le seguenti: «da lire cinquantamila a lire duecentomila».

**29.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 20, lettera *a*), comma 1, dello schema di decreto, è prevista un'unica sanzione, peraltro eccessiva, per diverse fattispecie di diversa gravità.

**30.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, PACE,  
PEDRIZZI

All'articolo 20, ove ricorrono, sostituire le parole: «da lire 200.000 a lire 4.000.000» con le seguenti: «da lire centomila a lire due milioni».

**31.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 20, lettera *a*), comma 1, lettera *a*), dello schema di decreto, sarebbe da escludere la punibilità; in quanto il richiedere più volte il codice fiscale non determina danno per l'erario.

**32.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, PACE,  
PEDRIZZI

All'articolo 20, lettera *a*), comma 1, lettera *e*), dello schema di decreto, l'obbligo è esaurito; si potrebbe inserire in una disposizione transitoria.

**33.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, PACE,  
PEDRIZZI

All'articolo 20, lettera *a*), comma 1, lettera *f*), dello schema di decreto, la fattispecie è indeterminata e la sanzione è eccessiva, passando da lire 20/100 mila a lire 200 mila/4 milioni.

**34.** PASTORE, ARMANI, BERRUTI, CONTE, D'ALÌ, BIASCO, PACE,  
PEDRIZZI

All'articolo 20, ove ricorrono, sostituire le parole: «da lire 400.000 a lire 10.000.000» con le seguenti: «da lire duecentomila a lire cinquemilioni».

**35.** FROSIO RONCALLI

All'articolo 20, dopo il comma 1, aggiungere il seguente:

«1-bis. All'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, concernente gli atti nei quali deve essere indicato il numero del codice fiscale, le parole da: «distinte e bollettini di conto corrente postale» sino a: «relativamente ai singoli soggetti deleganti» sono sostituite dalle seguenti: «deleghe, distinte, modelli di pagamento e bollettini di conto corrente postale purchè richiesto normativamente».

**36.** FROSIO RONCALLI

## ALLEGATO A

**Relazione del deputato Ferdinando Targetti, relatore per il titolo I (IRAP) dello schema di decreto legislativo in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta regionale sulle attività produttive e sulla finanza locale. In attuazione dell'articolo 3, commi da 143 a 149 e 151 della legge 23 dicembre 1996, n. 662**

**Premessa**

Il presente decreto legislativo, che dà attuazione a deleghe contenute nel collegato alla finanziaria per il 1997 (legge n. 662 del 23 dicembre 1996), concerne l'istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, la modifica dell'IRPEF e il riordino della tassazione locale. Queste materie, unitamente alla revisione delle imposte sul reddito di impresa (oggetto di altro decreto legislativo) rappresentano il cuore del processo di riforma fiscale avviato dal Governo.

Con questo provvedimento: si attua un significativo decentramento del prelievo dallo Stato alle regioni e agli enti locali; si attua una drastica semplificazione del sistema tributario e contributivo; si rivede in profondità la tassazione sulle imprese con finalità produttivistiche. Il tutto perseguendo, attraverso il sistema di modifica delle aliquote IRPEF, finalizzata a compensare gli effetti di gettito e redistributivi connessi all'introduzione dell'IRAP, e il sistema delle detrazioni, finalità perequative tra nuclei familiari, infatti la perdita di progressività delle aliquote IRPEF, derivante dall'abolizione del primo e dell'ultimo scaglione, viene bilanciata dalla scalettatura delle detrazioni in funzione inversa rispetto al reddito.

La riforma è disegnata con il vincolo di mantenere parità di gettito, l'invarianza della pressione fiscale complessiva e la parità delle risorse finanziarie disponibili ai diversi livelli di governo.

**La riforma connessa all'istituzione dell'Irap****Premessa: basi teoriche, esperienze estere e dibattito italiano**

La logica di questo tipo di imposta risiede nella tassazione del valore aggiunto. Le giustificazioni teoriche della tassazione del valore aggiunto si ritrovano nella letteratura dagli anni '20 ad oggi (Adams 1921, Colm 1939, Studenski 1940, Saraceno 1945, Di Majo 1986, Pola, Gallo, Visco in questi ultimi dieci anni). La logica può essere così espressa «... occorre riconoscere, accanto alla tradizionale capacità contributiva associata alla remunerazione del «businessman» anche una autonoma capa-

cità contributiva associata al «business», come organizzazione complessa che svolge attività di impresa... Una capacità contributiva autonoma «reale», separata dalla capacità contributiva «personale» propria dei singoli individui, in qualità di proprietari (imposta sul patrimonio), di percettori di reddito (imposte sul reddito) o di consumatori (imposte sul consumo)» (Studenski 1940).

La logica di questa imposta può trovare un fondamento teorico nell'idea che l'impresa ottenga dal settore pubblico delle economie esterne che essa contribuisce a ripagare attraverso un'imposta sulla produzione (si ricorda infatti che mentre l'IVA è un'imposta sui consumi, l'IRAP è un'imposta sulla produzione pur riferendosi entrambe, ma con diversa modalità di calcolo, al valore aggiunto). In altre parole si può pensare al settore pubblico come ad un fattore di produzione.

Lo schema allegato alla relazione chiarisce questo concetto. Nel riquadro 1 abbiamo il Prodotto lordo meno i mezzi di produzione intermedi. Questa differenza determina il prodotto netto, riquadro 2, che è la base imponibile dell'IRAP, d'ora in poi BII. Il Prodotto netto è ottenuto con il concorso dei fattori produttivi interni, riquadro 3, ed esterni, riquadro 4. I fattori produttivi interni sono dati dal lavoro, dal capitale di prestito e dal capitale di rischio. L'economia esterna è data dai servizi statali del territorio e della salute delle persone. Il prodotto netto una volta venduto si trasforma in valore aggiunto, riquadro 5, cioè in reddito che affluisce ai percettori di reddito. I fattori produttivi interni, riquadro 6, ottengono rispettivamente reddito lordo da lavoro (salario diretto ed indiretto e reddito da lavoro autonomo), interessi e utile d'impresa prima delle imposte sul reddito. Il reddito percepito da questi fattori produttivi incorpora il reddito del fattore economie esterne, riquadro 7. L'IRAP è la remunerazione di questo fattore che viene ottenuta sottraendo ai vari fattori produttivi interni una parte del loro reddito. Questo è il motivo per cui l'IRAP è indeducibile dalle imposte personali (IRPEF e IRPEG).

Una imposta sulle attività produttive, come l'IRAP, che nella letteratura inglese è chiamata *business tax*, non solo è stata discussa in letteratura, ma ha anche trovato applicazione concreta. L'esperienza estera mostra che l'imposta sulle attività produttive viene generalmente utilizzata da livelli intermedi di governo. A volte a livello di stato in paesi federali come gli Stati Uniti, ad esempio nel Michigan (*Single Business Tax*) e nel New Hampshire (*Business Enterprise Tax*), inoltre anche in Australia stanno studiando un'imposta di questo genere per finanziare gli stati; a volte a livello di comuni in stati unitari come in Francia (la *Tax Professionnelle*) o in stati federali come in Germania (la *Gewerbesteuer*) e in Canada (*Business tax*). Bisogna peraltro riconoscere che per i casi europei quelle imposte non hanno la larghezza della base imponibile dell'IRAP, nè il gettito che questa imposta è chiamata ad offrire. Questi paesi stanno studiando un'ampiamiento e una razionalizzazione dei loro tributi. La legislazione che ci apprestiamo a varare è molto più organica e innovativa rispetto alla legislazione estera.

In Italia il dibattito specialistico su questa imposta si è intrecciato con quello del Federalismo fiscale. Il Rapporto della Commissione del

prof. Franco Gallo, «Proposte per la razionalizzazione del Federalismo fiscale», arrivò alla conclusione che era necessario:

sostituire il finanziamento della sanità, basato su contributi e tassa della salute, con una nuova imposta;

dotare le regioni di un tributo proprio di rilevante importanza quantitativa, in modo da potenziare la loro autonomia finanziaria;

razionalizzare e semplificare il prelievo sulle imprese e sul lavoro, sostituendo ad una pluralità di tributi e contributi una sola imposta.

L'istituzione dell'IRAP (IPAR nel Rapporto) assolveva a questo scopo. Era un tributo idoneo alla bisogna a motivo : a. della elevata base imponibile, della possibilità quindi di applicare una sola aliquota o un ventaglio molto piccolo ; b. della difficoltà di poterla eludere ; c. della maggiore localizzabilità geografica della base imponibile produzione rispetto al reddito.

In alternativa all'IRAP come tributo regionale poteva essere considerato o una compartecipazione all'IRPEF o all'IVA. Con la legge che ci accingiamo a discutere una seppur piccola compartecipazione all'IRPEF è prevista con una aliquota, che come per quel che riguarda l'IRAP, sarà dal 2000 in parte determinabile dalle regioni stesse ; in tal modo le regioni disporranno in futuro di due fonti importanti di entrate proprie e di strumenti in parte autonomi per la loro politica fiscale. Si è preferito invece non utilizzare l'IVA, strumento preferito da alcuni autori pur importanti in questo dibattito, come Giarda e Vitaletti, io credo per un valido motivo. Se l'IVA è attribuita dallo stato alle regioni su semplice base pro-capite trarranno un vantaggio relativo le regioni nelle quali c'è maggiore evasione dell'IVA (che è il tributo più evaso) ed esse non saranno stimolate ad operarsi affinché i loro cittadini si comportino in modo fiscalmente corretto. Una diversa attribuzione è complessa dal punto di vista amministrativo.

### **La sostituzione di molte imposte con l'IRAP**

La norma in discussione ha come obiettivo primario quello della semplificazione e razionalizzazione del sistema tributario. Per questo scopo essa abolisce molti tributi che nel tempo si erano andati sommandosi e che hanno creato una situazione complessa e confusa, che presenta disparità e irrazionalità di trattamento. I tributi soppressi sono:

i contributi per il servizio sanitario nazionale (compresa la cosiddetta «tassa sulla salute») e altri prelievi contributivi minori;

l'ILOR, che gravava con una aliquota del 16 per cento sull'utile di impresa;

l'imposta sul patrimonio netto delle imprese, che gravava con una aliquota del 7 per cento;

la tassa di concessione governativa sulla partita IVA;

l'ICIAP, una imposta rozza che aveva come base imponibile i mq su cui veniva esercitata l'attività;

le tasse di concessione comunale.

Contestualmente viene introdotta la nuova imposta regionale sulle attività produttive (IRAP). In generale, la soppressione di una pluralità di prelievi con basi imponibili ristrette e aliquote differenziate e l'istituzione di un'unica nuova imposta, con base imponibile larga e aliquota uniforme, comportano di per sé un miglioramento dell'efficienza economica del sistema, riducendo gli effetti distorsivi sulle scelte allocative degli operatori. D'altro canto, la scelta di allargare le basi imponibili e ridurre le aliquote è una caratteristica comune alle riforme fiscali realizzate nei principali paesi nel corso degli ultimi decenni.

Il vincolo al legislatore delegato è dato dall'invarianza di gettito complessivo. La relazione tecnica stima delle perdite di gettito per l'abolizione dei tributi sostituiti dall'IRAP che ammontano a:

CSN datori di lavoro privati .....	21.739
CSN lavoratori dipendenti e pensionati .....	5.770
Tassa sulla salute di chi è soggetto IRAP .....	9.575
Tassa salute non soggetti IRAP .....	1.860
Contributi TBC ecc.....	2.377
ILOR .....	19.000
Imposta patrimonio netto .....	7.000
Tassa concessione partita IVA .....	815
ICIAP e tasse concessioni comunali .....	2.500
	Totale ... 70.636

A fronte di queste minori entrate si devono calcolare recuperi di gettito per il fatto che l'abolizione dei tributi anzidetti aumenta la base imponibile di IRPEF e IRPEG. La stima è di 18.372 md.

Il gettito da compensare con la nuova imposta regionale è quindi pari a 52.264 md. Le aliquote della nuova imposta data la sua base imponibile (d'ora in poi BII) sono state calcolate per ottenere questo gettito.

#### **Le caratteristiche dell'imposta: base imponibile**

L'IRAP è un'imposta generale di tipo reale, che colpisce tutte le attività produttive esercitate sul territorio regionale, sulla base del valore aggiunto. Essa grava sulle attività organizzate idonee a produrre un risultato valutabile economicamente. L'imposta è giustificata per i maggiori costi alle comunità locali derivanti dall'esercizio di dette attività. Attribuendo l'IRAP alle regioni si avvia un processo di decentramento fiscale, inteso anche a riallineare in capo ai medesimi centri decisionali la responsabilità della spesa con quella del prelievo.

L'Irap assoggetta a tassazione il valore della produzione netta (valore aggiunto), al netto degli ammortamenti, in capo ai soggetti che abitualmente producono beni o servizi, ancorchè non destinabili alla vendita, nel territorio regionale. Sono quindi soggetti passivi le società, gli enti e gli individui che esercitano attività d'impresa, compreso i produttori agricoli, gli esercenti arti e professioni, gli enti non commerciali, gli

organi dello Stato e le amministrazioni pubbliche. La base imponibile della nuova imposta regionale è assai ampia e supera (escludendo le amministrazioni pubbliche) il milione di miliardi.

La base imponibile delle imprese commerciali a contabilità ordinaria (BII) è data dal valore della produzione (A) meno alcuni costi di produzione (B1). Lo schema seguente definisce il valore aggiunto sulla base dei dati del conto economico (atrt. 2425 del codice civile), rettificati per determinare il reddito imponibile.

*A. Valore della produzione*

ricavi vendite e prestazioni  
variazione rimanenze semilavorati e prodotti finiti  
incrementi immobilizzazioni per lavori interni  
altri ricavi e proventi

*B1. Costi di produzione deducibili*

input: materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci  
servizi  
godimento di beni di terzi  
ammortamenti delle immobilizzazioni materiali e immateriali  
variazione delle rimanenze degli input  
oneri diversi di gestione

**BASE IMPONIBILE IMPRESA PER IRAP**

$$BII = A - B1$$

*B2. Costo del lavoro (articolo 2425 c.c.)*

salari e stipendi  
oneri sociali  
TFR  
trattamento di quiescenza e simili  
altri costi (contributi pagati ai dipendenti per pasti, prestazione sanitarie liberalità; non comprende vestiario, mensa aziendale, regali per festività, corsi di formazione, colonie ecc.)

**MARGINE OPERATIVO LORDO**

$$MOL = BII + 001 B2$$

*C. Oneri finanz. (int. pass.) ; D. Proventi finanz. (int. att.) ; E. Oneri straordinari F. Proventi straordinari*

**UTILE LORDO**

$$UL = MOL - C + 001 D - E = F$$

$$BII = UL + 001 C - D + 001 E - F + B2$$

La base imponibile per le banche è data dalla differenza tra la somma di interessi attivi, quote di fondi comuni, commissioni, plusvalenze

crediti e la somma di interessi passivi, commissioni passive, perdite su crediti e ammortamenti.

Per le assicurazioni la base imponibile è data dalla differenza tra la somma di premi e proventi di investimenti mobiliari e la somma di provvigioni, pagamento di sinistri, perdite su investimenti immobiliari, variazione delle riserve tecniche, obbligatorie e ammortamenti.

Per i professionisti la base imponibile è data dalla differenza tra i compensi e i costi sostenuti per l'esercizio dell'attività, compresi gli ammortamenti, ma esclusi gli interessi passivi e le spese per il personale dipendente.

Per i lavoratori autonomi la base imponibile è determinata dalla differenza tra l'ammontare dei corrispettivi e l'ammontare degli acquisti destinati alla produzione.

Per gli enti non commerciali la base imponibile è data dalle retribuzioni corrisposte al personale dipendente e i compensi per collaborazione coordinata e continuativa.

Nella determinazione della base imponibile non sono ammessi in deduzione i compensi erogati a terzi in esecuzione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. Sono invece ammessi in deduzione i contributi INAIL (è un'agevolazione ai settori con elevata pericolosità del lavoro) e il 50 per cento delle spese relative ad apprendisti e personale assunto con contratto di formazione lavoro (è un'agevolazione all'assunzione di giovani).

Nei casi in cui il contribuente operi in diverse regioni la ripartizione della base imponibile avviene in proporzione al costo del personale addetto, con continuità, a stabilimenti, cantieri, uffici o basi fisse, operanti per un periodo di tempo non inferiore a tre mesi nel territorio di ciascuna regione. Per le aziende di credito si fa riferimento alla ripartizione regionale dei depositi bancari; per le assicurazioni alla ripartizione dei premi incassati; per le aziende agricole alla localizzazione del terreno.

*Si invita il governo a tener conto delle seguenti osservazioni e anomalie per porvi rimedio:*

I buoni pasto sono dentro BII, il costo della mensa non lo è.

L'interesse sul leasing è fuori dalla BII, l'interesse su un debito contratto per l'acquisto dello stesso macchinario non lo è.

Si ripercuote sulla BII la incertezza interpretativa dell'art 2425 e della IV direttiva CEE sul significato di oneri e proventi «straordinari»: se essere evento eccezionale oppure estraneo all'attività caratteristica o all'attività normale.

Per imprese a basso contenuto di lavoro, soprattutto nei primi anni di attività, è possibile che la BII possa essere negativa; dovrebbe essere consentito di «spalmare» questo valore negativo su un certo numero di BII di esercizi successivi.

Per quel che riguarda la localizzazione su più regioni il periodo minimo di permanenza su una regione dei dipendenti previsto in tre mesi è forse troppo breve per la contabilità delle PMI, sicuramente lo è per i

circhi viaggianti. In tali casi l'IRAP dovrebbe essere pagata dove la società ha la sede legale.

Si fa notare che se un'impresa, generalmente grande, che localizza gli impianti ad alta intensità di capitale nella regione A e gli uffici amministrativi, di ricerca ecc. ad alto contenuto di lavoro in una regione B, la distribuzione dell'IRAP tra regioni secondo il criterio del personale darà origine a sperequazioni.

Se un'impresa che produce con impianti ad alta intensità di lavoro localizza i suoi impianti all'estero e solo un piccolo «quartier generale» in Italia, si sottrarrà per gran parte al pagamento dell'IRAP. Si suggerisce di ripristinare la situazione dell'ILOR. Si potrebbe prevedere, nel caso di una stabile organizzazione all'estero, di imputare il valore aggiunto in base al bilancio e non al costo del personale.

### **Aliquote**

L'aliquota di base è fissata al 4, 25 per cento.

Trascorsi due esercizi, le regioni potranno esercitare la facoltà di maggiorarla fino a un punto percentuale, e di differenziarla tra categorie di contribuenti e tra settori di attività.

Tale misura rappresenta, data la stima della base imponibile, l'aliquota di invarianza per il settore privato dell'economia. Essa, cioè, permette di ottenere il gettito necessario per compensare le mancate entrate dovute all'abolizione dei tributi e contributi prima citati (dovuti dalle imprese e dai lavoratori autonomi), al netto del recupero di gettito per IRPEF e IRPEG indotto dall'abolizione degli stessi prelievi.

Il mancato gettito dei contributi sanitari a carico dei lavoratori dipendenti e dei pensionati, nonché della tassa sulla salute versata dai contribuenti che non saranno assoggettati all'IRAP, troverà invece compensazione nella rimodulazione dell'IRPEF.

Per le amministrazioni pubbliche, rispondendo ad esigenze di semplicità amministrativa e in ossequio ai principi stabiliti dalla legge delega, sono state fissate aliquote eguali a quelle attualmente vigenti per i contributi sanitari. Questa scelta, che elimina l'esigenza di attuare complesse redistribuzioni compensative interne al comparto delle pubbliche amministrazioni, è senz'altro ragionevole nel periodo transitorio, ma non è giustificabile a regime. Sarà quindi necessario intervenire nuovamente in futuro su questa materia, prevedendo il riallineamento all'aliquota di base fissata per il settore privato e mettendo a punto le modalità con cui attuare la redistribuzione dei flussi finanziari tra lo Stato e le altre amministrazioni pubbliche e le regioni.

Siccome la riforma avrebbe comportato un aggravio fiscale per il settore agricolo e un beneficio per quello delle banche e assicurazioni sono state previste nella fase di transizione delle aliquote diverse per gli agricoltori, per i quali nei tre anni 1998/2000, sono previste aliquote del 3, 3,5 e del 4 per cento, e per banche e assicurazioni, per le quali sono previste aliquote del 5, 4,75 e del 4,5 per cento.

### **Entrata in vigore e acconto**

La riforma entrerà in vigore nel 1998. Per quell'esercizio i contribuenti non saranno quindi tenuti al pagamento dei contributi e i tributi soppressi, ma solo dei saldi riferiti all'esercizio 1997. Nel 1998, contestualmente a quelli delle imposte dirette (a maggio e a novembre), verranno versati i primi acconti dell'IRAP, sulla base di un imponibile calcolato sulle risultanze del bilancio 1997. Le misure degli acconti sono fissate in modo da garantire la parità di gettito, in termini di cassa, in ciascun anno del triennio 1998-2000. Opportune disposizioni regolano i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo in modo da garantire per ciascuno di essi l'invarianza delle risorse finanziarie, rispetto al vecchio regime. Ovviamente, se l'andamento del gettito dell'IRAP risultasse, già nel corso del 1998, difforme rispetto alle previsioni, si provvederà con decreti correttivi (come previsto dall'articolo 3, comma 144, lettera r) della legge 662 del 1996), a ritoccare la misura degli acconti e l'aliquota di base.

Per il primo acconto di imposta l'acconto da versare in due rate di pari importo è commisurato al 120 dell'imposta figurativa sul valore della produzione netta dell'anno precedente. Si invita il governo a precisare che se il contribuente prevede una base imponibile del 1998 inferiore a quella del 1997 è su quella su cui si basa la presunzione.

### **Decentramento fiscale**

La riforma persegue l'obiettivo del decentramento fiscale con l'attribuzione alle regioni della gran parte dell'IRAP e di un'addizionale sull'IRPEF. Quest'ultima addizionale è prevista essere dello 0.5 nei primi due anni. Questa addizionale non comporta un aumento della pressione fiscale sui contribuenti perchè della stessa misura sono ridotte le aliquote erariali. A regime ogni regione potrà aumentare questa aliquota fino all'1.

Non tutto il gettito dell'IRAP confluirà alle regioni. Per i primi due anni una parte andrà allo stato per la gestione dell'imposta e per la compensazione della perdita della patrimoniale. Un'altra parte andrà ai comuni e alle provincie sotto forma di compartecipazione al gettito dell'imposta. Per i primi due anni questa imposta sarà commisurata al gettito che comuni e provincie perdono in seguito alla abolizione dei tributi soppressi dall'IRAP. Dal terzo anno queste compartecipazioni rispetto alla base imponibile dell'IRAP determineranno due aliquote di compartecipazione comunale e provinciale. L'aliquota di base dell'IRAP (oggi 4.25) sarà diminuita della somma di queste aliquote di compartecipazione. Sulla base di una legge regionale ogni comune potrà poi istituire una di addizionale di importo fino a 1,5 volte l'aliquota di compartecipazione.

Avremo quindi a regime cinque aliquote: l'aliquota di base dell'IRAP del 4,25 per cento; l'addizionale IRPEF dello 0,5 per cento,

comune a tutte le regioni; un'ulteriore addizionale IRPEF fino ad un ulteriore 0,5 per cento a discrezione regionale; le aliquote di compartecipazione comunale e provinciale all'IRAP (che vanno a deduzione dell'aliquota di base) che vanno definite sulla base dei trasferimenti passati; le aliquote addizionali all'IRAP a discrezione comunale fino ad 1,5 volte le aliquote di compartecipazione comunale.

Rispetto alla situazione vigente le risorse attribuite alle regioni aumentano. Al 1996 i contributi sanitari (compresa la cosiddetta «tassa sulla salute») ammontano a 51 mmd circa (comprendendo i contributi sanitari pagati dalle regioni stesse). Con l'entrata in vigore di questa legge la quota che è attribuita alle regioni è data dal gettito complessivo (che grava cioè sul settore privato e pubblico) dell'IRAP, che è di 66 mmd, a cui va sottratto circa 7,5 mmd (solo per due anni) che vanno allo stato e 2,5 mmd che vanno a provincie e comuni; a questa cifra vanno aggiunti 12 mmd di addizionale IRPEF. L'incremento è di 68-51, cioè 17 mmd.

A motivo della delega nei primi due anni le Regioni non potranno disporre di questo maggior gettito (la delega infatti dice che il decreto legislativo non deve comportare variazione delle risorse finanziarie per i diversi livelli di governo), che sarà però disponibile a partire dal 2000 quando saranno varate norme relative alla perequazione regionale e alla revisione del finanziamento della sanità. Da quella data le regioni disporranno di due fonti di gettito che potranno anche essere manovrate (operando sulle aliquote addizionali) secondo autonome scelte politiche ed economiche.

A differenza dei contributi sanitari, che gravano solamente sulle retribuzioni lorde del lavoro dipendente, le nuove imposte consentono di modulare la politica tributaria regionale sia sul complesso delle attività produttive della regione, sia sulle famiglie, entro margini di autonomia consistenti: un punto percentuale di aliquota IRAP equivale, a livello nazionale, a circa 12.000 miliardi di gettito dal settore privato; mezzo punto percentuale di addizionale IRPEF equivale a circa 4.600 miliardi. Si deve anche considerare la facoltà che avranno le regioni di determinare aliquote dell'IRAP differenziate per settori e tipologie di contribuenti. Questo assetto del finanziamento delle regioni potrà essere opportunamente modulato nel futuro, ampliando il gettito regionale secondo le esigenze che potranno derivare dal trasferimento di nuove funzioni, oggi di competenza dello stato.

Da ultimo va fatto rilevare che il decreto legislativo prevede che dal 2000 le regioni possano disciplinare le procedure applicative dell'IRAP e l'espletamento delle attività di liquidazione, accertamento e riscossione e il relativo contenzioso. Le regioni che non sono in grado di assolvere a tali compiti possono stipulare con il Ministero una convenzione affinché sia il Ministero a svolgere queste attività.

### **Il finanziamento della sanità**

L'attuale sistema sanitario nazionale (SSN) italiano data dal 1980. Nel 1996 la spesa complessiva ammonta a circa 100 mmd. Le disponi-

bilità finanziarie complessive del SSN derivano da quattro fonti: 1. Contributi degli assistiti (contributi sanitari nazionali e tassa sulla salute); 2. Entrate dirette degli enti pubblici (ticket); 3 Fondo Sanitario Nazionale (FSN) a carico del bilancio pubblico; 4. Partite delle regioni a statuto speciale (un giroconto). Il FSN dispone di due fondi uno in conto capitale gestito dal Ministero del Bilancio; l'altro, detto FSN di parte corrente (FSN-PC), gestito dal ministero del Tesoro. Al nostro fine è quest'ultimo che ci interessa.

Il FSN- PC è annualmente distribuito tra le regioni secondo una delibera del CIPE su proposta del Ministero della Sanità, sentita la conferenza stato-regioni. I criteri di ripartizione sono un misto di ripartizione pro-capite e di ripartizione storica.

Ogni regione a statuto ordinario dispone quindi a tutt'oggi delle seguenti tre entrate: FSN, Contributi sanitari, Entrate dirette. Purtroppo dal 1992 in poi queste entrate non sono state sufficienti a coprire le spese, la cui dinamica è stata spesso fuori controllo; si è così creato ogni anno un disavanzo stabile. Solo recentemente tale disavanzo si è ridotto, ma non annullato (nel 1996 è circa il 3 del FSN, dopo essere stato mediamente più del 7 dal 1990 al 1994).

Va inoltre illustrato un altro punto. Nel 1970 (legge 281) fu costituito un fondo comune regionale in cui erano confluiti finanziamenti provenienti da altre leggi (sul trasporto regionale e per lo sviluppo regionale). Con la legge 549 del 1995, legge collegata alla Finanziaria per il 1996, si è stabilito che, a decorrere dal 1996, questo tipo di trasferimenti a favore delle regioni (che avevano raggiunto la cifra di 11.280 md) vengono a cessare. Alle regioni a statuto ordinario venne peraltro data, con quella legge, una compartecipazione all'accisa sulle benzine per autotrazione erogate al consumo nel territorio regionale, nella misura di 350 lire al litro, nonchè l'intero ammontare dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione (per un ammontare complessivo di 6.862 md). Con la stessa legge si istituì un Fondo perequativo (dotato della differenza tra le due cifre suddette e cioè di lire 4.418, ridotto l'anno successivo a 3.788 md) determinato inizialmente in modo da compensare ciascuna regione delle proprie minori entrate a motivo dei trasferimenti soppressi al netto delle accise di loro spettanza. È evidente che questo fondo perequa nel senso che distribuisce di più a quelle regioni che dalla compartecipazione regionale alle accise ottengono una minore copertura (rispetto alle regioni più ricche) dell'ammontare dei trasferimenti soppressi (ad esempio il Fondo Perequativo dai 3.788 md di dotazione ne dà 0 alla Lombardia e 880 alla Campania).

Con la riforma oggetto di discussione ogni regione a statuto ordinario verrà quindi a disporre di tre entrate: la dotazione propria del FSN; la ripartizione del FSN ; le entrate dirette (ticket). La dotazione propria di ogni regione del FSN sarà data dall'addizionale IRPEF e dal 90 del gettito dell'IRAP al netto delle quote attribuite allo stato di cui si è detto più sopra. La ripartizione del FSN seguirà le procedure prima descritte (assegnazione attraverso il CIPE ecc.). Il disavanzo sarà coperto da un'integrazione quantificata dalla legge finanziaria. Non si prevedono quindi, nè è questa la sede

adatta, di trovare delle forme di eliminazione del piè di lista e dei connessi disavanzi.

L'obbligo di utilizzare il 90 per cento dell'IRAP per la sanità è relativo solo ai primi due anni. Esso costituisce un mero accorgimento amministrativo, volto a consentire un passaggio agevole dal vecchio al nuovo sistema di finanziamento, senza modifiche nel livello di redistribuzione delle risorse oggi vigente (come richiesto dalla delega). Se in una regione il 90 per cento dell'IRAP netta è superiore (o inferiore) a quanto prima otteneva dai contributi degli assistiti che vengono soppressi (contributi sanitari e tassa della salute) la differenza in meno (o in più) sarà compensata dai trasferimenti del FSN, che svolge quindi una prima funzione perequativa.

Rivolte a consentire un passaggio agevole dal vecchio al nuovo sistema sono anche le norme che stabiliscono il riversamento allo Stato delle eventuali eccedenze di risorse proprie di cui alcune regioni potrebbero trovarsi a godere, come pure il ristoro delle eventuali decurtazioni di cui altre potrebbero soffrire rispetto alla situazione precedente. Infatti per le regioni a statuto ordinario il 10 per cento dell'IRAP al netto della compartecipazione di comuni e provincie può essere superiore al Fondo perequativo che individualmente esse percepiscono con la vecchia normativa. Si possono quindi determinare eccedenze positive e negative. Queste confluiranno dal 1998 in un fondo di compensazione interregionale che sostituirà il fondo perequativo che scomparirà a decorrere dal 1999.

#### **Osservazioni sul federalismo fiscale e sul finanziamento della sanità**

Va rilevato che con il sistema prospettato non vengono attribuite alle regioni risorse sufficienti per poter finanziare interamente la spesa corrente annullando tutti i trasferimenti da parte dello stato. Neanche la Lombardia coprirebbe la propria spesa totale e neppure tutta quella sanitaria (si ricorda che la spesa sanitaria rappresenta una quota dal 70 all'80 del complesso delle spese regionali). Per raggiungere l'obiettivo della completa autonomia finanziaria solo attraverso l'IRAP l'aliquota avrebbe dovuto essere del 9. Questa aliquota non solo è al di fuori della forcella stabilita dalla delega, ma sarebbe anche troppo alta riferita ad un tributo che abbia la natura di imposta sulla produzione, quale è l'IRAP. Questo significa che, anche a regime, si prevede che lo stato mantenga trasferimenti verticali alle regioni. La qual cosa non è in contrasto con l'intendimento del governo di mantenere un ruolo dello stato nel finanziamento della sanità in quanto l'offerta di sanità è considerato un bene ad esplicito «interesse nazionale».

Con la legge sull'IRAP non si poteva certo porre rimedio ai problemi delle modalità di finanziamento della sanità, nè della finanza locale (ricerca dell'equilibrio tra autonomia e perequazione). Si sono solo creati strumenti che possono essere utili allo scopo. Questi strumenti per due anni sono vincolati, affinché il legislatore in questo arco di tempo possa trovare soluzioni ai due problemi seguenti:

1. Il problema del finanziamento della sanità richiede che a regime venga definito: a. un criterio che stabilisca lo zoccolo di finanzia-

mento statale pro-capite; b. la quota di finanziamento regionale pro-capite (che può essere diversa da regione a regione); c. l'eliminazione del disavanzo.

2. L'autonomia fiscale dovrebbe lasciare ad ogni regione la libertà di spendere a suo piacimento tutte le risorse a sua disposizione (tributi propri, compartecipazione e addizionali). La perequazione inter-regionale dovrebbe riguardare il complesso dei proventi che le regioni ottengono.

Riguardo alla perequazione va chiarito che con l'introduzione della norma in discussione esisteranno due meccanismi perequativi relativi a due tributi passati: il FSN perequerà le diversità di gettito tra regioni che il 90 dell'IRAP netto più l'addizionale IRPEF determinerà rispetto ai contributi degli assistiti (che sono stati soppressi); il Fondo perequativo orizzontale perequerà le diversità di gettito tra le regioni che il 10 dell'IRAP netto determinerà rispetto al vecchio Fondo Perequativo, che a sua volta era stato istituito per perequare il gettito delle accise sulla benzina rispetto a trasferimenti statali alle regioni. È evidente che questo è un meccanismo faragginoso e che tra l'altro esclude la perequazione relativa all'altra importante fonte di gettito regionale, le tasse automobilistiche.

#### **Riordino della tassazione locale**

Di non secondaria rilevanza, poi, sempre nel quadro del federalismo fiscale, è l'intervento di riordino della tassazione locale, contenuto nel Titolo III. In questo caso, si è potenziata l'autonomia tributaria delle provincie, con l'istituzione dell'imposta provinciale di trascrizione sui veicoli (che sostituisce le vigenti imposta erariale e addizionale provinciale), e si è rafforzata l'autonomia finanziaria dei comuni e delle provincie, con la devoluzione, rispettivamente, del gettito dell'imposta di registro sugli immobili e dell'imposta sui premi assicurativi relativi alla responsabilità civile sui veicoli. Ma, soprattutto, si è inteso rafforzare in misura significativa il potere regolamentare dei comuni e delle provincie nella determinazione e nella gestione dei propri tributi, consentendo di trasformarne alcuni in canoni (Tosap e tassa sulla pubblicità) e di manovrare con maggiore autonomia l'ICI. L'esigenza di consentire agli enti locali di completare i necessari adempimenti deliberativi e regolamentari e di garantire al contribuente trasparenza e certezza spiega la scelta di far decorrere gran parte del riordino della tassazione locale a partire dal 1999.

#### **Effetto sulla semplificazione degli adempimenti**

La riforma sostituisce una sola imposta a ben sette tributi e contributi (considerando la tassa della salute distinta dai contributi sanitari). Inoltre la dichiarazione dell'IRAP avverrà contestualmente a quella dell'IRPEF-IRPEG e IVA. E offrirà la possibilità di compensazione im-

mediata tra debiti e crediti. Stime svolte da associazioni di categoria hanno quantificato un risparmio di costi amministrativi oltremodo significativo.

### **Effetto sul costo del lavoro**

A livello macroeconomico la diminuzione del costo del lavoro è valutabile, data l'aliquota di base dell'IRAP, in poco meno di un punto percentuale. Ovviamente si tratta di un dato medio.

A livello settoriale, o territoriale, la diminuzione del costo del lavoro si registra laddove l'aliquota effettiva sostenuta dal datore di lavoro (al netto della fiscalizzazione) per i contributi sanitari, per il contributo assistenza malattia e per la TBC è superiore al 6 per cento circa. Infatti siccome l'IRAP si applica al costo del lavoro che è mediamente 1,36 volte la retribuzione sulla quale vengono calcolati i contributi sanitari, l'aliquota di indifferenza sarà data da: 4,25 per cento x 1,36 per cento = 5,8 per cento. Se poi si vuole calcolare non già il confronto sul costo del lavoro, ma la profittabilità relativa dell'assunzione di un lavoratore nelle due configurazioni fiscali, dovremo moltiplicare detta percentuale per 1,3 per tener conto della indeducibilità a fini IRPEG dell'imposta IRAP pagata sul costo del lavoro (mentre i contributi sanitari erano detraibili). Si è scelto il moltiplicatore 1,3 anziché 1,37 (l'IRPEG è il 37 per cento) per tener conto di imprese in perdita e del congiunto effetto della DIT. In tal caso l'aliquota di indifferenza risulta essere del 7,5 per cento. Se si tiene conto che oggi l'aliquota formale per contributi sanitari, contributi assistenza malattia e TBC è pari all'11,81 per cento, ci si può rendere conto che nella più parte dei casi la riforma fiscale porterà ad una diminuzione del costo del lavoro e ad una maggior convenienza rispetto a prima ad assumere lavoratori.

L'introduzione dell'IRAP può significare un aumento del costo del lavoro per quelle imprese con lavoro dipendente ad alto reddito a causa della regressività dei contributi sanitari. Va tuttavia considerato che il 92 per cento dei lavoratori dipendenti è sotto i 60 milioni di imponibile e quindi per la più parte delle imprese l'introduzione dell'IRAP significherà una riduzione del costo del lavoro.

Peraltro, l'esclusione dalla base imponibile dell'IRAP dei contributi obbligatori per l'assicurazione sugli infortuni, che risponde anche al principio di equiparare il trattamento economico di questi costi a quello dei premi assicurativi su beni e mezzi di produzione, intende incidere in modo differenziato sui diversi settori, recando uno sgravio relativamente più consistente per quei settori di attività (manifatturiero, costruzioni) che presentano mansioni più rischiose e che godevano di un livello di fiscalizzazione dei contributi sanitari relativamente elevato.

Inoltre, in considerazione di obiettivi di politica occupazionale, in particolare nei confronti delle generazioni più giovani, è stato disposto che la metà del costo del lavoro relativo agli apprendisti e ai dipendenti assunti con contratti di formazione lavoro sia escluso dalla base imponibile dell'Irap.

Da un'analisi settoriale emerge che l'introduzione dell'IRAP marcherà una netta riduzione del costo del lavoro per la più parte dei settori dei servizi (banche, trasporti, professionisti ecc.) e delle costruzioni (a causa della detraibilità dell'INAIL) e una modesta riduzione del costo del lavoro dell'industria.

#### **Difesa dei contribuenti più deboli con agevolazioni settoriali e territoriali**

Riguardo alle speciali agevolazioni territoriali e settoriali, va notato innanzitutto che la riforma dell'IRAP potrebbe creare problemi alle imprese ubicate nel Mezzogiorno, per le quali soltanto nell'anno 2000, in base agli accordi presi nel 1995 con la Commissione Europea, la fiscalizzazione dei contributi sanitari sarà allineata a quella vigente nel resto del Paese. In altri termini, l'introduzione dell'IRAP anticiperebbe gli effetti dell'allineamento. Si è perciò previsto che le imprese meridionali attualmente agevolate possano portare in detrazione dall'IRAP dovuta l'ammontare del differenziale di fiscalizzazione vigente fino all'anno 2000.

Per ragioni analoghe è stata prevista la possibilità di dedurre dall'imponibile IRAP gli utili che, in base alla previgente normativa sulle aree depresse, avrebbero goduto dell'esenzione decennale dall'ILOR. Per le aree depresse è stata prevista anche una speciale agevolazione per le nuove attività produttive, concedendo un dimezzamento dell'IRAP (comunque entro il limite massimo di 5 milioni d'imposta) per i primi tre anni dall'inizio dell'attività; per le aree di cui all'obiettivo 1 la durata dell'agevolazione è estesa a sei anni.

Riguardo alle specificità per i diversi settori di attività, si è constatato che il settore dell'intermediazione finanziaria godrebbe, mediamente, di uno sgravio consistente, mentre i produttori agricoli soffrirebbero di un aggravio significativo. Tenuto anche conto che il primo settore è interessato da altri provvedimenti agevolativi, connessi con la sua ristrutturazione, mentre il secondo è stato recentemente oggetto di inasprimenti (in particolare, dalle modifiche del regime speciale dell'IVA), si è deciso di applicare aliquote difformi da quella base, prevedendo comunque un graduale riallineamento verso tale aliquota.

#### **Alleggerimento della imposizione sulle imprese**

La riduzione del livello di tassazione sugli utili è facilmente verificabile: l'aliquota legale combinata IRPEG ! ILOR, per effetto dell'abolizione dell'ILOR, passa dal 53,2 per cento al 37 per cento. Tenuto conto che l'IRAP assoggetta a tassazione anche la quota di valore aggiunto costituita dai profitti, l'aliquota IRPEG ! ILOR si colloca sul 41,2 per cento, circa 12 punti percentuali in meno rispetto al livello oggi vigente. Occorre poi considerare l'abolizione dell'imposta sul patrimonio netto (nonchè dell'ICIAP); si può presumere che, in condizioni «normali» di redditività, l'imposta sul patrimonio netto equivalga a una tassazione di

almeno il 4-5 per cento sui profitti; quindi, si può concludere che la riforma consente una riduzione permanente della tassazione degli utili dell'ordine di 16-17 punti percentuali.

Riguardo alle scelte di finanziamento delle imprese, verrà fortemente ridotta l'attuale discriminazione di trattamento fiscale, che favorisce fortemente l'indebitamento rispetto all'autofinanziamento e al capitale di rischio. Ciò è conseguenza della rilevata riduzione della tassazione sui profitti, dell'abolizione dell'imposta sul patrimonio netto (che non colpisce l'indebitamento) e del fatto che l'IRAP aumenta il costo fiscale dell'indebitamento, in quanto gli interessi passivi sono una componente della sua base imponibile. Si avrà quindi un sistema fiscale più neutrale, che incentiverà un maggiore ricorso all'autofinanziamento e al capitale di rischio. Contemporaneamente, sarà incoraggiata la patrimonializzazione delle imprese.

### **Effetti sulle imprese dell'introduzione di IRAP e DIT**

Il processo di aggiustamento delle imprese sarà significativamente agevolato dalla revisione della tassazione sul reddito di impresa basata sulla introduzione dell'aliquota IRPEG ridotta, la cosiddetta Dual Income Tax (DIT), che potrà produrre significativi risparmi di imposta per le imprese che sapranno utilizzare consapevolmente il nuovo strumento, incrementando il capitale proprio. Questa revisione interagisce strettamente con le innovazioni contenute nel presente decreto; nonostante la diversità dei veicoli legislativi, gli interventi sono legati da forti legami di complementarità e di coerenza, e configurano una riforma fiscale unitaria. Gli effetti combinati della manovra sull'IRAP e dell'introduzione della DIT possono sintetizzarsi nei seguenti punti:

la DIT rafforza gli effetti dell'IRAP sulle scelte finanziarie delle imprese, restringendo ulteriormente il divario nel trattamento fiscale del finanziamento con capitale proprio e con capitale di debito; infatti la DIT riduce l'imposizione sui redditi derivanti da nuovi investimenti finanziati con capitale proprio;

il meccanismo agevolativo della DIT consente alle imprese che sono maggiormente penalizzate dall'introduzione dell'IRAP a causa di una quota di oneri finanziari sul valore aggiunto relativamente più elevata e di una bassa capitalizzazione, di compensare questa penalizzazione con una agevolazione più consistente rispetto a quella riservata alle società più capitalizzate e meno indebitate, purchè aumentino il capitale proprio. In altri termini, le società più solide e redditizie sono agevolate dalla riforma IRAP, mentre quelle che hanno usato il debito per ridurre l'onere dell'imposta, o sono in oggettiva difficoltà, possono ottenere riduzioni di imposta significative purchè riportino i capitali in azienda o procedano comunque a capitalizzarsi con l'obiettivo di uscire dalla situazione di bassa redditività ed elevato indebitamento.

gli effetti della DIT sono destinati a cumularsi nel tempo mano a mano che aumenta la base di commisurazione della re-

munerazione agevolata e ciò può consentire processi di aggiustamento consistenti in un arco di anni relativamente breve.

### **Minimizzazione degli effetti redistributivi rispetto alla situazione attuale**

Operando a parità di gettito, la manovra produrrà ovviamente una redistribuzione del carico fiscale. Gli effetti di impatto risulteranno favorevoli, a parità di altre condizioni, per le imprese poco indebitate, per quelle molto patrimonializzate e per quelle maggiormente in utile. Risulteranno invece penalizzate, come è ovvio, le imprese che si trovano in situazioni opposte. Nel complesso, la riforma tenderà a fare pagare di più le imprese che fino ad ora hanno contribuito all'erario relativamente poco; alleggerirà invece l'onere del prelievo per quelle che, nel regime vigente, sono state maggiormente tassate.

In base a recenti studi effettuati sui bilanci di un campione di società, risulta che quelle che beneficeranno di uno «sconto» dalla riforma si caratterizzano per pagare un ammontare di imposte e contributi in base alla legislazione attuale pari a circa 2 o 3 volte l'ammontare pagato dalle società che invece subiranno un aumento del prelievo dopo la riforma. Risulta confermato che trarranno benefici dalla riforma le società con utili elevati e più patrimonializzate; saranno invece penalizzate quelle con utili bassi e forti interessi passivi.

Questi effetti redistributivi sono l'inevitabile conseguenza della riforma. Sterilizzare completamente tutti gli effetti penalizzanti avrebbe comportato una perdita di gettito di 4/5.000 md una cifra oggi insostenibile per il bilancio pubblico. L'unica alternativa sarebbe quella di mantenere lo status quo, che è sicuramente insoddisfacente e che rappresenta un fattore frenante per lo sviluppo di medio-lungo periodo della nostra economia. D'altro canto, un esame dettagliato degli effetti complessivi della riforma sui singoli contribuenti mostra che i «guadagni» e le «perdite» sono piuttosto concentrati, sia come importo che come frequenze, intorno alla situazione di indifferenza.

Dalle simulazioni condotte risulta che circa il 77 per cento dei soggetti passivi si colloca entro la fascia di variazione del carico impositivo di 2 milioni di lire annue (in particolare circa il 53 per cento delle società e l'89 delle persone fisiche). È opportuno precisare, inoltre, che tali simulazioni sovrastimano le «perdite» e sottostimano i «guadagni» in quanto nel modello, basato sulle informazioni derivanti dalle dichiarazioni dei contribuenti, non è stato possibile considerare il beneficio derivante dalla soppressione dell'ICIAP e delle tasse di concessione comunali. Nella fascia di variazione di 2 milioni considerata, il valor medio del maggior carico impositivo è pari a circa 750 mila lire che, considerando un valor medio per contribuente dell'ICIAP e delle tasse di concessioni comunali pari a circa 600 mila lire, si riduce a circa 150 mila lire. Per contro il valor medio della riduzione del carico impositivo, sempre nella fascia di variazione considerata, è pari a circa 70 mila lire che aumenta a circa 670 mila lire considerando anche l'abolizione dei suddetti tributi locali.

Considerando una fascia di variazione più ampia, quella corrispondente ad una variazione del carico impositivo fino a 5 milioni, si osserva che in essa rientrano l'88 per cento dei soggetti passivi (71 per cento circa di società e 96 per cento circa delle persone fisiche). Il valor medio del maggiore carico impositivo aumenta a circa 1,38 milioni che, al netto dei tributi locali aboliti, si riduce a circa 600 mila lire. Il valor medio della riduzione del carico impositivo aumenta anch'esso a circa 1 milione considerando anche gli effetti dell'ICIAP e delle tasse di concessione comunale.

Le società per le quali risulta una variazione assoluta di qualche rilievo del carico impositivo (cioè oltre 100 milioni in più o in meno) rappresentano solo l'1,8 per cento del totale delle società. In particolare l'1 per cento delle società subiscono l'aggravio indicato e lo 0,8 per cento sono invece beneficiarie dello sgravio. Importante notare che tutte le 14.666 società che subiscono detto aggravio sono di dimensioni medio-grandi, mentre di quelle che beneficiano di un minor carico fiscale 7.513 sono medio grandi e 2.656 sono piccole.

#### **Clausola di salvaguardia**

Dall'analisi svolta emerge, quindi, che i motivi di preoccupazione sono limitati a una fascia estremamente ridotta di contribuenti. Tuttavia il legislatore delegato ha comunque deciso di adottare un correttivo parziale e transitorio per il 1988, per attenuare gli effetti di impatto di dimensioni più macroscopiche; tale correttivo opererà sia sui contribuenti che subirebbero forti «perdite», sia su coloro che otterrebbero forti «guadagni». Il decreto prevede infatti che per il 1998 l'acconto dell'IRAP non dovrà essere nè superiore, nè inferiore a quanto pagato nel 1997 a titolo di tributi e contributi soppressi, maggiorate di percentuali determinate dal Ministero delle Finanze di concerto con il Ministero del Tesoro che tengano conto della variazione del carico impositivo, della dimensione della base imponibile regionale e l'invarianza del gettito complessivo.

Non deve sfuggire, tuttavia, che il meccanismo proposto presenta aspetti di notevole complessità e soprattutto appare in contrasto rispetto agli obiettivi di semplificazione, di unificazione e di automazione degli adempimenti dichiarativi, delle compensazioni tra tributi dovuti e dei relativi controlli.

Per i motivi su esposti si invita il governo a ripensare la clausola di salvaguardia secondo le linee seguenti:

- a) allungare da uno a tre anni il periodo di validità della clausola di salvaguardia;
- b) limitare la clausola stessa solo a tutela di chi subisce un aggravio oltre una certa soglia;
- c) definire la soglia in relazione all'operare congiunto di due fattori predeterminati di incremento di prelievo che non dovrebbe superare una certa cifra assoluta e un certo incremento percentuale;

d) far compiere la dichiarazione IRAP in modo congiunto alle altre dichiarazioni IRPEF-IRPEG e IVA come se la clausola non operasse e consentire a chi si trova nella fattispecie sub.c di ottenere separatamente un credito di imposta.;

e) ricalcolare , per mantenere l'invarianza complessiva di gettito, l'aliquota di base;

f) qualora il 120 per cento dell'acconto del primo anno ecceda il limite di cui sub.c pretendere dal contribuente il versamento della cifra minore.

#### *OSSERVAZIONI SULL'INTRODUZIONE DELL'IRAP IN SETTORI PRODUTTIVI E IN AREE*

##### **Agricoltura**

In agricoltura esistono tre tipi di società: di capitale o cooperative che sono a bilancio; tutte le altre società con fatturato superiore a 5 milioni, per le quali la base imponibile è data dal valore delle cessioni al netto degli acquisti in base alla partita IVA; infine le unità produttive piccole sotto i cinque milioni che non sono tenute nè a tenere partita IVA, nè a pagare l'IRAP. I produttori agricoli che non sono a bilancio possono sempre optare tra il tenere i bilanci oppure definire il valore aggiunto sulla base dei calcoli a fini IVA (si ricorda che le spese per investimento, come l'acquisto di un trattore, sono immediatamente e totalmente deducibili). È necessario non creare discrasie tra partita IVA e IRAP. Per questo motivo e per il fatto che la proposta sarebbe fuori delega non è accettabile la richiesta che la BII sia determinata dal valore a catasto più il costo del lavoro.

Circa le aliquote e il carico fiscale che grava sul settore vanno fatte quattro considerazioni: a. già le aliquote iniziali per l'agricoltura sono più basse dell'aliquota normale (e per mantenere costante il gettito si è dovuto aumentare le aliquote sul settore finanziario); b. con il 3 per cento l'aggravio complessivo è di soli 150 miliardi per tutta l'agricoltura nazionale; c. che a regime le regioni, se vorranno privilegiare l'agricoltura regionale rispetto agli settori produttivi, potranno farlo; d. che la base imponibile in agricoltura per l'IRAP si stima (sulla base di bilanci e di dichiarazioni IVA) essere 24.200 md, mentre l'ISTAT calcola il valore aggiunto nel settore (sulla base del monitoraggio aziendale sul prodotto vendibile e sulla base di indagini campionarie sulle imprese che producono gli input detraibili, come carburanti, mangimi, concimi, sementi, e prodotti meccanici) in 60.000 md: in nessun settore lo scostamento, che teoricamente dovrebbe essere zero, è così grande.

##### **Artigianato**

Nel comparto dell'artigianato le imprese possono essere o a contabilità ordinaria o semplificata: nel primo caso il vantaggio loro procurato dalla riforma risiede nella possibilità (oltre di non pagare le sette im-

poste sopresse) anche del poter usufruire della DIT; nel caso di contabilità semplificata il grosso guadagno deriva dal non pagamento della tassa sulla salute.

In questo comparto rilevante è il numero dei lavoratori assunti con contratti di apprendistato e di formazione lavoro (rispettivamente 250 e 170 mila) per i quali era prevista l'esenzione dal pagamento dei contributi sanitari. Per questo tipo di costo del lavoro il decreto prevede, come si è detto, una base imponibile a fini IRAP del 50 per cento. L'introduzione dell'IRAP comporta comunque un leggero aumento del costo del lavoro per questo tipo di lavoratori e una leggera diminuzione del vantaggio di stipulare questo tipo di contratti, rispetto ai contratti standard.

Il Governo tuttavia valutò positivamente la richiesta di estendere al 100 per cento dei contratti di apprendistato e di formazione lavoro l'esenzione IRAP, in quanto questa esenzione sarebbe in sintonia con la politica dell'occupazione giovanile. In tal caso tuttavia la perdita di gettito dovrebbe essere compensata con un innalzamento della aliquota di base.

#### **Assicurazioni**

In questo settore la differenza tra premi e pagamento dei sinistri e degli agenti viene investito in valori mobiliari e immobiliari.

Qualora l'investimento avviene in immobili il governo valutò la possibilità che, così come entrano nella BII i proventi di tali immobili, così vengano messi a deduzione le componenti negative degli investimenti in terreni e fabbricati come le spese di manutenzione.

#### **Banche**

Si invita il governo ad esplicitare che per le banche il concetto di deposito sulla base del quale viene attribuita l'IRAP alle regioni competenti vada assunto in senso ampio, cioè comprensivo tanto dei depositi in denaro che di quello in titoli. Inoltre «per gli altri enti e società finanziarie» (ad esempio società di leasing) il criterio di localizzazione non potendo essere in base ai depositi deve essere in base agli impieghi.

#### **Commercianti**

L'abolizione delle imposte sostituite dall'IRAP aumenta per le imprese a imposta sul reddito IRPEF come i commercianti, la base imponibile su cui vengono calcolati i contributi sociali.

Valutò il Governo se questo aggravio contributivo debba essere compensato.

### Cooperative e casse rurali

Nel settore delle cooperative si presentano tre problemi degni di particolare attenzione. Innanzitutto il problema delle riserve indivisibili. Le associazioni delle cooperative hanno richiesto che gli utili a riserva indivisibili, costituenti la caratteristica delle cooperative, non formino B11.

Va considerato che un'imposta sul reddito, come l'IRPEG, deve continuare a discriminare tra le imprese che destinano a riserve somme delle quali i soci non verranno mai a disporre, come le cooperative, e imprese che destinano a riserve utili che sono a disposizione dei soci. Questo non vale per un'imposta sulla produzione come l'IRAP.

Questa imposta, come illustrato all'inizio, grava sul reddito dei fattori produttivi per remunerare le economie esterne pubbliche: da questo punto di vista la produzione di una cooperativa si serve delle economie esterne pubbliche: come tutte le altre imprese, per questo motivo non reputo vada dedotto dalla B11 gli utili destinati a riserve indivisibili.

In particolare nel settore delle Casse Rurali l'introduzione dell'IRAP comporta un notevole aggravio fiscale per il fatto che gli utili portati a riserva, in quanto indivisibile, non erano soggetti ad ILOR, mentre ora sono soggetti ad IRAP. Lo stato di cose precedente determinava un vantaggio competitivo delle Casse rurali rispetto alle altre banche, compreso le Banche popolari perchè gli utili delle prime destinati a riserva non erano soggetti nè ad IRPEG, nè ad ILOR. Con l'introduzione dell'IRAP il vantaggio si riduce, pur sussistendo a motivo del perdurare della detassazione a fini IRPEG degli utili a riserva. Non si ravvede quindi l'opportunità di sottrarre la base imponibile, utile destinato a riserva, ai fini IRAP.

Le cooperative di servizi (facchinaggio ecc.) erano state oggetto di un decreto del Presidente della Repubblica (602/70) in base al quale il loro costo del lavoro veniva valutato in modo convenzionale e non analitico. Valuti il governo se l'effetto dell'introduzione dell'IRAP è così negativo da pregiudicare la sopravvivenza delle imprese di tale settore; nel qual caso si potrebbe consentire di calcolare la BII come somma di utile lordo, oneri finanziari netti e costo del lavoro calcolato secondo il suddetto decreto del Presidente della Repubblica.

Le cooperative edilizie si trovano in una situazione particolare. Infatti oggi un risparmiatore si trova nella situazione di poter o farsi la casa da sè accendendo un mutuo su cui paga interessi, ma non imposte, oppure diventare membro di una cooperativa edilizia, pagando a questa delle somme per acquisire il diritto all'alloggio, somme che la cooperativa usa per pagare i mutui ipotecari. Se tale cooperativa dovesse pagare l'IRAP sugli interessi offrirebbe un servizio fuori mercato. In questo caso il fisco non sarebbe stato neutrale e non avrebbe conseguito nessuna finalità allocativa. In realtà queste cooperative non svolgono un'attività organizzata alla produzione, ma piuttosto rientrano nella fattispecie di un consumatore collettivo. Valuti quindi il governo la possibilità che, ai fini IRAP, queste imprese siano assimilate agli enti non commerciali.

### Mezzogiorno

Data la particolare gravità della situazione economica del Mezzogiorno va prestata un'attenzione particolare agli effetti dell'introduzione di questa imposta per le imprese meridionali.

La BII è composta da: utile, costo del lavoro e interessi. Analizziamo le singole componenti confrontando la situazione precedente e successiva all'introduzione dell'IRAP.

#### *Utile*

Pre: le imprese godevano di un'esenzione dell'ILOR decennale sugli utili di investimenti passati.

Post: quegli stessi utili continuano ad essere esenti e non formare BII.

Giudizio: invarianza assoluta del prelievo ; perdita solamente di una parte della convenienza differenziale rispetto ad investimenti localizzati altrove.

#### *Interessi*

Pre: pagamento del 7,5 per mille sul capitale a motivo della patrimoniale (indeducibile).

Post: pagamento del 4,25 per cento sugli interessi (anch'esso indeducibile).

Giudizio: invarianza qualora il debito sia contratto per investimento e qualora gli interessi siano pari al 16,5 per cento ( $0,007: 0,0425 = 0,165$ ). Per interessi minori si ha un risparmio di imposta con l'introduzione dell'IRAP, per interessi maggiori si ha un aggravio. L'aggravio quindi può essere solo del 4,25 per cento sulla differenza tra il saggio di mercato e il 16,5 per cento. Oggi, anche in Mezzogiorno, gli interessi sono mediamente minori del 16 per cento. Per una società con 100 milioni di debito su un debito per investimento che immaginiamo sia al 17 per cento pagherà in più (per la componente IRAP su interessi al netto della Patrimoniale)  $100 \text{ milioni} \times 4,25 \text{ per cento} \times 0,5 \text{ per cento} = 21.250 \text{ lire annue!}$

#### *Costo del lavoro*

Pre: le aliquote da oneri sociali netti da fiscalizzazione per il Mezzogiorno sono dati da queste aliquote sulla retribuzione:

1998: 5,11 per cento

1999: 6,11 per cento

2000: 7,11 per cento

Post: 1998:

aliquota IRAP è 4,25 per cento;

moltiplicatore del costo del lavoro/retribuzione: 1,36 (questo è il dato nazionale al Sud dovrebbe essere un po' meno);  $4,25 \times 1,36 = 5,78$  per cento

agevolazione IRAP per il Mezzogiorno: 2 per cento. Quindi 5,78 per cento - 2 per cento = 3,78 per cento

moltiplicatore per tener conto della indetraibilità dell'IRAP: 1,30 (l'IRPEG è 0,37, però le aziende individuali e quelle in perdita non pagano l'IRPEG, in media si è calcolato quindi 0,30). Quindi 3,78 per cento x 1,3 = 4,9 per cento

Giudizio: 4,9 e 5,11 quindi nel Mezzogiorno nel primo anno c'è un leggero guadagno sul fronte del costo del lavoro con l'introduzione dell'IRAP.

Nel 1999 il confronto è tra 6,11 prima e 6,21 dopo; nel 2000 tra 7,11 e 7,50. In sostanza quindi una sostanziale parità nel triennio.

Giudizio complessivo: l'introduzione dell'IRAP, a motivo delle imposte soppresse da questo tributo e a motivo delle agevolazioni di carattere territoriale previste nel decreto (articolo 17) relative alla prosecuzione della esenzione ILOR e all'abbattimento della aliquota IRAP sulla parte relativa al costo del lavoro per la durata biennale della fiscalizzazione degli oneri sociali ancora concessi dalla CE alle imprese che operano in quest'area, non genera un aggravio fiscale a dette imprese.

### **Multinazionali**

Le multinazionali americane in Italia godono di un credito di imposta negli Stati Uniti sull'ILOR per il fatto che il trattato italo-americano sulla doppia imposizione prevede che il credito di imposta riguardi le imposte sui redditi. Allo stato attuale delle cose queste imprese perderebbero il credito di imposta sull'ILOR e non otterrebbero alcun credito di imposta sull'IRAP.

Si invita il governo ad accelerare i tempi di modifica del trattato con gli Stati Uniti per consentire il credito di imposta anche per le business tax, così come avviene oggi tra l'Italia e la Germania per il credito di imposta sulla Gewerbesteuer. Nel frattempo valuti il governo la possibilità di consentire alle imprese in questione di scorporare la quota di IRAP gravante sugli utili ed evidenziarla nella dichiarazione come imposta sul reddito che formerebbe quindi oggetto di credito di imposta ai fini dei trattati contro la doppia imposizione.

### **Professionisti**

Stando ad uno studio campionario compiuto dall'associazione dei ragionieri e accettato, per la metodologia seguita, dal Ministero, la situazione di questa categoria di professionisti si presenta in questo modo. Con l'introduzione dell'IRAP in sostituzione dei tributi soppressi, insieme alla connessa modifica delle aliquote IRPEF, pur senza tener conto delle detrazioni per carichi di famiglia, il reddito disponibile medio dell'intero campione scende da 47.180.000 a 46.530.000. Tuttavia la quota del numero complessivo dei penalizzati dalla riforma sul totale

(47 per cento) è inferiore a quella dei favoriti (53 per cento), perchè la maggior parte dei soggetti si colloca in una fascia di reddito bassa. Infatti sotto la fascia dei 60 milioni di reddito, la riforma favorisce il 77 per cento dei contribuenti. (Si ricorda che sotto la fascia dei 60 milioni di reddito si colloca il 99 per cento dei pensionati, il 93 per cento dei percettori di reddito da lavoro dipendente, il 92 per cento dei percettori di reddito da impresa e il 54 per cento dei percettori di reddito autonomo). Nella fascia entro i 120 milioni la riforma sfavorisce il 92 per cento dei contribuenti, con un aggravio fiscale del 3,9 per cento. Nella fascia tra i 150 e i 300 milioni tutti i contribuenti sono svantaggiati e subiscono un aggravio fiscale del 6,9 per cento. Nella fascia superiore la percentuale dei soggetti penalizzati scende al 87 per cento; per questi soggetti il carico fiscale aumenta solo del 2,6 per cento.

In sostanza gli effetti della riforma sono quelli di un appesantimento fiscale del settore, anche se contenuto ad un valore medio di poco superiore al mezzo milione, ed una salvaguardia per le fasce a minor reddito.

#### **Situazioni di particolare indebitamento. Crediti di imposta, subfornitura, e calamità**

Esistono delle situazioni particolari di indebitamento che vanno considerate.

Una consiste nell'indebitamento di esercizio che un'impresa è costretta a sostenere a causa di ritardato versamento da parte dello stato del credito di imposta (es. rimborso IVA per le imprese ad alto tasso di esportazione). Questo problema non può essere affrontato introducendo modifiche alla BII di queste imprese. La risposta a questo annoso problema è stata offerta con il decreto legislativo sulle semplificazioni recentemente varato dal governo dopo un esame della nostra commissione. Grazie ad esso dall'anno prossimo nella dichiarazione annuale le imprese compenseranno crediti e debiti di imposta relativi ad IRPEF, IVA e IRAP.

Una seconda consiste nell'indebitamento di esercizio di quelle imprese che a motivo della loro debolezza relativa nei confronti dei fornitori sono costrette a pagare il fornitore a tempi brevi e a farsi pagare dal cliente in tempi lunghi. Anche in questo caso la soluzione al problema non sta in una modifica della BII, ma nell'accelerazione del varo della legge sulla subfornitura. Si invita pertanto il governo, in concomitanza con l'introduzione dell'IRAP, ad adoperarsi affinché la legge della subfornitura sia varata in tempi brevi.

Una terza consiste nell'indebitamento di imprese che, avendo subito calamità naturali, devono in breve tempo sostenere spese per riattivare la produzione. Si invita il governo di escludere queste imprese in tutto o in parte dall'imposta dell'IRAP (e compensare proporzionalmente la regione per la perdita di gettito), così come avviene per altre imposte.

## Conclusioni

In conclusione vorrei sintetizzare i punti principali del decreto.

Con l'IRAP viene introdotta la terza imposta per importanza del nostro ordinamento. È un'imposta sulla produzione, la cui logica è quella di gravare sui fattori produttivi interni per finanziare l'economia esterna procurata alle unità produttive dal territorio.

È un'imposta che afferisce alle regioni utile strumento a causa della sua ampia base imponibile, stabile e con bassa aliquota. Essa forma un importante strumento a disposizione delle regioni qualora il legislatore volesse in futuro procedere lungo la strada del federalismo fiscale o quantomeno di maggior autonomia fiscale dei livelli intermedi di governo. Strumento per federalismo non lo è ancora. Transitorietà norme di vincolo di spesa regionale.

La riforma comporta, con la soppressione di molti tributi, notevoli semplificazioni per il contribuente e per l'AF..

L'ampia base imponibile dell'imposta e la riduzione al minimo di eccezioni d'applicabilità e di casi particolari, riduce fortemente la capacità di eludere l'imposta stessa.

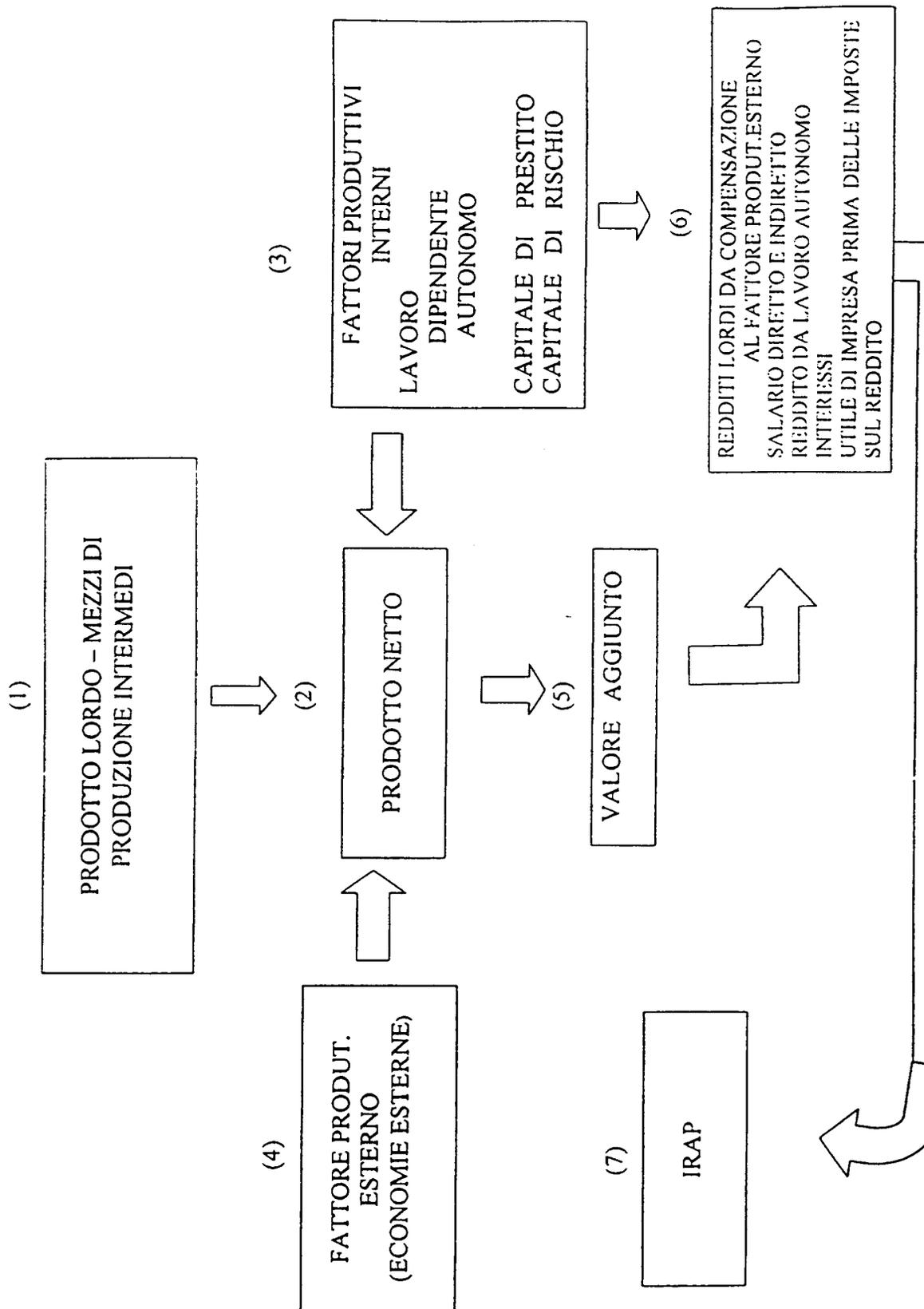
Riguardo agli effetti sul sistema economico, si ottiene una leggera diminuzione del costo del lavoro per il complesso dell'economia; una riduzione delle imposte dirette gravanti sugli utili e sul patrimonio delle imprese; una diminuzione del vantaggio fiscale all'indebitamento e quindi, una maggiore neutralità del sistema tributario in ordine alla scelta dei mezzi di finanziamento per le imprese stesse.

È uno strumento di razionalizzazione. I singoli contribuenti e, a regime, neppure i singoli comparti, non possono mantenere le stesse distanze relative. Privilegi cumulati non vanno mantenuti, ma eliminati: equità trasversale, non perpetuazione storica di diversità di trattamento senza fondamento di equità o efficienza. Invarianza di gettito complessiva non per ogni soggetto, nè per ogni categoria.

La riforma è disegnata in modo da generare il minor effetto redistributivo.

Si propone tuttavia un allungamento temporale della clausola di salvaguardia.

ALLEGATO RELAZIONE TARGETTI



## ALLEGATO B

**Relazione del senatore Rossano Caddeo, relatore per il titolo II (IRPEF) dello schema di decreto legislativo in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta regionale sulle attività produttive e sulla finanza locale. In attuazione dell'articolo 3, commi da 143 a 149 e 151 della legge 23 dicembre 1996, n. 662**

La riforma dell'IRPEF avviene in concomitanza con l'introduzione dell'IRAP e con la abolizione di alcuni tributi e contributi e si prefigge alcuni obiettivi.

Il primo è quello di compensare gli effetti derivanti dell'introduzione della nuova imposta assicurando l'invarianza del gettito complessivo.

Il secondo è quello di agire sulle detrazioni per carichi di famiglia incrementando in modo cospicuo quelle per i figli e gli altri familiari a carico. Si vuole in tal modo correggere soprattutto le sperequazioni che si registrano a danno delle famiglie monoreddito e numerose, ovviando ad un fenomeno che è stato a più riprese messo in evidenza anche da alcune sentenze della Corte Costituzionale.

Infine con la riforma dell'IRPEF si contribuisce ad accrescere i margini di autonomia finanziaria delle regioni istituendo un'apposita addizionale.

#### **La nuova curva IRPEF**

Dal 1° gennaio 1998 la nuova curva dell'IRPEF dovrebbe essere la seguente: 19 per cento per redditi sino a 15 milioni, 27 per cento per redditi oltre 15 milioni fino a 30 milioni; 34 per cento per redditi oltre 30 milioni fino a 60 milioni; 40 per cento per redditi oltre 60 milioni fino a 120 milioni e 45 per cento per redditi oltre 120 milioni.

Rispetto alla situazione attuale le aliquote scenderanno da sette a cinque. L'aliquota massima scende dal 51 per cento al 45 per cento. Le aliquote del 10 per cento per redditi fino a 7,2 milioni e del 22 per cento per i redditi da 7,2 milioni fino a 14,4 milioni vengono portate al 19 per cento.

Come si vede i principi fissati nella legge-delega vengono pienamente rispettati.

Per il nostro paese si accentua il processo di riduzione del numero delle aliquote e del loro livello che nel 1989 vide il passaggio da 33 scaglioni a 7 e l'abbattimento dell'aliquota marginale più elevata dall'82 per cento al 51 per cento. La riforma si inquadra inoltre in un contesto

internazionale in cui i sistemi fiscali più evoluti vedono la riduzione del numero delle aliquote ed il contestuale all'argomento della base imponibile.

In particolare negli anni '80 il Regno Unito ha ridotto il numero degli scaglioni da 6 a 3 ed oggi ha l'aliquota più alta al 40 per cento, quella media al 24 per cento e quella minima al 20 per cento. La riforma americana successivamente ha ridotto più drasticamente la scala delle aliquote da 5 a 2 scaglioni con l'aliquota più alta al 28 per cento.

Tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 anche Danimarca, Svezia, Norvegia e Finlandia hanno introdotto riforme che presentano come obiettivi comuni l'accorpamento e la riduzione delle aliquote e l'allargamento della base imponibile.

La soluzione proposta per l'Italia segue questo processo. Lo fa in modo equilibrato e realistico perchè tiene conto delle politiche di bilancio, che non può rischiare effetti destabilizzanti dei vincoli interni dovuti all'enorme debito pubblico e di quelli esterni dettati dal trattato di Maastricht. Per questo motivo la proposta, pur rappresentando un consistente avanzamento rispetto alla situazione esistente, può non essere considerata l'approdo definitivo.

L'allargamento delle basi imponibili nel provvedimento viene perseguito con l'abbassamento dal 22 per cento al 19 per cento degli oneri che possono essere portati in deduzione dal reddito. Anche qui ci si muove con una certa prudenza che pare confermare i limiti esistenti in tutti i paesi nella possibilità di estendere l'imponibile.

Occorre tener conto che processi di riforma troppo accentuati, come quello operato negli USA nel decennio passato, hanno prodotto sperequazioni ed hanno accresciuto le diseguaglianze sociali senza aumentare, com'era stato invece previsto, la domanda globale e la produzione. Tant'è vero che il Presidente Clinton ha poi dovuto accrescere nuovamente la progressività.

È questa una considerazione importante anche per il nostro sistema tributario dato che la progressività prevista dall'articolo 53 della Costituzione dovrebbe essere assicurata prevalentemente dall'IRPEF, dato che gli altri tributi (IRPEG, IVA...) vengono considerati proporzionali. Inoltre uno degli argomenti utilizzati dai fautori di una progressività più spinta, cioè che una riduzione drastica della progressività determinerebbe una diminuzione dell'evasione fiscale, appare alquanto controversa. Sul livello di evasione fiscale italiana infatti influiscono, come è noto, molti altri fattori, tra cui ha una parte rilevante lo stato dell'amministrazione finanziaria.

#### **Le detrazioni per carichi familiari**

Il secondo obiettivo della riforma è quello di cogliere l'occasione della rimodulazione della curva dell'IRPEF per operare un «aggiustamento» della politica sociale in Italia.

La discussione in atto in Italia sullo Stato sociale e sulla necessità di riformarlo per renderlo più sostenibile per le finanze pubbliche ma anche per renderlo più equo ha messo ampiamente in evidenza due fatti. Il primo è che il nostro Welfare è caratterizzato da un sistema di trasferimenti intermediati dalla pubblica amministrazione che privilegia gli anziani, i disoccupati, i cassintegrati... Il secondo è che vengono trascurati e sottovalutati i trasferimenti diretti all'interno delle famiglie, i trasferimenti cioè tra i componenti che percepiscono redditi in favore dei minori, degli adulti inoccupati o degli anziani con pensioni nulle o minime. Il riscontro di tutto questo consiste nel fatto che i contributi previdenziali versati non rientrano nel reddito imponibile; al contrario i trasferimenti diretti all'interno delle famiglie fanno parte del reddito imponibile. Un'altra riprova è che l'Italia, tra tutti i paesi europei che usano il sistema delle detrazioni d'imposta, è quello che per i figli a carico concede l'esenzione minore. Di fronte a questa situazione era ormai ineludibile l'esigenza di provvedere ad una perequazione dell'imposizione familiare rispettando il criterio della parità del gettito complessivo. E ciò comporta la conseguenza di affrontare con coraggio la perequazione a favore della famiglia che è una componente sociale più debole rispetto a categorie sociali più forti ed organizzate.

La proposta contenuta nel decreto delegato prevede le seguenti detrazioni per carichi di famiglia. Per il coniuge a carico si ha una detrazione con una scalettatura che va da un milione per chi ha un reddito non superiore a 15 milioni fino a 0 per i redditi superiori a 60 milioni. Per i figli, compresi quelli naturali, adottivi, affidati o affiliati, o per altri conviventi con diritto agli assegni alimentari si prevede la detrazione di 408.000 lire. Se della detrazione usufruisce un solo coniuge l'importo ammonta a 504.000 lire.

Se ne ricava che viene così fissato un reddito di sopravvivenza dell'individuo e che questo, anche se consiste in un trasferimento all'interno della famiglia, viene considerato alla stessa stregua del reddito di sopravvivenza dell'individuo garantito da trasferimenti pubblici a persone prive di reddito, e per questo esentato dalla tassazione.

Un'annotazione importante è che in questo campo l'Italia recupera terreno rispetto agli altri paesi europei e, pur in presenza di una difficile situazione della finanza pubblica, lo fa a parità di bilancio.

Si tratta di una scelta da apprezzare perchè costituisce una svolta rispetto agli ultimi decenni quando gli interventi a favore della famiglia erano stati ridotti ai minimi termini. Come è anche da apprezzare il fatto che ciò avvenga nel momento in cui si passa da un sistema d'intervento in campo sociale di tipo universalista, ormai insostenibile sul piano finanziario, ad uno di tipo selettivo che è sicuramente economicamente più sostenibile e più in grado di adattarsi ad un contesto percorso da forti cambiamenti sociali.

### **Compensazione degli effetti redistribuiti della riforma dell'IRPEF**

Per quanto riguarda poi le detrazioni per lavoro dipendente o per reddito da lavoro autonomo o d'impresa minore, la delega indicava la necessità di modificare gli importi, coordinandoli con la revisione di aliquote e scaglioni, in modo da non aggravare il carico complessivo e da non ridurre i livelli di esenzione.

Per i lavoratori dipendenti e per i pensionati la correzione deve tener conto delle conseguenze dell'abolizione dei contributi sanitari.

Questa indicazione viene rispettata con una previsione di detrazioni più elevate di quelle attuali e decrescenti con l'aumentare del reddito. Si passa così da una detrazione di 1.710.000 per redditi che non superino i 9 milioni per arrivare ad una detrazione di 100.000 lire se l'ammontare complessivo del reddito è superiore a 100 milioni. Se il reddito è dovuto al solo trattamento pensionistico fino a 10 milioni con in più il reddito dell'abitazione si ha una detrazione ulteriore di 70.000 lire.

Questa previsione pone però un problema che richiede una soluzione. Ed è quello della posizione dei pensionati e dei lavoratori dipendenti a basso reddito che abbiano solo il coniuge fiscalmente a carico. Su questa questione occorre evitare il possibile equivoco di rimandare la soluzione del problema alla legge finanziaria in discussione al Senato attraverso manovre sugli assegni familiari che si avvalgano dei fondi per il recupero del drenaggio fiscale. Data la limitata consistenza di quei fondi è bene che vengano indirizzati alla finalità a cui sono destinati, di accrescere cioè gli assegni familiari. Mentre in questa sede, nella rimodulazione della curva dell'IRPEF va risolto il problema dei pensionati o dei dipendenti col solo coniuge a carico.

Per quanto riguarda la detrazione per lavoro autonomo e per l'impresa minore la riforma si presenta un po' più complessa, la detrazione presenta comunque una scalettatura che va dall'importo di 700.000 lire per reddito fino a 9 milioni fino ad una detrazione di 100.000 per redditi fino a 60 milioni. Per cui fino a questo livello di reddito anche i lavoratori autonomi conservano la piena disponibilità del reddito goduto fino ad oggi.

### **Addizionale regionale**

Come si è detto la riforma si dimostra utile anche per allargare l'autonomia finanziaria delle Regioni. Viene infatti fissata un'addizionale tra lo 0,50 per cento ed l'1 per cento che può essere applicata dalle singole regioni alla fine del primo biennio 1998-1999. Nei primi due anni l'aliquota dell'addizionale è dello 0,50 per cento ed è valida su tutto il territorio nazionale.

La rimodulazione della curva dell'IRPEF è inserita quindi nell'ambito di un provvedimento rilevante per la semplificazione e per il decentramento del sistema fiscale. In questa manovra, la riorganizzazione delle aliquote degli scaglioni e delle detrazioni rispettati principi ed i criteri previsti dalla legge delega.

I risultati che si ottengono sono apprezzabili perchè viene salvaguardata la disponibilità di reddito per i contribuenti medio bassi in un quadro di complessiva equità sociale. Per di più si avvia positivamente e concretamente una politica nuova di sostegno alle famiglie attraverso un aumento sostanziale delle detrazioni d'imposta.

Naturalmente si deve necessariamente osservare che è necessario trovare in questo ambito soluzione al problema dei pensionati o dei dipendenti col solo coniuge a carico.

ALLEGATO 3

**Relazione del deputato Bruno Solaroli, relatore per il titolo III (Finanza locale) dello schema di decreto legislativo in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta regionale sulle attività produttive e sulla finanza locale. In attuazione dell'articolo 3, commi da 143 a 149 e 151 della legge 23 dicembre 1996, n. 662**

Inizio con una descrizione sintetica del provvedimento; dopo di che effettuerò osservazioni generali e specifiche. Ovviamente sono osservazioni aperte al dibattito che ci sarà e alla consultazione ancora da completare.

#### *I PARTE*

### IMPOSTE E TASSE ABOLITE

#### **Articolo 51 1.1.98:**

- a) tassa sulle concessioni comunali (articolo 51);
- b) imposta comunale sugli esercenti (articolo 36 - c.1 - punto c) arti e professioni, con conseguente perdita anche della quota di compartecipazione provinciale (10) della quale una parte pari al 3 è versata allo Stato.

Compensate con compartecipazione comunale e provinciale all'IRAP. Entità dell'operazione: 2.500 (forse 2.250 Comuni, 250 Province dei quali 75 di competenza statale)

#### **1.1.99:**

- a) tassa di occupazione di spazi ed aree pubbliche dei Comuni, delle Province e delle Regioni (non esistono stime nella relazione tecnica);
- b) imposta erariale di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli nel pubblico registro automobilistico (IET; stima 950 miliardi);
- c) addizionale provinciale all'imposta erariale di trascrizione (APIET; stima 798 miliardi).

Per completezza di informazione ricordo l'articolo 6 del collegato legge finanziaria ed in particolare i commi: 4-5-6-7-8-9-10-11-12-13-14-15-16-17-18-19-20-21-22, che prevedono il trasferimento della tassa alle Regioni.

In particolare prevede:

Soppressione dell'addizionale erariale del 5 per cento sulle tasse automobilistiche (manutenzione e costruzione rete autostradale);  
riduzione ad 1/4 delle tasse su motori elettrici e GPL;  
soppressione tassa speciale per GPL e metano; esenzione pagamento sovrattassa per tutti gli autoveicoli cosiddetti ecodiesel; soppressione canone autoradio e tassa sulla concessione governativa;  
arrotondamento tassa auto (1000 lire sotto o sopra);  
competenza amministrativa alle Regioni;  
elevamento a 50 mila tasse auto di importo inferiore. Tassa ancorata al parametro della potenza effettiva del cavallo fiscale, ciò vale anche per tasse di trascrizione e altre formalità relative ai mezzi di trasporto;  
patenti di guida: via bollo.

Invarianza di gettino (comprese gli spazi di autonomia impositiva regionale: dal 90 al 110 per cento rispetto alla tariffa base) per Regioni compensata con riduzione accise benzina. Proventi Stato: + 100 miliardi.

Aboliti:

obbligo esposizione contrassegno e i versamenti per trasferimenti residenza nella patente e sul libretto di circolazione; la soppressione del certificato abilitazione KE e l'accertamento patente di guida avviene ogni 5 anni a fronte degli attuali 2 anni.

Dall'1.1.'98 l'imposta sulla pubblicità può essere sostituita per regolamento con un canone basato su una tariffa (non esiste stima nella reazione tecnica forse 110 miliardi).

Le Province e i Comuni possono prevedere che l'occupazione, sia permanente che temporanea di strade, aree e relativi spazi soprastanti e sottostanti appartenenti al proprio demanio o patrimonio indisponibile, comprese le aree destinate a mercati anche attrezzati, sia assoggettato al pagamento di un canone. Il pagamento del canone può essere anche previsto per l'occupazione di aree private soggette a servizi di pubblico passaggio costituito nei modi di legge. Si comprendono nelle aree comunali i tratti di strada situati all'interno dei centri abitati con popolazione superiore a 10.000 abitanti.

Articoli 52/53

Si concede ai Comuni e alle Province il potere di disciplinare le proprie entrate anche di natura tributaria, con regolamento, fatta eccezione per l'individuazione e la definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell'aliquota massima dei vari tributi, nel rispetto dell'articolo 23 della Costituzione.

Presso il Ministero delle finanze è prevista la creazione di un albo dei soggetti privati abilitati ad affiancare gli enti locali nella gestione delle varie fasi di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi.

## Articolo 54

1.1.'98: l'approvazione delle tariffe e dei prezzi pubblici da parte di Province e Comuni è contestuale alla approvazione del bilancio di previsione.

## Articolo 55

1.1.'98: diventano facoltative le concessioni regionali;

## Articolo 56

1.1.'99: Le Province avranno la facoltà di istituire l'imposta provinciale di trascrizione, iscrizione ed annotazione dei veicoli, compensativa delle abolite IET e APIET (stima 1.748 miliardi). È prevista una addizionale facoltativa provinciale con una maggiorazione sino al 20 per cento.

## Articolo 57

Si rende non obbligatoria la registrazione degli autoveicoli con pagamento della relativa imposta di registro e si esentano da imposta le donazioni.

## Articoli 58/59

Prevedono modifiche alla disciplina e alla potestà regolamentare locale dell'imposta comunale sugli immobili.

In particolare si prevede:

sono soggetti passivi dell'imposta, oltre ai proprietari degli immobili, il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie anche se non residenti nel territorio dello Stato e il locatario per gli immobili utilizzati a titolo di locazione finanziaria se si tratta di un fabbricato classificabile nel gruppo catastale D) non iscritto al catasto e interamente posseduto da impresa;

si precisa la figura del coltivatore diretto o di imprenditore agricolo;

è conferito al Comune il potere di deliberare una detrazione per l'abitazione principale al di sopra del tetto massimo di 500 mila lire e fino a concorrenza dell'imposta dovuta, prevedendo però che non si possa in tal caso stabilire una aliquota penalizzante rispetto a quella ordinaria già deliberata per le unità immobiliari tenute a disposizione;

viene soppressa la norma che demanda al Ministro delle finanze la rivalutazione periodica delle rendite catastali agli effetti della applicazione dell'ICI.

Ai Comuni vengono inoltre forniti rilevanti criteri direttivi da seguire nella redazione dei futuri regolamenti per sbarrare la strada a comportamenti elusivi, semplificare la gestione del tributo e per introdurre elementi di maggiore equità fiscale.

Voglio inoltre ricordare l'estensione della considerazione di abitazione principale con conseguente applicazione delle agevolazioni, alle

abitazioni concesse in uso gratuito a parenti in linea retta o collaterale; l'introduzione anche per l'ICI dell'istituto dell'accertamento con adesione del contribuente.

#### Articoli 60/61

Con effetto dal 1° gennaio del 1999 viene attribuito: alle Province il gettito dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori; ai Comuni si attribuisce il gettito dell'imposta di registro, ipotecaria, catastale riscosse sugli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà o di diritti reali sui beni immobili.

Queste attribuzioni sono compensate con riduzioni di pari importo dei trasferimenti statali. Per le Province è altresì ridotto il trasferimento per un importo pari al gettito della imposta erariale di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli al pubblico registro automobilistico.

#### Articolo 64

Sono infine previste norme per consentire la gestione della fase transitoria.

È importante valutare i flussi di cassa e i saldi per le diverse amministrazioni pubbliche come appare dalla tavola seguente:

	Stato	Comuni	Province
Perdite di gettito (-) e incrementi di gettito (*) .....	- 950		
Devoluz. Gettito imposta registro, ipotecaria e catastale .....	- 3.277	+ 3.277	
Devoluz. Gettito imposta sull'assicurazione RC-Auto .....	- 2.467		+ 2.467
APIET .....			- 798
<i>Compensazioni</i>			
IPT .....			+ 1.748
Riduzione trasferimenti erariali	+ 6.694	- 3.277	- 3.417
Saldo .....	0	0	0

Contemporaneamente viene istituita l'IRAP che assorbe le concessioni comunali e l'ICIAP e che a compensazione delle perdite di gettito prevede una compartecipazione comunale e provinciale di pari importo.

Inoltre a partire dall'1.1.2000 Province e Comuni possono istituire una addizionale all'IRAP. In questo caso non è più obbligatoria la devoluzione regionale delle compartecipazioni comunali e provinciali. Il gettito di base dell'addizionale è identico a quello delle compartecipazioni e può essere aumentato sino ad una volta e mezza. Stima ICIAP: 2.500

miliardi e conseguente limite massimo dell'addizionale: 6.250 miliardi (+ 3.750). Salvo diversa interpretazione della - ..ma nel qual caso il limite massimo diventerebbe di 3750 e lo spazio di autonomia si ridurrebbe a 1.250 miliardi.

Inoltre in rapporto alle funzioni trasferite la Regione può elevare la compartecipazione Provinciale e definirne una per le città metropolitane, compensate con riduzione del gettito di pertinenza regionale.

È istituita anche una addizionale regionale all'IRPEF, sostitutiva di una quota analoga di quella statale, pari allo 0,5 per cento.

Dal 2000 le regioni potranno introdurre una addizionale all'IRAP sino ad 1 punto di aliquota e usare una maggiorazione dell'addizionale IRPEF dello 0,5 e quindi sino ad 1 punto.

## II PARTE

Fatta questa descrizione sintetica vorrei compiere alcune valutazioni generali:

a) vi è coerenza sostanziale di impostazione e di contenuti rispetto al contenuto della delega prevista dall'articolo 3, commi dal 143 a 149 e 151, del collegato alla finanziaria del 1997.

Non vedo scarti o eccessi.

Manca solo la attuazione della lettera e) del punto 3) del comma 143), e della lettera l) del punto 4) del comma 149. E cioè l'abolizione delle attuali addizionali comunali e provinciali sul consumo dell'energia elettrica sostituite dalla istituzione di nuove aliquote addizionali, però di carattere facoltativo.

Il Ministro delle Finanze ha affermato di recente che ha rinunciato ad esercitare quella parte di delega perchè così come definita si è rivelata impraticabile ed ha annunciato al proposito una modifica al testo iniziale da inserire nel collegato alla legge Finanziaria per il 1998.

b) si compie un passo in avanti sul terreno del decentramento fiscale.

Un passo abbastanza sostanzioso per le regioni: aumentano le entrate proprie, ma soprattutto a partire dal 2000 con la facoltà di maggiorare di un punto l'IRAP e di mezzo punto l'IRPEF le Regioni acquisiscono uno spazio di autonomia finanziaria di 16/17.000 miliardi.

Molto più modesto è il passo per i Comuni, mentre per le Province si profila una soluzione più adeguata.

Per i Comuni il passo realizzato si caratterizza soprattutto in termini di riordino, semplificazione, di maggiore autonomia, ma nel mantenimento dello spazio fiscale autonomo esistente.

COMUNI: diventano titolari dell'imposta di registro, ipotecaria e catastale: 3277 miliardi.

Il Comune istituisce la TOSAP.

Compartecipazione IRAP pari al 2250. Dal 2000 con l'addizionale il gettito massimo può salire a 5265 con uno spazio facoltativo pari a 3375. È questo un punto che va chiarito. Potrebbe anche essere inteso

diversamente nel qual caso il gettito massimo potrebbe salire a 3375, con un aggravio facoltativo pari a 1125 miliardi.

PROVINCE: diventano titolari IPT per 1748 miliardi e dell'imposta.

Assicurazioni auto pari a 2467 miliardi;

Compartecipano all'IRAP per 250 miliardi;

+ addizionale 20 per cento IPT allo Stato con un'autonomia fiscale di 350 miliardi;

+ addizionale IRAP con spazio autonomo di 375 miliardi o di 125 miliardi asseconda di cosa si intende per maggiorazione sino ad una volta e mezza.

Ora a mio avviso occorre aprire, e da subito, una seconda fase: sia per le Regioni che per i Comuni tenendo conto anche del fatto che è in corso l'attuazione dei provvedimenti Bassanini.

C'è un problema di tempi: dal 2000 occorrerebbe anticipare e aumentare l'autonomia fiscale e finanziaria.

c) questi provvedimenti continuano ad essere segnati da un grave vincolo che va superato anche modificando, nell'ambito del possibile questo decreto legislativo.

Si amplia l'autonomia regolamentare e di decisione ma ancora su di una linea «rigida» e dirigista e quindi vincolista e centralista. In sostanza: Si da potere regolamentare ma però fai così.

C'è l'esigenza di una svolta ed è da questa ottica che esaminerò i contenuti dal decreto legislativo per la parte di mia competenza.

C'è un salto da compiere: in coerenza anche con alcuni orientamenti che hanno contrassegnato il lavoro su questi temi nella Commissione Bicamerale per le riforme Costituzionali e in coerenza anche con l'impronta con la quale il Senato sta discutendo della revisione della Legge n. 142 del 1990.

Si tratta di affermare un impianto sostanziale che affidi alle leggi statali e regionali solo funzioni di principio e che riconosca nella gestione piena autonomia regolamentare agli enti decentrati, allargandone la sfera di responsabilità compresa anche quella della propria competenza fiscale.

Stato e Regioni nell'ambito delle loro competenze fissano principi e indirizzi, alla gestione decentrata compete l'autonomia nella regolamentazione della gestione stessa.

Conosco bene le difficoltà: una abitudine centralistica e pervasiva, dura a morire, nella dirigenza della Pubblica Amministrazione, nel governo e nel Parlamento, la delicatezza della materia fiscale, compreso il rispetto dell'articolo 23 della Costituzione i contenuti di delega che dobbiamo rispettare.

Ma su questo piano e in questa occasione credo che uno sforzo vada compiuto chiedendo anche «mutamenti forti», nell'ambito del possibile, del decreto-legislativo che stiamo discutendo.

E il mio esame di merito del provvedimento sarà improntato prevalentemente ai criteri: di allargamento dell'autonomia regolamentare e decisionale, di semplificazione e di sburocratizzazione ulteriore.

Lo ripeto nell'ambito del possibile in quanto i contenuti della delega sono per noi, in questa sede, un vincolo insuperabile.

*Nel merito più specifico*

Sull'articolo 51 che abolisce imposte e tributi non ho osservazioni particolari, salvo l'inserimento al comma 3 di questa disposizione: «Con attribuzione del potere di accertamento e riscossione al concessionario di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, ove il servizio sia stato a questi affidato». La aggiunta al 300f8 comma proposta consente una più agevole comprensione della ratio. Nei casi di gestione appaltata della Tosap, al soggetto titolare della gestione medesima per gli anni nei quali si sono verificati i presupposti di imposta, consente di portare a conclusione gli atti diretti alla riscossione del tributo senza che ci sia soluzione di continuità nel procedimento già avviato. Diversamente, la eventualità che maturi al prescrizione è più che probabile.

Per l'articolo 52 che introduce e disciplina la potestà regolamentare di Province e Comuni mi sembra di poter ribadire un concetto già espresso nelle considerazioni generali e cioè che è vero che si compie un passo in avanti nel decentramento, ma contemporaneamente lo si svuota parzialmente perchè poi si dettano criteri vasti, onnicomprensivi, specifici e rigidi.

OSSERVAZIONE n. 1: al comma 1, andrebbe aggiunto che per quanto non regolamentato e per quanto non previsto dai regolamenti: vi è piena libertà. Esiste un criterio: è consentito tutto quello che non è vietato. Sino ad oggi invece ha prevalso il criterio opposto e cioè: Tutto ciò che non è chiaramente consentito è vietato. Va ribaltato.

Dovrebbe diventare l'asse dei rapporti civili, economici e sociali. Sino ad ora è avvenuto il contrario: «Lecito solo quello previsto».

Da qui i tanti mali: la proliferazione delle leggi e dei regolamenti, l'espansione abnorme dell'incertezza e degli intoppi burocratici ed anche le difficoltà di comportamento, i rischi per tutti gli operatori (pubblici e privati).

SVOLTA Vi sono le leggi che sanciscono i principi.

Vi sono i regolamenti: che definiscono la gestione dell'essenziale.

Il resto sta nei comportamenti dell'Amministrazione e dei cittadini.

OSSERVAZIONE n. 2 comma 1. Comuni e Province possono disciplinare con regolamento: (è una facoltà) ma poi quando entriamo nel merito dei singoli tributi diventa un obbligo:

possono o devono?

Ciò vale per:

Art. 56: Imposta provinciale di trascrizione;

Art. 59: ICI;

Art. 62: Canone per l'installazione di mezzi pubblicitari;

Art. 63: Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche.

Inoltre: comma 2 articolo 52: «I regolamenti sono approvati con deliberazione dei consigli non oltre il termine di approvazione del bilancio di previsione e non hanno effetto prima del 1° gennaio dell'anno successivo».

È chiara la disposizione?

A mio avviso questo combinato disposto crea una situazione di difficile praticabilità delle azioni previste nel provvedimento e ne sposta molto in avanti negli anni la fattibilità.

Ad esempio è chiaro che nel 1998 non è possibile fare nulla; e forse anche nel 1999.

Non è praticabile per il 1998 il 1° comma dell'articolo 62 (canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari).

Ciò vale anche per l'articolo 63 (Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche).

Ma forse questi provvedimenti con questa disciplina non possono entrare in vigore neppure nel 1999 e se così fosse aggiungo, sono coinvolti, anche:

imposta provinciale di trascrizione (articolo 56);

potestà regolamentare in materia di imposta comunale sugli immobili (articolo 59).

Esempi: come è possibile fare i regolamenti entro 31/12(97 (anche se fosse 31 gennaio '98); ma anche se fosse possibile: entrata in vigore 1/1/99 e quindi '98 vanificato.?

Tutti i regolamenti predisposti nel 1998 - approvati entro termine bilancio '99: entrano in vigore l'anno successivo e quindi il 2000.

Cambiare:

1. Il regolamento è un obbligo o una facoltà? (C'è una contraddizione: nella part generale si usa il possono nello specifico devono adottare il regolamento:

2. Comunque rivedere disposizioni vincolante sui tempi e sui regolamenti.

### OSSERVAZIONE n. 3

Ancora articolo 52.

Comma 4 punti *a)* e *b)*.

Per accertamento: può essere effettuato anche nelle forme associate previste negli articoli 24-25-26 e 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Quali sono?: Convenzioni, Consorzi, Unioni e Comunità Montane. Era più semplice affermare: gestione in economia, associata o diretta, o affidata a terzi.

Problema punto *b)* perchè differenziare concessionari salvo aziende speciali, per i quali è prevista la convenzione, mentre per le società miste (per questi vale il rispetto delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali) iscritte al nuovo albo (come previsto dall'articolo 53) (tenendo conto inoltre che i soci privati delle società miste devono essere a loro volta iscritti all'albo) soggetti iscritti all'albo.

Perchè differenziare?

Tutti uguali: o convenzioni o rispetto delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali.

La previsione di affidare con convenzione ai concessionari di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 43/88 i servizi è contraria al principio di imparzialità; confligge con la direttiva comunitaria 92/50 e con le norme in tema di concorrenza e di mercato del 1990.

I concessionari suddetti devono essere posti su un piano di parità con gli altri soggetti privati cui il Comune o la Provincia possono affidare i servizi.

Ancora sul punto a): va esteso il potere di accertamento non solo ai tributi ma a tutte le altre entrate locali.

Sempre sul punto D. «Il potere di emanazione degli atti amministrativi spetta comunque esclusivamente alla Provincia e al Comune».

A mio avviso è da sopprimere.

La previsione contrasta con le «esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti» prescritte dalla legge-delega (articolo 3, comma 149, lettera a), legge 23.12.1996, n. 662).

Nel caso di affidamento in concessione delle attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e delle entrate degli enti locali non ha senso dare luogo a due distinti centri di attività:

a) quello privato che svolge tutta l'attività istruttoria e di rilevamento dei presupposti dell'imposta e dell'entrata in genere;

b) quello pubblico (funzionario designato) che svolge un'attività che non può non ritenersi meramente formale, di sottoscrizione degli atti amministrativi.

Si crea, in tal modo, una sovrapposizione di attribuzioni che finisce per ritardare il procedimento, nonchè una duplicazione di responsabilità, difficilmente scindibile, tra l'attività del privato e l'attività del pubblico: insomma, una situazione ibrida, fuoriera di confusioni e ritardi.

Riesce difficile immaginare che il funzionario designato dal Comune sottoscriva atti di accertamento, assumendosene le conseguenti responsabilità i cui presupposti siano stati rilevati da soggetti terzi. È opportuno quindi, attribuire, eventualmente, al funzionario incaricato una mera funzione di visto sugli stati compilati dal concessionario.

La necessità di garantire il Comune concedente, che sottende alla previsione contenuta in un testo redatto dalla Commissione, può trovare idonea tutela solo nella previsione di norme rigorose per l'accesso e la permanenza all'albo dei concessionari previsto dall'articolo 53, ovvero nell'adozione da parte dell'Ente locale di un capitolato d'onere puntuale e penetrante circa il controllo sulla gestione.

Articolo 52 comma 2) Io sono per convenzioni (è illusione la via delle procedure complesse come sbarramento alla corruzione. Al contrario. Il privato come si comporta? È previsto l'obbligo pubblicazione regolamenti in G.U.: necessario?

Ciò vale anche per il comma 4 articolo 58 e cioè per le deliberazioni comunali che determinano l'aliquota. Vi sono già le procedure per

la pubblicizzazione degli atti degli Enti Locali territoriali e delle Regioni. Evitare spese: stimate sui 250-300 miliardi.

Articolo 53 Albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali.

Altro albo - spinta al numero chiuso? I requisiti e il loro permanere chi li valuta? E i tempi?

Non esiste già l'obbligo dell'iscrizione alle Camere di Commercio?

Se l'albo serve solo per avere un quadro di conoscenza va bene! Altrimenti esprimo riserve!

Comunque la Commissione prevista al comma 2 deve essere composta solo dai rappresentanti dei soggetti titolari dei tributi, altrimenti va aperta adeguatamente a tutte le rappresentanze dei soggetti attuatori.

Articolo 54 Le Province e i Comuni approvano le tariffe e i prezzi pubblici contestualmente all'approvazione del bilancio di previsione.

Si possono modificare in corso d'anno?

Propongo: integrazione.

Articolo 55 - diventano facoltative la tasse di concessione delle regioni a statuto ordinario (bene).

Articolo 56 - Imposta provinciale di trascrizione.

Articolo 57 Revisione delle imposte di registro e sulle donazioni;

Articolo 58 - Modifiche alla disciplina dell'ICI.

Per ora non ho osservazioni particolari (aperto ed ascoltare dibattito e consultazioni)

Salvo comma 3. Articolo 58: esempio di come non dovrebbero essere fatte le leggi.

Prevede facoltà di aumentare detrazione ICI oltre le 500.000 e sino alla concorrenza dell'imposta dovuta, senza però rivalsa (recupero gettito) su unità immobiliari tenute a disposizione.

Comprendo e condivido il senso della proposta.

Ma se lo Stato vuole fare sconti li faccia sulle proprie entrate erariali (IRPEF- abitazioni) ma lasci libertà agli altri;

appare facoltà, ma diventa obbligo, per pressioni.

In tema di agevolazioni ed aliquote differenziate ICI: situazione caotica per due motivi:

principio che quello non previsto dalla legge non è possibile; insieme confuso di agevolazioni obbligatorie e facoltative.

Occorre abbattere tutto e concedere la massima autonomia: entro la forcella del 4/7 per mille ogni ente si disciplina come vuole. Se vogliamo al massimo indichiamo parametri generali quali: condizioni socio-economiche, politiche territoriali e abitative, tipologia degli immobili, divisione in zone e minizone, vocazioni territoriali ed economiche.

Articolo 59: potestà regolamentare in materia di ICI (va bene).

Punto 2, pagina 40: limitarsi solo ad attribuire alla Giunta la competenza delle azioni di controllo. Via tutto il resto.

Articolo 60: attribuzione alle Province e ai Comuni del gettito di imposte erariali.

Comma e): perchè escluso i ciclomotori? Altra esclusione prevista:

Al netto del contributo di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto-legge 31.12.'91, n. 419, convertito con modificazioni dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172. (Fondo di sostegno per le vittime di richieste di estorsione per le quali è previsto 1 punto in più di imposta).

Non è meglio trasferire tutto il gettito e ridurre a compensazione i trasferimenti inserendo le poste di risparmio in capitoli del bilancio dello Stato per sostenere le spese previste in funzione del sostegno delle attuali azioni previste?

Articolo 61: riduzione dei trasferimenti erariali agli enti locali e compensazione per Comuni: al trasferimento del gettito imposta registro, catastale e ipotecaria;

Per Province: gettito imposta assicurazioni e imposta erariale di trascrizione, iscrizione e annotazione al PRA.

Non ho osservazioni per ora.

Articolo 62: (Canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari). Contestabili i criteri per il regolamento.

Via tutto salvo punto a) comma 2:

decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 e relativo regolamento di attuazione approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495. (Codice della strada). A questo proposito si potrebbe integrare con una indicazione più precisa alle parti del codice stradale interessate. Si potrebbe aggiungere alla fine: «Con specifico riferimento all'articolo 47 del Decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, sostituito dall'articolo 37 del Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1996, n. 610».

Per essere generosi e prudenti si possono fare salvi anche commi 3 e 4 in materia di agevolazioni e di rimanenze delle installazioni abusive.

Forse occorre precisare che ciò avviene in sostituzione. Tale integrazione si rende necessaria per un maggiore chiarezza del testo normativo che, altrimenti, darebbe luogo ad equivoco. Si potrebbe intendere, infatti, che l'esercizio della facoltà di escludere l'applicazione dell'imposta si traduca in una abrogazione del tributo, abrogazione non prevista dal provvedimento delegante.

Articolo 63: Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche:

Comma 1): ultima parte: si comprendono nelle aree comunali i tratti di strada situati all'interno di centri abitati con popolazione superiore a 10.000 abitanti individuabili a norma dell'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Perchè solo questi? Decidano i Comuni.

Comma 2): Regolamento: via i criteri. Se si vuole esercitare un ruolo di tutela verso situazioni particolare si può salvare:

punto e) - previsione di speciali agevolazioni per occupazioni ritenute di particolare interesse pubblico indicando fattispecie già agevolate:

installazioni di attrazioni, giochi e divertimenti (oggi 80 e riduzione nel conteggio dell'area).

Occupazioni di aree realizzate in occasioni di manifestazioni politiche istituzionali e sociali (oggi 80 per cento riduzione nel conteggio dell'area).

Si possono salvare i punti f), g) ed il comma 3) in tema: occupazioni sotterranea per distribuzione servizi primari, sanzionamento occupazioni abusive, tariffe.

Articolo 64: Disposizioni finali e transitorie: per ora non ho osservazioni

Pur trattandosi di materia contenuta nel Capo I, e pertanto di competenza di altro relatore, compio una escursione nel capo I medesimo, per la parte IRAP, in rapporto alla mia ottica di lettura.

Articolo 16: Comma 3. Le Regioni dal 2000: facoltà di aumentare l'aliquota IRAP fino ad un massimo di 1 punto percentuale. La maggiorazione può essere differenziata per settori di attività e per categorie di soggetti passivi. Osservazione: perchè non anche per zone territoriali?

Articolo 24: è previsto un periodo transitorio di due anni 98/99, nel corso del quale le regioni possono disciplinare con legge le procedure applicative dell'imposta nel rispetto dei principi in materia di imposta sul reddito ferme restando le disposizioni degli articoli 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 34, 35. Vedi:

- 19) Dichiarazione dei soggetti passivi;
- 20) obblighi contabili;
- 21) domicilio dei soggetti passivi;
- 22) giurisdizione delle controversie;
- 23) scambi di informazione;
- 32) violazioni relative alla dichiarazione;
- 33) violazioni relative al contenuto e alla documentazione della dichiarazione;
- 34) ritardato o omesso versamento dell'acconto;
- 35) violazioni degli obblighi relativi alla contabilità.

Articolo 25: sino al 2000 escluso – data di entrata in vigore delle leggi regionali – ed anche dopo se non vengono approvate le leggi regionali per controllo, rettifica della dichiarazione, accertamento, riscossione dell'imposta regionale, contenzioso, si applicano le disposizioni in materia di imposte sui redditi ad eccezione degli articoli 38, commi dal quarto al settimo, 44 e 45 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600,

Comma 2: prevede la partecipazione di Comuni, Province e Regioni all'attività di gestione dell'imposta a cui segnalando elementi e notizie utili, collaborando, eventualmente anche tramite le apposite commissioni paritetiche, con osservazioni e proposte alla predisposizione dei programmi di accertamento degli uffici dell'amministrazione finanziaria.

Modalità definite con decreto del Ministero delle finanze, sentita Conferenza Stato-Città-Stato-Regioni. Con stesso decreto del Ministero delle finanze possono essere istituite le Commissioni paritetiche.

Va bene II parte relativa ai programmi di accertamento.  
Poco la I: rafforzare soprattutto ruolo per regioni.

Articolo 26. Per due anni e comunque sino all'entrata in vigore della legge regionale ogni Regione versa allo Stato una quota del gettito IRAP a compensazione dei costi sostenuti per attività di regolazione.

Va allo stato anche una quota del gettito IRAP compensativa della perdita di gettito derivante dall'abolizione dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese.

Le quote sono decise con decreto del Ministero delle finanze di concerto con Ministero del tesoro, sentiti la conferenza Stato-Regioni

Per due anni! E poi? A chi va questa entrata? Sono 7000 miliardi, non è partita di poco conto.

Articolo 27. Per Comuni è prevista compartecipazione per quota IRAP pari ICIAP - Tassa concessioni comunali (riscossi nel 1997).

Per Province: è prevista compartecipazione per quota IRAP pari a quanto ricevuto dai Comuni,

meno quota Stato (3 decimi)) che continua ad essere versata allo Stato.

La Regione versa nel mese di luglio di ciascun anno. Il primo anno il versamento è pari al riscosso 96 risultante dai relativi rendiconti consuntivi, salvo conguaglio, da effettuare nell'anno successivo con gli importi dovuti per tale anno in base alle risultanze dei rendiconti per l'anno 1987.

Importi determinati dalla Regione che ne informa Comuni e Province.

Mi pare poco. Occorre istituire uno spazio di interlocuzione per Province e Comuni - Concedere almeno tempo e spazio per contestare!

Tali importi costituiscono per le Regioni somme a destinazione vincolata.

La provincia gira poi allo Stato la quota di propria competenza (attenzione perchè questo giro?)

Le Regioni: possono attribuire alle Province altre quote di compartecipazione per finanziare le funzioni ad esse delegate, secondo criteri stabiliti con propria legge. E perchè non anche ai Comuni in casi di funzioni delegate?

Articolo 27 - comma 5 - dal 2000 Province e Comuni possono istituire una addizionale all'IRAP: se istituite cessa l'obbligo della compartecipazione.

Le aliquote minime devono assicurare un gettito pari alle compartecipazioni e la Regione diminuisce l'aliquota base dell'imposta di un importo pari alle aliquote minime e può rideterminare l'aliquota di competenza entro base maggiorata dell'1 per cento.

Province e Comuni hanno facoltà di maggiorare l'aliquota minima delle loro addizionali, sino ad una volta e mezzo.

Inaccettabile questa procedura della legge regionale che stabilisce aliquote minime comunali e provinciali.

E se non lo fa! Se lo fa in maniera diversa!

Rafforzare l'obbligatorietà degli adempimenti regionali che potrebbe recepire con legge solo a consuntivo.

Coerenza con determinazioni comunali e provinciali che devono avvenire prima della legge regionale - esempio ottobre dell'anno precedente.

Se la Regione non adotta la legge: occorre salvare comunque la determinazione di Comuni e Province.

Articolo 29 Città metropolitane.

Le Regioni nell'attribuire alle città metropolitane le funzioni di competenza provinciale o affidate ai Comuni, provvedono ad assegnare alle stesse quote del gettito di tributi regionali, provinciali e comunali in rapporto alle funzioni attribuite.

Ma la Regione può attribuire anche funzioni proprie. Perché non prevederlo?.

## OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

E la modifica delle addizionali Comunali e Provinciali che avvengono nel corso d'anno? Ad esempio per sopravvenute esigenze di Bilancio?

Rafforzare partecipazione soprattutto Regioni. Cito al proposito alcune esigenze:

All'articolo 23 vi è un contenuto che esorbita dalla delega fissata nella legge n. 662 del 1996. È questo un punto delicatissimo sul quale le regioni sono più volte intervenute proponendo i centri di servizio regionali. Essendo la questione della disponibilità di informazioni alla base della definizione di un sistema di comunicazione tra amministrazioni centrali, regioni ed enti locali, questa materia è espressamente prevista dal comma 153, articolo 3 della legge delega n. 662/96. La normativa in esame, invece, affida a un decreto del Ministero delle finanze le sole «modalità d'inserimento dei competenti uffici regionali nel sistema dell'anagrafe tributaria». Cioè, si dà per scontato che il sistema di comunicazione richiamato non è definito pariteticamente tra lo Stato e i vari protagonisti sub statali del nuovo sistema tributario decentrato.

All'articolo 24, comma 7, il decreto stabilisce gli organi competenti all'irrogazione delle sanzioni e le modalità di ripartizione delle somme riscosse a titolo di sanzione, deve prevedere il parere della Conferenza Stato-Regioni;

All'articolo 27, comma 2 - è fatto obbligo alle Regioni di versare nel mese di luglio di ciascun anno gli importi dovuti ai comuni e alle province come compensazione del mancato gettito delle tasse di concessione comunale e dell'ICIAP. Si tratta di verificare se per quel periodo la Regione ha già incassato la sua parte di IRAP, perchè se così non fosse il versamento ai comuni e alle province diviene una «anticipazione di cassa».

All'articolo 30, comma 5, si propone di inserire la previsione del parere della Conferenza Stato-Regioni riguardo al decreto ivi previsto.

Articolo 50, comma 6, alle Regioni è riconosciuta la partecipazione alle attività di liquidazione e accertamento dell'addizionale ed è fatto obbligo di provvedere agli eventuali rimborsi. Tuttavia, non sono indicate le modalità di partecipazione delle Regioni a tali attività nè è regolata la materia dei rimborsi, che rischiano di non poter essere attivati, così come già avvenuto per i soppressi contributi al servizio sanitario nazionale.

Ridurre Transizione obbligatoria in attesa di legge regionale ad un solo anno.

Cosa succede dopo il II anno del gettito dell'imposta patrimoniale delle imprese?

Rafforzare il ruolo di interlocuzione di Province e Comuni nei confronti della Regione nella determinazione della compartecipazione.

Perchè la Provincia deve continuare a versare allo Stato la quota di ICIAP dello Stato? Non è più semplice che la quota statale rimanga alla Provincia con conseguente riduzione del trasferimento statale?

Le Quote di compartecipazione aggiuntive per funzioni trasferite vanno previste. Non solo a Province ma anche a Città Metropolitane e Province.

Mantenendo fermo il requisito della legge regionale: maggiore spazio alla facoltà provinciale e comunale di istituire addizionale, obbligatorietà e coerenza delle legge regionale a garanzia per gli enti locali territoriali in caso di inadempienze regionali.

E le modifiche per le addizionali?

Forse conviene prevedere la legge regionale a chiusura di un periodo di tempo concesso per le delibere comunali e provinciali. Per chi non ha deliberato vale l'aliquota dell'anno precedente. Per le modifiche in corso d'anno conviene prevedere una integrazione della legge a metà d'anno.

Queste sono prime osservazioni. Sono aperte.

Forse ho ecceduto rispetto ai vincoli della legge delega, ma c'è una esigenza imprescindibile. Il riconoscimento dell'autonomia organizzativa degli enti Locali Territoriali.

## **SOTTOCOMMISSIONI**

### **TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13<sup>a</sup>)**

#### **Sottocommissione per i pareri**

GIOVEDÌ 6 NOVEMBRE 1997

#### **16<sup>a</sup> Seduta**

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del presidente della Sottocommissione Capaldi, ha adottato la seguente deliberazione sul disegno di legge deferito:

*alla 2<sup>a</sup> Commissione:*

**(2846) Conversione in legge del decreto-legge 27 ottobre 1997, n. 363, recante proroga del termine per la dismissione delle strutture penitenziarie di Pianosa e dell'Asinara: parere favorevole.**

## CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI

### GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

*Venerdì 7 novembre 1997, ore 14*

*Autorizzazioni a procedere  
ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione*

Seguito dell'esame del seguente documento:

- Domanda di autorizzazione a procedere nei confronti della dottoressa Vincenza Bono Parrino e del dottor Ferdinando Facchiano, nella loro qualità di Ministri dei beni culturali e ambientali *pro tempore*, nonché dei signori Antonio Cariglia, Antonio Gallitelli, Alberto Mario Zamorani, Massimo Giuliani, Giuseppe Maltauro, Carlo Magri, Antonio Baldi, Valentino Capece Minutolo Del Sasso, Ugo Montevocchi, Roberto Buzio, Franco Cici, Marco Borini, Gastone Guerrini, Agostino Di Falco, Antonio Romagnoli, Eugenio Buontempo, Mario Lodigiani, Maurizio Mari, Tiziano Neri, Antonio Carena, Alfredo Castelli, Vincenzo Romagnoli, Giampiero Gaetano Astegiano, Lucio Planta, Gualtiero Cualbo, Massimo Buonanno e Wolf Chitis. **(Doc. IV-bis, n. 17)**

*Insindacabilità ai sensi dell'articolo 68,  
primo comma, della Costituzione*

Seguito dell'esame della seguente richiesta di deliberazione:

- Richiesta avanzata dal senatore Michele Florino in relazione al procedimento penale n. 4374/96 R.G.G.I.P. pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Monza.

*Verifica dei poteri*

Esame delle seguenti materie:

- Verifica delle elezioni della Regione Umbria.
  - Verifica delle elezioni della Regione Emilia Romagna.
-

**GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)**

*Venerdì 7 novembre 1997, ore 15*

*In sede referente*

I. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia (2207).
- VEGAS ed altri. - Norme in materia di assistenza di coloro che collaborano con la giustizia (1927).
- LISI. - Modifiche alle norme relative ai soggetti che collaborano con la giustizia (1976).
- CIRAMI ed altri. - Norme a favore di chi si dissocia dalla mafia (2843).

II. Seguito dell'esame dei disegni di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 27 ottobre 1997, n. 363, recante proroga del termine per la dismissione delle strutture penitenziarie di Pianosa e dell'Asinara (2846).
- Norme in materia di astensione collettiva degli avvocati e dei procuratori legali dall'attività giudiziaria (1268).

III. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- Deputati BONITO ed altri. - Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori (2570) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).
- SALVATO. - Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori (206).

*In sede deliberante*

I. Seguito della discussione del disegno di legge:

- ZECCHINO ed altri. - Modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575, recante disposizioni contro la mafia (1920).

II. Seguito della discussione congiunta dei disegni di legge:

- D'ALESSANDRO PRISCO ed altri. - Norme per l'adozione di ordini di protezione contro gli abusi familiari (72).

- MAZZUCA POGGIOLINI. - Norme in materia di ordini di protezione contro gli abusi familiari (159).
  - Misure contro la violenza nelle relazioni familiari (2675).
- 

## **BILANCIO (5<sup>a</sup>)**

*Venerdì 7 novembre 1997, ore 12*

*In sede consultiva*

Esame degli emendamenti al disegno di legge:

- Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica (2793).
- 

## **INDUSTRIA (10<sup>a</sup>)**

*Venerdì 7 novembre 1997, ore 15,30*

*In sede referente*

Esame del disegno di legge:

- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 1997, n. 324, recante ulteriori interventi in materia di incentivi per la rottamazione (2866) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).
- 

## **LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11<sup>a</sup>)**

*Venerdì 7 novembre 1997, ore 14,30*

*In sede referente*

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 3 novembre 1997, n. 375, recante disposizioni urgenti in tema di trattamenti pensionistici anticipati (2864).

*In sede consultiva su atti del Governo*

Esame, ai sensi dell'articolo 139-*bis* del Regolamento, del seguente atto:

- Schema di decreto legislativo di attuazione della delega conferita dall'articolo 22 della legge 24 giugno 1997, n. 196, in materia di revisione della disciplina sui lavori socialmente utili (n. 169).

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE CONSULTIVA  
in materia di riforma fiscale ai sensi  
dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662**

*Venerdì 7 novembre 1997, ore 13,30*

Seguito dell'esame dello schema di decreto legislativo in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta regionale sulle attività produttive e sulla finanza locale (esame ai sensi dell'articolo 3, commi da 143 a 149 e 151 della legge 23 dicembre 1996, n. 662).



