

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

230° RESOCONTO

SEDUTE DI LUNEDÌ 17 NOVEMBRE 1997

—————

INDICE**Commissioni permanenti**

2 ^a - Giustizia	<i>Pag.</i>	3
10 ^a - Industria	»	7
11 ^a - Lavoro	»	11

Organismi bicamerali

Riforma fiscale	<i>Pag.</i>	17
Riforma bilancio statale	»	22

<i>CONVOCAZIONI</i>	<i>Pag.</i>	41
---------------------------	-------------	----

GIUSTIZIA (2^a)

LUNEDÌ 17 NOVEMBRE 1997

198^a Seduta*Presidenza del Presidente*

ZECCHINO

indi del Vice Presidente

SENESE

*La seduta inizia alle ore 15,20.**Interviene il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Ayala.***SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**(A007 000, C02^a, 0060^o)

Il presidente ZECCHINO propone di procedere immediatamente alla discussione dei disegni di legge nn. 1496 e 2157 e successivamente allo svolgimento dell'interrogazione 3-01014.

Conviene la Commissione.

IN SEDE DELIBERANTE**(1496) Nuove misure di contrasto delle violazioni in materia di diritto d'autore****(2157) CENTARO ed altri. Norme in materia di prevenzione e repressione del fenomeno della pirateria audiovisiva in qualsiasi forma**

(Discussione congiunta e rinvio)

Il presidente ZECCHINO ricorda che nella seduta del 16 settembre scorso la Commissione aveva accolto in sede referente, il testo unificato predisposto dal relatore Bucciero per i disegni di legge nn. 1496 e 2157. Propone di dare per acquisite le precedenti fasi procedurali e di assumere a base della discussione il testo predisposto per l'Assemblea dalla Commissione al termine dell'esame in sede referente (quale risulta dall'atto Senato nn. 1496 e 2157-A).

Conviene la Commissione.

Il PRESIDENTE propone altresì di procedere alla costituzione di un comitato ristretto per consentire un approfondimento dei profili problematici di ordine tecnico sottesi al testo assunto a base della discussione.

Il relatore BUCCIERO ritiene condivisibile la proposta avanzata dal presidente.

Per la senatrice SALVATO è preferibile evitare la costituzione di un comitato ristretto e passare direttamente alla fissazione del termine per la presentazione degli emendamenti per procedere quindi nella discussione. Tale soluzione appare più opportuna rispetto all'esigenza di favorire un celere svolgimento dei lavori sul testo in esame e più coerente con i caratteri propri della sede deliberante.

Il senatore CENTARO rileva invece come l'istituzione di un comitato ristretto presenterebbe un'indubbia utilità, in quanto consentirebbe di affrontare più agevolmente tutta una serie di questioni di ordine tecnico inerenti all'articolato definito in sede referente.

Il senatore BERTONI osserva che l'istituzione di un comitato ristretto potrebbe suggerire che si voglia rimettere in discussione il lavoro di approfondimento già svolto in sede referente. L'istituzione di un comitato ristretto potrebbe essere ripresa in considerazione eventualmente dopo la presentazione degli emendamenti.

La senatrice SALVATO sottolinea che la diversificazione delle sedi in cui vengono discussi gli argomenti all'esame della Commissione rischia altresì di avere un effetto penalizzante nei confronti dei piccoli gruppi rispetto alla loro possibilità di partecipare integralmente ai lavori della Commissione stessa.

Il senatore RUSSO rileva che l'istituzione di un comitato ristretto avrebbe potuto essere considerata una soluzione opportuna in quanto sul testo in esame non vi sono sostanziali divergenze dal punto di vista politico, ma si pone soprattutto l'esigenza di approfondire alcuni profili di carattere tecnico.

Il presidente ZECCHINO preso atto che sull'istituzione di un comitato ristretto non vi è consenso unanime, propone di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti per il 5 dicembre prossimo, alle ore 12.

Conviene la Commissione.

Il Presidente sospende brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle ore 15,35 è ripresa alle ore 15,50.

*PROCEDURE INFORMATIVE***Interrogazione.**

Il sottosegretario AYALA, rispondendo all'interrogazione 3-01014 presentata dal senatore D'Alì ed altri, relativa alla vicenda processuale che ha interessato i signori Vincenzo Ferrantelli e Gaetano Santangelo, sottolinea innanzitutto che la sentenza emessa il 7 agosto 1996 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, pur avendo ritenuto che vi sia stata nella suddetta vicenda processuale violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo relativamente alla durata del procedimento e alla mancanza di imparzialità della sezione per i minorenni della Corte d'appello di Caltanissetta, ha però escluso che si sia avuta violazione delle norme della citata convenzione relativamente al diritto ad un processo equo. Se è vero che la durata complessiva delle vicende processuali in questione non può non ritenersi allarmante, un esame obiettivo delle stesse permette però di affermare che la gravità dei fatti contestati, le implicazioni di tipo mafioso, la minore età del Ferrantelli e del Santangelo ed il loro coinvolgimento con imputati maggiorenni sono stati indubbiamente determinanti nella durata dell'intero giudizio, nel corso del quale va poi sottolineato che la Cassazione è intervenuta per ben cinque volte, a conferma della particolare complessità di ciascuna delle varie fasi processuali.

Va altresì tenuto conto del fatto che il 31 maggio 1988 la Corte d'appello, sezione minori di Caltanissetta, in base alla sentenza della Corte costituzionale n. 222 del 1983 (che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che aveva sottratto al tribunale per i minorenni i procedimenti penali a carico di minori coimputati con maggiorenni per concorso nello stesso reato) annullò tutte le sentenze emesse fino a quel momento, facendo così regredire il procedimento fino al primo grado di giudizio. Conseguentemente tutta la vicenda processuale deve essere considerata distinta in due diverse fasi: una fino al 31 maggio 1988 e l'altra da tale data fino alla sentenza definitiva dell'8 gennaio 1992. La seconda fase è dunque durata complessivamente meno di quattro anni e va sottolineato che è stata quella che ha permesso ai due imputati di beneficiare di un processo davanti al vero giudice naturale che per la loro particolare condizione doveva essere effettivamente il giudice per i minorenni.

Dopo avere rivelato che anche l'asserita violazione delle norme della Convenzione europea per mancanza di imparzialità della sezione dei minorenni della Corte d'appello di Caltanissetta non trova un riscontro decisivo nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, il rappresentante del Governo osserva come non risulti il presunto carattere iniquo del procedimento al quale si fa riferimento nell'interrogazione in esame, mentre, per quanto riguarda il danno che avrebbero subito i signori Ferrantelli e Santangelo, le relative domande rivolte alla Corte europea sono state dichiarate inammissibili dalla stessa perchè proposte tardivamente.

Per quanto concerne la possibilità di accoglimento delle domande di grazia, la Direzione generale degli affari penali ha comunicato che nelle due relazioni obiettive concernenti la richiesta di grazia dei signori Ferrantelli e Santangelo è stato dato atto del parere negativo espresso dal Procuratore generale della Repubblica avuto riguardo alla gravità del fatto e al suo movente, all'allarme sociale a suo tempo suscitato, alla quantità di pena ancora da espiare e al mancato perdono delle parti offese, mentre dall'esame della citata sentenza della Corte europea sui diritti dell'uomo non emergono comunque elementi da cui desumere un pregiudizio di fatto o di diritto delle posizioni dei ricorrenti e quindi motivi di ingiustizia sostanziale idonei a giustificare il ricorso ad uno strumento eccezionale quale la grazia.

Rileva infine che dal 1978 gli interessati non risultano più in carico al dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Il senatore D'ALÌ si dichiara insoddisfatto. In particolare esprime sorpresa per il ripetuto richiamo contenuto nella risposta del Governo alla certezza di implicazioni mafiose dei signori Ferrantelli e Santangelo, i quali - all'epoca dei fatti - erano minorenni e l'affermazione del Governo potrebbe essere al massimo riferita solo a profili di coinvolgimento in un ambiente che avrebbe determinato sulla formazione dei medesimi effetti negativi. Dopo aver ricordato che la triste esperienza vissuta dai protagonisti della vicenda processuale descritta li ha segnati per tutta la loro esistenza, il senatore D'Alì afferma che la sentenza n. 371 pronunciata nel 1996 dalla Corte costituzionale, la quale non ha più consentito che partecipasse al giudizio nei confronti di un imputato lo stesso giudice che aveva pronunciato o concorso a pronunciare in una precedente sentenza nei confronti di altri soggetti, nella quale la posizione dell'imputato medesimo fosse stata già valutata, si ricollega ad un punto nodale già - a suo avviso - messo in evidenza dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella propria sentenza. A conferma di tale rilievo il senatore D'Alì si ricollega al decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 553, convertito con modificazioni nella legge 23 dicembre 1996, n. 652, menzionato dallo stesso rappresentante del Governo, che ha provveduto a regolare gli effetti delle situazioni di incompatibilità. In tale ottica - prosegue il senatore D'Alì - la proposta domanda di grazia dovrebbe essere considerata con favorevole orientamento, laddove essa costituirebbe una risposta quasi dovuta di fronte a riconosciute disfunzioni del sistema processuale. Dopo aver ringraziato i cofirmatari dell'interrogazione da lui presentata, conclude auspicando che una iniziativa legislativa affronti finalmente il problema della predisposizione di meccanismi che permettano una più adeguata presa in considerazione delle sentenze della Carta europea dei diritti dell'uomo nell'economia complessiva dei processi, anche già definiti, e rinnovando altresì l'auspicio che la richiesta di grazia sia presa in considerazione.

La seduta termina alle ore 16,10.

INDUSTRIA (10ª)

LUNEDÌ 17 NOVEMBRE 1997

110ª Seduta*Presidenza del Presidente*
CAPONI

Interviene il sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato Ladu.

La seduta inizia alle ore 15,15.

IN SEDE REFERENTE

(2866) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 1997, n. 324, recante ulteriori interventi in materia di incentivi per la rottamazione, approvato dalla Camera dei deputati
(Seguito dell'esame e rinvio)

Si riprende l'esame sospeso nella seduta del 7 novembre.

Il senatore ASCIUTTI ricorda come, già in occasione della conversione in legge del decreto n. 669 del 1996, avesse rilevato la inevitabilità del ricorso ad una proroga, come quella disposta dal provvedimento in esame, per evitare crisi produttive dei settori incentivati. Al riguardo, peraltro, conferma la propria valutazione negativa su queste misure che, avendo ad oggetto un unico settore, producono effetti distorsivi del mercato.

Venendo a considerare il merito del decreto in titolo, chiede ragione della riduzione, operata attraverso un emendamento approvato in sede di conversione dalla Camera dei deputati, dell'entità della incentivazione. Chiede inoltre se siano state valutate le ricadute in termini di investimenti – rispettivamente all'estero o in direzione di un potenziamento della struttura produttiva nazionale – dei maggiori introiti per le imprese produttrici generati dalla operatività delle misure di incentivazione. Ricorda infine, preannunciando il voto contrario della propria parte politica sul provvedimento in esame, il generalizzato aumento dei prezzi di listino che ha seguito l'introduzione delle incentivazioni alla rottamazione e, al riguardo, richiama il Governo ad una più attenta vigilanza.

Il senatore WILDE segnala l'esiguità della copertura finanziaria del provvedimento in esame; a suo avviso infatti il costo complessivo delle misure recate, come anche di quelle già disposte dal decreto-legge n. 669 del 1996, va ben oltre quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, e quantificato dalla relazione tecnica. Si tratta comunque di un intervento che non incide sulla struttura del settore automobilistico e che, anzi, produce sullo stesso effetti negativi e distorsivi, come dimostra la riduzione del volume del mercato dell'usato. Quanto ai vantaggi ambientali che le misure in esame dovrebbero realizzare, segnala l'inadeguatezza dei controlli sulle imprese di demolizione. Egualmente il Governo dovrebbe vigilare per evitare che le incentivazioni si traducano in ingiustificati aumenti dei listini. Richiama infine l'attenzione del relatore e del rappresentante del Governo su quanto disposto al comma 1 dell'articolo 1 del provvedimento in titolo che parrebbe estendere la corresponsione delle agevolazioni alla rottamazione di tutti gli autoveicoli e non solo di quelli immatricolati in data anteriore al 1° gennaio 1987, come previsto invece dall'articolo 29, comma 1, del decreto-legge n. 669 del 1996. Su tutti questi punti preannuncia la presentazione di emendamenti volti a migliorare e rendere più coerente la disciplina in esame, pur permanendo la valutazione negativa del suo Gruppo sul provvedimento.

Il senatore SELLA di MONTELUCE, nel lamentare l'effetto distorsivo generato dalle misure di agevolazione disposte dal provvedimento in titolo, ritiene che simili interventi dovrebbero comunque essere indirizzati a favorire lo sviluppo di settori produttivi trainanti piuttosto che di settori, come quello automobilistico, maturi. Richiama quindi l'attenzione su comportamenti speculativi dei venditori e dei produttori, volti ad aggirare sostanzialmente l'onere, previsto dall'articolo 29, del decreto-legge n. 669, di praticare agli acquirenti uno sconto in misura almeno pari a quella del contributo statale. Più in generale, il positivo effetto delle misure di incentivazione previste dal citato decreto-legge n. 669 del 1996 sulle entrate erariali, dimostra, a suo avviso, la validità della tesi che ricollega ad una riduzione del carico fiscale un aumento del gettito complessivo; occorrerebbe dunque provvedere ad un generalizzato, e quindi non distorsivo, alleggerimento della pressione fiscale.

Il senatore COLLINO, nell'associarsi alle considerazioni critiche svolte dai precedenti oratori, rileva l'effetto distorsivo sui consumi di provvedimenti, come quello in esame, che recano incentivi a singoli settori; effetti amplificati da intense campagne pubblicitarie di cui gli stessi produttori possono valersi, grazie alla proprietà di imprese editoriali. Richiama, quindi, la necessità di più stringenti controlli sulle imprese di demolizione e, nel formulare una valutazione complessivamente negativa sul provvedimento in titolo del proprio Gruppo, preannuncia la presentazione di emendamenti.

Il senatore LAGO segnala l'opportunità di prevedere un espresso divieto all'aumento dei prezzi di listino nel periodo di vigenza delle

agevolazioni e di garantire che la cessazione delle misure di incentivazione non si ripercuota negativamente sui livelli occupazionali.

Il presidente CAPONI esprime un giudizio positivo sul decreto in titolo e sulle modifiche apportate dalla Camera dei deputati. Sottolinea, però, la necessità di assicurare il carattere di straordinarietà e di temporaneità del provvedimento che, se ha prodotto benefici in termini di produzione industriale e di bilancio aziendale, ha però dato luogo ad incrementi dell'occupazione di carattere precario. Egli ritiene che il settore pubblico, nel concedere incentivi alle imprese, dovrebbe condizionare la loro erogazione a precisi comportamenti aziendali. In prospettiva, poi, occorrerà predisporre misure di politica industriale atte a prevenire la prevedibile caduta della domanda alla scadenza delle agevolazioni. Nel preannunciare la presentazione di un ordine del giorno, sottolinea la necessità che si affermi a livello europeo un nuovo modello di mobilità sul territorio, di cui il Governo italiano dovrà farsi promotore. Avviandosi alla conclusione, manifesta preoccupazione per l'abusivismo diffuso nel settore della rottamazione e per gli effetti nocivi per l'ambiente che da esso possono derivare.

Si chiude la discussione generale.

Replica agli intervenuti il relatore LARIZZA, rilevando innanzitutto l'evidente tendenza alla concentrazione produttiva nel settore automobilistico, una tendenza a fronte della quale si pone il problema della scelta se uno dei grandi produttori mondiali debba essere un'impresa italiana. Sottolinea, quindi, l'importanza di tale settore per l'occupazione, rilevando come – nonostante l'automobile rientri indubbiamente fra i prodotti cosiddetti «maturi» – restano da valutare le rilevanti potenzialità di innovazione tuttora attivabili. Il provvedimento in esame presenta alcune positive novità rispetto alle norme precedentemente introdotte; esso ha comunque carattere di temporaneità: si tratta di fare in modo che l'incentivazione si esaurisca in un periodo di ripresa anziché di recessione per l'economia.

Dichiara di condividere alcune osservazioni formulate e da lui stesso anticipate nella relazione, relativamente alle imprese subfornitrici – cui sono state poste, in alcuni casi, condizioni inaccettabili da parte della FIAT – e ritiene auspicabile che da parte del Governo e del Parlamento pervengano indirizzi in materia di listini-prezzi, mentre non è prefigurabile l'inserimento di condizioni al riguardo nel testo normativo. Anche alcune considerazioni relative alla ricaduta occupazionale sono condivisibili (egli auspica da parte della FIAT la conferma degli assunti con contratto a termine), ma vanno gestite in termini di pressione politica e sindacale.

Dopo aver rilevato che i dati risultanti dalla relazione tecnica circa il numero delle auto rottamate differiscono da quelli cui ha fatto riferimento il senatore Wilde, si sofferma sul problema del sostegno alle piccole e medie imprese, rilevando come attraverso un apposito ordine del giorno, si potrebbe prevedere che le maggiori entrate fiscali derivanti

dal provvedimento in esame siano indirizzate al sostegno della legislazione già vigente in tema di incentivazione industriale anche in settori diversi da quello automobilistico.

Il sottosegretario LADU rileva preliminarmente gli aspetti positivi del provvedimento in titolo dal punto di vista delle entrate erariali, della sicurezza della circolazione e della qualità dell'ambiente. Il Governo chiede la rapida approvazione del decreto-legge, che consente una fuoriuscita morbida dal sistema di incentivazione alla rottamazione, mentre giudica positivamente l'emendamento introdotto dalla Camera dei deputati, volto ad incentivare la vendita di auto alimentate a gas di petrolio liquefatto e l'installazione di detto sistema di alimentazione, introducendo, così, opportuni stimoli all'innovazione e alla diversificazione produttiva.

Dopo aver richiamato l'attenzione sugli evidenti sintomi di ripresa dell'economia, non più affidata solo alla componente estera, si sofferma su alcune delle obiezioni sollevate nel corso della discussione generale. Informa, al riguardo, che il Governo ha già aperto un tavolo di concertazione con la FIAT per analizzare i programmi di investimento ed esaminare aspetti che destano preoccupazione. Conclusivamente auspica l'approvazione del disegno di legge nel testo adottato dalla Camera dei deputati, ricordando come sull'emendamento introdotto da tale ramo del Parlamento si è registrata la disponibilità di tutte le forze politiche.

Il presidente CAPONI informa che è già stata prevista la calendarizzazione in Assemblea del provvedimento in esame, immediatamente dopo la conclusione dell'esame dei documenti di bilancio. Fissa quindi il termine la presentazione degli emendamenti alle ore 12 di domani.

Conviene la Commissione.

La seduta termina alle ore 16,20.

LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11ª)

LUNEDÌ 17 NOVEMBRE 1997

167ª Seduta*Presidenza del Presidente*

SMURAGLIA

*La seduta inizia alle ore 15,20.**IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO***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)**

(Parere al Ministro del lavoro e della previdenza sociale, ai sensi dell'articolo 22, comma 3, della legge 24 giugno 1997, n. 196. Seguito dell'esame e rinvio)
(R139 b00, C11ª, 0019º)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 7 novembre 1997.

Il senatore PELELLA rileva preliminarmente che lo schema di decreto legislativo all'esame risponde all'esigenza di dare ordine agli interventi di sostegno al reddito anche attraverso una rivisitazione della problematica dei lavori socialmente utili ed è sostanzialmente coerente con i criteri e i principi dettati con la delega conferita ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 196 del 1997, nonchè con l'obiettivo – più volte enunciato da tutti i Gruppi politici nelle diverse occasioni in cui tale tema è stato affrontato dalla Commissione – di fare di questo comparto un segmento stabile delle politiche attive del lavoro, eliminandone le caratterizzazioni in senso assistenzialistico e incentivandone le valenze formative.

Vi sono peraltro parti del provvedimento in titolo che vanno meglio definite, a partire dall'esigenza di puntualizzare la caratterizzazione dei lavori socialmente utili come attività finalizzate al reimpiego – derivante da interventi di reindustrializzazione o connesso alla programmazione negoziata – di soggetti fruitori di trattamenti di sostegno al reddito, oltre che all'impiego di disoccupati di lunga durata.

È altresì opportuno che si individuino forme specifiche di sostegno per i lavoratori meno giovani emarginati dai processi produttivi, per far sì che a questi ultimi possano essere assicurati adeguati interventi di

transizione finalizzati alla maturazione dei requisiti anagrafici e contributivi per il conseguimento dei trattamenti pensionistici. Dovrebbe anche essere più puntualmente delineata la prospettiva occupazionale per i soggetti impegnati nei lavori di pubblica utilità, trattandosi di una tipologia di intervento meno garantita, tra quelle previste dallo schema di decreto all'esame, e più proiettata su una dimensione di mercato.

L'articolo 1, al comma 2, delinea dettagliatamente le tipologie di attività previste, e tuttavia non è chiaro quali sono i soggetti da indirizzare nel settore di cui alla lettera *b*), riguardante i lavori socialmente utili mirati alla realizzazione di progetti formativi volti alla crescita professionale in settori innovativi. Il problema si pone anche in relazione all'applicabilità, a questa tipologia di attività, delle disposizioni dettate al comma 1 dell'articolo 6, circa la rispondenza tra la qualifica posseduta dal lavoratore e i requisiti professionali richiesti per l'attuazione del progetto come criterio di individuazione dei soggetti da destinare alle attività socialmente utili. Qualche perplessità sorge anche in relazione alla lettera *c*) del comma 2 dell'articolo 1, riferita a progetti aventi carattere di straordinarietà, della durata di sei mesi, con priorità d'impiego per i soggetti percettori di integrazione del reddito: la minor durata degli interventi sembra prefigurare una diversa e meno favorevole prospettiva per i lavoratori in essi impegnati, prevedibilmente più anziani e meno richiesti sul mercato, con una conseguente minore possibilità di reimpiego stabile nell'ambito, ad esempio, delle società miste. Si tratta di una questione sulla quale è opportuno riflettere, poichè in alcune regioni i lavoratori coinvolgibili in questa tipologia di intervento sono assai numerosi.

In linea generale, sembra comunque di poter affermare, per quel che riguarda l'articolo 1, comma 2, che mentre le attività di cui alla lettera *a*) sono rivolte prevalentemente ai disoccupati di lunga durata, quelle di cui alle lettere *c*) e *d*) sembrano rivolte prevalentemente ai soggetti percettori di trattamenti di sostegno al reddito: è una distinzione senza dubbio accettabile, purchè però sia chiaro per tutti quale è il percorso successivo, nella prospettiva della transizione verso la stabilizzazione dell'impiego, nelle forme indicate dal provvedimento all'esame.

Sull'articolo 2, relativo ai lavori di pubblica utilità, va precisato, per quanto attiene agli interventi di bonifica dall'amianto, di cui alla lettera *b*) del comma 1, che si tratta di attività particolari, che richiedono normative adeguate.

Di particolare rilievo, ai fini della definizione dei lavori di pubblica utilità e dell'individuazione del bacino di impiego ai quali essi si riferiscono, appaiono poi i commi 5 e 7 dello stesso articolo 2, relativi rispettivamente alla realizzazione di attività stabili nel tempo e alla previsione di convenzioni tra gli enti promotori e i soggetti incaricati della realizzazione dei piani di impresa, per l'affidamento a questi ultimi della gestione dei progetti.

Per quel che riguarda l'articolo 4, relativo ai soggetti utilizzabili nei lavori socialmente utili, va rilevata una discrasia tra la lettera *a*) del comma 1, che prevede l'impiego di disoccupati iscritti da più di due anni nelle liste di collocamento e la previsione di cui all'articolo 1 del de-

creto legislativo di attuazione della delega prevista all'articolo 26 della legge n. 196 del 1997, relativo al piano straordinario per l'occupazione nelle aree di crisi, nel quale si fa riferimento agli iscritti nelle liste di collocamento da più di trenta mesi. Forti perplessità desta invece l'innovazione disposta al comma 3 dell'articolo 4, relativamente ai progetti predisposti dall'amministrazione penitenziaria, mentre, per quel che riguarda il comma 2 dello stesso articolo, occorrerebbe precisare la posizione dei lavoratori già utilizzati nei lavori socialmente utili e in attesa di fruire del trattamento straordinario di integrazione salariale, nel caso in cui il provvedimento di concessione non dovesse intervenire.

La previsione di cui all'articolo 6, comma 7, relativamente alla facoltà conferita agli organismi gestori di richiedere l'assegnazione nominativa di una quota di lavoratori, in possesso delle qualifiche maggiormente specializzate, presenta il forte rischio di dare luogo a comportamenti discriminatori, e appare inoltre contraddittorio con la disposizione che figura al successivo comma 8, relativamente alla chiamata nominativa per lavoratori che versino in condizioni di particolare difficoltà per quanto attiene all'integrazione sociale, oltre che lavorativa.

Il senatore Pelella si sofferma quindi brevemente sull'articolo 8, riguardante la disciplina dell'utilizzo nelle attività, osservando che il riscatto dei periodi di utilizzazione nei lavori socialmente utili ai fini pensionistici dovrebbe essere posto a carico dell'ente gestore solo nel caso in cui non si realizzino le condizioni di stabilizzazione dell'occupazione, secondo le modalità previste dallo stesso schema di decreto legislativo in titolo. L'articolo 11, al comma 2, prevede un riparto delle risorse disponibili nell'ambito del Fondo per l'occupazione che privilegia forse in modo eccessivo le iniziative a favore dei disoccupati di lunga durata, rispetto alla quota destinata all'attivazione di progetti indirizzati ai soggetti che fruiscono di misure di sostegno al reddito. È importante invece delineare percorsi che consentano il reimpiego dei soggetti espulsi dai processi produttivi, per i quali l'utilizzazione nei lavori socialmente utili deve avere carattere transitorio: in tale contesto vanno studiate anche le misure idonee a consentire, ai soggetti più anziani, il conseguimento dei requisiti anagrafici e contributivi previsti per l'accesso ai trattamenti pensionistici, individuando per essi una priorità di impiego nell'ambito delle società miste.

Il senatore TAPPARO esprime apprezzamento per l'impianto complessivo dello schema di decreto legislativo, il quale prefigura l'evoluzione dei lavori socialmente utili quale strumento di politica attiva del lavoro, superando così l'impostazione in parte assistenziale che era stata propria dell'istituto al momento della sua introduzione.

Alcuni aspetti della normativa danno peraltro adito a riserve. In particolare, non sembra che vi sia un raccordo sufficientemente saldo rispetto alle previsioni della cosiddetta legge Bassanini circa gli strumenti della programmazione negoziata, pur essendo questa destinata a divenire un canale sempre più importante per l'erogazione dei finanziamenti.

In un contesto giustamente orientato all'obiettivo della promozione di occasioni stabili di lavoro andrebbero inoltre forniti alle Regioni stru-

menti incisivi per il sostegno ai progetti di lavori socialmente utili, quali potrebbero essere forme di tutoraggio, assistenza tecnica e finanziaria, ed altri.

Sarebbe inoltre opportuno qualificare le iniziative produttive ammesse al sostegno attraverso uno specifico riferimento al carattere dell'innovatività, al fine di evitare che si riproducano tendenze nel senso di attribuire un ruolo meramente sostitutivo alle pubbliche amministrazioni.

Per quanto riguarda poi i lavori di pubblica utilità, appare preferibile evitare la previsione di requisiti di professionalità troppo rigidi, suscettibili di escludere dall'applicazione del provvedimento un eccessivo numero di lavoratori. Occorre infatti far salve comunque le esigenze di socialità, pur tenendo ferma l'impostazione per la quale i lavoratori debbono comunque possedere un'adeguata qualificazione rispetto al progetto.

In conclusione, nel ribadire l'apprezzamento per un provvedimento che rappresenta un passaggio importante verso una politica attiva del lavoro, sottolinea l'opportunità di un periodico adeguamento della normativa, sulla base di quanto emergerà dall'esperienza applicativa, auspicando che possano rapidamente essere rese disponibili risorse finanziarie più adeguate per l'avvio operativo dei nuovi strumenti.

Il PRESIDENTE sottolinea innanzitutto l'opportunità di una formulazione più puntuale dell'articolo 1, comma 5, nel quale si fa riferimento, fra le opportunità lavorative da promuovere, anche al «lavoro autonomo o cooperativo», menzione che appare eccessivamente generica.

Suggerisce inoltre di ampliare la previsione contenuta nell'articolo 8, comma 4, relativa alla cumulabilità dell'assegno per i lavori socialmente utili, con riferimento a tutte le situazioni lavorative di carattere precario. Rileva inoltre, con riferimento al comma 12 dello stesso articolo, la necessità di specificare le modalità idonee a documentare lo stato di malattia del lavoratore, ai fini di non incorrere nella sospensione dell'assegno.

Infine, sempre con riferimento all'articolo 8, appare eccessivamente generica la previsione, contenuta nel comma 1, in base alla quale l'utilizzazione dei lavoratori nei lavori socialmente utili non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro. Al riguardo, sarebbe necessario specificare che, pur non determinandosi un rapporto di lavoro subordinato, l'assegnazione a lavori socialmente utili determina in capo al lavoratore una serie di diritti, in parte richiamati nei successivi commi dell'articolo ed in parte in altre disposizioni; ciò al fine di far salvo comunque un nucleo minimo di diritti.

Replica agli intervenuti il relatore, senatore Michele DE LUCA, il quale, dopo aver fatto presente di aver elaborato uno schema di parere, si riserva di integrarlo per tener conto dei rilievi emersi nel corso della discussione.

In particolare, si dichiara disponibile ad integrare il parere in questione con un riferimento all'opportunità di un adeguato sostegno delle

Regioni in ordine ai progetti di lavori socialmente utili, specialmente attraverso l'erogazione di servizi.

Per quanto riguarda le preoccupazioni manifestate dal senatore Pellera circa la possibilità che facciano difetto in molti casi sbocchi occupazionali stabili, ritiene apprezzabile la tipologia dei lavori socialmente utili definita all'articolo 1, comma 2, lettere *a)* e *b)*, che prefigura un'evoluzione dell'istituto assai difforme dal tradizionale approccio assistenziale: il richiamo agli obiettivi della creazione di occupazione e della formazione professionale è infatti funzionale ad una vera politica attiva dell'occupazione. Anche per quanto riguarda i lavori socialmente utili per la realizzazione di progetti aventi obiettivi di carattere straordinario, di cui allo stesso comma 2 dell'articolo 1, lettera *c)*, si avverte il superamento della tradizionale concezione che faceva dei lavori socialmente utili uno strumento di mero sostegno del reddito.

Per quanto riguarda i requisiti di qualificazione professionale prescritti per l'assegnazione a progetti di lavori socialmente utili o di formazione, è senz'altro opportuno mantenere la previsione in base alla quale il lavoratore deve possedere professionalità adeguate al progetto, anche se, ovviamente, occorrerà far sì che una parte almeno delle iniziative non richieda per sua natura l'assegnazione di lavoratori forniti di elevata qualificazione.

Senz'altro condivisibile è inoltre la scelta di assegnare una quota elevata, dell'ordine dell'80 per cento, delle disponibilità finanziarie, ai progetti di cui all'articolo 1, comma 2, lettere *a)* e *b)*, in quanto si tratta delle iniziative maggiormente idonee in prospettiva a promuovere una occupazione permanente.

Per quanto riguarda il problema dei soggetti espulsi dai processi produttivi e che per la loro età possono risultare più difficilmente reinseribili nel mondo del lavoro, la disciplina transitoria di cui all'articolo 13 prefigura soluzioni apprezzabili. Tuttavia, per evitare di ricadere in impostazioni assistenziali ormai superate, sarebbe opportuno avvalersi essenzialmente del meccanismo previsto dal comma 6 dell'articolo 13, eventualmente ampliando il periodo, attualmente fissato in tre anni, per il quale è data facoltà ai lavoratori in questione di chiedere un contributo a fondo perduto per il proseguimento volontario della contribuzione.

In merito ai rilievi formulati dal Presidente circa la formulazione dell'articolo 1, comma 5, potrebbe risultare opportuno, per garantire il carattere esaustivo della disposizione, aggiungere, in fine, le parole «o attraverso altre forme».

Quanto alla previsione di cui al comma 1 dell'articolo 8, fa presente che l'esclusione dell'instaurazione di un rapporto di lavoro appare, alla stregua dello schema di decreto legislativo, come già nei precedenti provvedimenti intervenuti nello stesso campo, tassativa, nel senso di escludere la possibilità dell'instaurazione anche di un rapporto di lavoro atipico.

Il PRESIDENTE, con riferimento a quanto testè affermato dal relatore, fa presente come nella formulazione della norma non possa prescindere dal dato di fatto, per cui in effetti vi è una prestazione lavora-

tiva, alla quale fa riscontro una retribuzione. In tali condizioni, sarebbe probabilmente più corretto limitarsi a statuire che l'utilizzazione dei lavoratori nei lavori socialmente utili non comporta l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato.

Il RELATORE, nel prendere atto dei rilievi formulati dal Presidente, osserva come limitarsi a escludere la sussistenza di un rapporto subordinato possa implicitamente ingenerare nell'interprete il convincimento che l'assegnazione a lavori socialmente utili faccia sorgere comunque un diverso rapporto di lavoro, e ciò in contrasto con l'impostazione che ha caratterizzato sin dall'origine l'istituto. In tali condizioni, sarebbe forse possibile immaginare una riformulazione del comma 1 dell'articolo 8, che preveda che l'utilizzazione dei lavoratori nei lavori socialmente utili dà luogo ad un rapporto dal quale derivano i diritti di cui ai seguenti commi dello stesso articolo.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,30.

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

LUNEDÌ 17 NOVEMBRE 1997

Presidenza del Presidente
Salvatore BIASCO

La seduta inizia alle ore 14,10.

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) - Relatori: Solaroli, Targetti, Caddeo

(Seguito dell'esame e rinvio)

(R139 b00, B14^a, 0014^o)

La Commissione prosegue nell'esame dello schema di decreto, sospeso da ultimo nella seduta del 6 novembre scorso.

Il deputato Massimo Maria BERRUTI ritiene necessario, prima di formulare specifiche osservazioni sul provvedimento, avanzare alcune considerazioni di ordine generale. La prima di tali considerazioni consiste nel rilevare che lo schema di decreto sembra ignorare le crescenti difficoltà nella creazione di nuove imprese e nell'avviamento di attività di lavoro autonomo, venendo a penalizzare le nuove iniziative imprenditoriali, oltre a colpire pesantemente i lavoratori autonomi.

A questi effetti di vera e propria iniquità fiscale, che sembrano caratterizzare anche molti degli altri provvedimenti finora varati in materia dall'attuale Governo, il meccanismo dell'IRAP sembra prestarsi anche a rilievi di ordine costituzionale: stante infatti l'aumento dell'imposizione fiscale rispetto alle categorie sopra considerate, la legge delega non viene rispettata quanto al principio dell'invarianza del gettito; inoltre il provvedimento sembra contrastare con il principio della capacità contributiva affermato dall'articolo 53 della Costituzione, considerato che l'IRAP colpisce anche soggetti (costituiti non solo da imprese ma anche da persone fisiche) che non hanno reddito. Ritiene pertanto che in molti casi venga a darsi luogo ad una vera e propria nuova imposta, in particolare laddove l'imposta sostituita non risulta dovuta dai contribuenti

cui ora si addosserà l'IRAP, ad esempio nel caso dell'ILOR, non dovuta dalle categorie professionali. Quanto infine al livello dell'aliquota, fissato al 4,25 per cento, deve osservare come esso risulti solo nominalisticamente inferiore all'aliquota di altre imposte sostituite, poichè l'aumento della base imponibile conduce ad un'imposta effettiva ben più elevata: questa iniquità si manifesta in maniera esemplare nella tassazione degli interessi, particolarmente gravosa laddove le posizioni debitorie rispondono non all'esigenza di nuovi investimenti, bensì alle necessità dell'attività ordinaria, come nel caso delle imprese esportatrici o del settore agricolo. Valuta pertanto che il vero obiettivo dell'IRAP sia il conseguimento di nuovo gettito, a spese prevalentemente del ceto medio: come tale, si tratta di un provvedimento che andrebbe ritirato. Poichè tuttavia anche alcuni gruppi della maggioranza hanno condiviso molte delle osservazioni critiche avanzate dall'opposizione, come nel caso delle imprese familiari, dei professionisti, dei soggetti non obbligati alle imposte sostituite dall'IRAP, il proprio Gruppo avanzerà le necessarie proposte di modifica, finalizzate a rendere meno vessatoria la nuova imposta.

Venendo ora ai rilievi specifici, va segnalata per prima, all'articolo 4, la determinazione su scala regionale della base imponibile, individuata mediante parametri di commisurazione (in buona parte basati sulle retribuzioni corrisposte) quanto meno discutibili. La norma potrebbe semmai avere una sua *ratio* ove associata ad una disposizione che consenta la diversificazione dei salari su base regionale; mancando attualmente tale possibilità, il meccanismo potrebbe fungere da innesco per ulteriore disoccupazione nel Mezzogiorno. In ogni caso tassare il reddito adeguato proporzionalmente, invece di quello effettivamente prodotto nelle singole regioni, distorce i connotati del prelievo, oltre a renderlo ancor più complicato di quanto già non sia. Una seconda osservazione attiene all'ammortamento dei beni materiali ed immateriali previsto, ai fini della determinazione della base imponibile, dal comma 3 dell'articolo 5, al cui riguardo occorre rammentare che l'articolo 69 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986 stabilisce che per i beni gratuitamente devolvibili, alla scadenza di una concessione sono deducibili, in aggiunta alle quote di ammortamento di cui agli articoli 67 e 68, quote costanti di ammortamento finanziario. Tali costi non risultano deducibili ai fini IRAP, in contrasto con la conclamata finalità di incentivare la capitalizzazione delle aziende.

Il combinato disposto dell'articolo 8 e del primo comma dell'articolo 10, riguardanti rispettivamente il personale dipendente ed i collaboratori coordinati e continuativi, sembra dar luogo ad alcune difficoltà in materia di collaborazione coordinata e continuativa. Al riguardo si rammenta che si considerano tali i rapporti aventi per oggetto le prestazioni di attività non rientranti nell'ambito dell'arte o professione esercitata dal contribuente, che pur avendo contenuto intrinsecamente artistico o professionale sono svolte senza vincolo di subordinazione a favore di un determinato soggetto nel quadro di un rapporto unitario e continuativo, senza impiego di mezzi organizzati e con retribuzione periodica prestabilita. Tale riferimento però appare espresso più avanti nell'articolo 11 in modo alquanto scoordinato. Su tale aspetto si rammenta che fra i co-

sti indeducibili, oltre a quelli per il lavoratori dipendenti, figurano anche quelli per attività assimilate al lavoro dipendente, per collaborazione continuata e coordinativa e gli utili attribuiti agli associati in partecipazione. Si osserva pertanto che, poichè l'IRAP è stata studiata e tarata soprattutto per sostituire i contributi sanitari a carico dei veri e propri datori di lavoro privati, e dato che nei casi predetti la contribuzione non c'è o è di diversa entità, il nuovo tributo potrebbe comportare impreviste conseguenze sperequative.

L'articolo 11 inoltre definisce indeducibile ai fini IRAP i compensi erogati per attività assimilate al lavoro dipendente, per collaborazione continuata e continuativa e gli utili attribuiti agli associati in partecipazione. A riguardo, in primo luogo, si osserva che quelli corrisposti agli associati in partecipazione non sono costi bensì ripartizioni di utili; in ogni caso il decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986 parla di partecipazione agli utili quando l'apporto è costituito esclusivamente dalla prestazione di lavoro. Per cui se un associato conferisce scientemente anche una irrisoria quota di capitale, viene in tal modo a non essere ricompreso nell'articolo 11 in esame, ed il compenso erogato si rende integralmente deducibile, con immaginabili effetti elusivi. In ordine poi ai compensi per attività assimilate al lavoro dipendente, va rammentato che la lettera *h*) dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica sopra citato fa riferimento alle rendite vitalizie ed a quelle a tempo determinato costituite a titolo oneroso, mentre la lettera *i*) della medesima disposizione si riferisce agli altri assegni periodici, alla cui produzione non concorrono nè capitale, nè lavoro: tutti tali costi, rimasti a carico dell'azienda, non hanno niente a che vedere con prestazioni lavorative subordinate o parasubordinate, per cui è assurdo che essi siano indeducibili ai fini IRAP.

Quanto poi alla determinazione dei periodi di imposta, previsti dall'articolo 14 secondo i criteri delle imposte dei redditi, sarebbe opportuno precisare che laddove lo schema di decreto parla di tre mesi, tali periodi non siano da computarsi in relazione all'anno solare, bensì riferiti allo specifico periodo di imposta, che può anche essere a cavallo di più periodi solari. L'articolo 15, precisando che l'imposta è dovuta alla regione nel cui territorio è realizzato il valore della produzione netta, oltre a porre numerosi problemi per le imprese che operano con impianti dislocati su più regioni, sembra ignorare la problematica del telelavoro, che spesso su operatori aventi sede in regioni diverse da quella dell'azienda.

Quanto all'aliquota del 4,25 per cento stabilita dall'articolo 16, da molte parti viene rilevato come si tratti di un livello troppo elevato, conveniente solo nei confronti dei contribuenti che sono soggetti a tutte le imposte sostituite, mentre chi risulta soggetto solo a talune di esse viene a subire un aggravio. Ciò in particolare si verifica nei confronti dei lavoratori autonomi, che finiranno per subire un aumento delle tasse perchè finora esclusi dall'ILOR; analogo effetto si riscontra per le imprese individuali e società assimilabili, che rischiano di pagare di più se non sono soggette all'ILOR *ex* articolo 115, comma 2, lettera *e-bis*), del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986.

Identica situazione sembra verificarsi per i professionisti, al cui riguardo occorre rammentare che la legge delega stabilisce che l'IRAP debba essere istituita «al fine di ridurre il prelievo complessivo che grava sui redditi da lavoro autonomo e di impresa minore», oltre a sancire la «possibilità di prevedere, anche in via transitoria per ragioni di politica economica e redistributiva, tenuto anche conto del carico dei tributi e dei contributi soppressi, differenziazioni dell'aliquota (...) per settori di attività o per categorie di soggetti passivi, o anche, su base territoriale, in relazione agli sgravi contributivi e alle esenzioni dall'imposta locale sui redditi ancora vigenti per le attività svolte nelle aree depresse».

Il legislatore delegato non ha tenuto conto nè dell'una nè dell'altra direttiva della delega, e pertanto, sotto tale profilo, il provvedimento deve ritenersi incostituzionale per violazione dell'articolo 76 della Costituzione. Senza considerare, in aggiunta, che la corte costituzionale ha già dichiarato illegittimo equiparare professioni ed imprese quanto a debenza di imposte di carattere patrimoniale (all'epoca, l'ILOR), proprio perchè nell'ambito del lavoro autonomo manca quella componente capitalistica che costituisce il presupposto dell'imposizione. Ed infatti il reddito da lavoro autonomo, analogamente a quello di lavoro dipendente, è monofattoriale: esso cioè scaturisce dall'impiego di un solo fattore della produzione – il lavoro – a differenza del reddito d'impresa, che è invece bifattoriale.

La nuova aliquota del 4,25 per cento potrebbe invece essere favorevole riguardo ai soggetti IRPEG, salvo che non presentino costi indeducibili come accantonamenti, oneri finanziari e svalutazioni. Occorre però tener presente che in genere le società si troveranno svantaggiate o avvantaggiate in relazione all'effettiva aliquota di contribuzione precedente all'introduzione dell'IRAP: avranno un vantaggio le società che non godono di nessun tipo di fiscalizzazione di oneri sociali, mentre risulteranno penalizzate quelle fortemente fiscalizzate. In concreto la nuova aliquota favorisce le imprese soggette ad una pressione contributiva media superiore al 7,23 per cento – con utili tassati IRPEG – mentre penalizza le imprese con pressione contributiva inferiore a tale livello. È da precisare che l'effetto di vantaggio o di svantaggio non va messo in relazione alla localizzazione dell'azienda (se cioè essa sia situata o meno nel Mezzogiorno), venendo invece a dipendere dalla «quantità di difficoltà» dell'azienda: le imprese più svantaggiate vengono ad essere, contrariamente ad ogni logica, quelle che si trovano in maggiori difficoltà.

Un'ulteriore osservazione concerne il comma 3 dell'articolo 16, riferito alla maggiorazione regionale dell'aliquota IRPEG: la facoltà di tale maggiorazione non dovrebbe essere lasciata alla piena arbitrarietà delle regioni, bensì vincolata a rigidi criteri di discrezionalità tecnica. In ordine al comma 2 dell'articolo 19, che prevede la redazione della dichiarazione dei componenti del valore anche in assenza di debito di imposta, ne rileva il carattere di complicazione dell'attuale sistema fiscale, in contraddizione a quanto finora operato unificando in un unico modello IVA, imposte dirette e ritenute alla fonte: è pertanto da chiedersi perchè prevedere un'autonoma dichiarazione IRAP distinta dalla dichiarazione annuale dei redditi. Quanto poi alla mancata sottoscrizione della dichia-

razione prevista dal comma 3 del medesimo articolo 19, ritiene necessario obbligare espressamente gli uffici ad attivarsi nei confronti del contribuente per sanare l'errore: tale rilievo deriva dal constatare che gli uffici si attivano soltanto quando la regolarizzazione serve per l'iscrizione a ruolo a carico del contribuente, rimanendo invece inerti qualora la dichiarazione occorra per procedere al rimborso. Con l'occasione segnala l'opportunità di disporre l'applicabilità della disposizione in esame quando, benchè scaduti i termini per l'accertamento, siano ancora pendenti quelli per ottenere il rimborso da parte del contribuente. Il comma 4 dell'articolo 19 prevede inoltre che gli uffici finanziari possano richiedere dati e notizie utili alla determinazione del valore della produzione netta ed indicare gli atti che il contribuente deve allegare alla dichiarazione: su tale aspetto si dovrebbe precisare, in conformità a quanto ora prevede l'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, che non possono essere richiesti dati ed elementi che l'amministrazione finanziaria è in grado di acquisire direttamente, secondo quanto del resto dispone anche l'articolo 18 della legge n. 241 del 1990.

Stante l'imminenza di votazioni presso la Camera dei deputati, il Presidente Salvatore BIASCO ritiene necessario rinviare il seguito dell'esame ad altra seduta, con l'intesa che l'intervento del deputato Massimo Maria Berruti, ora interrotto per motivi di necessità, continuerà nel proseguo dell'esame.

La seduta termina alle ore 15.

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

LUNEDÌ 17 NOVEMBRE 1997

Presidenza del Presidente
Antonio MARZANO

indi del Vice Presidente
senatore Giovanni FERRANTE

Intervengono il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali Franco Bassanini e i sottosegretari di Stato per il tesoro Giorgio Macciotta e Laura Pennacchi.

La seduta inizia alle ore 13,50.

Seguito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante riordino delle competenze del CIPE e unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica (esame ai sensi dell'articolo 7, comma 2, della legge 3 aprile 1997, n. 94)

Seguito dell'esame dello schema di regolamento concernente le attribuzioni dei dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e disposizioni sull'organizzazione e sul personale (esame ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge 3 aprile 1997, n. 94)

(R139 b00, B30^a, 0002^o)

Il Presidente Antonio MARZANO comunica alla Commissione che è pervenuta la richiesta di attivazione del circuito chiuso per la trasmissione dei lavori della seduta odierna. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

(R033 004, B30^a, 0006^o)

Ricorda quindi di aver inviato nei giorni scorsi, su sollecitazione di diversi componenti della Commissione, una lettera al Ministro della funzione pubblica, nella quale sollevava la questione relativa alla natura dello schema di regolamento attualmente all'esame della Commissione, che dovrebbe stabilire l'organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale e delle relative funzioni, nonché la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale del nuovo mi-

nistero: ai sensi della legge n. 94 del 1997, tale regolamento era qualificato come regolamento di esecuzione di cui al comma 1 dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988; invece, lo schema di regolamento trasmesso dal Governo si richiama, in premessa, alla categoria dei regolamenti di delegificazione per l'organizzazione dei ministeri di cui al comma 4-*bis* dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, introdotto dalla legge n. 59 del 1997. Su tale questione, che investe il quadro dei corretti rapporti istituzionali tra Parlamento e Governo, essendo diversi la competenza e i termini per l'espressione del parere parlamentare a seconda della natura del regolamento, e che potrebbe integrare la fattispecie dell'eccesso di delega, ha chiesto pertanto un intervento esplicativo da parte del Ministro della funzione pubblica o attraverso la sua personale partecipazione ai lavori della Commissione ovvero mediante una comunicazione scritta; ringrazia quindi il ministro per aver voluto partecipare alla seduta odierna.

Comunica inoltre alla Commissione che in data odierna è pervenuta alla Commissione, in risposta ad una apposita richiesta, una memoria da parte dei sindacati CGIL, CISL e UIL sugli schemi di decreto legislativo e di regolamento, che segnala in particolare all'attenzione del relatore Pasetto. Inoltre ricorda che il Presidente della Commissione bilancio del Senato, senatore Coviello, nell'impossibilità di essere presente ai lavori della Commissione a causa del concomitante svolgimento della sessione di bilancio, ha inviato una serie di osservazioni per la formulazione del parere, delle quali il relatore Pasetto potrà tenere conto, nella stesura dello stesso.

Infine fa presente che, secondo la previsione della legge n. 94 del 1997, la fusione tra l'ISCO e l'ISPE si sarebbe dovuta realizzare, con un regolamento di delegificazione, entro la data del 9 ottobre 1997; segnala quindi un ritardo da parte del Governo nell'emanazione di tale regolamento, analogamente, del resto, a quello che si è verificato in altri casi.

Il Ministro Franco BASSANINI osserva anzitutto che i problemi segnalati nella lettera del Presidente Marzano derivano in larga parte dal fatto che la legge n. 59 del 1977 e la legge n. 94 dello stesso anno si sono succedute in tempi strettissimi, tali da rendere impossibile qualsiasi forma di coordinamento tra i rispettivi contenuti normativi.

Più in particolare, l'articolo 7 comma 3 regolamento di esecuzione ex articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 per la disciplina dell'organizzazione del Ministero unificato del bilancio e del tesoro.

L'articolo 13 della legge 15 marzo 1997 n. 59, che di pochi giorni precede la legge n. 94, prevede, in via generale, con una norma che modifica il sistema delle fonti quale delineato dalla legge n. 400 del 1988, che all'organizzazione dei ministeri si provveda con un regolamento di delegificazione ex articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

Si tratta dell'anticipazione di una scelta che è poi stata fatta propria, in generale, dall'articolo 106 del testo approvato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali.

In sede di attuazione della delega legislativa prevista dalla legge n. 94 del 1997 per l'unificazione dei ministeri, l'articolo 2, comma 2, prevede che l'organizzazione del ministero sia disciplinata ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, come modificato dalla legge n. 59 del 1997.

A tale riguardo la Commissione parlamentare consultiva ha evidenziato un'asserita antinomia tra la disciplina del decreto delegato (che richiama la normativa generale, ma anteriore alla legge n. 94, in materia di attribuzione di potestà regolamentare) e quella della legge di delega n. 94, che prevede un regolamento di esecuzione.

La tesi che, a nome del Governo, sottopone alla Commissione è che l'attribuzione di potestà regolamentare ai sensi della legge n. 94 non vuole innovare la normativa generale sulle fonti – e il riparto di competenza normativa tra Parlamento e Governo – posta in via generale, pochi giorni prima della legge n. 94 del 1997, dalla legge n. 59 del 1997.

Le argomentazioni di tale tesi sono le seguenti: dal punto di vista «storico» va rilevato che la riforma del Ministero del bilancio costituisce una parte del disegno più generale, esplicitato nella delega della legge n. 59 del 1997, per la riforma dell'amministrazione dello Stato e, in particolare, dei ministeri.

La riforma del bilancio ha seguito un *iter* parlamentare distinto, ma pressoché parallelo quanto ai tempi, il che ha comportato che i relativi testi sono stati messi a punto in pratica contestualmente; sicché, al momento della redazione e della discussione parlamentare sulla legge n. 94 del 1997, la legge n. 59 del 1997 ancora non esisteva formalmente e quindi difficilmente si sarebbe potuto, nella pratica, fare riferimento a norme ancora non esistenti (e, tra queste, all'articolo 13 della legge n. 59 del 1997, che modificava l'articolo 17 della legge n. 400 del 1988).

La vicenda storica richiede un particolare approfondimento, perché può spiegare un difetto di «coordinamento temporale» che, se non risolto in sede interpretativa, può dar luogo ad antinomie ordinamentali, comportando – il che non pare accettabile – che il legislatore, pochi giorni dopo aver ridisegnato il sistema del rapporto tra fonti in materia di organizzazione dei ministeri, in un più generale disegno di riorganizzazione delle amministrazioni dello Stato, abbia inteso derogare al suddetto principio per il solo ministero del bilancio e del tesoro, senza alcuna ragione specifica e pur fornendo allo stesso tempo principi e criteri direttivi del tutto coerenti con il disegno delineato in generale dalla legge n. 59 del 1997. Lo stesso legislatore riconferma poi tale orientamento nel progetto di riforma costituzionale.

Ma vi sono anche considerazioni di ordine sistematico.

Prima della legge n. 59, la disciplina organizzativa dei ministeri era rimessa ai decreti, aventi natura regolamentare, previsti dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 29 del 1993. La dottrina e la giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato hanno sempre ricondotto l'attribuzione della potestà regolamentare ex articolo 6 al generale disposto dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988.

Pur trattandosi di regolamenti formalmente di esecuzione (articolo 17, comma 1 della legge n. 400 del 1988) è stato spesso sottolineato come la linea di demarcazione tra regolamenti di esecuzione e regolamenti di delegificazione, in materia di organizzazione dei ministeri, sia di per sé labile, anche perché, nel momento in cui si rimettono alla potestà normativa secondaria non singoli aspetti di una disciplina legislativa ma un'intera materia (quella dell'organizzazione), diventa difficile impostare il rapporto tra fonti nei termini tradizionali della «delega regolamentare», cioè della autorizzazione legislativa al regolamento di derogare a puntuali norme di legge, a pena di costruire un sistema normativo frammentato, con la disciplina dell'organizzazione dei ministeri sparsa in fonti di rango primario e secondario (cfr., Cons. di Stato, Ad. gen. parere 25 luglio 1996, n. 139).

Per ovviare a questo inconveniente, la legge n. 59 del 1997, con una disciplina che modifica, per i soli ministeri, sia la legge n. 400 del 1988 – cioè la legge generale in materia di fonti – sia il decreto legislativo n. 29 del 1993 (cfr. articolo 13, comma 3, legge n. 59 del 1997) – cioè la normativa primaria in materia di organizzazione dei ministeri – prevedendo l'individuazione di una unica fonte regolamentare per la disciplina completa dell'organizzazione dei ministeri, a mezzo di un regolamento ex articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. Il significato normativo e ordinamentale di tale previsione consiste non solo e non tanto della possibilità per il regolamento di derogare specifiche norme di legge – essendo oramai ben poche le norme di legge in materia organizzativa – quanto piuttosto nel devolvere a un'unica fonte, di rango secondario, la disciplina dell'organizzazione dei ministeri.

Tale *ratio* di fondo va preservata perché mette chiarezza nei rapporti tra fonti, disciplina compiutamente la responsabilità tra parlamento e governo in materia di organizzazione – conformemente a quanto accade in altri Paesi e coerentemente con gli stessi indirizzi unanimemente emersi in sede di revisione costituzionale (articolo 106, terzo comma, del progetto approvato dalla Commissione bicamerale) – e consente di concentrare in un'unica fonte anche di cognizione tutta la normativa concernente l'organizzazione dei ministeri.

Venendo quindi ai rapporti tra le leggi n. 94 e n. 59, entrambe del 1997, osserva che nel delineato contesto appare improbabile, e in contrasto con ragioni di ordine sistematico, pensare che la legge n. 94 del 1997 abbia inteso derogare, per il solo Ministero del tesoro e del bilancio, alla normativa appena posta in linea generale in una materia ritenuta «rinforzata» quale è quella della disciplina legislativa delle fonti.

Nessuno dubita che l'esercizio della delega legislativa di cui alla legge n. 94 consenta nondimeno, con riferimento all'amministrazione del tesoro e del bilancio, l'esercizio dell'ulteriore delega legislativa di cui alla legge n. 59 del 1997 (non solo in materia di conferimenti, ma anche) in materia di riordino dei ministeri.

Non può allora ritenersi che l'attribuzione della potestà regolamentare ai sensi dell'articolo 17, comma 1 della legge n. 400 del 1988, contenuta nella legge n. 94, precluda l'esercizio della più generale potestà regolamentare contenuta nella legge n. 59 del 1997 per tutti i ministeri e

quindi anche per la riorganizzazione del ministero del bilancio e del tesoro. In realtà, nel caso di specie, l'attribuzione di potestà regolamentare è duplice, nel senso che è possibile al governo intervenire con l'uno o l'altro strumento, e fermo restando che l'esercizio della potestà nelle forme previste dalla legge n. 94 comunque non determinerebbe, per il futuro l'inapplicabilità della legge n. 59 al ministero del bilancio e del tesoro: diversamente opinando si arriverebbe alla conclusione che, per il solo ministero del tesoro e del bilancio, non trovi applicazione il sistema delle fonti delineato dal nuovo articolo 17 della legge n. 400 del 1988.

La conclusione, sul piano dell'interpretazione del testo, è confortata dalla considerazione che la legge n. 59 del 1997 richiama espressamente i principi del decreto n. 29 del 1993, al pari di quanto fa il comma 4-*bis* della legge n. 59 del 1997: segno che l'oggetto sostanziale dell'attribuzione di potestà regolamentare consiste, secondo un'unica e coerente linea che accomuna legge n. 400 del 1988, decreto n. 29 del 1993, legge n. 94 del 1997 e legge n. 59 del 1997, nella disciplina della materia dell'organizzazione ministeriale.

La conclusione è ulteriormente avvalorata dalla considerazione che l'opposta tesi comporterebbe che il governo debba ora esercitare la potestà regolamentare disciplinata dalla legge n. 94, per poi, in ipotesi il giorno successivo, applicare al ministero unificato il disposto generale della legge n. 59 del 1977, procedendo all'emanazione di un regolamento ex comma 2 dell'articolo 17: il che appare poco utile e, soprattutto, non rispondente ad alcuna finalità ordinamentale di ordine sostanziale.

Trae dunque le conclusioni dalle suddette argomentazioni sottolineando come il decreto legislativo faccia correttamente uso della potestà regolamentare attribuita in linea generale al governo dalla legge n. 59 del 1977, nell'esercizio della potestà regolamentare il governo debba tenere conto degli specifici criteri posti dalla legge n. 94 del 1997 con riferimento al ministero del tesoro e del bilancio unificati; ciò determina l'esigenza che siano acquisiti, nei termini rispettivamente posti, i pareri delle distinte commissioni parlamentari richiesti dalla legge n. 59 del 1997 e dalla legge n. 94 del 1997: l'acquisizione dei pareri è infatti determinata in relazione ai contenuti dell'esercizio della potestà regolamentare.

Ribadisce che altrimenti si opererebbe una scelta contraria alla scelta di legiferare la materia dell'organizzazione ministeriale. Inoltre, nel caso di specie, lo schema di decreto legislativo ha già tenuto conto del nuovo riparto di competenza tra legge e regolamento.

Desidera quindi aggiungere, a titolo personale, due ulteriori considerazioni. Anzitutto osserva che, poiché quello interessato dall'unificazione dei ministeri del tesoro e del bilancio costituisce un settore-chiave dell'organizzazione governativa, è inevitabile che le scelte al riguardo compiute influenzeranno le restanti riforme delle organizzazioni ministeriali. In questa ottica, l'impianto degli schemi normativi predisposti dal Governo appare senz'altro conforme alle linee ispiratrici delle riforme dell'organizzazione ministeriale, anzitutto nella scelta di riferire prioritariamente alle singole amministrazioni le attività di controllo e di verifica

dei risultati, in conformità a quanto è avvenuto negli ultimi anni in molte esperienze straniere ad esempio nella riforma della pubblica amministrazione statunitense: ogni amministrazione è incaricata di individuare i parametri di valutazione e di procedere, alla luce di questi, ai controlli interni; sugli esiti di questi interviene poi una attività di verifica di secondo grado.

Un'altra scelta che appare condivisibile è quella relativa all'attribuzione ad un organismo terzo rispetto alle amministrazioni interessate – nella specie il provveditorato generale dello Stato – del compito di indirizzo e verifica in ordine agli acquisti di beni e servizi, lasciando la gestione delle risorse alle singole amministrazioni; nel medesimo senso deve leggersi altresì la norma contenuta nell'ultimo disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica volta ad incentivare i risparmi di spesa ottenuti dai singoli ministeri, destinando la metà delle risorse risparmiate ai fondi incentivanti. Anche in questo caso si tratta di una scelta analoga a quella compiuta dall'amministrazione federale americana, che in tal modo ha ottenuto eccellenti risultati.

Il senatore Giovanni FERRANTE, scusandosi del ritardo nel quale è incorso, intende denunciare che è in atto all'esterno del Palazzo una manifestazione che, sfociata in una rissa, ha coinvolto alcuni parlamentari e ne ha impedito l'accesso all'entrata principale. Chiede pertanto che dell'avvenuto venga informato il presidente della Camera dei deputati.

Il deputato Giorgio PASETTO, *relatore*, ringrazia il Ministro Basanini per le precisazioni e le delucidazioni fornite sulla natura del regolamento previsto dall'articolo 7 comma 3 della legge 3 aprile 1997 n. 94.

Ricorda come la problematica dell'individuazione della natura di tale regolamento non riveste un carattere meramente formale; la Corte dei conti ha infatti sottolineato, in sede di audizione conoscitiva, che l'incertezza in ordine alla natura della fonte prevista dal richiamato articolo 7 potrebbe portare dei problemi in sede di registrazione.

Osserva inoltre che parte della materia che doveva essere regolata con decreto è stata poi rilasciata alla normazione regolamentare; si tratta allora di vedere quale sia il rapporto tra la legge delega che invoca, quale base normativa dell'emanando regolamento, l'articolo 17 comma 1 della legge 400/1988, qualificandolo quindi come regolamento esecutivo, e l'articolo 2 del decreto legislativo che invece fa riferimento all'articolo 17, comma 4-*bis* della legge n. 400/1988 e sembra quindi qualificarlo come regolamento di delegificazione.

Ritiene che tale incertezza normativa ricade negativamente sull'individuazione della Commissione competente ad esprimere il parere sui regolamenti da emanare.

Nonostante ciò, auspica che la questione venga risolta in modo che venga ottenuto un risultato il più efficiente e rapido possibile.

Il Presidente Antonio MARZANO intende riassumere il punto della questione e suggerire una proposta risolutiva dell'antinomia rilevata.

Gli schemi di decreto legislativo e di regolamento sembrano mostrare una discrasia rispetto alla legge delega.

Rispetto alle disposizioni della legge delega, lo schema di decreto legislativo in esame reca solo parzialmente l'attuazione dell'oggetto della delega perché ne rinvia una parte (la ripartizione delle competenze fra i dipartimenti del nuovo Ministero) allo schema di regolamento. Questo, a sua volta, non assume la natura di regolamento esecutivo (ex articolo 17, comma 1, della legge n. 400/1988), bensì di regolamento di delegificazione (ex articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400/1988, come modificata dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 la quale rinvia a regolamenti di delegificazione l'organizzazione dei Ministeri). Inoltre, lo schema di decreto legislativo prevede che con successivi regolamenti di delegificazione saranno definiti organizzazione, dotazione organica, individuazione degli uffici di livello dirigenziale e delle relative funzioni, nonché la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale del nuovo Ministero, vale a dire quanto costituiva l'oggetto del regolamento previsto dalla legge n. 94/1997.

Si potrebbe essere, pertanto, indispensabile un chiarimento ai fini del miglior coordinamento tra le diverse fonti normative, inserendo nel decreto legislativo l'esplicita autorizzazione alla delegificazione e l'indicazione delle norme da abrogare, nonché la competenza della Commissione bicamerale sugli schemi di regolamenti delegificati, tenendo conto del fatto che la Commissione bicamerale consultiva è competente ad esaminare gli schemi trasmessi a norma della legge n. 94/1997, mentre i regolamenti emanati a norma del comma 4-*bis* dell'articolo 17 della legge n. 400/1988 devono essere esaminati dalle Commissioni di merito, le quali si esprimono entro trenta giorni dalla trasmissione.

Il Ministro Franco BASSANINI ritiene che la proposta del Presidente intende percorrere una strada alternativa a quella da lui suggerita per arrivare comunque ad un risultato simile a quello da lui prospettato. Afferma che al Governo, in ogni caso interessato ad ottenere il parere del Parlamento, non spetta decidere a quale commissione compete l'emanazione del prescritto parere. Ritiene quindi che se è intenzione della Commissione seguire la proposta suggerita dal Presidente il Governo non si opporrà alla stessa.

Ritiene comunque di poter avanzare un'ulteriore ipotesi con l'avvertenza che la stessa non deve intendersi quale posizione ufficiale del Governo in quanto formulata al momento senza essere stata portata all'attenzione alla Presidenza del Consiglio. Un'interpretazione corretta delle norme porta infatti a ritenere che non potesse esservi alcun riferimento alla legge n. 94 del 1997 ai regolamenti di delegificazione per l'organizzazione dei ministeri in quanto essi sono stati introdotti dall'articolo 13 della legge 15 marzo 1997, n. 59 che ha aggiunto il comma 4-*bis* della legge 400 del 1988, né poteva esservi alcuna consapevolezza della sostanziale omogeneità di competenza tra le due fonti richiamate, il regolamento di esecuzione ed il regolamento di delegificazione, in

quanto tale risultato è conseguenza della promulgazione della legge n. 59 del 1997. Risulta invece chiaramente la volontà normativa espressa nella legge n. 94 del 1997 di affidare il parere parlamentare sugli schemi regolamentari alla Commissione bicamerale per la riforma del bilancio e non alle Commissioni parlamentari competenti per materia. Ne risulterebbe pertanto che, fermo restando l'interpretazione che vuole inquadrate i regolamenti previsti dall'articolo 7 fra quelli di delegificazione previsti dall'articolo 17, comma 4-*bis* della legge n. 400 del 1988, il parere che il Governo è tenuto a richiedere sugli schemi dei regolamenti emanandi sia quello già previsto dalla Commissione bicamerale per la riforma del bilancio e non quello delle Commissioni permanenti competenti in materia. Tale soluzione presenterebbe degli aspetti fortemente positivi in quanto permetterebbe di beneficiare di una procedura più rapida per l'approvazione dei prescritti pareri ed eviterebbe il formarsi di eventuali contraddizioni nel contenuto dei pareri espressi qualora venissero chiamate ad esprimersi più commissioni competenti per il merito.

Il senatore Romualdo COVIELLO, concorda con la soluzione testé prospettata dal Ministro Bassanini, ma fa presente che, perché essa possa essere seguita, occorre preventivamente ottenere l'assenso da parte dei Presidenti di Camera e Senato.

Il Presidente Antonio MARZANO concorda con la procedura suggerita dal senatore Coviello che vede il coinvolgimento dei Presidenti di Camera e Senato; rileva peraltro che entrambi i Presidenti hanno implicitamente offerto una soluzione al problema assegnando a questa Commissione lo schema di regolamento in questione.

Il deputato Giorgio PASETTO, *relatore*, sottolinea che l'esigenza di chiarire i rapporti tra le Commissioni permanenti delle due Camere e la Commissione bicamerale consultiva sulla riforma del bilancio nell'esame dei successivi schemi di regolamento concernenti l'organizzazione del Ministero del tesoro è sorta in conseguenza delle osservazioni formulate anzitutto dal Governo, nonché dal ministro della funzione pubblica a titolo personale.

Il ministro Franco BASSANINI si ripromette di verificare al più presto che la soluzione da lui accolta sia effettivamente condivisa dalla Presidenza del Consiglio, e di comunicare per iscritto l'esito di tale verifica alla Commissione. Con l'occasione, precisa che si tratta di una soluzione valida unicamente per questa legislatura e che non sarà più adottabile allorquando la Commissione bicamerale per la riforma del bilancio non sarà più operante.

Il Presidente Antonio MARZANO avverte pertanto che attenderà la conferma dell'orientamento del Governo da parte del ministro Bassanini prima di chiedere l'assenso dei Presidenti delle Camere sulla soluzione individuata nella seduta odierna.

La seduta, sospesa alle ore 14,55, riprende alle ore 20,50.

Il Presidente Giovanni FERRANTE, dopo aver comunicato che è pervenuta una memoria da parte del sindacato DIRSTAT, passa agli interventi sul merito dei provvedimenti.

Il deputato Salvatore CHERCHI si dichiara d'accordo, in linea generale, con il contenuto degli schemi di decreto legislativo e di regolamento all'esame della Commissione. Il suo gruppo consente inoltre con le indicazioni fornite nella relazione del deputato Pasetto.

Ciò posto, desidera soffermarsi su alcuni aspetti dei testi in esame che necessitano di talune puntualizzazioni e, talvolta, anche di vere e proprie correzioni. Come già riconosciuto nella relazione Pasetto, osserva che l'unificazione dei ministeri del tesoro e del bilancio costituisce un passo importante della riforma dell'amministrazione centrale dello Stato; si tratta di una riforma che si sta realizzando per gradi e spesso anche per giustapposizioni, come dimostrano le considerazioni svolte dal ministro Bassanini nel corso della seduta odierna.

Sottolinea quindi la necessità che la disciplina in esame tenga in adeguata considerazione le esigenze proprie del Governo dell'economia sia per quanto riguarda il controllo delle grandezze macroeconomiche sia per quel che concerne l'intervento dello Stato relativamente alle attività produttive, anche alla luce della necessità di un coordinamento con le politiche perseguite a livello di unione europea. Bisogna quindi considerare che si tratta di una riforma necessariamente incompleta anche se una disciplina più efficace dell'intervento pubblico sulle attività produttive sarebbe stata consentita dal criterio, contenuto nella legge di delega, che autorizza il trasferimento ad altri ministeri di alcune competenze: in attuazione di questo criterio si è correttamente proceduto al trasferimento della Tesoreria centrale alla Banca d'Italia; ma un analogo trasferimento, in favore del Ministero dell'industria avrebbe potuto interessare altre funzioni che invece permangono in capo al Ministero del tesoro. Al riguardo precisa che questa osservazione non è formulata per banali calcoli politici, essendo volta piuttosto a favorire una più razionale collocazione degli strumenti proprie del Governo dell'economia.

Passando poi alla questione relativa alla gestione delle partecipazioni azionarie detenute dallo Stato, ritiene che nel parere della Commissione dovrebbe anzitutto comparire l'osservazione, già formulata dal relatore, volta a precisare nel testo del decreto legislativo la disciplina della gestione di tali partecipazioni azionarie, che dovrebbe espressamente rientrare tra le funzioni attribuite al ministero: occorre infatti che la gestione delle partecipazioni azionarie statali risponda ad indirizzi fissati non da dirigenti amministrativi ma dalle autorità politiche.

Opera quindi una distinzione tra le partecipazioni azionarie dello Stato destinate ad essere dismesse e quelle che invece saranno, almeno nel medio periodo gestite direttamente dallo Stato. Relativamente alle prime osserva che il processo di privatizzazione deve essere necessariamente gestito in base ad indirizzi definiti da parte del Consiglio dei ministri, nel rispetto della legislazione vigente: in questa materia, infatti, la

responsabilità non è di un singolo ministro ma è necessariamente collegiale. Quanto poi alle partecipazioni azionarie che lo Stato intende mantenere, ritiene che per la loro gestione debba essere espressamente richiamata la responsabilità politica anche dei ministri che hanno competenze settoriali: al riguardo, ricorda il recente caso delle tariffe ENEL, sulle quali vi è stato un giudizio negativo da parte del ministro dell'industria e, contemporaneamente, una valutazione positiva da parte degli ambienti del Tesoro, in nome delle diverse esigenze perseguite dai due ministeri, l'uno attento alla politica industriale ed energetica, l'altro piuttosto all'equilibrio del bilancio della società partecipata; un problema analogo potrebbe in futuro interessare ad esempio anche le Ferrovie dello Stato.

Quanto all'organigramma del Ministero, condivide il giudizio espresso dalla Corte dei conti nell'audizione presso questa Commissione, già ripreso dal relatore, che riconosce che gli schemi in esame hanno fatto un buon lavoro in termini di razionalizzazione delle strutture attualmente esistenti. Appare però necessario eliminare quei residui aspetti che non risultano del tutto coerenti con lo spirito di questa razionalizzazione: alcune volte, nel testo dello schema di decreto legislativo e di regolamento, si fa uso di un linguaggio non del tutto chiaro, né idoneo a definire con precisione i rapporti intercorrenti tra le diverse strutture (ad esempio, «opera nell'ambito di» o «dà indicazioni a»); ritiene al riguardo che una rappresentazione grafica dell'organigramma ministeriale potrebbe agevolare la collocazione esatta di alcune funzioni.

Condivide quindi l'osservazione del relatore volta a segnalare l'incertezza nella definizione dei rapporti tra la Cabina di regia e il Dipartimento per le politiche di coesione. Al riguardo fa presente, col senno di poi, che forse sarebbe ora di pensare all'abolizione della Cabina di regia o almeno ad un suo complessivo ridisegno. Osserva comunque che non vi è chiarezza quanto ai poteri di coordinamento attribuiti al titolare del Dipartimento per le politiche di coesione nei confronti delle altre amministrazioni dello Stato. Anche l'attuale configurazione del bilancio dello Stato per il 1998 sembra informata ad un visione non corretta nel riparto delle risorse disponibili.

Non condivide invece la proposta del relatore diretta ad espungere il fondo di rotazione dall'ambito di competenza del Dipartimento per le politiche di coesione: è nell'ambito di tale Dipartimento che il fondo deve essere collocato.

Occorre inoltre un ripensamento relativamente alla disciplina dei rapporti tra la Ragioneria generale dello Stato e i suoi uffici periferici: non comprende infatti per quale ragione questi rapporti siano stati configurati in termini di dipendenza funzionale invece che in termini di dipendenza gerarchica.

Infine, ritiene che, alla luce delle considerazioni svolte dal Ministro Bassanini nella seduta odierna, possano giudicarsi definitivamente risolti i problemi sollevati dal relatore quanto ai rapporti tra le diverse fonti normative.

Il deputato Antonio BOCCIA desidera porre al relatore e al Governo, ovviamente con spirito costruttivo, una serie di questioni, relative alla legittimità e alla coerenza del contenuto dei testi all'esame della Commissione.

Anzitutto, quanto all'articolo 1 dello schema di decreto legislativo, relativo alle attribuzioni del CIPE, concorda con il relatore Pasetto e con il deputato Cherchi nel rilevare la poca chiarezza degli obiettivi perseguiti: si domanda in particolare che cosa significhi affermare che il CIPE agisce sulla base delle proposte delle amministrazioni competenti e se con ciò si intenda caratterizzare il CIPE come un organismo privo di proprie attribuzioni gestionali. Allo stesso modo, giudica necessari taluni chiarimenti circa lo svolgimento delle attività del CIPE, in particolare sulla funzione di emanare direttive: occorrerebbe capire come il CIPE si organizzi al proprio interno, di quali strutture si avvalga, e quali siano i limiti di questa attività di direttiva. Non comprende inoltre perché non sia espressamente previsto che al CIPE spetta il compito non solo di approvare i piani e i programmi, ma anche di adottare gli strumenti della programmazione negoziata.

Rimarca inoltre l'esistenza di una sovrapposizione tra diversi organismi relativamente ai compiti di promozione delle intese istituzionali di programma e per l'attivazione degli strumenti di programmazione negoziata. Premesso che già in altre occasioni ha sottolineato l'importanza delle intese istituzionali di programma al fine dell'impiego delle risorse disponibili in sede comunitaria e che con ogni probabilità è proprio il CIPE ad essere la sede più adatta alla predisposizione di tali intese, rileva che tale compito viene attribuito sia al CIPE, ad opera della lettera c) dell'articolo 1, del decreto legislativo, sia alla Cabina di regia, per effetto della lettera b) dell'articolo 6 del regolamento, sia infine al Ministero da parte dell'articolo 3, comma 2 lettera c) del decreto legislativo. Al riguardo ritiene opportuno anzitutto comprendere quale sia l'effettivo intendimento del Governo e comunque invitarlo a sopprimere le due disposizioni da ultimo citate, al fine di chiarire che il compito in questione spetta al CIPE.

Anche sull'articolo 1, comma 6, relativo all'ufficio di segreteria del CIPE sembrano sussistere problemi di comprensione del significato: dalla lettera della disposizione sembra infatti che la segreteria del CIPE sia attestata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; se così fosse, si tratterebbe di una scelta corretta, confermata anche dalla circostanza che nella disciplina del Dipartimento per le politiche di coesione non compare alcun cenno a tale segreteria.

All'interno dei due articolati rileva come frequentemente compaia l'autorizzazione a prevedere, con decreto ministeriale, indennità e gettoni di presenza a tutti i componenti degli organismi che vengono istituiti; si tende invece a rinviare ai regolamenti di delegificazione di cui all'articolo 2, comma 2, dello schema del decreto legislativo le scelte relative all'organizzazione del ministero.

Riguardo al primo aspetto osserva che si tratta di previsione che appaiono contrastanti con la disciplina del trattamento economico dei pubblici dipendenti, e che curiosamente una tale previsione non compare

con riferimento alla segreteria del CIPE. Relativamente alla seconda questione, ritiene di non poco conto il rilievo formulato dal relatore riguardo al rapporto tra le fonti normative: vi è infatti il rischio che questa riforma vada incontro ad una applicazione assai difficile, originando un enorme contenzioso sulla legittimità degli atti che saranno adottati. Osserva che l'articolo 2 comma 2 dello schema di decreto legislativo conferisce al Governo una sorta di «delega al quadrato», laddove prevede che i regolamenti possano rinviare a loro volta ad ulteriori fonti regolamentari, che vengono approvate seguendo un procedimento che non vede coinvolgimento della Commissione bicamerale consultiva. Quanto ai contenuti affidati a tali regolamenti, fa presente che ad essi non spetta solo disciplinare l'organizzazione, la dotazione e l'individuazione degli uffici.

Chiede quindi chiarimenti al Governo in merito al comma 4 dell'articolo 4 dello schema di regolamento laddove prevede la soppressione della segreteria generale della programmazione economica. L'articolo 4 dello schema di decreto legislativo andrebbe inoltre integrato, precisando la veste giuridica e le procedure di istituzione del Consiglio tecnico-scientifico degli esperti ivi previsto. Ritiene poi troppo marginale nell'articolo 5 comma 2 la presenza delle regioni all'interno della Cabina di regia, in quanto la norma fa riferimento alla conferenza Stato-regioni e non alla conferenza dei presidenti delle Regioni. Chiede inoltre chiarimenti sui compensi ivi previsti, anche a favore di estranei alla pubblica amministrazione e sul rinvio ai regolamenti per il trattamento economico dei componenti della segreteria tecnica della Cabina di regia.

Propone quindi la soppressione delle ultime parole dell'articolo 9 del decreto legislativo che fa un superfluo riferimento alle posizioni di comando e l'intero contenuto della disposizione transitoria di cui all'articolo 14, in quanto il richiamo all'articolo 13 della legge n. 59 del 1997 appare pleonastico. Inoltre, sull'articolo lì dello schema di decreto legislativo, domanda chiarimenti al sottosegretario Macciotta sul significato del richiamo espresso al criterio dell'invarianza della spesa, e chiede di capire come si concili tale previsione con tutte le disposizioni che prevedono oneri per compensi di varia natura da attribuire al personale.

Passando a trattare dello schema di regolamento, rileva che, in merito all'articolo 12, comma 2, come esso rinvii a successivi regolamenti per la organizzazione, la dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziali nonché la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale; si tratta quindi di regolamenti diversi da quelli previsti dall'articolo 2 del decreto che si configurano come attuativi dei regolamenti previsti nel decreto.

L'articolo 4, comma 4, del regolamento contiene delle disposizioni in ordine al Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione dal testo sembra dedursi che al CIPE venga attribuita la linea operativa del Governo, al Ministero l'esecuzione dei programmi, mentre al Dipartimento suddetto la programmazione delle politiche degli investimenti. Si pone quindi un problema di coordinamento del testo in quanto non basta prevedere la promozione ma occorre assegnare la gestione dei programmi

e degli accordi di programma al Dipartimento in esame in merito. Inoltre alla lettera e) occorre chiarire quali siano i compiti del CIPE che in realtà devono consistere in funzioni di mero indirizzo e risultato.

Infine esistono sempre in merito all'articolo 4 delle lacune in quanto non viene individuato il soggetto responsabile del procedimento allorché si verificano eventuali ritardi. In merito all'articolo 6 del regolamento osserva che la regolamentazione della Cabina di regia conosce una sovrapposizione di compiti e di funzioni; se infatti deve riconoscersi a tale Cabina compiti di mera promozione e di stimolo, come può la stessa convocare conferenze di servizi che normalmente si concludono con atti deliberativi. Sarebbe più opportuno attribuire la convocazione delle conferenze di servizi al CIPE. Poiché comunque esiste una previsione di legge che richiede la necessaria esistenza di una cabina di regia occorre domandarsi quali compiti sia più opportuno affidarle, evitando quella sovrapposizione di funzioni e di competenze prima richiamate; a tal proposito suggerisce l'attribuzione alla Cabina di regia della funzione di monitoraggio dell'andamento dei programmi di investimento deliberati, la valutazione degli effetti sul territorio delle politiche poste in essere ed infine l'analisi dei motivi che comportano un ritardo nell'utilizzazione delle risorse comunitarie, attraverso anche la proposizione di soluzioni tecniche per la definizione dei problemi incorsi. Ritiene quindi che la Cabina di regia non debba avere una funzione di amministrazione attiva ma di mero supporto ed ausilio.

In merito all'articolo 11 comma terzo del regolamento ritiene che sia assurdo trasformare i dipartimenti provinciali della Ragioneria e del Tesoro in organismi operativi di supporto per l'attuazione delle politiche di sviluppo e di coesione; in tal modo i dipartimenti provinciali andrebbero ad operare in un campo riservato alle regioni e vedrebbero attribuirsi dei poteri simili a quelli prefettizi.

Infine richiama l'attenzione sulla previsione contenuta nell'articolo 15, comma 2 che stabilisce che l'ufficio legislativo sia alle dirette dipendenze dell'organo di direzione politica; osserva che non è pensabile collegare alla direzione politica un organo quale l'ufficio legislativo che dovrebbe garantire la asetticità e la neutralità dell'interpretazione della norma giuridica.

Concludendo annuncia che presenterà per ciascuno degli argomenti trattati degli emendamenti allo schema di parere presentato dal relatore.

Il Presidente Giovanni FERRANTE osserva che i rilievi sollevati dal deputato Boccia evidenziano numerosi problemi sul contenuto dello schema di decreto e del regolamento sui quali la Commissione è tenuta ad esprimere il prescritto parere; ricorda comunque che alcuni di questi, quali per esempio la natura della fonte regolamentare prevista dall'articolo 2 del decreto legislativo siano stati ritenuti oggetto dei chiarimenti offerti dal Ministro Bassanini nella prima parte della seduta odierna.

Il deputato Roberto DI ROSA condivide la filosofia che anima lo schema di decreto e di regolamento in esame; esprime del resto apprezz-

zamento per l'estrema capacità di analisi e di proposte alternative del deputato Boccia. Ricorda inoltre il giudizio favorevole espresso dalla Corte dei conti e dalla Banca d'Italia sul contenuto degli atti normativi in esame.

Pur ritenendo opportuno che le competenze restino nella sostanza quelle previste nel regolamento, intende richiamare solo alcuni punti che ritiene maggiormente problematici al fine di una predisposizione di un quadro coerente nell'organizzazione del Ministero; in primo luogo sottolinea come l'organizzazione dipartimentale deve essere impostata secondo un disegno organico e coerente. Occorre infatti che vi sia una chiara attribuzione di responsabilità nei confronti della dirigenza e per raggiungere tale risultato è necessario che vi sia una estrema chiarezza nella distinzione nelle funzioni attribuite ai singoli dipartimenti. Dalle audizioni svolte in Commissione è emersa una tendenza a non innovare *in toto* le competenze precedenti; così per esempio è stata sottolineata l'opportunità che il Fondo di rotazione non faccia capo al Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione ma resti alle dipendenze della Ragioneria.

Il problema centrale che deve essere affrontato è quello della sovrapposizione di funzioni tra il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione e la Cabina di regia. Infatti, secondo la ripartizione di competenze delineata, il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione non si occupa esclusivamente dell'intervento nelle aree depresse ma estende la propria competenza nell'intero settore della programmazione economica e finanziaria degli investimenti pubblici. Ritiene che tale dipartimento rappresenti la vera sfida sulla quale deve puntare l'istituendo ministero; al riguardo sarà quindi opportuno avviare delle politiche che ne rafforzino la struttura e provvedano alla qualificazione del suo personale.

Per quanto riguarda i rapporti di tale Dipartimento con la Cabina di regia, ritiene che non risulta chiaramente quali debbano essere i compiti di quest'ultima qualora il Dipartimento riesca ad assolvere i compiti affidatigli in maniera efficiente. Ricorda infatti che nel 1994 la Cabina di regia fu istituita quale strumento indispensabile perché i fondi strutturali venissero utilizzati al meglio, senza alcun spreco di risorse; oggi, in relazione alla nuova normativa, tale funzione dovrebbe aver perso il suo ruolo principale essendo intervenute in tale settore le funzioni affidate al Dipartimento.

Anche comunque se si volesse mantenere inalterato il ruolo della Cabina di regia, occorrerebbe chiarire di quali strumenti essa può avvalersi per evitare la dispersione dei fondi strutturali.

In merito all'articolo 11, contenente disposizioni in merito ai Dipartimenti provinciali, non ritiene condivisibili le osservazioni formulate dal deputato Boccia; osserva infatti l'importanza della previsione di una funzione di supporto dei dipartimenti per l'attuazione delle politiche di sviluppo e di coesione e la necessità che gli stessi provvedano a curare i rapporti con le regioni e gli enti locali.

In merito all'articolo 5 del regolamento che regola le funzioni del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi

del tesoro, ritiene che sarebbe stato preferibile attribuire allo stesso una funzione più generale dei compiti del personale; non è infatti chiaro perché il punto g) del medesimo articolo stabilisca che competenza di tale dipartimento sia il trattamento giuridico ed economico del solo personale del dipartimento.

Condivide le osservazioni del deputato Cherchi in merito alla necessità di prevedere una competenza anche in merito alla gestione delle partecipazioni azionarie del tesoro.

Sui controlli ricorda come la Corte dei Conti abbia espresso delle osservazioni critiche alla funzione di controllo che viene mantenuta in capo alla Ragioneria; ritiene che essa debba sempre presentarsi come integrativa delle forme di controllo interne, che devono ancora essere istituiti dall'interno dei Ministeri.

Auspica inoltre che venga cancellata la clausola di salvaguardia prevista dall'articolo 12, comma 2, dello schema di decreto legislativo, al fine di dare un esempio di chiarezza e di trasparenza.

Il senatore Romualdo COVIELLO ritiene che la discussione abbia portato alla luce molti aspetti problematici del contenuto degli schemi di decreto e di regolamento in esame; tali considerazioni dovranno poi essere tenute nel debito conto dal relatore nella formulazione del parere prescritto.

Ritiene che gli schemi di atti normativi all'esame della Commissione soddisfino quelle che erano le due esigenze principali da soddisfare; da un lato l'organizzazione di un centro unitario di governo dell'economia e dall'altro l'eliminazione delle sovrapposizioni di funzioni attribuite alla competenza di vari enti.

Restano da chiarire alcuni punti che risentono anche della diversa impostazione seguita dal Parlamento su alcune tematiche; per esempio è noto che il Senato aveva ipotizzato un intervento solo per le aree depresse mentre nel decreto un apposito Dipartimento viene richiesto di occuparsi della gestione dello sviluppo e di coesione, in un'ottica di programmazione e gestione degli interventi pubblici.

Ritiene che la Cabina di Regia non debba essere chiamata a svolgere attività di tipo promozionale, che è propria del Dipartimento per la coesione e lo sviluppo, ma di coordinamento e di regia.

Ulteriore questione concerne il rapporto tra il CIPE e la sua segreteria; dovrebbe infatti essere chiarito che la stessa abbia compiti di mera gestione amministrativa. Ritiene comunque che esista una buona sintesi tra l'attività di coordinamento dei diversi comparti del CIPE e l'attività svolta dai singoli compartimenti.

Domanda inoltre chiarimenti su quale debba essere la struttura in grado di fornire dei precisi orientamenti in ordine alla gestione delle partecipazioni statali; in tal senso potrebbe prevedersi che venga affidato al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione tale compito in quanto collegato ai compiti di programmazione negoziata allo stesso attribuiti mentre resterebbe al Dipartimento del tesoro la responsabilità in ordine all'esercizio dei diritti connessi alla partecipazione dello Stato. La programmazione negoziata sarebbe così affidata al Dipartimento per la coe-

sione in collaborazione con i Ministeri di settore competenti e servirebbe di orientamento anche alle società imprenditoriali a partecipazione pubblica.

Il Presidente Giovanni FERRANTE, intende anch'egli svolgere alcune considerazioni e fornire alcuni contributi al dibattito in corso. In primo luogo sottolinea come occorra salvare l'interconnessione tra il decreto ed il regolamento; molte delle proposte suggerite rischiano infatti di creare una asimmetria nei contenuti tra quanto previsto nelle due fonti normative.

In secondo luogo esprime il proprio apprezzamento per le osservazioni dei deputati Cherchi e Di Rosa, affermando inoltre di condividere parte delle osservazioni degli altri deputati intervenuti.

Rileva, in relazione al punto *h*) della relazione del relatore che esiste un problema di invarianza della spesa e un problema di coerenza con l'amministrazione vista nel suo complesso.

Ritiene inoltre inevitabile che il Fondo di rotazione faccia capo al Dipartimento per lo sviluppo e di coesione.

In relazione a quanto rilevato dal Senatore Coviello in merito al fatto che la Cabina di Regia non svolga un'attività di promozione, sottolinea come l'articolo 6, lettera *b*) specifica che esso interviene nella promozione, il che è in parte diverso dall'essere protagonista della promozione.

Infine, in relazione a quanto previsto dall'articolo 6, lettera *e*), osserva che è stato necessario prevedere dei meccanismi atti a sostituire le amministrazioni statali in caso di inerzia o di ritardi nell'utilizzo dei fondi comunitari.

Conclude affermando che resta la necessità che vengano delimitate con precisione le competenze del Cipe in rapporto ai compiti attribuiti alla Cabina di Regia e al Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.

Il sottosegretario Laura PENNACCHI sottolinea anzitutto la notevole portata dei provvedimenti in esame, che realizzano l'integrazione tra due distinte strutture ministeriali, assai diverse tra di loro anche per origini storiche. Si tratta inoltre della parte di un disegno più generale di riforma dell'amministrazione contenuto nella legge n. 59 del 1997, volto ad accrescere la razionalità sostantiva e l'efficienza delle strutture ministeriali. Nel procedere a tale riforma il Governo è consapevole degli insegnamenti derivanti dall'esperienza storica e dalle conclusioni che emergono dalle analisi teoriche, circa la caratterizzazione delle strutture amministrative come strutture a razionalità limitata, ed ha rinunciato perciò ad ogni logica di tipo pianificatorio o dirigitico.

Nel predisporre tale riforma il Governo si è posto alcuni obiettivi. In primo luogo quello di specializzare le amministrazioni nelle funzioni nelle quali si sono rilevate particolarmente competenti: ciò ha fatto sì che ciascuna struttura, in conseguenza della riforma, deve cedere alcune funzioni, ma nel contempo ne riceve delle altre. Ad esempio, ciò accade per la Ragioneria generale dello Stato, per la Direzione generale del te-

soro e per l'attuale struttura del Ministero del bilancio. Un ulteriore principio ispiratore è costituito dalla considerazione dell'amministrazione come un tutto e non come una serie di monadi. Infine, si è cercato di scegliere moduli operativi conseguenti a tali principi, soprattutto nella gestione strategica del personale.

L'ottica prescelta è stata quella di realizzare un cambiamento nella gradualità: in altri termini, si è cercato di scegliere una via intermedia tra la predisposizione di innovazioni radicali ispirate ad intenti di tipo giacobino e la realizzazione di una falsa e solo formale unificazione dei due Ministeri. Forse all'adozione di questa ottica possono essere imputate molte delle imprecisioni e delle lacune segnalate dai parlamentari; ma si tratta dell'ottica nella quale il Governo intende continuare a muoversi.

In particolare segnala alcuni tra i profili innovativi derivanti dai provvedimenti in esame. In primo luogo si procede alla allocazione delle funzioni in macrostrutture dipartimentali. Rispondendo al deputato Di Rosa, ritiene che questa scelta sia pienamente coerente con l'attribuzione delle responsabilità ai dirigenti amministrativi. In secondo luogo si è prevista la gestione unitaria delle risorse umane da parte del quarto dipartimento: si vogliono così evitare i problemi e gli sprechi di risorse che sono derivati dalla gestione differenziata e si mira a gestire unitariamente il reclutamento, la formazione e le relazioni sindacali. In terzo ed ultimo luogo si è cercato di creare una struttura periferica unitaria. Anche su questo punto vi sono state richieste di chiarimento e sono state espresse alcune perplessità; ma una tale scelta è volta a consentire una più chiara ripartizione dei compiti a livello centrale e a consentire un impiego delle risorse più efficiente e più flessibile.

Relativamente alla trasformazione del Provveditorato generale dello Stato ribadisce quanto già rilevato dal ministro Bassanini, e cioè che tale trasformazione avviene secondo i più moderni indirizzi della politica degli acquisti, già seguiti con successo negli Stati Uniti e in alcuni paesi scandinavi: si passa dalla centralizzazione degli acquisti alla centralizzazione delle informazioni, che vengono poi messe a disposizione di chi, nell'ambito delle singole amministrazioni deve procedere agli acquisti. Circa il rilievo del relatore sul presunto eccesso di delega della parte relativa alla riorganizzazione del Provveditorato generale dello Stato osserva che il Provveditorato costituisce una delle strutture del ministero per la riorganizzazione del quale è attribuita la delega in questione.

Rileva poi che il ridisegno delle Ragionerie centrali è diretto a valorizzare la responsabilità delle amministrazioni di spesa e ad introdurre nuove forme di controlli, diversi da quelli di legittimità, nell'obiettivo di realizzare una pubblica amministrazione che apprende, che evolve e che, conseguentemente, si autocorregge.

Desidera quindi rispondere ad alcuni quesiti di natura più specifica. In particolare ritiene che le osservazioni formulate tra gli altri dal relatore, dal deputato Cherchi e dal senatore Coviello riguardo all'articolo 3 del decreto legislativo e volte a precisare a chi spetti la gestione delle partecipazioni azionarie, debbano essere tenute in adeguata considerazione dal Governo. Quanto poi alla vicenda INPDAP, sulla quale si sono

soffermete le memorie delle organizzazioni sindacali, ricorda che è già stata predisposta una convenzione con l'INPDAP che risolve molte delle questioni sollevate e fa presente che sono state già individuate sei sedi pilota nelle quali avviare prioritariamente l'attuazione della legge; sul passaggio del personale dal ministero del tesoro all'INPDAP ritiene che il suggerimento di rispettare le funzioni già esercitate possa essere accolto. Infine, sul tema della riqualificazione del personale, osserva che il Governo intende prestarvi grande attenzione, anche al fine di procedere alle riconversioni di professionalità che si rendono necessarie per effetto della riforma in esame (ad esempio per quanto riguarda i controlli esercitati dalla Ragioneria e le nuove attribuzioni del Provveditorato).

Il sottosegretario Giorgio MACCIOTTA, nel concordare con le considerazioni testé svolte dalla collega Pennacchi, ribadisce che i provvedimenti in esame introducono alcuni cambiamenti tutt'altro che marginali, come la riorganizzazione e l'unificazione del ciclo di bilancio e che l'intento del Governo è stato quello di assicurare una certa flessibilità alla disciplina predisposta, evitando di inserirla tutta all'interno di un unico testo di rango legislativo.

Intende incentrare il proprio intervento sui rapporti tra il CIPE, il Dipartimento per le politiche di coesione e la Cabina di regia. Al riguardo non esclude che i testi in esame abbisognino di alcune precisazioni, ma segnala la necessità di avere sempre presenti le tre distinte funzioni che in tale settore vengono in rilievo: quella di promozione, quella di decisione e quella di vigilanza. In questa logica non vi è dubbio che al CIPE spettino i compiti di indirizzo e di decisione; ma l'auspicio è che una volta il meccanismo sia entrato a regime, si riesca a decentrare le sedi in cui adottare le decisioni relative ai singoli strumenti della programmazione negoziata (restando al CIPE solo il compito di definire il quadro di queste politiche).

Relativamente alla disciplina del funzionamento del CIPE, osserva che, attraverso il rinvio al regolamento di cui all'articolo 1, comma 5 dello schema di decreto legislativo, si tenta una sua profonda ristrutturazione; in essa va anche ricompresa la disciplina dell'ufficio di segreteria, che attualmente compare invece nel successivo comma 6.

Quanto al rapporto tra il Dipartimento per le politiche di coesione e il CIPE, ricorda anzitutto che il Dipartimento ha funzione di coordinamento sia orizzontale che verticale. Esso infatti riveste un ruolo nella promozione delle intese istituzionali di programma. A tale riguardo giudica utile la sollecitazione verso la regionalizzazione delle unità previsionali di base, indirizzo che del resto già si ricava dalla legge di delega. Al Dipartimento spettano anche funzioni specifiche, di iniziativa propria, in materia di risorse per lo sviluppo specificamente attribuite al Ministero del bilancio. Il problema principale consiste nel distinguere nettamente tra le funzioni di coordinamento e le funzioni di iniziativa.

Ricorda quindi che relativamente alla Cabina di regia la legge di delega contiene vincoli ben precisi, ai quali il Governo si è dovuto attenere nel predisporre i testi in esame. In materia di fondi strutturali concorrono le competenze di tre distinti organismi: amministrazioni locali,

ministeri centrali e ministero del bilancio. La Cabina di regia costituisce la sede di coordinamento di queste funzioni, tra le diverse direzioni di tali amministrazioni. Riconosce che effettivamente sussiste un problema di sottorappresentazione delle regioni all'interno della Cabina di regia e ribadisce che la Cabina di regia non deve intendersi come sottordinata rispetto al Dipartimento per le politiche di coesione; anzi, nell'utilizzo di fondi comunitari quest'ultimo deve muoversi in conformità con gli indirizzi stabiliti con la Cabina di regia.

Concorda poi con la qualificazione della Cabina di regia come organo non di amministrazione attiva, ma di coordinamento; non crede comunque che le funzioni di cui alla lettera *e*) siano incompatibili con questa configurazione, mentre forse qualche ulteriore precisazione può essere apportata al dettato della lettera *b*).

Sugli uffici locali del ministero rileva che esse tendono a trasformarsi in una struttura di supporto del lavoro di regioni ed enti locali e a non costituire più una struttura di controllo. Concorda poi con l'osservazione del deputato Di Rosa sull'eliminazione della clausola di salvaguardia, ma rileva che tale scelta comporterebbe la necessità di rivedere a fondo strutture operanti da decenni. Forse, visti i tempi ristretti a disposizione, si tratta di un compito al quale il Governo può assolvere solo a conclusione del processo di riforma, utilizzando la delega per l'emanazione dei testi unici.

Il deputato Giorgio PASETTO *relatore*, intervenendo sull'ordine dei lavori propone che il calendario venga modificato in modo tale da consentire una più adeguata considerazione da parte del relatore delle proposte emendative presentate dai deputati; si potrebbe stabilire, a tale scopo, che l'inizio della seduta di venerdì prossimo sia posticipato dalle ore 9 alle ore 11.

Il Presidente Giovanni FERRANTE assicura che rappresenterà al Presidente della Commissione l'esigenza testé rappresentata dal relatore. Dichiara chiusa la discussione preliminare, ribadendo che il termine per la presentazione degli schemi di parere è stabilito per mercoledì alle 13, mentre il termine per la presentazione degli emendamenti resta fissato per giovedì prossimo alle ore 18 e avvertendo che la seduta di venerdì potrà avere inizio a un'ora compatibile con le necessità rappresentate dal relatore e, soprattutto, con l'andamento dei lavori dell'Assemblea della Camera.

La seduta termina alle ore 23,50.

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Martedì 18 novembre 1997, ore 14

Comunicazioni del Presidente.

*Autorizzazioni a procedere
ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione*

I. 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).

II. Esame del seguente documento:

- Domanda di autorizzazione a procedere nei confronti del dottor Carmelo Conte nella sua qualità di Ministro per le aree urbane *pro tempore*, nonché dei signori Raffaele Galdi, Giuseppe Fittavolini, Mario Lodigiani, Vincenzo Lodigiani, Giuseppe Tontodonati, Licio Claudio Lombardini, Pierluigi Perri, Emanuele Romanengo, Teodorico De Angelis, Giuseppe Cafiero e Mario Astaldi (*Doc. IV-bis*, n. 12).

*Insindacabilità ai sensi dell'articolo 68,
primo comma, della Costituzione*

Comunicazioni del Presidente su questioni interpretative dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Verifica dei poteri

Esame delle seguenti materie:

- Verifica delle elezioni della Regione Umbria.
 - Verifica delle elezioni della Regione Emilia-Romagna.
-

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Martedì 18 novembre 1997, ore 15

In sede consultiva

Esame, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento, del disegno di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 13 novembre 1997, n. 393, recante interventi urgenti in materia di occupazione e di trattamenti di integrazione salariale nelle aree di crisi (2882).

In sede referente

I. Seguito dell'esame del disegno di legge:

- CORTIANA ed altri. - Norme integrative alla disciplina dei comitati (1128).

II. Esame del disegno di legge:

- D'ALESSANDRO PRISCO ed altri. - Norme in materia di decentramento comunale (2640).

III. Esame congiunto dei disegni di legge:

- UCCHIELLI ed altri. - Modifica dell'articolo 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, in materia di ineleggibilità alle cariche negli enti locali (576).
- DIANA Lino ed altri. - Modifica della legge 18 gennaio 1992, n. 16, in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali (866).

In sede consultiva

Esame del seguente documento:

- Relazione sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sul programma di attività presentato dalla Presidenza di turno del Consiglio dei ministri dell'Unione europea (Primo semestre 1997) (*Doc. LXXXVII, n. 3*).

In sede consultiva su atti del Governo

Esame, ai sensi dell'articolo 139-bis, del Regolamento, dei seguenti atti:

- Schema di decreto di programmazione dei flussi d'ingresso in Italia per ragioni di lavoro degli stranieri non comunitari per l'anno 1998 (n. 170).
- Schema di decreto concernente le modalità organizzative e di funzionamento del servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico per l'infanzia e l'adolescenza, di cui all'articolo 8 della legge 28 agosto 1997, n. 285 (n. 171).
- Schema di decreto recante ripartizione delle quote del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, di cui all'articolo 1 della legge 28 agosto 1997, n. 285 (n. 173).

GIUSTIZIA (2^a)

Martedì 18 novembre 1997, ore 15

In sede deliberante

I. Discussione del disegno di legge:

- Disciplina della partecipazione al procedimento penale a distanza e dell'esame in dibattimento dei collaboratori di giustizia, nonché modifica della competenza sui reclami in tema di articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario (2724) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

II. Seguito della discussione congiunta dei disegni di legge:

- Nuove misure di contrasto delle violazioni in materia di diritto d'autore (1496).

- CENTARO ed altri. - Norme in materia di prevenzione e repressione del fenomeno della pirateria audiovisiva in qualsiasi forma (2157).

III. 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).

In sede referente

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).

FINANZE E TESORO (6^a)

Martedì 18 novembre 1997, ore 15

In sede consultiva su atti del Governo

Esame, ai sensi dell'articolo 139-bis del Regolamento, del seguente atto:

- Schema di direttiva del Ministro delle finanze da impartire al Servizio centrale degli ispettori tributari (SECIT), concernente istruzioni sui criteri di programmazione e coordinamento dell'attività del Servizio per il 1998 (n. 165).
-

ISTRUZIONE (7^a)

Martedì 18 novembre 1997, ore 15,30

Procedure informative

Interrogazioni.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)

Martedì 18 novembre 1997, ore 15

In sede referente

Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- UCCHIELLI ed altri. – Competenze professionali dei geometri e dei periti industriali con specializzazione in edilizia nei settori delle costruzioni, delle strutture e dell'urbanistica (447).
- CARPINELLI e SCIVOLETTO. – Competenze professionali dei geometri e dei periti industriali edili nei settori delle costruzioni, delle strutture e dell'urbanistica (884).
- CARUSO Luigi. – Integrazione alle leggi 5 novembre 1971, n. 1086, e 2 febbraio 1974, n. 64, in materia di definizione delle competenze dei periti industriali dell'area meccanica (1423).
- MINARDO. – Competenze professionali dei geometri nel settore delle costruzioni, delle strutture e dell'urbanistica (1522).
- BOSI. – Competenze professionali dei geometri e dei periti industriali edili nei settori delle costruzioni, delle strutture e dell'urbanistica (1891).

In sede consultiva su atti del Governo

Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 139-bis del Regolamento, del seguente atto:

- Schema di *Addendum* al contratto di programma 1994-2000 stipulato con le Ferrovie dello Stato spa (n. 167).

Sui lavori della Commissione

- I. Indagine conoscitiva sulle conseguenze della legge n. 84 del 1994 in riferimento ai problemi economici, organizzativi e occupazionali nel sistema portuale italiano, anche con riguardo alla trasformazione delle compagnie portuali in società per azioni: definizione del programma.
- II. Proposta di indagine conoscitiva sulla situazione del trasporto ferroviario.

INDUSTRIA (10^a)

Martedì 18 novembre 1997, ore 15

In sede referente

Seguito dell'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^a)

Martedì 18 novembre 1997, ore 15

In sede referente

I. Esame del disegno di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 13 novembre 1997, n. 393, recante interventi urgenti in materia di occupazione e di trattamenti di integrazione salariale nelle aree di crisi (2882).

II. 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

Seguito dell'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).

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13^a)

Martedì 18 novembre 1997, ore 15

In sede referente

Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- NAPOLI Roberto ed altri. – Disciplina della valutazione di impatto ambientale (64).
- GIOVANELLI ed altri. – Disciplina della valutazione di impatto ambientale (149).
- BORTOLOTTI ed altri. – Disciplina della valutazione di impatto ambientale (422).

In sede consultiva

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*).

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

Martedì 18 novembre 1997, ore 12,30

Audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso la pretura di Pescara, dottor Pasquale Fimiani.

Comunicazioni del Presidente.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE CONSULTIVA
in ordine all'attuazione
della riforma amministrativa
ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59**

Martedì 18 novembre 1997, ore 14

Comunicazioni del Presidente.

Seguito dell'esame dello schema di decreto legislativo di attuazione della delega conferita dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, relativamente al conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti inerenti il mercato del lavoro.

Esame dello schema di decreto legislativo in materia di razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti attuativo della delega conferita dall'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59.