

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

346° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 23 LUGLIO 1998

—————

INDICE**Commissioni permanenti**

1 ^a - Affari costituzionali	<i>Pag.</i>	7
6 ^a - Finanze e tesoro	»	16
8 ^a - Lavori pubblici, comunicazioni	»	19
9 ^a - Agricoltura e produzione agroalimentare	»	21
10 ^a - Industria	»	25
13 ^a - Territorio, ambiente, beni ambientali	»	30

Commissioni di inchiesta

Sul sistema sanitario	<i>Pag.</i>	31
-----------------------------	-------------	----

Giunte

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

Organismi bicamerali

Commissione controllo enti previdenza e assistenza sociale	<i>Pag.</i>	36
Infanzia	»	54

Sottocommissioni permanenti

13 ^a - Territorio, ambiente, beni ambientali - Pareri .	<i>Pag.</i>	55
--	-------------	----

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

GIOVEDÌ 23 LUGLIO 1998

135ª Seduta

Presidenza del Presidente
PREIONI

La seduta inizia alle ore 14,05.

*COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE IN ORDINE AD AFFARE ASSEGNATO
AI SENSI DELL'ARTICOLO 34, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO
(A008 000, C21ª, 0058ª)*

Il PRESIDENTE informa che in data 20 luglio 1998 il Presidente del Senato ha inviato una lettera nella quale comunica che, con ordinanza del 16 febbraio scorso, il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato in ordine alla pronunzia con la quale l'Assemblea ha deliberato che il fatto, per il quale pende il procedimento penale n. 13935/95 GIP contro il professor Giuseppe Arlacchi, all'epoca Senatore della Repubblica, concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

La Giunta conviene sull'opportunità che il Senato si costituisca in giudizio nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato promosso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma.

*COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE SUI LAVORI DELLA GIUNTA, A SEGUITO DELLA DELIBERAZIONE DELL'ASSEMBLEA DEL 16 LUGLIO 1998 DI RINVIARE L'ESAME DELLE QUESTIONI ATTINENTI ALL'ARTICOLO 68, PRIMO COMMA, DELLA COSTITUZIONE
(A008 000, C21ª, 0058ª)*

Il PRESIDENTE considera opportuno che la Giunta operi una riflessione attenta sul contenuto della sentenza n. 289 del 1998 emessa dalla Corte Costituzionale nel giudizio promosso dal Tribunale di Bergamo con ricorso per conflitto di attribuzione, sollevato a seguito della

deliberazione con la quale il 31 gennaio 1996 la Camera dei deputati ha dichiarato l'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'onorevole Roberto Calderoli, oggetto di un giudizio civile.

Si apre quindi la discussione.

Il senatore PELLEGRINO, nell'accordare la massima importanza alla citata sentenza della Consulta, rileva innanzi tutto come la Corte Costituzionale non abbia escluso l'estensione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, all'attività parlamentare svolta fuori dal perimetro delle Camere, confermando la correttezza dell'impostazione seguita dalla Giunta e da lui personalmente condivisa. Ha invece inteso porre un argine all'estensione di tale prerogativa all'intera attività politica del parlamentare, così implicitamente stigmatizzando le numerose decisioni delle Camere nelle quali si è adottato un criterio interpretativo della norma costituzionale decisamente estensivo. Più volte ha ricordato, durante i dibattiti in Giunta, che il richiamo indiscriminato alla prerogativa dell'insindacabilità potrebbe condurre all'abrogazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, come è, del resto, già avvenuto in materia di autorizzazioni a procedere in giudizio. Auspica quindi che il Senato proceda con estrema prudenza nella valutazione del campo di applicazione della citata norma costituzionale affinché tale prerogativa non venga avvertita come odioso privilegio attribuito ai parlamentari rispetto alla posizione dei comuni cittadini. Ritiene infatti grave che il normale dibattito politico venga alterato dal differente ambito di protezione garantito alle dichiarazioni dei politici membri del Parlamento, tutelati quindi dall'immunità parlamentare, e di altri soggetti politici non parlamentari. Dà infine atto al collega Fassone di aver sempre sostenuto con estrema coerenza l'interpretazione restrittiva dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Il senatore RUSSO concorda con la posizione assunta dal senatore Pellegrino e raccoglie l'invito avanzato dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 289/98, ad un maggior rigore nell'applicazione della prerogativa di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, con particolare riferimento al necessario collegamento che deve esistere tra le dichiarazioni rese dal parlamentare e gli atti posti in essere nell'esercizio delle sue funzioni. Tale esercizio non si esaurisce nell'attività che ha luogo presso le Camere, ma si può sviluppare anche all'esterno. Auspica quindi che la Giunta, dopo approfondito dibattito, assuma un criterio interpretativo della citata norma costituzionale coerente con il segnale espresso dalla Consulta con la sentenza di cui si discorre.

Il senatore CÒ esprime la propria preoccupazione per la frequenza sempre maggiore con la quale la Corte Costituzionale è chiamata a decidere conflitti di attribuzione sorti a causa delle decisioni di entrambe le Camere in materia di insindacabilità. La Consulta, con la sentenza n. 375/97 relativa alla decisione del Senato in merito a dichiarazioni

espresse dall'*ex* senatore Boso, pur non annullando la decisione di questa Camera, ha richiamato l'attenzione sulla necessità di individuare un limite nell'applicazione della prerogativa di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Considera estremamente importante che la Corte Costituzionale, con la recente sentenza n. 289/98, abbia dichiarato che possono essere ritenute insindacabili esclusivamente le opinioni collegate all'attività parlamentare propriamente intesa, escludendo quindi la possibilità che le Camere applichino tale prerogativa all'intera attività politica posta in essere da un parlamentare. Se questo è il criterio fissato dalla Corte Costituzionale, molte decisioni del Senato dovrebbero essere rivedute. La Consulta si spinge fino a dichiarare che un atto tipico della funzione parlamentare, posto in essere successivamente alla pronuncia delle opinioni oggetto di un procedimento a carico di un membro del Parlamento, non vale a dimostrare la sussistenza della prerogativa dell'insindacabilità. Il senatore Cò sottolinea che la Corte Costituzionale ha posto l'accento sulla necessità che le decisioni assunte in materia di insindacabilità da parte delle due Camere siano adeguatamente motivate. Tale richiamo è quanto mai necessario data, in alcuni casi, l'assenza di un adeguato sostegno argomentativo alle decisioni assunte dai due rami del Parlamento.

Il senatore PASTORE non considera preoccupante il fenomeno dell'aumento del numero dei conflitti di attribuzione sorti in seguito alle decisioni delle Camere in materia di insindacabilità, ritenendo tale dato legato ad una diversa modalità, rispetto al passato, di svolgimento dei rapporti politico-istituzionali. In ordine alla sentenza n. 289/98, di cui si discorre, considera opportuno evidenziare il dato estremamente positivo del riconoscimento dell'applicabilità della prerogativa di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, anche all'attività posta in essere al di fuori delle Camere, ma collegata ad atti rientranti nell'ambito della funzione parlamentare. Il senatore Pastore richiama l'attenzione sulla circostanza che, anche a causa della sua composizione, la Corte Costituzionale emette sentenze di innegabile natura politica, vale a dire decisioni che intendono affrontare e risolvere questioni di interesse collettivo. Tale dato non può essere trascurato in sede di approfondimento del merito delle sentenze emesse dalla Consulta.

Sottopone infine alla Giunta l'esigenza che qualsiasi deliberazione del Senato sia corredata da una motivazione: attualmente infatti quando l'Assemblea ribalta la proposta della Giunta, e non si sia svolto un adeguato dibattito, la decisione rimane priva di motivazione.

Il senatore FASSONE rileva che sono passati pochissimi mesi dalla sentenza della Corte Costituzionale con la quale si dichiarò una sorta di insindacabilità delle decisioni assunte dalle due Camere in ordine all'applicabilità della prerogativa di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Con la sentenza n. 289 del 1998 la Consulta ha ribaltato drasticamente la propria giurisprudenza, giudicando, evidentemente, estremamente inopportuno il susseguirsi di decisioni parlamentari sbilanciate sul versante di un'interpretazione troppo estensiva della prerogati-

va costituzionale di cui si discorre. In questo caso la Consulta ha ribadito che il suo compito consiste nel valutare il non arbitrario esercizio del potere delle Camere di applicare l'articolo 68, primo comma, della Costituzione. La Consulta ha inoltre dichiarato chiaramente che la prerogativa dell'insindacabilità copre i comportamenti funzionali alle attribuzioni proprie del potere legislativo, riconoscendo che le funzioni parlamentari non si risolvono esclusivamente negli atti posti in essere all'interno delle Camere. La Corte Costituzionale usa espressamente il concetto di espansione dell'applicabilità della citata norma costituzionale agli atti presupposti e conseguenti ad atti rientranti nell'ambito della funzione tipicamente parlamentare, escludendo che gli stessi possano riguardare l'intera attività politica del parlamentare nonché le dichiarazioni contenute in comizi, conferenze stampa e trasmissioni televisive.

Conclude ribadendo il carattere di eccezionalità dell'articolo 68 della Costituzione: ogni decisione delle Camere nel senso della insindacabilità viola infatti l'articolo 2 della Costituzione proprio in forza della citata norma costituzionale. A suo giudizio un elemento sul quale le Camere potrebbero svolgere un'approfondita discussione riguarda l'importanza che il principio della continenza dei modi può assumere nell'ambito della sindacabilità di atti posti in essere nell'esercizio della funzione parlamentare.

Il senatore BERTONI, nel riservarsi di svolgere il proprio intervento in altra seduta, sottolinea che la Corte Costituzionale ha già annullato una decisione delle Camere in materia di insindacabilità con la sentenza n. 1150 del 1988 e che quindi, in questa occasione, ha semplicemente ribadito questioni già poste nei suoi precedenti interventi.

La Giunta rinvia infine il seguito della discussione nonché l'esame dei restanti argomenti all'ordine del giorno.

La seduta termina alle ore 15.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

GIOVEDÌ 23 LUGLIO 1998

292^a Seduta (antimeridiana)*Presidenza del Presidente*
VILLONE

Interviene il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Bettinelli.

La seduta inizia alle ore 10,55.

IN SEDE REFERENTE

(2934) Disposizioni in materia di giustizia amministrativa

(2912) BESOSTRI ed altri. – Disposizione di attuazione della direttiva 89/665/CEE e degli articoli 1 e 2 della direttiva 92/13/CEE, in materia di ricorsi relativi ad appalti

(3179) LO CURZIO ed altri. – Nuove norme sul processo amministrativo
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seconda seduta pomeridiana del giorno precedente.

Il presidente VILLONE ricorda la proposta avanzata dalla senatrice Dentamaro in merito alla pubblicità dei pareri del Consiglio di Stato.

La senatrice DENTAMARO presenta un emendamento conforme alla proposta rammentata dal Presidente (7.0.100).

La Commissione approva l'emendamento.

Quanto all'emendamento 7.0.6, il presidente VILLONE ricorda il parere favorevole del relatore. Il sottosegretario BETTINELLI esprime a sua volta un parere favorevole

La Commissione approva l'emendamento.

Il relatore PELLEGRINO rammenta che in merito all'articolo 4 erano stati a suo tempo accantonati alcuni emendamenti, relativi in particolare all'estensione dei riti speciali. In proposito, egli conferma il proprio orientamento, diretto a non ampliare eccessivamente l'area delle procedure abbreviate, limitando l'integrazione ai casi previsti dall'emendamento 4.7; invita dunque i proponenti a ritirare gli altri emendamenti accantonati.

La senatrice DENTAMARO ritira l'emendamento 4.6.

Sono ritirati dai rispettivi proponenti, o dichiarati decaduti per l'assenza di questi ultimi, gli altri emendamenti accantonati riferiti all'articolo 4.

La Commissione approva l'emendamento 4.7 e successivamente approva l'articolo 4 nel testo risultante dalle modifiche accolte nel corso dell'esame.

Il relatore PELLEGRINO ricorda che l'emendamento 4.20 era stato a suo tempo accantonato, con la riserva di una trattazione separata, quale possibile articolo aggiuntivo. In assenza del proponente egli fa proprio l'emendamento e lo riformula, come proposta sostitutiva dell'articolo 5 (4.20 nuovo testo). La Commissione conviene quindi di accantonare ancora l'esame dell'emendamento.

Il presidente VILLONE, quindi, ricorda la discussione svolta sull'abolizione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Il relatore PELLEGRINO presenta l'emendamento 7.0.200, diretto ad abrogare l'istituto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Su proposta del senatore PINGGERA, il RELATORE riformula l'emendamento prevedendo un termine più ampio per la decorrenza della disposizione abrogativa, da fissare al centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della nuova legge.

La senatrice DENTAMARO conferma la sua opinione, favorevole ad abrogare l'istituto del ricorso straordinario, che peraltro ha finora dimostrato una propria utilità nei casi in cui fosse decorso il termine per il ricorso al Tribunale amministrativo regionale. Ricorda, quindi, che la Commissione non ha accolto il suo emendamento diretto a prevedere il caso dell'errore scusabile nella mancata presentazione tempestiva del ricorso giurisdizionale, quando l'amministrazione abbia omissso di indicare nel provvedimento il termine per ricorrere e l'autorità da adire, secondo le prescrizioni della legge n. 241 del 1990. La decisione della Commissione dovrebbe essere riconsiderata, a suo avviso, proprio in ragione della possibile abrogazione del ricorso straordinario, che assicura, nonostante il suo evidente anacronismo, una forma di tutela alternativa

nei casi in cui vi sia stato un'incolpevole inerzia da parte dell'interessato.

Il relatore PELLEGRINO si dichiara disponibile a riconsiderare la proposta emendativa evocata dalla senatrice Dentamaro e da lei appena chiarita.

Il senatore PASTORE esprime il proprio consenso sull'emendamento 7.0.200, ma invita la Commissione a riconsiderare l'emendamento appena citato dalla senatrice Dentamaro, eventualmente per la discussione in Assemblea. In ogni caso, dovrebbe essere prevista, a suo avviso, anche l'abrogazione di tutte le disposizioni connesse all'istituto del ricorso straordinario.

Secondo il presidente VILLONE, una volta eliminato il fondamento normativo dell'istituto, le abrogazioni conseguenziali sarebbero implicate.

Il senatore BESOSTRI invita la Commissione a considerare con molta cautela la proposta avanzata dal relatore, poichè la sede normativa non è appropriata e l'abrogazione del ricorso straordinario determinerebbe un aumento dei ricorsi giurisdizionali, proprio in un momento critico per le novità introdotte nel sistema di giustizia amministrativa. Ricorda, quindi, che il ricorso straordinario è comunque uno dei mezzi meno costosi e più agili che il cittadino possa esperire per tutelare i propri interessi dinanzi agli atti illegittimi della pubblica amministrazione.

Il presidente VILLONE dubita che il ricorso straordinario sia utilizzato in via principale da parte di quanti abbiano interesse a contestare la legittimità degli atti della pubblica amministrazione.

La senatrice DENTAMARO riconosce che il ricorso straordinario è un mezzo meno costoso di quelli giurisdizionali, ma osserva che si tratta di un mezzo assistito da minori garanzie.

Il relatore PELLEGRINO rileva la progressiva riduzione dell'area di utilizzazione del ricorso straordinario, dopo la sottrazione al giudice amministrativo delle controversie in materia di pubblico impiego.

La senatrice DENTAMARO considera preferibile accantonare la votazione dell'emendamento.

Conviene la Commissione.

Il relatore PELLEGRINO, quindi, ritiene opportuna una ulteriore riflessione sull'impugnazione in sede giurisdizionale amministrativa degli atti emanati dalle autorità indipendenti: in proposito, osserva che la soluzione adottata con l'emendamento 4.0.100, accolto dalla Commissione, potrebbe determinare problemi di compatibilità costituzionale.

Concorda il presidente VILLONE, che rileva una possibile interpretazione della disposizione adottata dalla Commissione, nel senso della radicale esclusione di qualsiasi sindacato giurisdizionale sugli atti delle autorità amministrative viziati da eccesso di potere: in tal modo, potrebbe senz'altro manifestarsi un problema di legittimità costituzionale.

Il relatore PELLEGRINO, quindi, propone una ricollocazione della disposizione accolta in materia, nell'ambito del nuovo testo dell'articolo 6, già approvato dalla Commissione: presenta di conseguenza il subemendamento 6.100 (nuovo testo)/1.

Il sottosegretario BETTINELLI concorda sulla proposta del relatore.

Il presidente VILLONE ritiene preferibile rinviare a una seduta successiva la votazione del nuovo emendamento. Quanto alla prosecuzione dei lavori, prospetta la possibilità di una successiva trattazione in sede deliberante, considerato l'ampio consenso maturato sul testo in via di elaborazione.

Il senatore PASTORE si riserva di comunicare alla Commissione l'orientamento del Gruppo di Forza Italia circa una possibile discussione del disegno di legge in sede deliberante.

Il seguito dell'esame è infine rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE
(A007 000, C01^a, 0111^o)

Su proposta del presidente VILLONE, si conviene di dedicare la seduta convocata per le ore 15 al seguito dell'esame dei disegni di legge n. 3090 e connessi, in materia di inleggibilità negli enti locali, nonché alla discussione generale dei disegni di legge nn. 3236 e 236 in tema di conflitti di interesse, e dei disegni di legge costituzionale n. 2941 e connessi, relativi alla XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione. Per la settimana successiva, si conviene di convocare una seduta per martedì 28 luglio, alle ore 14.30, nella quale potrà essere proseguito l'esame dei disegni di legge n. 2934 e connessi, in tema di giustizia amministrativa; nelle sedute successive, previste per mercoledì 29 e giovedì 30 luglio, saranno trattati, con priorità sugli altri argomenti, i disegni di legge sui conflitti di interesse e sulla XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, nonché, in sede deliberante, il disegno di legge n. 3285, relativo alle misure disciplinari per i dipendenti pubblici; saranno inoltre esaminati, in sede consultiva su atti del Governo, lo schema di decreto legislativo concernente il testo unico in materia di appalti pubblici di forniture e uno schema di decreto recante variazioni compensative allo stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Su proposta del senatore PINGGERA, si conviene di aggiungere agli argomenti da trattare con priorità nella settimana successiva, anche i disegni di legge costituzionale n. 3308 e connessi, recanti modifiche allo statuto della regione Trentino-Alto Adige.

La seduta termina alle ore 11,30.

293^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
VILLONE

Interviene il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Bettinelli.

La seduta inizia alle ore 15,15.

IN SEDE REFERENTE

(2941) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – *Modifica alla XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione*, approvato dalla Camera dei deputati, in prima deliberazione, in un testo risultante dall'unificazione del disegno di legge costituzionale d'iniziativa governativa e dei disegni di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Trantino; Simeone; Selva; Frattini e Prestigiacomo; Lembo; Giovanardi e Sanza; Boato

(303) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **COSTA.** – *Abrogazione del comma secondo della XIII disposizione transitoria della Costituzione*

(341) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **DIANA Lino.** – *Abrogazione dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria della Costituzione*

(432) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **GERMANÀ ed altri.** – *Abrogazione dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria della Costituzione*

(658) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **PEDRIZZI ed altri.** – *Abrogazione dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione*

(2452) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **PIERONI.** – *Integrazione della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione*

(Rinvio del seguito dell'esame congiunto)

Il PRESIDENTE assicura il relatore Pastore che, prima della sospensione estiva dei lavori parlamentari, sarà concluso il dibattito di ca-

rattere generale e sarà quindi fissato il termine per la presentazione di eventuali emendamenti.

Stante quindi l'imminenza della riunione del Parlamento a Camere riunite, rinvia il seguito dell'esame congiunto.

La seduta termina alle ore 15,20.

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2934**Art. 5.**

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Art. 5.

(Disposizioni in materia di giurisdizione esclusiva)

1. All'articolo 35 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, il comma 1 è sostituito dal seguente:

“1. Il giudice amministrativo, nelle controversie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, dispone il risarcimento del danno in tutti i casi in cui non sia possibile, attraverso l'esecuzione della sentenza, pervenire a una piena reintegrazione in forma specifica dell'interesse leso”».

4.20 (Nuovo testo)

IL RELATORE

Art. 6.

All'emendamento 6.100 nuovo testo, nel comma 1, dopo il secondo capoverso, inserire il seguente: «Con decisione in forma semplificata sono dichiarati inammissibili i ricorsi proposti contro atti di autorità amministrative indipendenti che costituiscano il risultato di apprezzamenti tecnici, salvo che siano viziati da incompetenza o violazione di leggi».

6.100 (Nuovo testo/1)

IL RELATORE

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Art. 6.

(Decisioni in forma semplificata)

1. All'articolo 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, l'ultimo comma è sostituito dai seguenti:

“Nel caso in cui ravvisino la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ri-

corso, il tribunale amministrativo regionale e il Consiglio di Stato decidono con ordinanza succintamente motivata. La motivazione dell'ordinanza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo, ovvero, se del caso, ad un precedente conforme. In ogni caso, il giudice provvede anche sulle spese di giudizio, applicando le norme del codice di procedura civile.

La decisione in forma semplificata è assunta, nel rispetto della completezza del contraddittorio, nella camera di consiglio fissata per l'esame dell'istanza cautelare ovvero fissata d'ufficio a seguito dell'esame istruttorio previsto dal secondo comma dell'articolo 44 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 e successive modificazioni.

Le decisioni in forma semplificata sono soggette alle medesime forme di impugnazione previste per le sentenze.

La rinuncia al ricorso, la cessazione della materia del contendere, l'estinzione del giudizio, la perenzione, sono pronunciate, con decreto, dal presidente della sezione competente o da un magistrato da esso delegato. Il decreto è depositato in segreteria, che ne dà formale comunicazione alle parti costituite. Nel termine di trenta giorni dalla comunicazione ciascuna delle parti costituite può proporre opposizione al collegio, con atto notificato a tutte le altre parti e depositato presso la segreteria del giudice adito entro dieci giorni dall'ultima notifica. Nei trenta giorni successivi il collegio decide sulla opposizione in camera di consiglio, sentite le parti che ne facciano richiesta, con ordinanza che, in caso di accoglimento della opposizione, dispone la reinscrizione del ricorso sul ruolo ordinario. Nel caso di rigetto, le spese sono poste a carico dell'opponente e vengono liquidate dal collegio nella stessa ordinanza, esclusa la possibilità di compensazione anche parziale. L'ordinanza è depositata in segreteria, che ne dà comunicazione alle parti costituite. Avverso l'ordinanza che decide sulla opposizione può essere proposto ricorso in appello. Il giudizio di appello procede secondo le regole ordinarie, ridotti alla metà tutti i termini processuali".

2. I ricorsi che alla data di entrata in vigore della presente legge risultano depositati da oltre 10 anni sono dichiarati perenti con le modalità di cui all'ultimo comma dell'articolo 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, aggiunto dal comma 1 del presente articolo, salvo che le parti proponano istanza per la decisione entro 90 giorni dalla stessa data».

6.100 (Nuovo testo)

IL RELATORE

Art. 7.

Dopo l'articolo, inserire il seguente:

«Art. 7-bis.

1. Al primo comma dell'articolo 44 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, e successive modificazioni, sono aggiunte in fine, le parole: "ovvero disporre consulenza tecnica"».

7.0.6

SCHIFANI, PASTORE

Dopo l'articolo, inserire il seguente:

«Art. 7-bis.

1. I pareri del Consiglio di Stato sono pubblici e recano l'indicazione del presidente del collegio e dell'estensore».

7.0.100

DENTAMARO

Dopo l'articolo, inserire il seguente:

«Art. 7-bis.

1. È abrogato, a decorrere dal novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, il Capo III del decreto legislativo 24 novembre 1971, n. 1199, in materia di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

2. I ricorsi straordinari proposti entro il termine di cui al comma 1, sono istruiti e decisi secondo le disposizioni vigenti alla data medesima».

7.0.200

IL RELATORE

Dopo l'articolo, inserire il seguente:

«Art. 7-bis.

1. È abrogato, a decorrere dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, il Capo III del decreto legislativo 24 novembre 1971, n. 1199, in materia di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

2. I ricorsi straordinari proposti entro il termine di cui al comma 1, sono istruiti e decisi secondo le disposizioni vigenti alla data medesima».

7.0.200 (Nuovo testo)

IL RELATORE

FINANZE E TESORO (6^a)

GIOVEDÌ 23 LUGLIO 1998

168^a Seduta*Presidenza del Presidente*
ANGIUS*Interviene il sottosegretario di Stato per le finanze Marongiu.**La seduta inizia alle ore 14,40.**IN SEDE REFERENTE***(3288) Delega al Governo per il riordino della disciplina relativa alla riscossione**, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

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

Il Presidente ANGIUS dà la parola al sottosegretario MARONGIU, il quale, prima di passare alla fase dell'espressione del parere sugli emendamenti già illustrati (il cui testo è pubblicato in allegato alla seduta di ieri), fa presente che il Governo ritiene importante riuscire ad approvare in tempi rapidi il disegno di legge delega, nel testo varato dalla Camera dei deputati, e nel contempo valuta con grande attenzione tutte le questioni emerse sia in discussione generale, sia dall'analisi delle proposte emendative presentate. Tale attenzione si concretizza nella disponibilità a chiarire fin da adesso la portata delle disposizioni che appaiono al momento maggiormente controverse, come ad esempio quella relativa alla vigenza delle convenzioni in atto con gli attuali concessionari. Lo strumento più adatto potrebbe essere quello di un ordine del giorno con il quale impegnare l'Esecutivo circa le interpretazioni da dare a quelle disposizioni della legge delega che sono apparse meno univoche ai parlamentari. Un ordine del giorno siffatto, prosegue il sottosegretario, sarebbe accolto in Assemblea dal Governo predisponendo quindi anche un ulteriore strumento di indirizzo da utilizzare quale criterio aggiuntivo di valutazione per l'espressione del parere sugli schemi di decreti delegati da parte delle Commissioni competenti. Il parere quindi del Governo sugli emendamenti che investono questioni interpretative

del disegno di legge delega è di invito al ritiro, mentre invece è contrario su tutti gli emendamenti che modificano e stravolgono l'impianto della delega.

Dopo un intervento del Presidente ANGIUS che apprezza la proposta del rappresentante del Governo, interviene il senatore DOLAZZA il quale esprime forti perplessità sulla possibilità che l'impegno che il Governo dichiara di assumere con l'ordine del giorno possa poi essere seriamente verificato in sede parlamentare.

Dopo che il sottosegretario MARONGIU ed il Presidente ANGIUS hanno motivato il loro dissenso rispetto alla posizione del senatore Dolazza, interviene il senatore MARINI, a giudizio del quale la richiesta di ritiro degli emendamenti da parte del rappresentante del Governo non può che essere preceduta dall'esame dei contenuti dell'ordine del giorno. D'altro canto, anche su un aspetto controverso come quello dell'eventuale affievolimento delle garanzie procedurali nei confronti delle piccole imprese derivante dall'assegnazione della riscossione dei crediti previdenziali mediante ruolo ai concessionari, andrebbe valutata la disponibilità del Governo ad accogliere un ordine del giorno che chiarisca i limiti dell'esercizio della delega.

Il senatore ALBERTINI, pur apprezzando la proposta del sottosegretario Marongiu, sottolinea la permanenza di questioni particolarmente delicate che non potrebbero trovare accoglimento nello strumento di indirizzo. In subordine, ritiene che l'ordine del giorno da predisporre non debba essere limitato solo alle disposizioni di controversa interpretazione, bensì investire tutte le questioni ancora aperte.

Interviene quindi il Presidente ANGIUS, il quale chiarisce che la proposta del sottosegretario non impedisce che sulle questioni di maggiore rilevanza ogni Gruppo parlamentare presenti emendamenti in Assemblea.

Il senatore VEGAS si dichiara perplesso sulla proposta del sottosegretario Marongiu, non essendo per sua natura un ordine del giorno vincolante per il Governo nella fase di esercizio della delega. Ritiene pertanto preferibile modificare il testo del disegno di legge, laddove emerga la necessità di vincolare maggiormente il legislatore delegato.

Il senatore PIERONI ritiene che alcune delle questioni maggiormente controverse difficilmente potrebbero essere risolte con l'approvazione di un ordine del giorno, la cui predisposizione compete principalmente al relatore.

Il senatore BONAVITA, valutata positivamente la disponibilità del rappresentante del Governo, ritiene purtuttavia essenziale che l'ordine del giorno prenda in considerazione tutti gli aspetti sui

quali non si è raggiunto un accordo unanime e non solo quelli di incerta interpretazione.

Prende quindi la parola il relatore STANISCIA, a giudizio del quale è emersa una certa disponibilità dei Gruppi di maggioranza a ritirare una parte degli emendamenti, soprattutto per quanto riguarda la vigenza delle convenzioni in atto e la facoltà degli enti locali di ricorrere al sistema della concessione. Su altre questioni, come quella relativa alla riscossione coattiva dei contributi previdenziali è opportuno valutare con attenzione tutte le proposte modificative del testo, in modo da raggiungere un indirizzo comune.

Il sottosegretario MARONGIU ribadisce la posizione del Governo circa la questione dell'affidamento ai concessionari della riscossione mediante ruolo dei crediti previdenziali: poichè è già stata varata l'unificazione della dichiarazione della obbligazione fiscale e contributiva e la possibilità di compensare i due diversi debiti, il passo successivo è certamente quello di procedere su questo indirizzo anche per quanto riguarda la riscossione. Egli assicura però che il passaggio dalla riscossione mediante decreto ingiuntivo a quella mediante ruolo, che è sicuramente più efficace, non affievolisce in alcun modo le garanzie procedurali poste attualmente a tutela del contribuente: l'INPS infatti rimane il pieno titolare del credito e potrà in ogni momento chiedere al concessionario di sospendere, oppure dilazionare il pagamento del credito vantato. Ciò detto, ritiene possibile inserire anche queste specificazioni in un ordine del giorno.

Il senatore D'ALÌ, dopo aver dichiarato che la discussione in atto fa emergere con nettezza le differenti posizioni all'interno della maggioranza di Governo, preannuncia che i senatori di Forza Italia non intendono ritirare gli emendamenti proposti, data la contrarietà ad un *iter* procedurale che tenta di forzare i tempi della discussione pur di approvare senza modifiche il disegno di legge.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,20.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8ª)

GIOVEDÌ 23 LUGLIO 1998

217ª Seduta

Presidenza del Presidente

PETRUCCIOLI

La seduta inizia alle ore 15,25.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto recante: «Interventi per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità», attuativo dell'articolo 4 della legge 23 dicembre 1997, n. 454 (n. 310)

(Parere al Ministro dei trasporti e della navigazione, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 23 dicembre 1997, n. 454. Esame e rinvio)
(R139 b00, C08ª, 0025º)

Il relatore, senatore VEDOVATO, osserva che la legge 23 dicembre 1997, n. 454, concernente interventi per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità, prevede all'articolo 4 l'erogazione di incentivi per l'aggregazione delle imprese di autotrasporto finalizzata allo sviluppo dell'intermodalità e alla razionalizzazione dell'offerta di trasporto stradale. La stessa disposizione prevede che il Ministro dei trasporti e della navigazione, sentite le competenti Commissioni parlamentari, con proprio decreto, stabilisca i criteri e le procedure per la concessione dei benefici. Vengono inoltre disposti alcuni vincoli e alcuni limiti a cui il Ministro deve attenersi nell'emanazione del decreto.

Il provvedimento in esame reca misure destinate a raggruppamenti di imprese o ad imprese risultanti da fusioni o destinatarie di conferimento da parte di altre imprese di autotrasporto, con esclusione dei raggruppamenti risultanti da fusioni o conferimenti tra società appartenenti allo stesso gruppo, controllate o collegate, nonché a imprese che si associano in raggruppamenti nuovi e aderiscono a raggruppamenti esistenti, per la redazione dei piani di aggregazione, ivi comprese le necessarie prestazioni di consulenza.

È fatto obbligo agli interessati all'ottenimento dei contributi di presentare i progetti di aggregazione dai quali dovrà risultare l'economicità dell'operazione, nonché la maggiore efficienza della nuova organizzazione aziendale rispetto all'assetto precedente.

Secondo quanto stabilito dalla legge n. 454, il Comitato incaricato di deliberare l'ammissione ai contributi, dovrà tenere conto del numero di imprese monoveicolari coinvolte nei processi di aggregazione, degli effetti occupazionali indotti, nonché del rapporto costi-benefici di tali processi.

La manovra di incentivazione delle aggregazioni viene completata con la concessione di contributi per la formazione e aggiornamento professionale dei partecipanti ai processi in questione, entro il limite percentuale del 50 per cento dei costi, e comunque per importi non superiori a 100 milioni di lire per ciascun corso.

Segnala poi che l'articolo 2 prevede la concessione dei contributi per le operazioni previste per il comma 2 dell'articolo 4 della legge escludendo quelle effettuate prima dell'entrata in vigore del decreto stesso.

Quest'ultima disposizione è peraltro in contrasto con quella prevista dalla lettera b) del secondo comma della legge che ammette a beneficiare del contributo anche le imprese che hanno effettuato operazioni di raggruppamento nei sei mesi precedenti alla data di entrata in vigore della legge n. 454. Tale discrasia viene giustificata con la considerazione che il testo del decreto discende da accordi raggiunti in sede comunitaria che prevedono, a brevissimo termine, la modifica dell'articolo 4 della legge n. 454 eliminando appunto la previsione di contributi a imprese che hanno effettuato operazioni di raggruppamento prima dell'entrata in vigore della legge medesima.

Allo stato, rimane tuttavia evidente il contrasto insanabile, tra la disposizione regolamentare e quella della fonte primaria. La questione sembra peraltro agevolmente risolvibile con la semplice soppressione del secondo comma dell'articolo 2 del regolamento. In questo modo la fattispecie sarebbe regolamentata dalla sola norma di legge, eventualmente nella versione modificata in ottemperanza agli accordi raggiunti in sede comunitaria.

Il seguito dell'esame è infine rinviato.

La seduta termina alle ore 15,35.

AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9ª)

GIOVEDÌ 23 LUGLIO 1998

195ª Seduta*Presidenza del Presidente*
SCIVOLETTO

Interviene il sottosegretario di Stato per le politiche agricole Borroni.

La seduta inizia alle ore 15,15.

*IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO***Schema di regolamento per la semplificazione dei procedimenti relativi alla detenzione e alla commercializzazione di sostanze zuccherine (n. 289)**

(Parere al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 20, comma 8, allegato 1, n. 82, della legge 15 marzo 1997, n. 59: favorevole con osservazioni) (R139 b00, C09ª, 0006º)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 9 luglio scorso.

Il PRESIDENTE ricorda che il relatore aveva riferito alla Commissione e c'era stata una richiesta di chiarimento da parte del senatore Cusimano.

Nessun altro chiedendo di parlare, il Presidente dichiara concluso il dibattito.

Il RELATORE, nel ribadire la proposta di parere favorevole, già preannunciata, precisa di avere fatto propria la preoccupazione espressa dal senatore Cusimano e propone di integrare il parere favorevole con l'osservazione sulla esigenza di inserire, nel registro di carico e scarico, che continua ad essere previsto dalla legislazione vigente, dati ed elementi necessari per identificare l'acquirente.

La Commissione conferisce quindi mandato al relatore a redigere un parere del tenore da lui proposto.

IN SEDE REFERENTE

(811) RUSSO SPENA e CARCARINO. – *Norme per la salvaguardia economica e biogenetica della razza canina del lupo italiano e per il suo impiego in compiti di pubblica utilità*

(1083) TAPPARO ed altri. – *Norme per la salvaguardia biogenetica della razza canina «lupo italiano» e per il suo impiego in compiti di pubblica utilità*

(1450) ASCIUTTI e BALDINI. – *Norme per la salvaguardia biogenetica della razza canina «lupo italiano» e per il suo impiego in compiti di pubblica utilità*

(1631) MONTELEONE ed altri. – *Norme per la salvaguardia economica e biogenetica della razza canina del lupo italiano e per il suo impiego in compiti di pubblica utilità*

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta del 2 giugno scorso.

Il relatore BEDIN, richiamandosi al precedente dibattito svoltosi in Commissione e anche agli approfondimenti tecnici svolti, formalizza la presentazione di un nuovo testo unificato (pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna), che recepisce alcune delle osservazioni svolte dal MIPA, oltre che l'esigenza di meglio definire la natura giuridica dell'Ente, come emerso dagli approfondimenti tecnici svolti.

Il presidente SCIVOLETTO ricorda che il relatore aveva già presentato un primo testo unificato (di tenore sostanzialmente omogeneo ai quattro disegni di legge in esame), che la Commissione aveva accolto quale testo base, e sul quale il relatore stesso aveva presentato, nella seduta del 2 giugno, due emendamenti di recepimento del parere espresso dalla Commissione bilancio su tale testo. Ricorda altresì che era successivamente emersa l'esigenza di ulteriori approfondimenti e di riformulare conseguentemente il testo (ora formalizzato anche includendo i due emendamenti precedentemente presentati).

In seguito ad una richiesta di chiarimenti del senatore MAGNALBÒ, che chiede quale sia la natura giuridica dell'Ente, il PRESIDENTE precisa che si tratta di ente di diritto privato per il quale viene previsto l'adeguamento alle disposizioni del decreto legislativo n. 460 del 1997 sulle ONLUS (Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale).

La Commissione accoglie quindi quale nuovo testo base il nuovo testo unificato proposto dal relatore.

Il PRESIDENTE auspica che, una volta acquisiti i prescritti pareri, l'esame possa concludersi nella prossima settimana.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,30.

**NUOVO TESTO UNIFICATO PROPOSTO
DAL RELATORE PER I DISEGNI DI LEGGE
NN. 811, 1083, 1450 e 1631**

Art. 1.

1. La razza canina denominata Lupo italiano (*Canis lupus italicus familiaris*) ha specificità genetiche, ambientali e storiche da conservare e valorizzare nella loro integrità. Il Registro anagrafico ufficiale del Lupo italiano, regolamentato dal Disciplinare approvato con Decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali del 29 aprile 1994, è lo strumento per la conservazione in purezza e il miglioramento selettivo della razza canina e per il suo impiego nella protezione civile ed ecologica.

2. L'Ente per la tutela del Lupo italiano (ETLI), così denominato ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1988, riconosciuto con Decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1987, persegue, senza scopo di lucro, le finalità della conservazione genetica del Lupo italiano, della promozione di studi, ricerche, tecniche di addestramento, soprattutto ai fini di pubblica utilità, del soccorso e della protezione civile, nonché la finalità della selezione secondo le direttive stabilite dal Ministero per le politiche agricole. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'ETLI apporta al proprio statuto le modifiche necessarie per adeguarlo alle disposizioni del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460. Tale adeguamento è condizione necessaria ai fini dell'erogazione all'ETLI del finanziamento a decorrere dal 1999.

3. È affidata all'ETLI la tenuta del Registro ufficiale del Lupo italiano di cui al comma 1, ai sensi di quanto previsto dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 529, ad esclusione delle disposizioni di cui all'articolo 1, lettera d) e all'articolo 5 del medesimo decreto.

Art. 2.

1. Al raggiungimento delle finalità di cui all'articolo 1, si provvede mediante il conferimento all'ETLI, da parte del Ministero per le politiche agricole, della somma di lire 500 milioni a decorrere dall'anno 1998.

2. A decorrere dall'esercizio finanziario 1999, l'Ente trasmette entro il 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero per le politiche agricole una relazione dettagliata relativa al consuntivo dell'attività svolta nel precedente esercizio finanziario e il programma di attività,

di interventi e di studi e ricerche relativo al nuovo esercizio finanziario.

3. Quale riconoscimento delle attività svolte, è altresì corrisposta all'ETLI l'ulteriore somma di lire 200 milioni per il 1998.

4. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 700 milioni per il 1998 e in lire 500 milioni a decorrere dal 1999, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1998-2000, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 1998, all'uopo parzialmente utilizzando, per l'anno 1998, l'accantonamento relativo al Ministero per le politiche agricole e, per gli anni 1999 e 2000, l'accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

5. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica con propri decreti, provvede alle occorrenti variazioni di bilancio.

INDUSTRIA (10ª)

GIOVEDÌ 23 LUGLIO 1998

176ª Seduta*Presidenza del Presidente*

CAPONI

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

La seduta inizia alle ore 10,45.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di regolamento di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione di impianti produttivi, per il loro ampliamento, ristrutturazione e riconversione, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi (n. 306)

(Parere al Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, ai sensi dell'articolo 20, allegato 1, nn. 26, 42, 43 e 50, della legge 15 marzo 1997, n. 59: esame e rinvio)

(R139 b00, C10ª, 0010ª)

Il relatore NIEDDU ricorda, preliminarmente, come lo schema di regolamento in titolo, sostituisca l'analogo schema trasmesso nel mese di febbraio di cui la Commissione aveva avviato l'esame nelle sedute del 19 e 24 marzo; esame che fu sospeso sulla base della considerazione che si trattava di un regolamento di attuazione di una normativa ancora non in vigore contenuta, allora, in uno schema di decreto legislativo.

Oggi il quadro normativo di riferimento è invece chiaro. Si tratta del decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998, sul conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi dello stato alle regioni e agli enti locali, di cui lo schema di regolamento in esame costituisce il completamento, a livello regolamentare, più in particolare della disciplina contenuta nel Capo IV del decreto legislativo citato.

Quest'ultima disciplina intende regolare in modo nuovo, semplificandole, tutte le funzioni relative alla «vita» degli impianti produttivi: la loro localizzazione, realizzazione, ampliamento ed operatività. Più in

particolare, si prevede la riaggregazione in un'unica sequenza procedimentale di tutte le funzioni amministrative coinvolte (fatta eccezione, però, per la valutazione di impatto ambientale), individuando, nel Comune, il referente unitario dei privati interessati al procedimento, oltre che delle amministrazioni portatrici degli interessi coinvolti. Per lo svolgimento di quest'attività i comuni – singolarmente o in forma associata, anche con altri enti locali – devono individuare un'apposita struttura, (il cosiddetto «sportello unico» per le attività produttive) responsabile dell'intero procedimento per la localizzazione dell'impresa, che garantisca gli adempimenti necessari per le procedure autorizzatorie.

L'impianto dello schema in esame sostanzialmente riproduce quello già esaminato nelle sedute del febbraio scorso ed al riguardo il relatore, nel rinviare all'analitica relazione allora svolta, ricorda come molti dei rilievi mossi in quell'occasione siano stati recepiti dallo schema in esame che appare più rispettoso dell'ordine delle competenze disciplinato dalla vigente normativa, segnatamente quella in materia urbanistica. Inoltre, con chiarezza viene precisato, a differenza di quanto previsto dallo schema esaminato nelle sedute di febbraio, che nel procedimento unico di autorizzazione all'apertura di impianti produttivi, non rientra la valutazione di impatto ambientale la cui procedura non rifluisce quindi nell'autorizzazione all'insediamento.

Quest'ultima previsione ha suscitato molte polemiche, rilevandosi, da più parti, come l'aver posto al di fuori del tempo massimo di durata del procedimento previsto dallo schema in esame (8 mesi), la procedura di impatto ambientale potrebbe privare di pratica efficacia, per molti dei più rilevanti insediamenti industriali, lo strumento stesso dello sportello unico. Sembra però che queste critiche debbano essere indirizzate piuttosto alla disciplina, recentemente approvata dal Senato ed ora all'esame della Camera, sulla valutazione di impatto ambientale. Lo schema di regolamento in esame, infatti, non avrebbe potuto includere, tra i procedimenti che confluiscono nell'unico procedimento di autorizzazione alla localizzazione di impianto produttivo, la valutazione di impatto ambientale, stante il preciso disposto dell'articolo 27 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998. È proprio questa disposizione – l'articolo 27 – di rango primario ad escludere dal procedimento semplificato presso lo sportello unico la valutazione di impatto ambientale e dunque, pur rilevando l'opportunità di un migliore coordinamento tra le discipline, è chiaro come ciò non possa realizzarsi con una modifica dello schema in esame che ha natura, come si è detto, regolamentare, non idonea quindi a modificare quanto già previsto da una fonte di rango primario.

Il relatore passa quindi ad analizzare il contenuto dello schema in esame, soffermandosi, in particolare: sul procedimento semplificato, che si svolge presso lo sportello unico e deve esaurirsi entro il termine complessivo di otto mesi, utilizzando essenzialmente lo strumento della Conferenza di servizi; sul procedimento fondato su autocertificazioni, che costituisce nella logica dello schema in esame la via ordinaria da seguire, per il quale si prevede un termine finale di 90 giorni dal momento di presentazione della domanda; sull'archivio informatico da istituirsi presso ciascuno sportello unico; sulla disciplina della localizzazio-

ne (che, nel nuovo testo in esame, tiene conto dei rilievi emersi nel corso del dibattito svoltosi in Commissione a febbraio, risolvendo la sovrapposizione delle competenze delle regioni con quelle dei comuni, allora evidenziata); sulla disciplina, infine, relativa al collaudo.

Conclusivamente, nel proporre alla Commissione la formulazione di un parere favorevole sullo schema in esame (unitamente alle osservazioni sulla necessità di un coordinamento tra le esigenze di autonomia della valutazione impatto ambientale da contemperare con quelle di unitarietà del procedimento di autorizzazione alla localizzazione di nuovi impianti), il relatore ritiene opportuno sottoporre all'esame del Governo anche una serie di rilievi sulla chiarezza di alcune delle disposizioni dello schema in esame, e segnatamente del comma 3, dell'articolo 4; dei commi 8, 10 e 13 dell'articolo 6 e del comma 5 dell'articolo 9.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Schema di regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 302, concernente gli uffici di livello dirigenziale del Ministero del commercio con l'estero (n. 309)

(Parere al Ministro del commercio con l'estero, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59: favorevole con osservazioni)
(R139 b00, C10ª, 0011ª)

Il relatore LARIZZA illustra il provvedimento in titolo con il quale si provvede ad adeguare il regolamento concernente il Ministero del commercio con l'estero, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 302 del 1994, alle recenti modifiche introdotte relativamente alle materie di competenza del Ministero stesso con il decreto legislativo di attuazione della legge n. 59 del 1997. Il previsto adeguamento tiene conto della previsione dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988, introdotto dalla citata legge n. 59 del 1997, che demanda l'organizzazione dei Ministeri a regolamenti governativi di delegificazione, mentre rinvia a decreti ministeriali non regolamentari la definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali.

Dopo avere auspicato che in una materia come quella in esame si possano introdurre ulteriori semplificazioni, che consentano adeguamenti più solleciti delle strutture organizzative, ricorda il contenuto dell'articolo 24 del decreto legislativo n. 143 del 1998, che ha istituito una apposita Commissione di coordinamento nella materia del commercio estero operante nell'ambito del CIPE, con compiti significativi e con l'obiettivo di conseguire una visione chiara ed unitaria di indirizzo della politica commerciale con l'estero. In tale contesto le fasi di istruttoria e di iniziativa sono state valorizzate ed affidate al Ministero del commercio con l'estero: di qui la necessità di una apposita struttura di supporto tecnico-istruttorio da realizzarsi attraverso una riorganizzazione del Ministero, senza alcun onere per il bilancio dello Stato.

Dopo essersi dettagliatamente soffermato sul contenuto dei singoli articoli di cui si compone lo schema di regolamento in esame ed in par-

ticolare su quello dell'articolo 3 che, novellando l'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 302 del 1994, definisce le funzioni del Servizio per il coordinamento degli strumenti e degli studi in materia di internazionalizzazione, propone l'espressione di un parere favorevole.

Si apre la discussione.

Il presidente CAPONI si dice d'accordo con la proposta del relatore per l'espressione di un parere favorevole, rilevando, però, che il Parlamento deve prestare particolare attenzione a quanto si realizza in questa materia nell'ambito delle deleghe conferite al Governo. In particolare, ricorda come in sede di esame dello schema di decreto legislativo concernente disposizioni in materia di commercio con l'estero la Commissione bicamerale per la riforma amministrativa aveva espresso parere contrario al trasferimento della gestione della cosiddetta «legge Ossola» dal Mediocredito centrale alla SIMEST, mentre, d'altra parte perplessità erano state manifestate anche nei confronti della istituenda «Cabina di regia» presso il CIPE. Il fatto che il Governo non abbia tenuto conto di queste osservazioni in sede di adozione del decreto legislativo n. 143 del 1998 meriterebbe – a suo parere – un cenno nell'ambito del parere che la Commissione si appresta a formulare. La Commissione dovrebbe, poi, effettuare al più presto una verifica dello stato di attuazione della legge di riforma dell'ICE approvata lo scorso anno.

Il senatore TRAVAGLIA, dopo aver affermato di ritenere di particolare rilevanza concreta il trasferimento della gestione della «legge Ossola» dal Mediocredito alla SIMEST, chiede al relatore come sia possibile che la riorganizzazione del Ministero si realizzi senza oneri per il bilancio dello Stato.

Il senatore TURINI auspica che la riorganizzazione avvenga nel rispetto dei livelli professionali e senza indulgere a favoritismi di carattere clientelare.

Replica agli intervenuti il relatore LARIZZA il quale dichiara di convenire con la notazione del Presidente circa l'opportunità di effettuare una verifica dello stato di attuazione della legge di riforma dell'ICE; parimente alla ripresa autunnale sarebbe interessante effettuare un monitoraggio degli interventi normativi che si sono succeduti e che hanno inciso sulla disciplina del commercio con l'estero. Non è questa, però, materia oggetto dello schema di regolamento in esame, come pure esula da esso il trasferimento di compiti dal Mediocredito centrale alla SIMEST, mentre pertinente può essere la notazione relativa alla «Cabina di regia».

Il sottosegretario CARPI afferma preliminarmente che – a suo parere – è opportuno che il Governo si attenga quanto più possibile alle indicazioni che gli provengono dal Parlamento in sede di parere, spe-

cialmente quando ci si trovi di fronte a deleghe ampie e numerose. Quanto al problema sollevato dal senatore Turini circa il rispetto delle professionalità, egli assicura che il Governo non potrà che adottare tale criterio, essendo altri tipi di valutazione del tutto estranei al suo modo di operare; nel caso specifico, poi, si tratta semplicemente di intervenire sulla denominazione e sulle funzioni di una struttura preesistente.

Su proposta del presidente CAPONI, la Commissione conferisce, quindi, al relatore Larizza mandato a redigere un parere favorevole con le osservazioni emerse dal dibattito.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

(A007 000, C10ª, 0035ª)

Il senatore MUNGARI richiama l'attenzione della Presidenza sul disegno di legge n. 3084 in materia di «risarcimento del danno alla persona», che risulta assegnato alla Commissione giustizia, nonchè sui disegni n. 3362 e connessi, in tema di «assicurazione contro gli infortuni domestici», assegnati alla Commissione lavoro. Egli ritiene che le materie oggetto di detti provvedimenti siano di particolare interesse per la Commissione industria, la quale dovrebbe pertanto far valere la propria competenza primaria.

Il presidente CAPONI assicura che la questione sollevata dal senatore Mungari verrà sottoposta all'esame della prossima seduta dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA POMERIDIANA

Il presidente CAPONI avverte che la seduta già convocata per Giovedì 23 luglio alle ore 15 non avrà più luogo.

La seduta termina alle ore 11,45.

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13^a)

GIOVEDÌ 23 LUGLIO 1998

222^a Seduta

Presidenza del Vice Presidente

CARCARINO

La seduta inizia alle ore 8,50.

Il presidente CARCARINO, constatata l'assenza del numero legale ed apprezzate le circostanze, rinvia il seguito dell'esame congiunto dei provvedimenti all'ordine del giorno ad altra seduta.

(R030 000, C13^a, 0011^o)

La seduta termina alle ore 8,55.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sul sistema sanitario**

GIOVEDÌ 23 LUGLIO 1998

29ª Seduta

Presidenza del Presidente
TOMASSINI

Intervengono il professor Angelo BALESTRIERI, presidente della Conferenza dei presidi delle facoltà di medicina; il professor Francesco Maria AVATO, preside della facoltà di medicina della Università di Ferrara; il professor Giulio ROSATI, preside della facoltà di medicina della Università di Sassari; il professor Almerico NOVARINI, preside della facoltà di medicina della Università di Parma; il professor Giuseppe TRIDENTE, preside della facoltà di medicina della Università di Verona, nonché il professor Piero TOSI, rettore della Università di Siena.

La seduta inizia alle ore 15,05.

Audizione del professor Angelo BALESTRIERI, presidente della Conferenza dei presidi delle facoltà di medicina, nonché di componenti della stessa Conferenza

(A010 000, C34ª, 0001°)

Il presidente TOMASSINI avverte che nella odierna seduta avrà luogo la audizione di esponenti di varie facoltà di medicina, facenti parte della Conferenza dei presidi di tali facoltà presieduta dal professor Angelo BALESTRIERI, sempre in tema di formazione dei medici e dei connessi rapporti tra università e servizio sanitario nazionale.

Esordisce il professor Piero TOSI, rettore della Università di Siena, il quale fa anzitutto presente che le facoltà di medicina oggi svolgono attività assistenziali in funzione dei compiti didattici e di ricerca ad esse affidati. Rilevato poi che solo in parte le disposizioni legislative vigenti risultano applicate, precisa che l'intera attività formativa successiva alla laurea è materia di collaborazione tra università e servizio sanitario nazionale. In verità va osservato che alla formazione gioverebbe in modo

consistente una accurata applicazione della legge. Chiarito quindi che il sistema italiano non è affatto arretrato rispetto al resto d'Europa e richiamati alcuni esempi di collaborazione tra università e sistema ospedaliero praticati nel continente europeo (in Olanda ad esempio l'ospedale universitario è una sorta di laboratorio della facoltà di medicina), conclude ribadendo che i compiti principali delle facoltà di medicina sono costituiti dalla didattica e dalla ricerca mentre l'assistenza viene praticata in funzione di tali obiettivi.

Ha quindi la parola il professor Giulio ROSATI, preside della facoltà di medicina della Università di Sassari. Osserva, tra l'altro, che chi vive la concreta esperienza delle aziende miste avverte la necessità di un giusto equilibrio tra didattica ed assistenza. Ed in questo quadro va rilevato che il tempo che viene dedicato alla formazione non appare adeguato: ciò comporta negative conseguenze anche sulla qualità della ricerca. Fatto poi presente che anche nei sistemi misti c'è la tendenza a riconoscere un ruolo di conduzione alla componente universitaria, dichiara che l'operatività quotidiana delle sedi accademiche risulta menomata dal mancato riconoscimento delle peculiarità che caratterizzano le facoltà di medicina. Conclude sollecitando i necessari chiarimenti perchè gli equivoci insorti circa l'appartenenza alla università od al sistema sanitario nazionale di alcuni comparti, vengano dissolti.

Il presidente TOMASSINI invita quindi il professor Francesco Maria AVATO, preside della facoltà di medicina della Università di Ferrara, a svolgere il proprio intervento.

Il professor AVATO, deplorata anzitutto l'ipertrofia dei filoni di specializzazione, pone l'esigenza di un effettivo perseguimento di formazioni specialistiche, come pure sollecita un nuovo interagire della facoltà di medicina con altre facoltà con conseguente ulteriore e necessario sforzo in questa direzione degli stessi ambienti medici universitari. Peraltro le facoltà di medicina da circa 15 anni stanno compiendo sforzi per aggiornare i propri moduli didattici.

Se il servizio sanitario nazionale si preoccupa prevalentemente di razionalizzare la spesa, occorre rilevare che, sotto la spinta delle autonomie locali, negli ultimi anni, è stata registrata una proliferazione di facoltà di medicina a livello locale proprio nell'intento di qualificare le medicine del posto. Lamentate quindi le negative conseguenze derivanti dal modo in cui sono stati interpretati il ruolo dell'ospedale nonchè quello della università, la quale ha trascurato la didattica e la ricerca, rileva che nel settore dei brevetti non vi può che essere una gestione di carattere universitario. Osserva inoltre che il vero nodo politico di fronte al quale si trova la sanità è rappresentato dal Ministero della sanità, al quale debbono competere solo attribuzioni residuali: altrettanta chiarezza occorre – osserva conclusivamente il professor Avato – in tema di quei finanziamenti che senza ragione vengono trattenuti nell'ambito della competenza del Ministero della sanità quando, se destinati ad istituti accademici, molto più correttamente dovrebbero far capo al Ministero della università e della ricerca scientifica.

Il presidente TOMASSINI invita a questo punto i commissari a porre quesiti ed a svolgere considerazioni.

Il senatore DI ORIO premette che i temi affrontati richiedono una riflessione pacata, la quale però non deve lasciare zone d'ombra. Alcuni fatti sono incontrovertibili: la crisi dei policlinici universitari è sotto gli occhi di tutti. Quello di Roma è stato definito di terzo mondo dagli stessi docenti universitari, per non parlare di ciò che avviene nei policlinici della Sicilia o di Napoli. Dopo aver ricordato che a suo tempo, in qualità di preside di facoltà, si oppose alla separazione degli organici (tra universitari ed ospedalieri) nella previsione – rivelatasi fondata – che in caso contrario l'università sarebbe stata indotta a rinunciare alle convenzioni, osserva che se risulta indubbio che l'università è competente sede per la ricerca, è anche vero che l'università medesima ha preteso grandi divisioni, non per svolgere, come in questa sede è stato poc'anzi detto, un ruolo di supplenza, ma per occupare vasti spazi clinici.

Va poi messo in chiaro che il D.R.G. (*Diagnosis Related Group*) non può essere scorporato dalle facoltà mediche delle università poichè il finanziamento di cui le strutture accademiche si giovano esige tale forma di verifica, ricorda che se 20 anni fa le facoltà di medicina formavano soltanto il medico, successivamente si è pervenuti alla formazione dell'odontoiatra ed anche, poi, alla gestione dei D.U. (Diplomi Universitari), che hanno rappresentato un grave errore con negative conseguenze sulla identità delle facoltà mediche. Ora lo scenario è mutato come pure è tramontata quella sorta di disegno imperialistico volto ad appropriarsi di comparti formativi che ad altri spetta realizzare. Chiestosi quindi quale sia l'onere didattico dei D.U., sottolinea come la riflessione cui tutti sono chiamati è volta a fare intendere che appunto la presente situazione, frutto di errori consumati in passato, va modificata. Se nelle divisioni si procede alla distinzione dei ruoli tra universitari ed ospedalieri, sarà ben difficile giungere alle convenzioni. Sul personale in genere sono stati compiuti errori enormi poichè la legge è stata applicata, per usare una espressione eufemistica, nel modo più elastico possibile laddove erano in gioco rapporti tra università e sistema sanitario nazionale. Ribadito che i finanziamenti elargiti richiedono controlli e rendono quindi indispensabile anche nelle università il D.R.G., afferma che bisogna eliminare la sensazione che nel paese possa esserci un'area che voglia trarre benefici dalla assistenza mentre occorre che l'università si ponga in modo proprio il problema del ruolo che le spetta.

In conseguenza di talune interruzioni effettuate dagli ospiti, il presidente TOMASSINI, ricordato che la problematica all'esame potrà trovare sede di approfondimento anche in una successiva audizione, puntualizza che l'audizione medesima, ora in corso non comporta nè consente contraddittorio. Invita pertanto i convenuti a rinviare eventuali osservazioni al momento delle risposte ai quesiti, posti nel corso del dibattito, dagli onorevoli senatori.

Il senatore DI ORIO conclude il proprio intervento richiamando l'attualità delle tematiche affrontate e la necessità di pervenire in modo pacato alla soluzione dei problemi.

Il senatore MIGNONE sollecita la audizione anche di presidi dell'Italia meridionale al fine di rendere l'apporto conoscitivo della categoria più completo ed esauriente.

Il presidente TOMASSINI, dopo avere precisato le modalità con le quali si è pervenuti alla odierna audizione, fa presente che l'esame della materia in trattazione è rimesso anche a successive sedute.

Secondo la senatrice BERNASCONI il parlamento, che non è certamente controparte di alcuna categoria, sta cercando faticosamente di addivenire a soluzioni su problemi assai complessi. Tale sforzo può essere assecondato se, pur dando per scontato che ogni componente difenda in modo strenuo il proprio punto di vista, essa non si irrigidisce però al punto tale da rendere impraticabile il colloquio. Nel corso della presente audizione alcune affermazioni, in effetti, sono state abbastanza categoriche ed il loro contenuto va a scapito della realtà che si deve modificare. Non va trascurato che, oggi, è l'università ad essersi appropriata di larghe fette del servizio sanitario nazionale: all'interno, invece, della rivisitazione dei ruoli le sedi dell'insegnamento e le rispettive titolarità debbono essere affidate a chi dispone – come suole dirsi – del «saper fare». Posti quindi alcuni quesiti circa il possibile concorso delle professionalità e delle operatività rinvenibili nel sistema alla preparazione del medico, conclude chiedendo pure che venga approfondito se altri percorsi di laurea, sulla scorta delle esperienze rinvenibili, possono essere legati alla dinamica del tempo presente.

Il senatore CAMERINI, espone talune riflessioni sull'impianto della problematica in discussione, puntualizza che, circa l'auspicato equilibrio tra assistenza e ricerca, nella prassi sorgono molte difficoltà. Osservato poi che oggi la formazione è molto cambiata (basti pensare alla serie di specializzazioni in atto ovvero alla serie di diplomi universitari conseguibili), rileva che è necessario correttamente riconoscere che i problemi bisognosi di particolare approfondimento sono davvero numerosi. Ad esempio se una struttura universitaria è ben caratterizzata in un determinato comparto della ricerca, risulta quanto meno problematico che questo stesso tipo di struttura possa essere idoneo per una accurata formazione di medicina generale. D'altra parte nel Regno Unito, al quarto anno di università, gli studenti svolgono un semestre di esperienza presso un ospedale. In alcuni paesi nordici, sempre nell'intento di affinare la formazione, viene seguita la via dell'inserimento nella medicina del territorio. In ogni caso, ad avviso del senatore Camerini, bisogna assolutamente coniugare la preparazione teorica e la preparazione pratica. Al riguardo va puntualizzato che appare assai dubbio che tale obiettivo possa essere perseguito in esclusiva dalla università. Richiamata poi l'esigenza di considerare sia per il processo formativo, ma anche circa

gli assetti organizzativi di carattere generale, le normative adottate dalla Unione Europea (che, tra l'altro, ad esempio, dispongono che per ogni specializzando vi siano 500 ricoveri), ribadisce che non può non tenersi conto della complessità che caratterizza il mondo della medicina e della necessità che il processo formativo afferisca laddove sono rinvenibili effettive professionalità. Infine, proprio circa i meccanismi formativi, bisogna che ognuno si convinca – conclude il senatore Camerini – della necessità di una autoanalisi per eliminare perduranti storture come, ad esempio, quella che vede il 97-98 per cento dei laureati superare l'esame di abilitazione alla professione medica.

Hanno quindi la parola alcuni componenti della Conferenza dei presidi delle facoltà di medicina.

Il professor TOSI paventa il pericolo che il dibattito in corso diventi un dialogo tra sordi e contesta che l'università abbia mire espansionistiche.

Il presidente della Conferenza dei presidi delle facoltà di medicina, professor BALESTRIERI, osserva anzitutto che i concetti esposti attonano ad una problematica che va rivisitata e, nella prospettiva di un costruttivo traguardo che reputa necessario perseguire, ritiene opportuno proseguire la presente audizione in un nuovo incontro. Del resto l'organismo da lui presieduto è a disposizione del Senato ed anzi sarà cura dell'organismo medesimo puntualizzare in un apposito documento il proprio orientamento sui temi in discussione. Si manifesta quindi convinto di poter trovare adeguate soluzioni per le questioni dibattute. Conclude chiedendo di essere nuovamente, insieme ad altri colleghi, riascoltato.

Dopo interventi sull'ordine dei lavori dei senatori DE ANNA e PAPINI, il presidente TOMASSINI conviene con gli intendimenti manifestati dal professor BALESTRIERI, e rivolge un vivo ringraziamento agli intervenuti, i quali prendono congedo.

La seduta termina alle ore 16,20.

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

GIOVEDÌ 23 LUGLIO 1998

43ª Seduta

Presidenza del Presidente

Michele DE LUCA

La seduta ha inizio alle ore 8,45.

(R050 001, B68ª, 0004ª)

Riprende l'esame rinviato nella seduta del 16 luglio.

Il presidente Michele DE LUCA preliminarmente ricorda che le tavole ed i relativi dati richiamati nelle relazioni sull'attività degli enti sono riscontrabili nel documento pubblicato in allegato al resoconto della seduta della Commissione del 24 giugno 1998. (gli atti citati sono riportati anche in apposito sito Internet, Banca dati Senato della Repubblica).

Interviene quindi il senatore MANFROI che riferisce alla Commissione sull'Istituto nazionale di previdenza dirigenti aziende industriali (IN-PSAI), rilevando, in particolare, il permanere dello squilibrio della gestione previdenziale dell'ente negli anni 1994-1997, determinato dal progressivo incremento delle spese per prestazioni, che non risulta compensato dall'aumento delle entrate contributive.

Osservato quindi che detto squilibrio è dovuto principalmente ai fattori demografici, quali il progressivo impoverimento della base assicurativa e il consistente aumento del numero delle prestazioni, e che non c'è stata inversione di tendenza neanche in seguito alle ripetute revisioni dell'aliquota contributiva, il relatore auspica una revisione del quadro normativo per un contenimento della spesa per pensioni attraverso la regolazione del flusso di uscite per il collocamento a riposo e la revisione delle modalità di calcolo della pensione. Per gli ulteriori più dettagliati aspetti della gestione dell'ente fa rinvio alla relazione scritta (allegato n. 1).

Prende quindi la parola il presidente Michele DE LUCA che svolge la relazione (allegato n. 2) sull'attività dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS).

Evidenziata anzitutto la pluralità delle gestioni amministrate dall'Istituto – che vanno dall'Assicurazione generale obbligatoria (Ago), che è la gestione maggioritaria per iscritti e per prestazioni, alle gestioni sostitutive e integrative dell'Ago ed alle gestioni delle prestazioni temporanee di lavoratori dipendenti e degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali – il relatore sottolinea il saldo negativo della gestione finanziaria di competenza con tendenza al peggioramento (si passa da -11.600 miliardi nel 1994 a - 19.500 miliardi nel 1997), specie nella gestione tipica di entrate contributive e spese per prestazioni, rilevando che, al fine di una corretta valutazione dell'equilibrio finanziario gestionale, nell'ambito della spesa complessiva per prestazioni va tenuta distinta la spesa previdenziale-assicurativa da quella propriamente assistenziale, svincolata da contributi e da attività lavorative e finanziata dalla fiscalità generale (trasferimenti a carico dello Stato).

Posto, quindi, l'accento sull'incremento delle entrate contributive connesso all'aumento del monte retributivo imponibile e dell'aliquota legale di contribuzione, il relatore rileva, nell'ambito del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, il miglioramento del saldo fra entrate contributive e spese per pensioni, con un coefficiente di copertura che passa dallo 0,69 nel 1994 allo 0,76 nel 1997. Un progressivo peggioramento si ha invece nella gestione dei lavoratori autonomi.

Per quanto riguarda la gestione del patrimonio immobiliare, rilevato che il valore in bilancio si identifica con il prezzo d'acquisto, mentre non risultano disponibili il valore catastale nè quello di mercato, il Presidente relatore osserva come i rendimenti degli immobili all'Inps risultino superiori ai valori medi calcolati per il complesso degli enti esaminati; tuttavia il confronto non risulta corretto giacchè non tiene conto del fatto che gli immobili possono essere stati acquistati in periodi diversi. In relazione ai rendimenti riferiti alla valutazione corrente a fine anno, emerge che quelli lordi si collocano a livelli superiori a quelli medi, mentre quelli netti presentano valori inferiori.

Da qui la necessità, aggiunge il Presidente relatore, che per il patrimonio sia immobiliare che mobiliare (anche per questo il rendimento calcolato sul risultato lordo di gestione finanziaria presenta valori inferiori a quelli medi) si ricorra ad un *bench mark*, costituito da oggettivi parametri di riferimento, così come il legislatore ha fatto per i fondi pensionistici, per il cui sviluppo ha previsto (articolo 59, comma 31, della legge n. 449 del 1997, «collegata» alla finanziaria 1998) l'individuazione e la costruzione di modelli di riferimento per la valutazione finanziaria ed il monitoraggio dei portafogli dei fondi stessi.

Richiamata l'attenzione sul peggioramento progressivo del risultato economico di esercizio (si passa da - 14.153 miliardi nel 1994 a - 20.512 miliardi nel 1997) e sul disavanzo patrimoniale netto, che nel 1997 – in forza della normativa all'esame del Parlamento, che considera trasferimenti definitivi le anticipazioni dello Stato – dovrebbe ridursi da 99.500 miliardi a 9.000 miliardi, passa a soffermarsi sull'efficienza evi-

denziando, fra l'altro, i costi di gestione direttamente imputabili all'attività dell'ente (crescita del 2,6% annuo), l'indice di occupazione del personale anche in riferimento alla distribuzione (è più elevato per le sedi periferiche) e l'indice di produttività (rapporto fra numero di prestazioni totali e personale in servizio). Quest'ultimo assume valori molto superiori rispetto a quelli medi degli altri enti esaminati, soprattutto in dipendenza dell'operare delle economie di scala, fattori di determinante importanza, come questa Commissione ha evidenziato nel documento sulle prospettive di riforma degli enti previdenziali (doc. XVI-bis. n. 2).

Successivamente il presidente Michele De Luca – dopo avere illustrato i dati sulla gestione dei crediti contributivi e del contenzioso, sulla vigilanza e sui tempi medi di liquidazione delle prestazioni – svolge delle considerazioni conclusive, riportando i dati del bilancio preventivo 1998, che registra un miglioramento del disavanzo a seguito del maggior gettito contributivo previsto dalla citata legge n. 449 del 1997, di norme più restrittive sulle pensioni di anzianità e della integrale assunzione da parte dello Stato degli oneri assistenziali e dell'onere delle pensioni del settore agricolo dal 1° gennaio 1989.

Si tratta comunque, precisa il Presidente relatore, di una maggiore trasparenza contabile, che non altera l'ammontare della spesa pensionistica ed i saldi della pubblica amministrazione.

Quanto alla sostenibilità finanziaria e macroeconomica di medio – lungo periodo, valutata secondo le proiezioni della Ragioneria generale dello Stato, emerge – come già sottolineato nella relazione approvata da questa Commissione il 15 luglio 1997 su «Riforma del sistema pensionistico e coerenza con le linee di sviluppo dell'economia» (doc. XVI-bis. n. 1) – un progressivo peggioramento nella fase intermedia, con un'inversione di tendenza nella fase ultima. Nella simulazione, egli conclude, sono state assunte l'assenza di indicizzazione reale e la revisione decennale dei coefficienti di trasformazione: ipotesi che potrebbero risultare insostenibili e quindi aumentare i livelli di spesa.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9,15.

ALLEGATO n. 1

Relazione del senatore MANFROI

su

Istituto nazionale di previdenza per i dirigenti di aziende industriali

L'Inpdai provvede alla copertura di prestazioni previdenziali e di altre tipologie di trattamenti a carattere assistenziale (tavola 1). Le prestazioni previdenziali risultano costituite dai trattamenti IVS, fra i quali rientrano anche le pensioni supplementari, i prepensionamenti e i pensionamenti anticipati; gli altri trattamenti sono invece costituiti dalle prestazioni per attività sociali (quali borse e assegni di studio e ospitalità in case di riposo) e dagli assegni funerari e per natalità.

Sezione I

Gestione economico-finanziaria: la gestione entrate contributive-spesa per prestazioni istituzionali

Con riferimento alla gestione finanziaria (tavola 2), il saldo complessivo fra entrate e uscite riferito ai dati di competenza risulta negativo su tutto il periodo esaminato, mentre il risultato di gestione determinato in base ai dati di cassa si pone su valori positivi nel 1996 e 1997.

Il saldo di parte corrente risulta positivo nel 1994, per assumere negli anni successivi valori negativi; il saldo in conto capitale al contrario assume valori negativi nel 1994 e positivi nel periodo successivo.

Con riferimento alla gestione entrate contributive-spesa per prestazioni istituzionali, la tavola 3 si riferisce al complesso delle prestazioni erogate: la voce «prestazioni previdenziali» comprende i trattamenti IVS, mentre la voce «altre prestazioni» si riferisce alle prestazioni per attività sociali, all'assistenza infermieristica domiciliare e al concorso in spese funerarie.

Dall'esame della tavola 3 emerge che nel periodo esaminato il saldo fra entrate e uscite si attesta su valori negativi e decrescenti, passando da -858 miliardi nel 1994 a -1.643 miliardi nel 1997, con un coefficiente di copertura della spesa da parte delle entrate pari a 0,76 nel 1994 e a 0,68 miliardi nel 1997.

Nella tavola 4, relativa ai soli trattamenti pensionistici IVS, vengono esaminati i diversi fattori demografici e normativo-istituzionali che, agendo sull'andamento del gettito contributivo e dell'onere per prestazioni, influenzano gli equilibri finanziari della gestione.

In relazione al finanziamento (tavola 4, sezione A), il gettito contributivo si mantiene pressochè costante nel 1995 rispetto al 1994, per cre-

scere nel 1996 e soprattutto nel 1997 (18,7%), con un tasso di crescita medio annuo pari all'8,3% nel periodo considerato. Le entrate contributive si incrementano in seguito all'aumento del monte retributivo imponibile (dal 1996) e al progressivo e consistente aumento dell'aliquota legale di contribuzione.

Il monte retributivo aumenta in seguito al forte incremento della retribuzione media, in quanto il numero degli assicurati «attivi» registra una progressiva e consistente flessione, che porta il numero degli iscritti «attivi» da 84.000 nel 1994 a 78.700 nel 1997 (con un flusso netto annuo di nuovi assicurati che presenta valori negativi in ciascun anno del periodo esaminato).

L'aliquota contributiva legale è stata oggetto di numerose revisioni: nel 1995 si passa ad un'unica aliquota nella misura del 24,55% in luogo delle due aliquote previste nel 1994 (24,55% per redditi fino a 65 milioni e 22,55% per redditi superiori e fino a 195 milioni); nel 1996 l'aliquota risulta elevata al 25,25% (+0,7 punti percentuali); nel 1997 essa passa al 28,25% per i redditi fino a 63 milioni e al 29,25% per quelli superiori e fino a 250 milioni, con un incremento superiore a 3 punti percentuali. In base al decreto legislativo 181/97 (decreto di armonizzazione), l'aliquota risulta gradualmente elevata per raggiungere il livello attualmente previsto per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti (pari al 32,7%) al 1° gennaio 1999.

In relazione alle prestazioni (tavola 4, sezione B), emerge che la spesa si evolve in base ad un *trend* di crescita piuttosto dinamico, registrando nel periodo esaminato un tasso di crescita medio annuo del 12,5%. Il consistente aumento dell'onere per pensioni è riconducibile sia al maggior numero di prestazioni in pagamento (che passa da 60.700 nel 1994 a 73.300 nel 1997) sia agli importi medi delle pensioni, che crescono a ritmi elevati in relazione allo stock e alle nuove liquidate.

L'effetto combinato degli andamenti delle entrate contributive e della spesa per pensioni determina un saldo negativo, che peggiora nel periodo considerato passando da -800 miliardi nel 1994 a -1.570 miliardi nel 1997, con un coefficiente di copertura della spesa da parte del gettito contributivo che passa da 0,78 nel 1994 a 0,7 nel 1997. L'aliquota di equilibrio previdenziale

$$\frac{\text{Spese per pensioni}}{\text{Monte reddituale imponibile}} = \frac{\text{Numero pensioni}}{\text{Numero assicurati}} \cdot \frac{\text{Pensione Media}}{\text{Retribuzione media}}$$

risulta pertanto superiore all'aliquota contributiva legale e a quella effettiva (rapporto fra entrate contributive e monte redditi imponibile), evidenziando un progressivo peggioramento nel periodo esaminato che risulta riconducibile al forte aumento del rapporto numero pensionati/numero assicurati (la differenza fra il flusso netto delle nuove pensioni e il flusso netto dei nuovi assicurati è positivo e crescente) e, in misura inferiore, all'aumento del rapporto normativo-istituzionale pensione media/retribuzione media.

Sezione II

Gestione immobiliare e mobiliare

Con riferimento al patrimonio immobiliare, la Cassa possiede immobili da reddito locati a terzi (adibiti ad usi abitativi e commerciali), immobili strumentali adibiti ad usi diretti (uffici) e terreni edificabili e agricoli.

La consistenza del patrimonio immobiliare risulta invariata nel periodo esaminato in quanto non vi sono state né acquisizioni né dismissioni di valori immobiliari.

In relazione agli immobili locati a terzi, si osserva che i proventi lordi derivanti dal patrimonio registrano una crescita; tuttavia, se consideriamo i redditi al netto delle spese di gestione, emerge che essi assumono valori negativi nel periodo 1994-96, per collocarsi su un valore positivo nel 1997.

Le spese di gestione presentano dunque valori elevati, evidenziando una tendenza alla flessione nel periodo esaminato: le spese complessive rappresentano una percentuale dei proventi lordi pari a 125,7% nel 1994 e al 98,6% nel 1997; se consideriamo i costi al netto delle imposte e della quota di ammortamento dell'anno, al fine di evidenziare quella parte di spese direttamente riconducibile all'attività gestionale dell'Ente, emerge che essi registrano comunque valori elevati, con un'incidenza sulle entrate complessive che risulta decrescente nel periodo considerato (dal 78,6% nel 1994 al 53,3% nel 1997).

In relazione agli indicatori di redditività, il rendimento lordo tende ad aumentare; il rendimento netto assume valori negativi, che si riducono nel periodo considerato fino a divenire positivi nel 1997. Questi valori si collocano al di sotto dei valori medi calcolati per il complesso degli Enti esaminati; tuttavia, tale confronto non risulta molto corretto, in quanto per i rendimenti riferiti al valore in bilancio gli Enti possono seguire criteri diversi di contabilizzazione del patrimonio, mentre per i rendimenti riferiti al prezzo di acquisto non si tiene conto del fatto che gli immobili possono essere stati acquistati in periodi diversi.

Nella tavola 8 viene illustrato l'andamento della gestione mobiliare, tramite l'evidenziazione delle attività finanziarie (e della relativa composizione) e dei proventi realizzati (e/o maturati) su tali investimenti. Le attività finanziarie detenute dall'Ente sono costituite da attività liquide, da titoli (titoli di Stato - Bot e Cct -, obbligazioni delle banche e obbligazioni delle imprese), da azioni e partecipazioni, da crediti a breve e a medio-lungo termine.

La consistenza degli investimenti diminuisce in seguito alla consistente dismissione dei titoli a breve e a medio-lungo termine.

I proventi realizzati sul patrimonio mobiliare riconducibili ai redditi da interessi, utili e partecipazioni registrano una flessione progressiva, in seguito alla dismissione di valori mobiliari; se consideriamo anche i guadagni in conto capitale da realizzo, la flessione dei proventi complessivi risulta più contenuta.

I rendimenti (lordi e netti) calcolati in riferimento al complesso delle attività finanziarie aumentano nel 1995, per diminuire nel periodo successivo. I rendimenti calcolati sui valori mobiliari in senso proprio (costituiti per l'Ente in esame dai titoli e dalle azioni), evidenziano una crescita progressiva (nel 1997 il rendimento assume valori elevati per la pressochè assenza a fine anno dei titoli in portafoglio a causa della consistente dismissione). In generale, i rendimenti appaiono in linea con i valori medi calcolati per il complesso degli Enti esaminati.

Il rendimento calcolato sul risultato lordo di gestione finanziaria (che si ottiene sottraendo ai proventi complessivi – al lordo e al netto delle imposte – gli oneri di gestione) registra valori elevati per lo scarso peso delle spese di gestione, pari a qualche centinaia di miliardi.

Sezione III

Situazione patrimoniale-Riserve

Nella tavola 9 vengono evidenziate le risultanze del conto economico e dello stato patrimoniale, con particolare attenzione all'entità delle riserve obbligatorie e alle assegnazioni delle quote dell'esercizio alle riserve medesime, determinate in base alle specifiche disposizioni di legge.

Il risultato economico di esercizio, determinato sulla base del saldo dei movimenti finanziari di parte corrente e del saldo delle partite di natura strettamente economica, evidenzia un consistente peggioramento, passando da 6.650 miliardi nel 1994 a -660 miliardi nel 1997. Il positivo risultato nel 1994 dipende sostanzialmente dal saldo delle partite economiche non finanziarie e, in particolare, è dovuto alle consistenti entrate in seguito a variazioni patrimoniali straordinarie.

La situazione patrimoniale generale presenta un avanzo patrimoniale netto (costituito dalla somma algebrica della riserva obbligatoria e dall'avanzo/disavanzo economico) che nel periodo esaminato passa da 12.660 miliardi nel 1994 a 10.800 miliardi nel 1997: il peggioramento è dovuto ad una diminuzione delle attività, a fronte delle quali le passività aumentano.

Le riserve obbligatorie passano da 12.600 miliardi nel 1994 a 11.450 miliardi nel 1997 e coprono in quest'ultimo anno 2,2 annualità delle rate di pensione in pagamento nel medesimo anno.

Sezione IV

Efficienza dell'Ente

I costi di gestione direttamente imputabili allo svolgimento dell'attività dell'Ente registrano una progressiva flessione (con un tasso di crescita medio annuo pari a -6,8%): la diminuzione ha interessato tutte le principali voci di spesa e, in particolar modo, quella relativa all'acquisto di beni di consumo e servizi (tavola 10).

La spesa sostenuta per il personale in attività di servizio diminuisce anche in seguito alla riduzione del numero effettivo di unità del personale (tavola 11).

I costi netti di gestione risultano molto inferiori a quelli lordi, a causa del consistente recupero dei costi, che avviene tramite il rimborso delle spese per servizi svolti per conto di terzi, il recupero di spese per l'acquisto di beni di consumo e servizi e l'eliminazione di residui passivi di spese correnti insussistenti.

Con riferimento alla gestione del personale in servizio (tavola 11), rispetto ad un organico di 533 unità nel 1997, operano in effetti 447 unità, con un indice di occupazione pari allo 0,84 nel 1997.

Come emerge dalla tavola 10, l'indice di costo amministrativo (determinato in base al rapporto fra le spese di gestione complessive e la spesa per prestazioni istituzionali) presenta valori molto bassi se confrontati con quelli medi calcolati per il complesso degli Enti, evidenziando nel periodo esaminato una tendenza alla diminuzione (le spese di gestione diminuiscono, a fronte delle quali la spesa per prestazioni aumenta).

L'indice di produttività, determinato in base al rapporto fra il numero di prestazioni totali e il personale in servizio, assume valori inferiori rispetto a quelli medi calcolati per il complesso degli Enti monitorati (tavola 11); tuttavia, nel periodo considerato la produttività aumenta (in seguito alla diminuzione del personale in servizio e all'aumento del numero delle prestazioni), riducendo il divario con i valori medi.

Con riferimento alla gestione delle pratiche e dei ricorsi relativi a domande di prestazioni (tavola 12), per l'Ente in questione sono disponibili i dati sui ricorsi, il cui grado di evasione presenta valori crescenti nel 1995 e 1996 (passando da 0,5 nel 1994 a 2 nel 1996), per scendere allo 0,4 nel 1997.

I tempi medi di liquidazione delle prestazioni evidenziano un miglioramento, passando da 6 mesi nel 1994 a 4 mesi nel 1997 in relazione a ciascuna categoria di pensione. In seguito alla diminuzione, nel 1997 i tempi di liquidazione delle pensioni di invalidità e ai superstiti risultano in linea con i valori medi calcolati per il complesso degli Enti considerati, mentre quelli registrati dalle pensioni di vecchiaia si collocano ancora su valori elevati.

Osservazioni conclusive

I dati relativi agli anni 1994-97 e quelli relativi al 1998 (derivanti dal bilancio di previsione) evidenziano il permanere dello squilibrio della gestione previdenziale, determinato dal progressivo incremento delle spese per prestazioni che non risulta compensato dall'incremento delle entrate contributive.

Il peggioramento del saldo fra entrate e uscite è dovuto principalmente ai fattori demografici, che determinano il progressivo impoverimento della base assicurativa e il consistente aumento del numero delle

prestazioni: il rapporto numero assicurati «attivi»/numero prestazioni diminuisce avvicinandosi progressivamente a 1 nel 1997, in seguito ad un flusso netto annuo di nuovi assicurati negativo e di nuove pensioni positivo.

Tale situazione non presenta un'inversione di tendenza neppure in seguito alle numerose e ripetute revisioni dell'aliquota contributiva legale, che negli ultimi anni è stata elevata con gradualità in modo consistente.

Nei prossimi anni lo squilibrio finanziario dell'Ente sarà destinato a permanere, anche in presenza di una ripresa dell'attività economica. Ai fini del perseguimento e del mantenimento dell'equilibrio finanziario, si auspica dunque una revisione del quadro normativo: gli interventi dovranno indirizzarsi verso un contenimento della spesa per pensioni (tramite una regolazione del flusso delle uscite per il collocamento a riposo e attraverso una revisione delle modalità di calcolo della pensione), in quanto i margini di intervento sul prelievo contributivo sono sempre più limitati dopo che è stato stabilito l'allineamento dell'aliquota, a partire dal 1999, a quella del 32,7% prevista per il Fpld.

ALLEGATO n. 2

Relazione del presidente sen. Michele DE LUCA

su

Istituto nazionale di previdenza sociale (Inps)

L'Istituto nazionale di previdenza sociale, tramite la pluralità delle gestioni amministrate, provvede alla copertura di tipologie diverse di prestazioni di protezione sociale a favore dei lavoratori (dipendenti e autonomi) del settore privato.

Le gestioni dell'Ago (Assicurazione generale obbligatoria), che rappresentano le gestioni maggioritarie per numero di iscritti e per numero di prestazioni, provvedono all'erogazione dei trattamenti pensionistici IVS, ivi compresi i trattamenti per carichi familiari su pensioni. Esse sono rappresentate dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti, dalle gestioni dei lavoratori autonomi (CDCM, artigiani, commercianti e, dal 1996, lavoratori «parasubordinati») e dalla gestione enti creditizi.

Le gestioni sostitutive dell'Ago (trasporti, telefonici, elettrici, volo e IICC), quelle integrative dell'Ago (minatori, gas, esattoriali, Enti disciolti, porti Genova e Trieste) e quelle minori (iscrizioni collettive, casalinghe, clero, assicurazioni facoltative, trattamenti previdenziali vari) erogano «prestazioni previdenziali» (trattamenti pensionistici IVS, ivi incluse per alcuni fondi le pensioni integrative) e «altre prestazioni previdenziali» (liquidazioni di capitale, indennità di liquidazione e indennità restituzioni).

Oltre alle gestioni di cui sopra, che provvedono prevalentemente alla copertura di trattamenti di natura previdenziale, la Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (Gptld) e la Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias) erogano trattamenti economici temporanei di natura assistenziale, riconducibili agli assegni per il nucleo familiare, ai trattamenti di malattia, maternità e antitubercolari e ai trattamenti di sostegno del reddito (trattamenti di disoccupazione, trattamenti per cassa integrazione, indennità di mobilità).

Sezione I

Gestione economico-finanziaria: la gestione entrate contributive-spesa per prestazioni istituzionali

Con riferimento alla gestione finanziaria di competenza (tavola 2), il saldo complessivo fra entrate e uscite risulta negativo, evidenziando una tendenza al peggioramento (da -11.600 miliardi nel 1994 si passa a

-19.500 miliardi nel 1997 sulla base dei dati di preconsuntivo). Il peggioramento è dovuto sostanzialmente all'andamento del saldo di parte corrente, nell'ambito del quale la gestione tipica (entrate contributive-spesa per prestazioni) registra un consistente peggioramento, in parte attenuato dal saldo delle altre voci in entrata e in uscita.

Con riferimento alla gestione entrate contributive-spesa per prestazioni istituzionali, la tavola 3 si riferisce al complesso delle prestazioni erogate: la voce «prestazioni previdenziali» risulta costituita dai trattamenti IVS; la voce «altre prestazioni previdenziali» risulta costituita da prestazioni in forma di liquidazione di capitali, indennità di liquidazione e indennità restituzioni; la voce «altre prestazioni» è costituita dai trattamenti economici temporanei (assegni per il nucleo familiare, trattamenti di malattia, maternità e antitubercolari, trattamenti di disoccupazione, trattamenti per cassa integrazione, indennità di mobilità).

Le entrate contributive indicate nella tavola 3 si riferiscono a quelle volte al finanziamento delle gestioni amministrare dall'Inps (sono pertanto escluse le entrate per contributi sanitari che l'Inps incassa per conto delle Regioni e dello Stato); la spesa per prestazioni si riferisce al complesso dei trattamenti erogati e comprende dunque anche quella parte di spesa più propriamente assistenziale (svincolata dal versamento di contributi e dallo svolgimento di una determinata attività lavorativa) finanziata dallo Stato attraverso trasferimenti di bilancio alla Gestione degli interventi assistenziali (Gias).

Dall'esame della tavola 3 emerge che nel periodo esaminato il saldo complessivo (riferito alla totalità delle prestazioni) fra entrate e uscite passa da -57.700 miliardi nel 1994 a -76.300 miliardi nel 1997, con un coefficiente di copertura della spesa da parte delle entrate che passa da 0,69 nel 1994 a 0,66 nel 1997.

Tuttavia, ai fini di una corretta valutazione degli equilibri finanziari gestionali, risulta necessario, nell'ambito della spesa complessiva per prestazioni, separare la parte previdenziale-assicurativa della spesa (ovvero quella quota posta a carico delle gestioni amministrare dall'Inps, il cui finanziamento dovrebbe avvenire con il versamento di contributi reperi dal sistema produttivo, in quanto connessa allo svolgimento di un'attività lavorativa ed ad una posizione assicurativa) da quella più propriamente assistenziale (ovvero quella quota di spesa non connessa allo svolgimento di un'attività lavorativa e al regolare versamento contributivo, il cui finanziamento risulta a carico della fiscalità generale).

Nella tavola 4 (relativa ai soli trattamenti IVS) e nella tavola 5 (relativa ai trattamenti economici temporanei) la spesa complessiva per prestazioni viene infatti distinta in due quote: quella a diretto carico della gestione e quella a carico dello Stato.

Per le prestazioni previdenziali IVS, nella tavola 4 vengono esaminati i diversi fattori (demografici e normativo-istituzionali) che, agendo sull'andamento del gettito contributivo e dell'onere per prestazioni, influenzano l'andamento degli equilibri finanziari delle singole gestioni amministrare.

Dal lato del finanziamento (tavola 4, sezione A), l'aumento registrato dalle entrate contributive complessive volte al finanziamento delle gestioni amministrate è connesso ad un incremento del monte retributivo ai fini imponibili (dovuto all'aumento del numero degli assicurati e della retribuzione media) e all'elevamento dell'aliquota legale di contribuzione. Nel 1996 il forte aumento (21%) è dovuto all'istituzione, a partire da quell'anno, della gestione dei lavoratori «parasubordinati» e al consistente elevamento dell'aliquota legale prevista per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld) che passa dal 27,57% nel 1995 al 32,7% nel 1996 (l'aumento tuttavia non modifica l'aliquota contributiva complessiva di protezione sociale in quanto si tratta di un trasferimento dalla gestione prestazioni temporanee a quelle previdenziali, con la conseguenza che il livello delle entrate contributive nel complesso delle gestioni Inps risulta invariato).

Il numero degli iscritti aumenta esclusivamente in seguito alla costituzione della nuova gestione dei lavoratori parasubordinati (istituita dal 1996): senza considerare gli iscritti alla nuova Cassa il numero complessivo degli assicurati si mantiene pressochè costante nel 1996 e 1997.

Dal lato della spesa per prestazioni (tavola 4, sezione B), è stata evidenziata sia la parte di spesa a carico della gestione (il cui finanziamento è legato al sistema produttivo con contributi) e la parte di onere a carico dello Stato (il cui finanziamento avviene con il ricorso alla fiscalità generale).

L'evoluzione della spesa per prestazioni previdenziali (complessiva e a carico della gestione) avviene in base ad un tasso di crescita medio annuo del 7%: l'aumento della spesa è dovuto sia ad un aumento del numero delle pensioni sia ad un aumento dell'importo medio della pensione. Nel 1995 la crescita risulta inferiore a causa delle disposizioni legislative che hanno posticipato al 1° gennaio 1996 il termine per l'adeguamento al costo della vita delle pensioni e che hanno disposto la sospensione del pagamento delle pensioni di anzianità.

L'effetto combinato dell'evoluzione delle entrate contributive e della spesa per pensioni si riflette sugli andamenti del risultato complessivo della gestione tipica. Per il complesso delle gestioni previdenziali, il saldo fra entrate contributive e spesa per rate di pensioni IVS a carico delle gestioni risulta negativo: esso passa da -35.000 miliardi nel 1994 a -35.600 miliardi nel 1995, scende a -25.400 miliardi nel 1996 (a causa del consistente aumento delle entrate contributive) per salire a -35.500 miliardi nel 1997; il coefficiente di copertura della spesa da parte delle entrate passa da 0,73 nel 1994 a 0,77 nel 1997.

Con riferimento agli indicatori di equilibrio finanziario, l'aliquota di equilibrio previdenziale

$$\frac{\text{Spese per pensioni}}{\text{Monte reddituale imponibile}} = \frac{\text{Numero pensioni}}{\text{Numero assicurati}} \cdot \frac{\text{Pensione Media}}{\text{Retribuzione media}}$$

risulta superiore all'aliquota contributiva legale e a quella effettiva (rapporto fra entrate contributive e monte redditi imponibile), evidenziando una tendenza al peggioramento. L'aliquota di equilibrio calcolata in relazione alla spesa per prestazioni complessive passa dal 45,2% nel 1994

al 49% nel 1997; quella determinata sulla base delle rate di pensione a carico delle gestioni sale dal 35,2% nel 1994 al 38,2% nel 1997.

Nell'ambito delle gestioni dell'Ago, emerge che il Fondo pensioni lavoratori dipendenti registra un miglioramento del saldo fra entrate contributive e spesa per pensioni a carico della gestione, con un coefficiente di copertura che passa dallo 0,69 nel 1994 allo 0,76 nel 1997. Le gestioni degli autonomi evidenziano invece un progressivo peggioramento dovuto allo sfavorevole andamento sia del rapporto demografico (numero assicurati/numero prestazioni) in forte calo, sia del rapporto normativo-istituzionale (pensione media/retribuzione media) in crescita: ciò determina un'aliquota di equilibrio previdenziale in forte aumento con una copertura in progressivo calo. Una tendenza simile si evidenzia anche per i fondi speciali sostitutivi dell'Ago, che presentano andamenti piuttosto sfavorevoli delle variabili demografiche e normative.

Sezione II

Gestione immobiliare e mobiliare

Con riferimento al patrimonio immobiliare, l'Inps possiede immobili da reddito locati a terzi (dei quali non risulta disponibile la classificazione in base alla destinazione), immobili strumentali adibiti ad usi diretti (uffici e stabilimenti termali e case di riposo) e immobili in corso di costruzione e acquisizione.

Per l'Ente in esame risulta disponibile il valore in bilancio che si identifica con il prezzo di acquisto, mentre non risultano disponibili il valore catastale e il valore di mercato; in riferimento a quest'ultimo è stata indicata la valutazione corrente a fine anno. La consistenza del patrimonio immobiliare risulta pressochè invariata nel periodo esaminato, in quanto le acquisizioni nette risultano di modesta entità.

In relazione agli immobili locati a terzi, si osserva che i proventi lordi derivanti dal patrimonio registrano una crescita; se consideriamo i redditi al netto delle spese di gestione emerge che essi si riducono considerevolmente.

Le spese di gestione direttamente riconducibili alla gestione del patrimonio immobiliare si collocano infatti su valori elevati, con un incidenza sui proventi lordi che passa dal 91% nel 1994 al 99% nel 1995, per scendere all'84% nel 1997. Se consideriamo i costi al netto delle imposte e della quota di ammortamento dell'anno, al fine di evidenziare quella parte di spesa direttamente riconducibile all'attività gestionale dell'Ente, emerge che essi rappresentano una quota delle entrate complessive pari al 56% nel 1994, al 60,5% nel 1995 e al 49% nel 1997.

In relazione agli indicatori di redditività, emerge che i rendimenti (lordi e netti) registrano nel 1997 un incremento rispetto al 1994.

Dal confronto con i valori medi calcolati per il complesso degli Enti esaminati, emerge che i rendimenti calcolati in riferimento al valore in bilancio e ai prezzi di acquisto risultano superiori ai valori medi cal-

colati per il complesso degli Enti esaminati. Tuttavia tale confronto non risulta corretto in quanto non tiene conto del fatto che gli immobili possono essere stati acquistati in periodi diversi. In relazione ai rendimenti riferiti alla valutazione corrente a fine anno, emerge che quelli lordi si collocano su valori superiori a quelli medi, mentre quelli netti presentano valori inferiori.

Nella tavola 8 viene illustrato l'andamento della gestione mobiliare, tramite l'evidenziazione delle attività finanziarie (e della relativa composizione) e dei proventi realizzati (e/o maturati) su tali investimenti. Le attività finanziarie detenute dall'Ente sono costituite da attività liquide, da titoli (Cct, Btp e obbligazioni di banche), da azioni e partecipazioni (BNL, IMI, IGEL, DIEP, B.I., ACAI e ETI), da crediti a breve e a medio-lungo termine.

La consistenza degli investimenti aumenta in seguito ad acquisizioni di titoli e di attività liquide, mentre gli investimenti in azioni e partecipazioni restano invariati.

I proventi lordi realizzati sul patrimonio mobiliare riconducibili ai redditi da interessi, utili e partecipazioni aumentano nel periodo considerato; nel 1995 si produce un consistente guadagno in conto capitale da realizzo; le azioni danno luogo a plusvalenze.

I rendimenti lordi calcolati in riferimento al complesso delle attività finanziarie evidenziano una progressiva diminuzione; anche i rendimenti calcolati sui valori mobiliari in senso proprio (costituiti per l'Ente in esame dai titoli e dalle azioni) evidenziano una tendenza alla diminuzione.

Dal confronto con gli altri Enti, emerge che i rendimenti per l'Ente in esame presentano valori molto inferiori ai valori medi calcolati per il complesso degli Enti esaminati. Anche il rendimento calcolato sul risultato lordo di gestione finanziaria (che si ottiene sottraendo ai proventi complessivi gli oneri di gestione) presenta valori inferiori a quelli medi.

Sezione III

Situazione patrimoniale-Riserve

Nella tavola 9 vengono evidenziate le risultanze del conto economico e dello stato patrimoniale, con particolare attenzione all'entità delle riserve obbligatorie e alle assegnazioni delle quote dell'esercizio alle riserve medesime, determinate in base alle specifiche disposizioni di legge.

Il risultato economico di esercizio, determinato sulla base del saldo dei movimenti finanziari di parte corrente e del saldo delle partite di natura strettamente economica, evidenzia un peggioramento progressivo, passando da -14.153 miliardi nel 1994 a -20.512 miliardi nel 1997 (sulla base dei dati di preconsuntivo).

La situazione patrimoniale generale presenta un disavanzo patrimoniale netto (costituito dalla somma algebrica delle riserve obbligatorie e

dal disavanzo patrimoniale) che nel periodo esaminato passa da -49.000 miliardi nel 1994 a -99.500 miliardi nel 1997. Sulla base di recenti disposizioni legislative (disegno di legge 3 ottobre 1996 attualmente all'esame della camera dei Deputati), che stabiliscono che le anticipazioni di tesoreria usufruite dall'Inps fino al 31 dicembre 1995 siano trasformate in trasferimenti definitivi dal bilancio dello Stato, il disavanzo patrimoniale netto si riduce a 9.000 miliardi nel 1997.

Nell'ambito dello stato patrimoniale, le riserve obbligatorie passano da 30.400 miliardi nel 1994 a 37.700 miliardi nel 1997.

Sezione IV

Efficienza dell'Ente

I costi di gestione direttamente imputabili allo svolgimento dell'attività dell'Ente crescono sulla base di un tasso di crescita medio annuo pari al 2,6%: con riferimento alle due principali voci di spesa, quali la spesa per il personale in attività di servizio e quella relativa all'acquisto di beni di consumo e servizi, emerge che la prima risulta in aumento, mentre la seconda diminuisce, registrando nel periodo considerato un tasso di crescita medio annuo pari al -2% (tavola 10).

I costi netti di gestione risultano molto inferiori a quelli lordi, a causa del consistente recupero dei costi, che avviene tramite il rimborso delle spese per servizi svolti per conto di terzi, il recupero di spese per l'acquisto di beni di consumo e servizi e l'eliminazione di residui passivi di spese correnti insussistenti.

Con riferimento alla gestione del personale in servizio (tavola 11), rispetto ad un organico di 39.522 unità nel 1994 e di 39.015 unità negli anni successivi, operano in effetti 34.830 unità nel 1994 che si riducono a 33.098 unità nel 1997, con un indice di occupazione che passa dallo 0,88 nel 1994 allo 0,85 nel 1997. Con riferimento alla distribuzione del personale fra la direzione generale e le sedi periferiche, emerge che l'indice di occupazione risulta più elevato per le sedi periferiche, con un divario che aumenta nel periodo considerato. Per quanto riguarda il dimensionamento funzionale in relazione alla ripartizione territoriale, emerge che l'incidenza del numero effettivo di unità in servizio sulla dotazione organica risulta più elevata per l'Italia centrale (con un indice di occupazione che in questo caso è superiore all'unità), per il sud e per il nord-ovest rispetto alle regioni del nord-est.

Come emerge dalla tavola 10, l'indice di costo amministrativo (determinato in base al rapporto fra le spese di gestione complessive e la spesa per prestazioni istituzionali) presenta valori inferiori a quelli medi calcolati per il complesso degli Enti, registrando nel periodo esaminato una lieve diminuzione. L'indice di produttività, determinato in base al rapporto fra il numero di prestazioni totali e il personale in servizio, assume valori molto superiori rispetto a quelli medi calcolati per il complesso degli Enti monitorati (tavola 11). Tuttavia ciò dipende principalmente dall'operare di economia di scala, per cui al crescere del numero

delle prestazioni erogate le spese di gestione e il personale aumentano in modo meno che proporzionale.

Con riferimento alla gestione delle pratiche e dei ricorsi relativi a domande di prestazioni (tavola 12), è stato calcolato il grado di evasione distintamente per le prestazioni previdenziali (trattamenti IVS) e per le altre tipologie di prestazioni (trattamenti economici temporanei). Per le prime il grado di evasione raggiunge valori superiori all'unità nel 1997, per le seconde esso si colloca su valori superiori all'unità in ciascun anno del periodo considerato, determinando una diminuzione delle pratiche giacenti a fine anno.

In riferimento alla gestione dei crediti contributivi (tavola 13), si possono esaminare i dati relativi all'attività di vigilanza, alla gestione del contenzioso e al recupero dei crediti per attività diretta dell'Ente, al fine di valutarne l'efficienza operativa.

In relazione all'attività di vigilanza, si osserva che il numero delle aziende ispezionate in ciascun anno passa da 83.996 nel 1994 a 47.765 nel 1997; l'incidenza delle aziende trovate in situazioni di irregolarità risulta in aumento, passando dal 75% nel 1994 al 77% nel 1997; l'ammontare dei contributi evasi accertati diminuisce nel 1997.

In riferimento all'attività di recupero, i crediti contributivi recuperati su base annua passano da 3.664 miliardi nel 1994 a 5.808 miliardi nel 1995, per scendere a 5.265 e 3.792 miliardi nel 1996 e 1997, a causa della flessione registrata dai contributi recuperati tramite condono. I crediti contributivi recuperati risultano superiori all'ammontare dei crediti evasi accertati nell'anno e presentano un'incidenza sul totale dei crediti a fine anno pari a circa l'11,8% nella media del periodo esaminato. Nell'ambito dei crediti recuperati, emerge il consistente peso dei recuperi tramite condoni, con un'incidenza sull'ammontare complessivo dei recuperi pari a circa il 60% nel 1995 e 1996 e al 50% nel 1997.

I tempi medi di liquidazione delle prestazioni IVS, pur registrando un lieve peggioramento, si collocano su valori inferiori a quelli medi calcolati per il complesso degli Enti considerati. In relazione ai trattamenti economici temporanei, si evidenzia un miglioramento nei tempi di liquidazione.

In base alla ripartizione territoriale, nel 1997 il sud registra valori in linea con la media nazionale; le regioni del centro e del nord-est presentano i valori più contenuti, mentre quelle del nord-ovest si collocano al di sopra della media nazionale.

Osservazioni conclusive

Con riferimento al 1998, sulla base dei dati tratti dal bilancio preventivo, il disavanzo economico di esercizio viene previsto in 10.054 miliardi (contro i 20.512 miliardi del 1997), il deficit patrimoniale netto in 109.497 miliardi (contro i 99.550 miliardi del

1997), il disavanzo finanziario di competenza in 10.649 miliardi (contro i 19.518 miliardi del 1997).

Il miglioramento è dovuto alle disposizioni legislative contenute nel provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1998, che prevedono un maggior gettito contributivo – in seguito all'elevamento dell'aliquota di contribuzione legale per alcune categorie di lavoratori – e un contenimento della spesa per pensioni – in seguito all'introduzione di norme più restrittive in materia di pensioni di anzianità e di perequazione automatica. Inoltre, nell'ambito della separazione dell'assistenza dalla previdenza, è stata stabilita l'integrale assunzione da parte dello Stato degli oneri non previdenziali non ancora coperti a carico della Gestione degli interventi assistenziali (Gias).

In particolare, è stata stabilita l'assunzione a carico dello Stato dell'onere delle pensioni dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri liquidate con decorrenza anteriore al 1° gennaio 1989 e delle pensioni di reversibilità derivanti dalle medesime (10.462 miliardi) e dell'onere pensionistico derivante dalle pensioni di invalidità liquidate anteriormente all'entrata in vigore della legge 222/84 (6.000 miliardi).

Le modifiche implicano un diverso trattamento contabile delle partite in questione tra il bilancio dello Stato e quello dell'Inps, che non altera gli andamenti della spesa pensionistica e i saldi della Pubblica Amministrazione. Ciò consente di individuare con maggior trasparenza la quota di spesa più propriamente previdenziale, il cui finanziamento è riconducibile al versamento di contributi a carico del sistema produttivo.

In seguito poi alla recente delibera del Consiglio di amministrazione dell'Inps relativa alla periodicità di pagamento delle pensioni, il disavanzo finanziario scende per il 1998 a 4.180 miliardi: si tratta tuttavia di un effetto di contenimento limitato in gran parte all'anno di introduzione della modifica normativa.

Con riferimento agli equilibri finanziari della gestione tipica (entrate contributive-spesa per prestazioni) dei fondi previdenziali amministrati dall'Inps, emerge una situazione di sostanziale disequilibrio, con un progressivo peggioramento dei saldi, dovuto all'andamento sfavorevole tanto delle variabili demografiche quanto di quelle normativo-istituzionali.

Le gestioni dei lavoratori autonomi, insieme ai fondi speciali, evidenziano un consistente e progressivo peggioramento: la gestione degli artigiani è passata da un saldo positivo ad uno negativo; per la gestione degli esercenti attività commerciali l'indice di copertura della spesa da parte delle entrate si avvicina progressivamente all'unità.

Il forte aumento della spesa pensionistica per i lavoratori autonomi dipende da una pluralità di fattori, quali l'introduzione dal 1990 delle medesime regole di calcolo della pensione previste per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti (che determina importi pensionistici molto superiori a quelli previsti dalla normativa precedente, a fronte di una contribuzione inferiore rispetto a quelle dei dipendenti privati), il consistente flusso annuo di pensioni di anzianità di nuova liquidazione, in seguito

sia al processo di «maturazione» delle gestioni (che stanno entrando a regime per il diritto alla pensione «piena»), sia alla vantaggiosa disciplina relativa al cumulo fra pensione e reddito che consentiva la completa cumulabilità fra le due tipologie di reddito.

Con riferimento alla sostenibilità finanziaria e macroeconomica di medio-lungo periodo, sulla base delle proiezioni della RGS (1997) che esaminano gli andamenti della spesa pensionistica per comparto in un arco temporale fino al 2045, emerge nella fase intermedia un progressivo peggioramento degli andamenti gestionali – sia per le casse dei lavoratori dipendenti privati sia per quelle degli autonomi – con un’inversione di tendenza nell’ultimo periodo di previsione.

Le simulazioni sono state effettuate assumendo l’assenza di indicizzazione reale e la revisione decennale dei coefficienti di trasformazione; queste due ipotesi, pur coerenti con il quadro normativo attualmente in vigore, potrebbero risultare insostenibili nel lungo periodo, con la conseguenza di aumentare i livelli di spesa.

In riferimento ai fattori demografici, il rapporto pensionati/occupati si mantiene pressochè costante fino al 2020 (a causa del calo delle pensioni di invalidità e dell’elevamento dei requisiti di anzianità ed età anagrafica per accedere al pensionamento) per poi aumentare in modo significativo nel periodo successivo, in seguito al passaggio delle generazioni del *baby boom* dalla fase attiva a quella di quiescenza.

In riferimento ai fattori normativo-istituzionali, il rapporto pensione media/reddito da lavoro cresce in modo significativo fino al 2015 (in seguito alla permanenza del metodo di calcolo retributivo, particolarmente oneroso per i lavoratori autonomi che a partire dal 1990 beneficiano di regole più favorevoli rispetto alle precedenti) per scendere progressivamente nel periodo successivo (in seguito alla graduale introduzione del metodo di calcolo contributivo). Il forte calo degli importi medi delle pensioni riesce in parte a compensare gli effetti negativi connessi all’andamento sfavorevole dei fattori demografici.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per l'infanzia**

GIOVEDÌ 23 LUGLIO 1998

1ª Seduta

Presidenza del Presidente provvisorio
senatore NAVA

La seduta inizia alle ore 13,50.

ELEZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA
(R030 000, C35ª, 0001°)

Il presidente NAVA constata la mancanza del numero legale e pertanto sospende la seduta per un'ora.

(La seduta, sospesa alle ore 13,55, è ripresa alle ore 14,55).

Il presidente NAVA constata la mancanza del numero legale. Comunica quindi che i Presidenti delle Camere procederanno ad una nuova convocazione della Commissione.

La seduta termina alle ore 15.

SOTTOCOMMISSIONI

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13^a)

Sottocommissione per i pareri

GIOVEDÌ 23 LUGLIO 1998

25^a Seduta

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del presidente Capaldi, ha adottato la seguente deliberazione sull'atto deferito:

alla 10^a Commissione:

Schema di regolamento di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione di impianti produttivi, per i loro ampliamento, ristrutturazione e riconversione, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati nonchè per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi (nn. 26, 42, 43 e 50 di cui all'allegato alla legge 15 marzo 1997, n. 59) (n. 306): osservazioni favorevoli.

(R139 b00, C10^a, 0010^o)

