

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

384° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 26 NOVEMBRE 1998

—————

INDICE**Commissioni permanenti**

1 ^a - Affari costituzionali	<i>Pag.</i>	13
2 ^a - Giustizia	»	16
5 ^a - Bilancio	»	21
6 ^a - Finanze e tesoro	»	34
7 ^a - Istruzione	»	40
8 ^a - Lavori pubblici, comunicazioni	»	43
13 ^a - Territorio, ambiente, beni ambientali	»	48

Commissioni riunite

3 ^a (Affari esteri) e 4 ^a (Difesa)	<i>Pag.</i>	4
--	-------------	---

Commissioni di inchiesta

Sul sistema sanitario	<i>Pag.</i>	52
-----------------------------	-------------	----

Giunte

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

Organismi bicamerali

Informazione e segreto di Stato	<i>Pag.</i>	57
Sul ciclo dei rifiuti	»	58
Anagrafe tributaria	»	63

Sottocommissioni permanenti

1 ^a - Affari costituzionali - Pareri	<i>Pag.</i>	67
---	-------------	----

**GIUNTA DELLE ELEZIONI
E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI**

GIOVEDÌ 26 NOVEMBRE 1998

153ª Seduta

Presidenza del Presidente
PREIONI

La seduta inizia alle ore 14,30.

Il PRESIDENTE, constatata la mancanza del numero legale e apprezzate le circostanze, toglie la seduta e rinvia l'esame degli argomenti all'ordine del giorno.
(R030 000, C21ª, 0021ª)

La seduta termina alle ore 14,35.

COMMISSIONI 3^a e 4^a RIUNITE**3^a (Affari esteri, emigrazione)****4^a (Difesa)**

GIOVEDÌ 26 NOVEMBRE 1998

9^a Seduta

Presidenza del Presidente della 4^a Commissione
GUALTIERI

Intervengono i ministri degli affari esteri Dini e della difesa Scognamiglio Pasini.

La seduta inizia alle ore 14,15.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI
(R033 000, R47^a, 0004^o)

Il presidente GUALTIERI avverte che è stata presentata richiesta di attivazione dell'impianto audiovisivo per lo svolgimento dell'odierna seduta. Comunica, altresì, che il Presidente del Senato, in previsione di tale richiesta, aveva preannunciato il suo assenso.

Le Commissioni riunite accolgono tale proposta e conseguentemente viene adottata detta forma di pubblicità, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, per il successivo svolgimento dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Comunicazioni del Governo sulle prospettive di una difesa europea dopo la Dichiarazione di Roma – UEO (17 novembre 1998) e svolgimento della connessa interrogazione 3-02429 all'ordine del giorno
(R046 003, R47^a, 0004^o)

Il presidente GUALTIERI introduce il tema, ricordando che a Vienna, nell'ambito della presidenza di turno austriaca dell'Unione Europea, si erano riuniti ai primi di novembre i Ministri della Difesa dei 15 paesi dell'UE, avendo all'ordine del giorno il tema della difesa comune.

A spingerli ad affrontare questo tema avevano concorso due considerazioni: a) la carente e quasi nulla presenza dell'Europa nelle crisi che

la hanno riguardata e la riguardano (dalla Bosnia al Kosovo e al Medio Oriente); b) la sproporzione tra quanto spende l'Europa per la difesa e quanto poco ne ricava in termini di operatività e credibilità. Si è cominciato a comprendere che dopo l'unione monetaria l'Europa deve porsi il problema anche dell'unione politico-strategica. A insistere per avviare con urgenza questa riflessione collettiva è stata la Gran Bretagna e il suo Primo Ministro, rovesciando la tradizionale politica inglese in materia. Il 20 ottobre Tony Blair aveva rilasciato ai cinque più importanti quotidiani europei una intervista che fece scalpore: «Occorre una politica di sicurezza europea unica. All'interno della NATO si dovranno trovare forme di cooperazione più forti. Questo avrà conseguenze istituzionali. A Vienna, a fine anno, dovremo riuscire a mettere a fuoco il progetto». «Questo non significa puntare a un esercito europeo, ma a mettere in piedi qualcosa che sia riconoscibile e che possa parlare a nome dell'identità europea all'interno della NATO».

Nella sua prima uscita pubblica come capo del governo D'Alema (31 ottobre) si è pronunciato per un'Europa forte non solo con la sua moneta ma anche con una sua propria forza di sicurezza, pilastro della NATO e tutela armata dei diritti umani.

Ciò porta a fare dell'UEO una agenzia dell'UE e il pilastro europeo della NATO.

Tutto ciò riporta in primo piano l'esigenza della definizione del nostro «Modello di Difesa», o meglio del suo aggiornamento. Questo è un grande problema di programma generale, di scelta di quale peso si vuole dare alla nostra presenza europea, di quantità di risorse che intendiamo destinare alle Forze armate e di capacità tecnologica del nostro sistema industriale e del nostro sistema scolastico.

In sintesi, il Parlamento deve passare da un ruolo di «osservatore» a quello di protagonista della politica di sicurezza e di difesa.

Dà quindi la parola ai Ministri presenti.

Il ministro degli affari esteri DINI, nel ricordare innanzitutto che questo dibattito si apre sotto la Presidenza italiana dell'UEO, illustra le prospettive in cui l'Italia è impegnata alla costruzione del contributo europeo alla difesa e alla stabilità internazionale. Questo si inquadra nel tracciato indicato a Maastricht e ad Amsterdam sulla strada della convergenza tra l'UEO e l'Unione europea, ancora tutta da percorrere, mentre, d'altro canto persiste una vischiosità anche nella definizione concreta dei rapporti tra UEO e NATO che, pur progrediti con un accordo quadro per formazioni interforze, restano tuttora da concordare e soprattutto resta da definire il profilo delle responsabilità istituzionali degli europei nella catena di comando.

Ricorda i fatti nuovi intervenuti di recente nella costruzione di una difesa europea, con l'apertura da parte di francesi e britannici alla discussione istituzionale, il che segna l'inversione di rotta di due paesi che hanno sempre condizionato e frenato su questa materia. Ovviamente le aperture riguardano la prevenzione delle crisi, le operazioni di pace ed altre di natura umanitaria, non indicando per l'Europa la creazione di un esercito proprio in duplicazione di strutture con la NATO. L'Italia ha

accolto questi elementi nuovi con molto favore cogliendo le nuove condizioni per la ripresa di un percorso, sospeso ma non abbandonato ad Amsterdam. In tal senso si sono usate tutte le prerogative della Presidenza affinché il recente Consiglio ministeriale dell'UEO non si risolvesse in una liturgia di *routine*, ma affinché si trovasse lo spazio per un riconoscimento esplicito dell'esigenza di riaprire la riflessione istituzionale, rilanciando lo strumento delle «euroforze», sostenendo un coordinamento ed una ristrutturazione dell'industria europea della difesa, razionalizzando la domanda e l'offerta di materiali di armamento. Al termine di questi lavori la Dichiarazione di Roma, da tutti approvata, segna il punto di avvio di una nuova e radicale riflessione: essa richiama l'esigenza di iniziative atte ad accrescere le capacità dell'Europa di fronteggiare militarmente crisi future, con specifico riferimento ad una maggiore interoperabilità tra forze multinazionali e alla ristrutturazione dell'industria della difesa. Il prossimo anno alcune scadenze segneranno i punti di arrivo del lavoro comune fino al vertice per il cinquantennale dell'Alleanza Atlantica da cui dovrà uscire la sanzione dell'identità europea di sicurezza e di difesa in seno alla NATO. Il discorso coinvolgerà necessariamente l'Unione europea, l'UEO e la NATO e in questo ambito l'Italia ispirerà il proprio contributo ad alcuni principi: il punto di partenza, il pilastro fondamentale della sicurezza europea resta l'Alleanza Atlantica, nel cui ambito si persegue lo scopo di dotare l'Europa di una capacità d'azione anche autonoma, per svolgere i compiti di pace che essa si è data nei Trattati. È pertanto necessario assicurare all'Europa una capacità di eseguire una pianificazione militare sfruttando l'esperienza della UEO e i vantaggi che essa potrà fornire. In conclusione sottolinea l'imponente ripresa del cammino dell'integrazione europea che avvicina la realtà di un traguardo sovranazionale, iniziato concretamente con l'Euro e che vede nella difesa comune una prospettiva più vicina.

Ritiene, pertanto, di avere sufficientemente fornito elementi anche per la risposta all'interrogazione n. 3-02429, presentata sul medesimo argomento.

Il ministro della difesa SCOGNAMIGLIO PASINI si riallaccia alle recenti dichiarazioni del Primo ministro britannico per constatare che una nuova stagione si è aperta sul futuro della sicurezza e della difesa europea la quale, nel mutato ambiente strategico internazionale, poggia su alcuni capisaldi quali il legame con gli Stati Uniti attraverso l'Alleanza Atlantica e il contributo alla stabilità da parte di una nuova Russia. Infatti l'Occidente non ha più ad Est un avversario bensì un *partner* corresponsabile di una nuova architettura europea di sicurezza, con l'obiettivo di accrescere insieme la stabilità e la fiducia europea. L'allargamento dell'Alleanza Atlantica è il tema fondamentale in cui essa stessa ha saputo dimostrare la propria capacità di coesione e di decisione e, nel prossimo vertice per il cinquantesimo anniversario, potrà essere formalizzato un nuovo concetto strategico che coinvolga più strettamente i paesi *partners*. Il tema dominante di tutte le iniziative è la loro apertura alla partecipazione, in modo che la strategia di adattamento esterno all'Alleanza, lungi dal creare nuove divisioni, offra benefici a tutte le

democrazie europee rappresentando un unico sistema di architettura di sicurezza.

In questo contesto occorre definire il ruolo dell'Europa ricordando che l'Italia è sempre stata favorevole allo sviluppo autonomo di risorse e di responsabilità europee: in tal senso si continuerà a sostenere il rafforzamento del ruolo dell'UEO e della sua interazione con l'Unione europea e la NATO. In tal senso è stata proseguita l'opera di approfondimento delle possibili interazioni tra la Cellula di Pianificazione e di Allarme tempestivo dell'Unione europea prevista dal Trattato di Amsterdam, e la Cellula di Pianificazione dell'UEO, adoperandosi per rafforzare in tutti i settori la collaborazione e il dialogo fra le due organizzazioni. In parallelo la realizzazione di una Identità Europea di Sicurezza e Difesa compatibile e coerente con il quadro dell'Alleanza Atlantica sta progressivamente prendendo forma anche attraverso la definizione delle modalità di collaborazione tra la NATO e la UEO che potrebbero giungere ad una firma per una intesa tra pochi mesi.

Ricorda brevemente le varie tappe recenti su cui si sta lavorando alla costruzione della dimensione europea di Sicurezza e Difesa, segnalando l'importanza del primo incontro dei Ministri della difesa a Vienna, in cui si è focalizzata la riflessione sulla gestione delle crisi, alla luce delle passate esperienze e delle prospettive aperte dal Trattato di Amsterdam. In questo contesto sono stati enucleati i principi e le realtà di base che vedono la diversità delle relazioni estere e di sicurezza dei vari Paesi europei, le ragioni storiche, culturali e politiche risalenti ad aree geografiche differenti, nella consapevolezza di lavorare al perseguimento degli interessi collettivi senza sacrificarli alla ricerca dell'unanimità ad ogni costo, il tutto mantenendo la compatibilità ed il rafforzamento del rapporto transatlantico. È chiaro che l'Europa dovrà essere in grado di esprimere capacità ed articolazioni operative e concrete, nella consapevolezza di non poter rimanere una potenza economica che conta sulle leve economiche e politiche per gestire il problema della sicurezza. Lo sviluppo di questa identità europea dovrà poter permettere agli europei di utilizzare, all'occorrenza, anche assetti e mezzi della NATO nel quadro del concetto di impegno di capacità operative separabili ma non separate.

Osserva che le capacità militari europee non sono così limitate come comunemente si crede in quanto, tutti insieme, gli europei potrebbero mettere in campo un quantitativo di forze maggiore di quello degli Stati Uniti: purtroppo constatata che in Europa non si possiede la stessa qualità, si manca di mobilità, delle essenziali componenti operative di *intelligence*, di comando e controllo e di trasporto strategico nonché di un gruppo di precisione che ne riduce fortemente le capacità complessive, malgrado lo stanziamento pari a circa i due terzi di quello degli Stati Uniti. Inoltre sottolinea la necessità di nuove scelte anche da parte delle imprese che operano nel campo della difesa e del ruolo determinante per i Governi che dovranno stimolare un processo di concentrazione industriale, con l'obiettivo di migliorare i prodotti ai prezzi più bassi possibili, aumentando la competitività. In questo quadro segnala l'importante iniziativa avviata da parte di Francia, Germania, Italia e Regno Unito

attraverso la costituzione dell'OCCAR, l'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti destinata a gestire i programmi di reciproca collaborazione, di cui dopo due anni si può tracciare un bilancio positivo; in questo contesto si è anche iniziato a lavorare, unitamente alla Svezia e alla Spagna, per affrontare le tematiche della sicurezza negli approvvigionamenti, delle procedure dell'*export*, della protezione delle informazioni classificate, della ricerca e sviluppo, dello scambio di informazioni tecniche, dell'armonizzazione dei requisiti militari. Un momento importante di discussione di tutti questi temi è stato il seminario organizzato dall'Italia il 17 novembre scorso sulla cooperazione europea nel campo dell'industria della difesa che ha visto insieme per la prima volta i Ministri della difesa, i Ministri dell'industria dei paesi europei, unitamente al Commissario dell'Unione per l'industria e ai più importanti *manager* europei che operano in questo campo.

Un altro importante fattore per conseguire più ampia capacità operativa europea è rappresentato dalle Forze Europee Multinazionali sulle quali l'Italia sta organizzando seminari di lavoro in quanto partecipante di molte di queste unità. In parallelo in seno alla riunione dei Ministri della UEO a Roma sono state avviate riflessioni sulle tematiche più propriamente istituzionali nel quadro di alcune considerazioni fondamentali che riguardano la necessità di associare alla difesa europea un numero più vasto di paesi e dell'impossibilità di pensare questa difesa indipendente al quadro euroatlantico. A fronte di ciò non si nascondono le complessità dovute al carattere eccessivamente complicato del sistema istituzionale europeo, alla frammentazione delle molte iniziative militari e all'insufficienza economica e tecnologica delle risorse nazionali.

Il ministro Scognamiglio Pasini si sofferma quindi a svolgere considerazioni sulla crisi del Kosovo nella quale, come precedentemente in Bosnia, constata che gli europei non sono stati in grado di svolgere un ruolo da protagonisti, fino a che l'intesa tra il negoziatore americano Holbrooke e il presidente serbo Milosevic ha permesso un sostanziale ritiro delle forze militari serbe e la ripresa del flusso di aiuti umanitari ai profughi. Dalle risoluzioni che sono seguite al Consiglio di Sicurezza dell'ONU ne è discesa una missione aerea di sorveglianza del rispetto degli accordi da parte dell'Alleanza Atlantica, con velivoli non combattenti e contestualmente una missione di verifica non armata dell'OSCE sul terreno del Kosovo con il compito di facilitare un clima di sostanziale assenza di conflittualità. La NATO è quindi incaricata di fornire assistenza militare in emergenza agli osservatori dell'OSCE: in questo contesto l'Italia contribuisce sia alla missione di sorveglianza aerea della NATO con aerei da ricognizione sia con un'aliquota consistente di 150 verificatori OSCE, mentre per eventuali operazioni di emergenza si proporrà la partecipazione alla Forza di estrazione con un contributo significativo di circa 250 uomini e 9 elicotteri.

In conclusione il ministro Scognamiglio Pasini si dichiara fiducioso che le linee di azione del Governo in questo campo possano godere di ampio consenso di tutte le forze parlamentari, al di là dei ruoli di opposizione e di maggioranza, riflettendo il tradizionale impegno dell'Italia per la realizzazione di una dimensione europea di sicurezza e di difesa

compatibile e coerente con il quadro transatlantico, nello scopo costante di ricercare la stabilità e la pace.

Con le considerazioni svolte il ministro Scognamiglio Pasini ha inteso rispondere anche all'interrogazione all'ordine del giorno.

Il senatore MANCA rileva preliminarmente che la Dichiarazione di Roma esprime un importante passaggio nell'evoluzione degli equilibri politico-militari in Europa. Saggiunge che si trova costretto a riconoscere le difficoltà degli Stati europei, al momento nel gestire autonomamente la sicurezza globale.

È dell'avviso, quindi, di dover sottolineare il carattere essenziale del ruolo statunitense in materia. Ricorda l'opzione netta del suo Gruppo in favore del servizio militare volontario e dell'apertura alla componente femminile. Dichiarò di condividere molte delle affermazioni fatte dal Ministero della Difesa, che sembra aver ripreso molte delle tematiche che la sua parte politica da anni sostiene.

Nel nostro paese, purtroppo, la politica industriale di difesa si è vista nel tempo fortemente penalizzata da una normativa estremamente complessa, arretrata e legata a questioni etico-politiche che hanno bloccato il settore ed ogni iniziativa di carattere militare industriale, iniziative che non sono sempre fini a se stesse ma, specie nel campo della ricerca avanzata, concernono ad esempio i radar, la missilistica, l'utilizzo dei satelliti. Anche sotto questo aspetto, l'Europa si sta muovendo, proponendo iniziative, come la creazione del Centro Europeo di Osservazione Satellitare, attivo dal 1993 sotto l'egida dell'Unione Europea Occidentale ed in grado di fornire informazioni di provenienza satellitare, utili a loro volta al monitoraggio delle aree di crisi ed al controllo dell'applicazione dei trattati internazionali, con particolare riferimento a quelli relativi agli armamenti.

Il senatore BASINI considera importante il generale consenso sulla prospettiva di una difesa europea integrata, cui il Gruppo di Alleanza Nazionale è decisamente favorevole. In particolare, ritiene che l'UEO debba diventare un'agenzia dell'Unione europea, poichè solo in tale contesto si può determinare una spinta politica sufficiente a superare le resistenze nazionali in un settore come la difesa, di cui gli Stati nazionali sono tradizionalmente gelosi. Peraltro l'integrazione in campo militare è accettabile soltanto su una base di eguaglianza: è quindi essenziale che si crei una forza nucleare europea, che consentirebbe di superare l'attuale disparità tra gli Stati europei che detengono questo tipo di armamenti e quelli che ne sono privi.

Infine auspica che vi sia un'evoluzione in senso democratico delle istituzioni comunitarie, che potrebbe concretamente configurarsi se il Consiglio diventerà la Camera alta di un Parlamento europeo bicamerale.

Il presidente della 3^a Commissione, senatore MIGONE, osserva che la possibilità di una difesa comune europea è condizionata dall'atteggiamento degli Stati Uniti e del Regno Unito, che in passato erano forte-

mente contrari a qualsiasi ipotesi di difesa comune all'infuori della NATO. La posizione della Casa Bianca è cambiata con l'elezione del presidente Clinton, che non si è opposto a un'identità di difesa europea; il governo di Blair ha poi modificato l'intero approccio del Regno Unito verso l'Unione europea, dando via libera a intese commerciali e industriali nei più importanti settori strategici, che hanno anticipato l'apertura verso una prospettiva di difesa comune.

Quel che più conta è comprendere che l'Europa non deve dipendere sempre dagli Stati Uniti per la propria sicurezza e che un rapporto leale di alleanza non comporta identità di vedute su ogni argomento. Per quanto riguarda poi le forze politiche italiane, è fondamentale un approccio *bipartisan* in politica estera, che può consentire di difendere con efficacia gli interessi nazionali, come dimostra il recente voto alle Nazioni Unite, dove il rappresentante italiano ha ottenuto un successo che dipende anche dal sostegno assai ampio che, su questo punto, il Parlamento ha sempre dato a tutti i Governi succedutisi negli ultimi anni.

In conclusione, il presidente Migone ritiene che gli stanziamenti per la difesa debbano essere adeguati alle esigenze del paese nella mutata realtà internazionale, in cui la sicurezza non dipende più esclusivamente dal possesso di strumenti di deterrenza.

Il senatore SEMENZATO intende soffermarsi, udite le dettagliate relazioni dei Ministri, sul diverso processo di sviluppo tecnologico fra le due sponde dell'Oceano Atlantico e, quindi, sugli effetti che ciò potrebbe determinare nei confronti della ipotizzata Difesa comune a livello europeo. Reputa scarse e poco convincenti le novità all'interno della NATO e condivide la tesi lanciata dal Ministro degli Esteri tedesco, volta a rimeditare la filosofia del «*first strike*». Auspica, al contempo, una rimediazione della normativa relativa alla pubblicazione degli accordi internazionali concernenti la difesa nazionale.

Il senatore PORCARI si rallegra per gli accenti nuovi del Gruppo dei Verdi sui problemi della difesa, che per tanti anni sono stati misconosciuti mentre i relativi stanziamenti venivano continuamente depauperati. Coglie poi nelle parole del presidente Migone un quadro idilliaco, in cui l'avvento delle forze *liberal* nei principali paesi occidentali assicurerebbe all'Europa un avvenire di pace e progresso.

In realtà non vi sarà una difesa comune europea senza un esercito unico – il che non vuol dire certo sottovalutare l'importanza dell'Alleanza Atlantica – e senza un'industria degli armamenti che dovrà affrontare, comunque, la spietata concorrenza degli Stati Uniti. Inoltre condivide l'esigenza di creare unità militari composte da professionisti, ma accanto ad esse dovrebbe permanere un esercito di leva, sia pure ampiamente riformato e ammodernato.

Il presidente GUALTIERI avverte che il ministro Scognamiglio Pasini ha chiesto di poter replicare ai senatori intervenuti finora, dovendo poi allontanarsi dalla seduta.

Il senatore ANDREOTTI fa presente che il dibattito odierno sarebbe stato più opportuno un anno fa, poichè vi è il rischio che il Parlamento discuta delle questioni cruciali per il futuro dell'Italia e dell'Europa soltanto quando le decisioni sono state già adottate. Peraltro un tema così importante non potrà essere certo esaurito in questa sede.

Il presidente GUALTIERI condivide l'osservazione del senatore Andreotti in ordine all'importanza del problema e assicura i commissari che con l'odierna seduta non si esaurirà la disamina delle questioni sollevate.

Il ministro SCOGNAMIGLIO PASINI risponde problematicamente agli intervenuti, prendendo spunto dalla diversità dei processi formativi delle decisioni militari e di quelle politiche all'interno della NATO e dall'assenza di meccanismi analoghi all'interno della UEO. I sistemi di difesa non sono più modulari, bensì strutturati su base sistemica, ossia con fortissimi momenti di interazione reciproca. Ciò determina conseguenze di non poco momento, delle quali tener conto nel prossimo futuro.

Il senatore ANDREOTTI ricorda che la NATO fu creata non soltanto per l'esigenza imprescindibile del deterrente nucleare degli Stati Uniti, ma anche perchè l'Europa non avrebbe potuto investire nella sua sicurezza le risorse necessarie a difendersi da sola, in una fase in cui era essenziale completare la ricostruzione e finanziare lo sviluppo economico. Anche oggi non è possibile prescindere dall'alleanza con gli Stati Uniti; tuttavia non devono essere trascurate le differenze assai rilevanti rispetto alla situazione della guerra fredda.

Anzitutto sono stati raggiunti risultati assai significativi in ordine alla riduzione degli armamenti, soprattutto in campo nucleare, prevedendo gli accordi sottoscritti la riduzione della metà delle testate in possesso delle due superpotenze. Il processo di disarmo è però entrato in una fase di stallo da alcuni anni e dovrà essere rilanciato poichè costituisce condizione imprescindibile per la pace e la sicurezza.

Quanto alla UEO, lo scopo per cui fu creata era di prevenire un eventuale riarmo tedesco, ma tale situazione contingente fu ben presto superata; nè è stato possibile servirsi di questa organizzazione per standardizzare gli armamenti. È quindi auspicabile l'evoluzione verso un'identità di difesa europea, purché non si dimentichi che la base su cui poggia l'architettura di sicurezza europea resta l'Alleanza Atlantica.

In conclusione, il senatore Andreotti ribadisce che il Parlamento deve approfondire le questioni cruciali della sicurezza europea, anche se non ci sono più le tensioni che determinarono i grandi scontri dialettici del 1949.

Il ministro DINI fa presente che la riflessione sull'identità comune di sicurezza nasce dalla sensazione di impotenza che i paesi europei hanno sperimentato durante la guerra nell'ex Jugoslavia e poi in occasione della crisi albanese, quando non fu possibile concordare un inter-

vento in ambito UEO e l'Italia dovette organizzare una forza multinazionale con i paesi disposti a offrire il proprio contributo. Anche il negoziato del Trattato di Amsterdam sotto questo profilo non è stato soddisfacente, poichè la proposta dell'Italia e di altri *partners* di far confluire l'UEO nell'Unione europea non fu accolta.

Successivamente vi è stata un'evoluzione in alcune capitali europee, tra cui Londra, e nella recente riunione ministeriale dell'UEO è emersa una generale consapevolezza della possibilità di affiancare alla NATO iniziative europee nel campo della sicurezza comune, come le missioni di tipo Petersberg. Inoltre nel contesto atlantico è opportuno prendere in considerazione ipotesi di collaborazione rafforzata con i paesi dell'Europa centro-orientale, poichè la seconda fase dell'allargamento non sarà affatto automatica.

Tutti i governi atlantici sono comunque consapevoli della fondamentale importanza di un'intesa con la Russia, che dovrà consentire anche il rilancio del processo di disarmo giustamente auspicato dal senatore Andreotti. Non sembra possibile invece rinunciare alla dottrina militare fondata sul *first strike*, perchè anche un'alleanza difensiva come la NATO deve fondarsi sulla capacità di deterrenza; d'altra parte la polemica degli ultimi giorni su questo argomento sembra essere subito rientrata.

In relazione agli interventi dei senatori Manca e Porcari, il ministro Dini concorda sulla necessità di stanziamenti adeguati per la difesa, che purtroppo nell'*iter* parlamentare del bilancio subiscono spesso decurtazioni – come avviene anche per i fondi della cooperazione allo sviluppo – a causa di iniziative parlamentari che richiedono una compensazione finanziaria. Concorda poi sulle proposte volte a creare un esercito professionale, benchè ciò potrebbe comportare un significativo aumento dei costi.

In conclusione fa notare al presidente Migone che è una costante della politica estera di Washington nel dopoguerra l'appoggio al processo di integrazione europea, al di là delle diversità di opinioni che vi sono in ogni Stato: gli USA infatti appoggiarono il mercato comune europeo, non si sono affatto opposti all'unione monetaria nè vi è ragione di credere che ostacoleranno una politica di sicurezza comune. Neanche la prospettiva di un'industria degli armamenti integrata deve essere considerata un fattore di scontro con l'alleato americano, anche perchè l'Unione europea non intende certo adottare una politica di autarchia in questo settore.

Il presidente GUALTIERI ringrazia il ministro Dini e il ministro Scognamiglio Pasini e dichiara conclusa la procedura informativa.

La seduta termina alle ore 16,40.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

GIOVEDÌ 26 NOVEMBRE 1998

331^a Seduta*Presidenza del Presidente*

VILLONE

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Bressa.

La seduta inizia alle ore 9,15.

IN SEDE CONSULTIVA

(3662) Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 5^a Commissione: esame e rinvio)

Il relatore ANDREOLLI riassume i riferimenti macroeconomici e finanziari in cui si inserisce la manovra per il 1999, di cui enuncia quindi l'entità. Nel richiamare l'attenzione sulle parti del disegno di legge riferibili alla materia di competenza della Commissione, espone il contenuto degli articoli 19 e 20 e si sofferma poi sull'articolo 24, intitolato al patto di stabilità interno: al riguardo egli rileva una visibile distanza dall'impostazione originaria del disegno di legge, diretta a perseguire un'effettiva autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, conforme al principio tuttora proclamato del federalismo fiscale. Il testo risultante dall'esame della Camera dei deputati, peraltro, appare molto distante da quella impostazione, e una dimostrazione di tale incongruenza tra scopi enunciati e mezzi disposti è data anche dalla configurazione del disegno di legge collegato alla manovra finanziaria di natura ordinamentale (n. 3599), in materia tributaria, nell'esame del quale la Commissione ha già rilevato una palese insufficienza della delega legislativa sul cosiddetto federalismo fiscale. Al riguardo, d'altra parte, il Governo ha motivato sia le modifiche apportate al disegno di legge in esame da parte della Camera dei deputati, sia il contenuto attuale del disegno di legge n. 3599, in base ad un possibile recupero in quest'ultimo disegno di legge di tutte quelle misure, già destinate ad essere incluse nel testo in esame, che darebbero sostanza ed efficacia al perseguito obiettivo di

maggiore autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali. In ogni caso, occorre osservare che senza misure così qualificate la stessa operazione di riforma avviata con la legge n. 59 del 1997 e diretta ad un decentramento accentuato di poteri, funzioni e competenze verso le regioni e gli enti locali, non potrebbe essere realizzata per l'evidente carenza delle risorse necessarie allo scopo.

Si sofferma, quindi, su altre parti dell'articolo 24, in particolare sui commi 8 e 9, di cui lamenta la formulazione estremamente complessa, e infine sul comma 15.

Quanto all'articolo 27, osserva che la fissazione al 31 dicembre di ciascun anno del termine per i bilanci di previsione degli enti locali elimina ogni margine di flessibilità, che permetterebbe ai comuni e alle province di provvedere tenendo conto del quadro di riferimento finanziario desumibile dal bilancio dello Stato: poichè la finanza locale è in gran parte finanza derivata, non sembra possibile imporre agli enti locali determinazioni contabili che dovrebbero prescindere dai vincoli finanziari generali. In merito al comma 2, obietta che il vincolo di destinazione ai comuni per le regioni a statuto speciale e le province autonome è evidentemente lesivo del principio di autonomia. Si sofferma, quindi, sui commi 10 e 12 dell'articolo 27, rilevando in quest'ultimo caso un intervento positivo ma di dimensioni modeste. Illustra, infine, i commi 23, 35 e 36 dello stesso articolo 27, nonchè il contenuto dell'articolo 29.

Il presidente VILLONE osserva, quanto all'articolo 27, comma 2, che la disposizione sembrerebbe dettata da una richiesta proveniente da forze politiche radicate proprio nei territori ad autonomia differenziata.

Il senatore PINGGERA motiva la disposizione in ragione della opportunità di assicurare agli enti con minori mezzi il gettito derivante da un aumento della pressione fiscale.

Il relatore ANDREOLLI conferma la sua opinione critica affermando che tali determinazioni dovrebbero essere comunque rimesse alle regioni e alle province autonome e non definite da una legge dello Stato.

Il senatore ROTELLI precisa che il gettito è destinato alla generalità dei comuni di ciascun territorio regionale e provinciale e gli enti di maggiore dimensione avrebbero pertanto piena discrezionalità nella distribuzione delle risorse.

Il senatore ELIA, quindi, richiama l'attenzione sull'articolo 22, comma 1, in cui si rinviene una disposizione di interpretazione che potrebbe determinare notevoli controversie, in quanto diretta a negare l'effetto di decine di sentenze pronunciate in sede giurisdizionale amministrativa.

Il presidente VILLONE osserva che tale disposizione assicura un risparmio di 600 miliardi e la sua possibile elisione dovrebbe essere compensata quanto agli effetti finanziari.

Il senatore BESOSTRI si riserva di intervenire sull'argomento, riconoscendone l'importanza.

Si conviene, quindi, di richiedere al relatore la predisposizione di uno schema di parere, sul quale poter svolgere una discussione in una seduta da convocare per martedì 1° dicembre alle ore 12, in modo da poter pronunciare il parere in tempo utile per l'eventuale proposizione di emendamenti presso la Commissione bilancio, il cui termine è stato fissato alle ore 18 dello stesso giorno.

Il seguito dell'esame è infine rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

(A007 000, C01^a, 0132^o)

Il presidente VILLONE propone di organizzare i lavori della sessione di bilancio, per quanto di competenza, secondo il seguente calendario: martedì 1° dicembre alle ore 12, per la prosecuzione dell'esame del disegno di legge collegato; martedì 1° dicembre alle ore 15, per la conclusione dell'esame dello stesso disegno di legge e l'inizio della trattazione relativa alle tabelle di bilancio 2 e 8 e alle parti corrispondenti del disegno di legge finanziaria, con termine per la presentazione di emendamenti alle tabelle di bilancio fissato alle ore 19 dello stesso giorno; mercoledì 2 dicembre alle ore 9, per la discussione sulle tabelle di bilancio e l'esame degli eventuali emendamenti; mercoledì 2 dicembre alle ore 15, per la prosecuzione e l'eventuale conclusione dell'esame delle tabelle di bilancio e delle parti corrispondenti del disegno di legge finanziaria; giovedì 3 dicembre, alle ore 10, per il compimento dei lavori inerenti alla sessione di bilancio, se non conclusi nella seduta precedente, ovvero per la ripresa del lavoro legislativo ordinario, esclusi i disegni di legge con implicazioni finanziarie e compreso l'esame di un nuovo disegno di legge costituzionale, relativo al principio del giusto processo, già assegnato alla Commissione (n. 3619). A tale ultimo riguardo, il Presidente precisa, su richiesta del senatore Rotelli, che la questione di competenza proposta dalla Commissione giustizia è stata risolta dal Presidente del Senato confermando la competenza esclusiva, in sede referente, della Commissione affari costituzionali.

La Commissione accoglie la proposta di calendario formulata dal Presidente.

La seduta termina alle ore 10,05.

GIUSTIZIA (2^a)

GIOVEDÌ 26 NOVEMBRE 1998

355^a Seduta*Presidenza del Presidente*

PINTO

Intervengono il Ministro di grazia e giustizia Diliberto e il sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero Ayala.

La seduta inizia alle ore 15,15.

IN SEDE CONSULTIVA

(3660, 3660-bis e 3660-ter) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1999 e bilancio pluriennale per il triennio 1999-2001 e relative Note di variazioni, approvato dalla Camera dei deputati

– **(Tabb. 5, 5-bis e 5-ter)** Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1999

(3661) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1999), approvato dalla Camera dei deputati

(Rapporto alla 5 Commissione. Esame congiunto e rinvio)

Riferisce il senatore DE GUIDI, il quale ricorda che, a seguito della legge n. 94 del 1997, le unità previsionali di base sono venute a costituire la partizione fondamentale nella struttura del bilancio dello Stato e hanno sostituito i capitoli come oggetto della decisione parlamentare. Ciò ha comportato che, mentre spostamenti di risorse da un capitolo all'altro all'interno della singola unità previsionale di base non richiedono un provvedimento legislativo, tale provvedimento è invece necessario per gli spostamenti da un'unità previsionale all'altra. Per quanto riguarda il Ministero di grazia e giustizia, il bilancio di questo Dicastero è articolato in 7 centri di responsabilità amministrativi a loro volta suddivisi in 30 unità previsionali di base.

I documenti di bilancio in esame vanno inquadrati nel contesto determinatosi a seguito dell'ingresso dell'Italia nella fase della moneta unica europea, obiettivo che è stato possibile conseguire grazie agli importanti risultati ottenuti negli ultimi due anni in termini di riduzione

dell'inflazione, flessione dei tassi di interesse, stabilità della lira e, infine, diminuzione dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione del 2,7 per cento del prodotto interno lordo e del debito pubblico al 121,6 per cento del prodotto interno lordo. In tale contesto erano prevedibili le conseguenze sulla manovra di politica economica per il 1999 che implica risparmi complessivi per circa 14.700 miliardi, di cui 9.600 derivanti da tagli di spesa e 5.100 miliardi da maggiori entrate.

Per quel che concerne lo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia, come negli anni precedenti, si registra una netta prevalenza delle spese di parte corrente sulle spese in conto capitale. In conseguenza delle modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati gli stanziamenti complessivi per spese correnti ammontano a 10.018, miliardi mentre quelli per spese in conto capitale in 315 miliardi circa. Le risorse complessive destinate al settore giustizia rappresentano l'1,4 per cento del bilancio dello Stato e si attestano quindi ad un livello pari a quello già previsto per il 1998. Ricorda poi che alcuni stanziamenti relativi alle esigenze del settore giustizia sono collocati in stati di previsione diversi da quelli del Ministero di grazia e giustizia. Si tratta, in particolare, dell'unità previsionale 7.1.2.7 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, cui sono riferite le somme da erogare per l'ammortamento dei mutui concessi per la Cassa depositi e prestiti degli enti locali ai sensi della legge n. 119 del 1981 per l'esecuzione di interventi relativi alla costruzione e alla manutenzione straordinaria di edifici destinati a sede di uffici giudiziari e di carceri mandamentali, e dell'unità previsionale 6.2.1.6, dello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici dove risultano altresì stanziati somme da destinare ad edilizia penitenziaria. Rispetto alla spesa prevista per il bilancio assestato per il 1998, il nuovo stato di previsione fa registrare una crescita degli stanziamenti di parte corrente ed una contrazione di quelli in conto capitale. L'ammontare dei residui passivi al 1° gennaio 1999 viene stimato in 1.632 miliardi di cui 1.307 di parte corrente e 325 di conto capitale.

Dopo essersi soffermato sulla ripartizione delle risorse fra i sette centri di responsabilità in cui si articola lo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia, il relatore richiama l'attenzione sulle modificazioni apportate dalla Camera dei deputati durante l'esame in prima lettura come risultanti dalla seconda nota di variazioni. Più specificamente segnala come a seguito di tali modifiche sia stato ridotto di 20 miliardi lo stanziamento corrispondente all'unità previsionale di base 4.1.2.1. afferente al centro di responsabilità affari civili e libere professioni e sia stato ridotto di quasi 28 miliardi lo stanziamento corrispondente all'unità previsionale 5.2.1.1 relativa alle spese di mantenimento, assistenza, rieducazione e trasporto dei detenuti. Quest'ultimo intervento in particolare suscita perplessità non trascurabili in quanto l'ammontare complessivo delle risorse destinate alle problematiche del mondo penitenziario avrebbe semmai bisogno di essere incrementato piuttosto che di essere ridotto.

Passando al disegno di legge finanziaria per il 1999 il relatore si sofferma sull'importo previsto dalla tabella A del disegno di legge come accantonamento del Ministero di grazia e giustizia nell'ambito del fondo

speciale di parte corrente. Tale importo ammonta a 194.563 milioni per il 1999 e a 244.622 milioni per il 2000 e 2001. Rispetto alla legge finanziaria per il 1998 osserva che gli stanziamenti complessivi per il triennio per la parte corrente risultano aumentati di 198,4 miliardi, passando dai 485,4 miliardi del triennio 1998-2000 ai 683,8 miliardi per il triennio 1999-2001. Per quel che concerne la tabella B, l'accantonamento relativo al Ministero di grazia e giustizia nel fondo speciale di conto capitale ammonta a lire 47.144 milioni per il 1999 e a lire 127.614 milioni per il 2000 e il 2001. In questo caso, a differenza che nel precedente, le risorse complessive per gli interventi in conto capitale per il triennio 1999-2001 registrano un decremento pari a 74,8 miliardi rispetto a quelle previste per il precedente triennio 1998-2000.

Dopo avere evidenziato le parti delle tabelle C ed F che interessano la competenza della Commissione giustizia, il relatore ricorda i principali interventi legislativi, quali la competenza penale del giudice di pace, la riforma del rito monocratico, l'istituzione dei tribunali delle aree metropolitane, che verranno probabilmente approvati nel corso del prossimo esercizio finanziario e, conclusivamente, ritiene che, pur con le perplessità sollevate dagli interventi modificativi introdotti dalla Camera dei deputati ai quali ha prima fatto riferimento, nel complesso, il bilancio di previsione per il Ministero di grazia e giustizia e la legge finanziaria per il 1999 manifestano comunque una indubbia attenzione per le esigenze proprie del settore giustizia e possono senz'altro essere oggetto nel loro insieme di un giudizio positivo.

La Commissione conviene, quindi, di fissare per lunedì 30 novembre 1998, alle ore 16, il termine per la presentazione degli emendamenti allo stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia e degli ordini del giorno riferiti allo stesso stato di previsione nonché alle parti del disegno di legge finanziaria di competenza della Commissione.

Il presidente PINTO dichiara aperto il dibattito.

Il senatore PREIONI rileva come nel corso degli ultimi sei anni la quota delle risorse complessive del bilancio statale destinata alla giustizia sia progressivamente passata dall'1 all'1,4 per cento senza che, però, a tale incremento sia corrisposta una maggiore efficienza nel funzionamento della macchina giudiziaria la quale si trova oggi in una situazione forse ancora più grave di quella in cui versava all'inizio degli anni '90. Le riforme attuate a partire alla fine dello scorso decennio hanno di fatto portato ad una crisi della giustizia che appare ormai innegabile e sarebbe opportuna una verifica su quante di quelle risorse, investite col pretesto di assicurare un miglioramento nel funzionamento dell'apparato giudiziario, non abbiano poi finito per attuare altro che interventi di carattere meramente assistenziale. Riforme come l'istituzione del giudice di pace hanno comportato soltanto un aumento dei costi, senza che a tale aumento facessero riscontro vantaggi adeguati e la prossima entrata a regime del giudice unico di primo grado sembra collocarsi nella stessa prospettiva. Dopo aver sollecitato ancora una volta la risposta del Go-

verno ad una sua interrogazione con cui si chiede di verificare se effettivamente quest'ultima riforma sia a costo zero, come a suo tempo affermato dal ministro Flick, conclude il proprio intervento formulando un giudizio negativo sul complesso dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per il 1999.

Il senatore FASSONE individua alcuni versanti rispetto ai quali si potrebbero realizzare significativi risparmi di spesa. Uno concerne la indennità che spetta ai giudici popolari, chiamati a prestare servizio nella sessione della Corte d'assise o della Corte d'assise d'appello, per la loro disponibilità e reperibilità per ogni giorno di durata della sessione in cui non svolgono l'effettivo esercizio della funzione giurisdizionale, secondo quanto previsto dal sesto comma dell'articolo 36 della legge 10 aprile 1951, n. 287 e successive modificazioni. Chiarisce che la somma è in sé di entità minima, ma se rapportata al numero, che gli risulta elevato, di Corti d'assise che non tengono sessioni, essa raggiunge un ammontare significativo. Anche per quanto riguarda il sistema di documentazione dei lavori delle udienze penali si potrebbero ottenere diminuzioni di spesa se si tornasse – mediante appositi interventi di formazione dei cancellieri – al sistema della riproduzione in forma di sintesi. Attualmente, infatti, si ricorre all'affidamento ad esterni della trascrizione della registrazione fonografica – determinando notevole impegno di spesa – poichè non vi è più quella professionalità che consente di rappresentare in maniera soddisfacente l'andamento dei lavori dell'udienza redigendo una sintesi adeguata.

Il presidente PINTO sospende, quindi, la seduta.

La seduta, sospesa alle ore 16, viene ripresa alle ore 16,02.

Riprendendo il proprio intervento il senatore FASSONE suggerisce un ricorso più oculato all'affidamento di perizie: potrebbe essere opportuno subordinare la richiesta di perizia al visto del capo dell'ufficio: gli appare, infatti, che spesso il magistrato ricorra a tali apporti esterni con eccessiva disinvoltura dando talora l'impressione di volersi sottrarre a doveri che gli incombono personalmente.

Il senatore RUSSO sottolinea l'importanza del fatto che in questi ultimi anni, nonostante i condizionamenti derivanti dalle pressanti esigenze di risanamento della finanza pubblica, si sia potuto registrare un incremento delle risorse destinate al settore giustizia. Si tratta di un segnale di attenzione indubbiamente qualificante per l'azione di Governo, ma che non può comunque far dimenticare che queste risorse rimangono inadeguate rispetto alle necessità della giustizia italiana. Da questo punto di vista rileva che, in un momento in cui i problemi della giustizia, insieme a quelli dell'occupazione, costituiscono le priorità di cui tener conto, tutto ciò deve potersi tradurre in un impegno del Governo affinché essi vengano affrontati con un adeguato stanziamento di risorse. Più in particolare sottolinea come vi siano questioni su cui è indispensabile

intervenire rapidamente e che non possono subire ulteriori dilazioni. A tale proposito, richiama l'attenzione sul problema del gratuito patrocinio dei non abbienti – che presenta proprio le caratteristiche cui ha fatto riferimento – e sottolinea, infine, la pressante esigenza di un intervento volto a potenziare e a qualificare il personale ausiliario e di cancelleria le cui carenze sono spesso all'origine di non poche delle insufficienze che si registrano nel quotidiano funzionamento della macchina giudiziaria.

Il presidente PINTO rinvia infine il seguito dell'esame congiunto.

La seduta termina alle ore 16,15.

BILANCIO (5^a)

GIOVEDÌ 26 NOVEMBRE 1998

161^a Seduta (antimeridiana)*Presidenza del Presidente*
COVIELLO

Intervengono i sottosegretari di Stato per le finanze Vigevani e per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica Giarda e Macciotta.

La seduta inizia alle ore 9,45.

IN SEDE REFERENTE

(3660, 3660-bis e 3660-ter) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1999 e bilancio pluriennale per il triennio 1999-2001 e relative Note di variazioni, approvato dalla Camera dei deputati

– **(Tabb. 1, 1-bis, 1-ter, 3, 3-bis e 3-ter)** Stati di previsione dell'entrata e del tesoro, bilancio e programmazione economica per l'anno finanziario 1999

(3661) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1999), approvato dalla Camera dei deputati

(3662) Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Si apre la discussione generale sulle relazioni concernenti i disegni di legge in titolo.

Il senatore MANTICA, nel ricordare che le previsioni di crescita economica per il prossimo esercizio sono mutate rispetto al quadro macroeconomico assunto dal DPEF, sottolinea come il Governo non abbia modificato, forse a causa della frammentazione della maggioranza, la manovra finanziaria proposta per il triennio 1999-2001. Le prospettive economiche per il futuro non appaiono, inoltre, ottimistiche a causa della persistenza della crisi asiatica, dei pregiudicati rapporti con la Turchia

conseguenti ai noti fatti politici interni, alla persistenza di un divario rispetto alla crescita degli altri Paesi europei.

Ritiene necessario che sia posta una maggiore attenzione al problema dell'occupazione e degli insediamenti industriali, concentrandosi soprattutto sul livello qualitativo e quantitativo dei servizi offerti al cittadino; l'emigrazione di aziende verso l'estero, verso localizzazioni con più basso costo del lavoro e un migliore livello qualitativo dei servizi alle imprese, evidenzia una problematica a suo avviso non sufficientemente presente nella proposta del Governo e comunque nel dibattito del Paese.

Esprime una forte perplessità sulla scelta operata dal Governo di mantenere sostanzialmente inalterata la proposta di bilancio per il prossimo esercizio, in coerenza con il precedente Governo. Ribadisce di non condividere l'utilizzazione dei cosiddetti «collegati fuori sessione» che rischiano di ridursi a provvedimenti *omnibus* e prolungare la sessione di bilancio anche nei primi mesi dell'esercizio 1999.

In relazione al tema dello sviluppo delle aree depresse, sottolinea che gli strumenti adottati procedono con le vecchie modalità, senza tenere conto che il Mezzogiorno è costituito da realtà diverse, con problematiche eterogenee e indici di sviluppo economico differenziati. Ritiene peraltro necessario evidenziare che la crescita economica risulta inversamente proporzionale al controllo che la criminalità organizzata ha sul territorio, indipendentemente dal sistema di incentivi previsti per quell'area. Ripromettendosi di esporre questo aspetto anche nel corso del dibattito relativo all'istituzione dell'Agenzia Sviluppo Italia, osserva che la sicurezza sul territorio di numerose zone appare fortemente compromessa, configurandosi situazioni di emergenza difficilmente affrontabili.

L'oratore si sofferma quindi sui contenuti dei Documenti di bilancio che non risolvono - a suo avviso - i nodi strutturali presenti nel Paese, quali il mercato del lavoro e, il livello delle erogazioni pensionistiche. Sarebbe opportuno prevedere una riduzione del carico fiscale piuttosto che privilegiare contributi diretti. In relazione alla *carbon tax*, evidenzia che la tassa istituita nel provvedimento collegato non può essere assimilata ad una tassa ecologica, ma sembra piuttosto avere l'obiettivo di raccogliere maggiori entrate; inoltre, nel modificare completamente la convenienza all'utilizzazione del carbone configura una scelta strategica estremamente discutibile che elimina la diversificazione delle fonti di energia. Per ciò che concerne la cartolarizzazione dei crediti INPS, misura centrale della manovra sulle entrate, osserva che appaiono poco credibili sia le quantificazioni dei crediti recuperabili sia ancor più la probabilità che siano recuperati interamente sin dal primo anno.

In relazione alle misure di riduzione di spesa proposte, ritiene che esse siano poco plausibili, concentrate su effetti derivanti da riduzioni delle autorizzazioni di cassa e inoltre caratterizzate da una estrema dispersione e frammentazione. Rileva peraltro che il più rilevante ammontare di risparmi deriva dalla riduzione dei trasferimenti alle autonomie locali: pur condividendo l'esigenza di una maggiore responsabilizzazio-

ne a livello locale, osserva che non è possibile pensare di aumentare le funzioni e le competenze e ridurre le risorse disponibili. A tale riguardo ricorda che quasi 2.000 miliardi di risparmi deriva da interventi nel settore della sanità: tuttavia, non si consente alle regioni, di organizzarsi autonomamente nella erogazione dei servizi. Sottolinea infine che alcune misure – cita a titolo di esempio l'articolo 53 comma 1 – appaiono a prima vista, oscure, mentre in realtà determinano effetti onerosi e rilevanti.

Ribadisce che la disorganicità degli interventi risulta evidente e dimostra un contrasto tra culture diverse presenti nel Paese che non riescono ad accordarsi su valutazioni e politiche per dare voce al disagio e all'impoverimento complessivo verificatosi negli ultimi anni.

Il senatore MORANDO esprime apprezzamento per la sostanziale continuità tra la manovra in esame e quella inizialmente proposta dal Governo Prodi. Nel ribadire l'esigenza di continuità per l'azione di stabilizzazione dell'economia, ritiene utile sottolineare che le novità, nel contesto interno ed internazionale, consistono principalmente nella diversa previsione di crescita del prodotto interno lordo. Dopo essersi soffermato sull'andamento del tasso di inflazione, precisando che a suo avviso la bassa inflazione era attesa e non costituisce un indice di recessione, pur ricordando che le stime degli istituti di ricerca prevedono una accelerazione del ritmo di crescita nella seconda metà del 1999, ritiene utile valutare gli strumenti disponibili per invertire la tendenza verso una situazione di scarso sviluppo economico; la riduzione della pressione fiscale, ripetutamente invocata dalle forze del Polo, costituisce sicuramente una leva utilizzabile, ma non sembra comunque sufficiente. Occorre, infatti, una qualificata riduzione della pressione fiscale. Non condivide le osservazioni del senatore Mantica in merito alla *carbon tax*, che, a suo avviso, dovrebbe comunque essere più opportunamente parametrata rispetto alle emissioni inquinanti; in tale direzione, deve essere anche valutata la posizione di favore accordata al metano, forse non pienamente giustificata sulla base del citato parametro. Ricorda peraltro che l'introduzione della *carbon tax* è destinata a ridurre la pressione fiscale sul lavoro, nella misura in cui consente l'acquisizione di maggiori entrate; occorre peraltro tenere conto dell'eventuale svantaggio competitivo nel contesto europeo, eventualmente sollecitando i *partners* europei affinché adottino misure analoghe. Il problema della ridotta crescita deve essere inoltre affrontato con politiche attive del lavoro, come del resto già evidenziato nel corso del dibattito sul collegato ordinamentale in materia di investimenti. Nel ricordare l'esperienza positiva della rottamazione degli autoveicoli, sottolinea che sono auspicabili misure che «droghino» la crescita, individuando settori dell'economia che possano consentire risultati di sostegno allo sviluppo analoghi a quelli realizzati; Potrebbero essere previsti incentivi nel settore degli elettrodomestici, anche se ritiene più efficace prevedere un ulteriore intervento sul settore edilizio trattando a livello europeo la possibilità di ridurre l'aliquota IVA del settore o eventualmente aumentando la misura delle detrazioni vigenti nel caso di ristrutturazione. Ritiene peraltro che tali misure po-

trebbero essere inserite nel disegno di legge collegato ordinamentale in materia fiscale.

Si sofferma successivamente sulla questione relativa alla liberalizzazione dei mercati, ricordando che le misure relative al settore commerciale hanno fortemente contribuito ai risultati positivi dell'ultimo esercizio. In relazione a questo settore, peraltro, osserva che sarebbe opportuno rafforzare le misure definite lo scorso anno. Per ciò che concerne il mercato del metano sottolinea che l'approvvigionamento e la distribuzione del gas avvengono in situazione di sostanziale monopolio. Ricorda che esiste una direttiva europea che stabilisce il diritto di accesso alle reti e alle connessioni, precisando che approvvigionamento e distribuzione non possono appartenere alla medesima proprietà. Pur riconoscendo la necessità di una certa cautela nell'affrontare tale questione, ritiene che gli oneri derivanti da una limitata liberalizzazione del mercato siano a carico dei consumatori e debbano quindi essere rimossi con l'introduzione di una scadenza temporale certa per i termini di attuazione della direttiva. Tale questione inoltre rileva anche ai fini della privatizzazione dell'ENI poichè occorre prevedere una forma di tutela dei risparmiatori; pur precisando di non ritenere che vi possano essere effetti negativi sulla quotazione dei titoli dell'ENI in seguito alla cessazione della situazione di monopolio, ritiene comunque che i risparmiatori debbano essere informati e consapevoli della natura dell'Azienda di cui acquistano i titoli.

Per ciò che concerne il problema della scuola e del finanziamento pubblico, osserva che occorre superare l'idea che la definizione di pubblico coincida con il concetto di statale. Il riconoscimento che la formazione costituisce l'elemento fondamentale per lo sviluppo di un Paese deve a suo avviso comportare che si superi la visione in cui lo Stato centrale è l'unico soggetto incaricato di effettuare la formazione. Il pubblico deve invece definire un sistema di garanzie che, nell'ambito di regole comuni, consentano l'azione di una pluralità di agenzie e di soggetti tra cui Regioni, enti locali ed istituti confessionali e non confessionali. Ribadisce che il ruolo dello Stato non si deve limitare alla semplice erogazione di risorse, ma deve intervenire sui parametri qualitativi del servizio offerto. In tal senso ritiene si debba modificare l'articolo 23 del disegno di legge collegato, prevedendo esplicitamente forme di agevolazione per gli studenti che realizzino il diritto allo studio senza rinviare ulteriormente l'attivazione delle risorse.

Il senatore TAROLLI rileva come la manovra finanziaria in esame sia del tutto inidonea ad affrontare in modo efficace i problemi del Paese. In essa sono contenute misure di carattere parziale, non organico che non potranno sicuramente determinare una inversione di tendenza rispetto al ritardo di sviluppo delle aree meridionali, né intervenire con successo nei confronti della grave situazione occupazionale.

Con riferimento, in particolare, al Mezzogiorno sottolinea che il divario rispetto alle regioni del Nord si è accentuato in questi ultimi anni: sarebbe indispensabile, perciò, predisporre una serie di misure coerenti, finalizzate a valorizzare il Sud d'Italia come risorsa per l'intero Paese e

come area in cui è possibile determinare un rilevante incremento del prodotto interno con l'obiettivo di migliorare anche tutti i parametri finanziari che ad esso sono rapportati.

Considera essenziale, in tale prospettiva, dar luogo ad interventi di riorganizzazione e di miglioramento della situazione della sicurezza pubblica, procedere ad un effettivo riordino degli enti di promozione dello sviluppo, non limitando l'azione pubblica alla gestione dei fondi strutturali.

Dopo aver sottolineato che, anche da punto di vista delle prospettive delle riforme istituzionali, il Governo D'Alema costituisce un ritorno all'indietro in contrasto con le indicazioni di rinnovamento che erano giunte dalla società civile, l'oratore si sofferma sulla relazione svolta dal senatore Giaretta, osservando che le scelte compiute nel corso della legislatura per migliorare la situazione dei conti pubblici non erano affatto obbligate: l'obiettivo del risanamento finanziario poteva, infatti, essere perseguito senza sacrificare lo sviluppo dell'economia, così come è stato fatto del resto in altri Paesi europei. L'incremento della pressione fiscale e la tutela di determinate situazioni di fatto, scelte derivanti dal condizionamento della presenza nella maggioranza del partito della Rifondazione comunista, hanno determinato la esclusione delle giovani generazioni dal *welfare* italiano, con grave pregiudizio per la coesione sociale.

Si sofferma, quindi, sulle misure per la famiglia contenute nel disegno di legge collegato, criticando gli interventi di carattere assistenzialistico che non affrontano in modo idoneo le situazioni di disagio presenti in vasti strati della popolazione. Tra l'altro, i meccanismi di attuazione delle agevolazioni previste appaiono eccessivamente lunghi e farrinosi.

Conclude affrontando la questione della parità scolastica, tema su cui dichiara di concordare con le valutazioni del senatore Morando. Esso però non sembrano rappresentare la posizione del Governo, in quanto, accanto ad alcune aperture, si registrano tendenze prevalenti di conservazioni di antiche posizioni pregiudiziali. Esprime, infine preoccupazione per taluni segnali di intolleranza che sembrano emergere nello stesso ambiente della scuola.

Il senatore GUBERT esprime preliminarmente la propria perplessità in ordine al contenuto del disegno di legge collegato approvato dalla Camera dei deputati: ancora una volta, nonostante gli impegni assunti anche in sede di approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria, il testo proposto dal Governo non presenta le caratteristiche di un provvedimento finalizzato a reperire risorse finanziarie per la copertura della legge finanziaria e delle nuove spese che si intendono realizzare negli anni futuri. Al contrario, il disegno di legge collegato si manifesta, anche quest'anno, come un provvedimento prevalentemente di spesa. Per di più, esso interviene su diverse materie, costituendo il contenitore, ad approvazione certa e accelerata, di misure e riforme che dovrebbero essere esaminate nelle Commissioni competenti per materia ed approfondite in modo idoneo. Così come per l'utilizzazione del-

le deleghe legislative, si tratta di un modo di legiferare che determina un rapporto non corretto tra Governo e Parlamento e tra maggioranza e opposizione.

Con riferimento al contenuto della manovra finanziaria, l'oratore osserva che le stime relative alla crescita del prodotto interno lordo si sono rilevate errate, così come è avvenuto molto spesso negli anni passati. È evidente che tali errori di previsione determinano effetti distortivi sul complesso degli interventi di carattere finanziario che si intendono porre in essere.

Si sofferma quindi sui dati relativi all'aumento della pressione fiscale e sulle cause del minore incremento del PIL, che a suo avviso vanno anche individuate in un uso improprio degli incentivi, come dimostra la vicenda della rottamazione. Non vi è dubbio, infatti, che l'effetto positivo sulla crescita dell'economia determinato dalla utilizzazione degli incentivi per un settore, determina ripercussioni negative per altri settori. Si è realizzata, pertanto, una situazione di estrema difficoltà per le imprese, le quali continuano peraltro ad operare in un regime di notevole rigidità del mercato del lavoro.

Considera poi in termini negativi le misure fiscali contenute nel disegno di legge collegato ed in particolare l'introduzione della cosiddetta *carbon tax*, che impropriamente viene giustificata con motivazioni di tipo ecologico. Osserva, al riguardo, che, in mancanza di alternative energetiche non ha alcun senso tentare di porre in essere una tassazione con finalità selettive.

Esprime quindi il proprio dissenso sulle misure previste a favore della famiglia, che introducono elementi di assistenzialismo e non sono finalizzate a raggiungere obiettivi di giustizia fiscale. Cita a titolo d'esempio il limite di 18 anni stabilito per gli assegni familiari e le altre disposizioni che determinano oggettivamente una situazione di favore per le famiglie senza figli o con un unico figlio e di sfavore per quelle monoreddito.

Si sofferma, infine, sulle norme concernenti la emersione del lavoro, segnalando che nelle aree del Nord i controlli svolti sulla regolarità delle posizioni contributive dei lavoratori sono molto puntuali, mentre nelle regioni del Mezzogiorno i risultati prodotti dall'attività di controllo appaiono del tutto insoddisfacenti. Ritiene che tale situazione sia ormai inaccettabile. Conclude, dichiarando di concordare con le osservazioni del senatore Morando concernenti il problema della parità scolastica e sottolineando che, a suo avviso, una parte della maggioranza, ha viceversa assunto posizioni del tutto diverse, che sono alla base delle ingiustificate proteste che si stanno registrando in questi giorni.

La seduta termina alle ore 12.

162ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
COVIELLO

Intervengono i sottosegretari di Stato per le finanze Vigevani e per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica Macciotta.

La seduta inizia alle ore 16,15.

SUL REGIME DI AMMISSIBILITÀ DEGLI EMENDAMENTI SUI DOCUMENTI DI BILANCIO

(A007 000, C05ª, 0017ª)

Il presidente COVIELLO fa presente che sono confermate anche per la sessione di bilancio in corso le regole di ammissibilità degli emendamenti utilizzati nelle precedenti sessioni, finalizzate al perseguimento dei saldi finanziari definiti nella risoluzione approvativa del DPEF 1999-2001 con riferimento al saldo netto da finanziare, al disavanzo di cassa del settore statale e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

La scelta procedurale, entrata ormai nella prassi della sessione di bilancio, di estendere tali vincoli (con i necessari effetti sul regime di ammissibilità degli emendamenti) anche ai saldi di cassa e all'indebitamento netto, ha incontrato difficoltà applicative in relazione alla concreta valutazione degli effetti di cassa. Su tale problematica è intervenuta una corrispondenza tra Presidente del Senato e Governo nella quale è stato riaffermato il principio di valutare anche gli effetti di cassa in sede di verifica sull'ammissibilità degli emendamenti.

In realtà, le difficoltà incontrate in passato nella piena applicazione dei principi richiamati sono legate alla variabilità dei coefficienti di realizzazione (tempi di passaggio dalla autorizzazione di competenza alla effettiva erogazione per cassa) nei vari casi concreti. Un modo per semplificare questo problema consiste nel predisporre parametri di riferimento derivanti da una valutazione media dei coefficienti di realizzazione relativi ad alcune fattispecie importanti. Tali parametri (indicati nel seguito) assicurano il rispetto del principio di compensazione anche per cassa; resta comunque ferma, in casi particolari, la possibilità di una specifica valutazione di emendamenti che adottino criteri di compensazione diversi, giustificati da una diversa stima dei coefficienti di realizzazione. Si è stabilito, al riguardo, in ufficio di Presidenza, che il Presidente della Commissione e i due Vicepresidenti esamineranno in modo informale gli emendamenti che si discostino dai criteri convenzionali indicati, ferma restando la potestà del Presidente della Commissione di dichiarare l'inammissibilità degli emendamenti.

In particolare, anche per una appropriata gestione degli emendamenti (del Governo e del Parlamento) sulle tabelle della legge finanziaria e sui capitoli di bilancio, è necessario tenere conto che lo stesso importo di competenza può dare luogo a diversi effetti di cassa in relazione al fatto che la «spendibilità» delle somme di competenza è diversa a seconda che si tratti di una autorizzazione definitiva a spendere o solo di un accantonamento da tradurre in legge. Si considerano i due casi tipici:

1) Aumenti di spesa sul bilancio e sulle Tabelle «C» e «D» della legge finanziaria compensati da corrispondente riduzione della Tabella «A». Tenuto conto dei tempi di approvazione dei provvedimenti legislativi e dei «tempi amministrativi» necessari per l'iscrizione in Bilancio delle somme destinate al finanziamento delle nuove iniziative di spesa, lo spostamento di stanziamenti di competenza dalla Tabella «A» alla Tabella «C» può avvenire:

Per il 1999: sulla base di un rapporto di 100 a 50.

Es.: Tab. «C»: + 100 mld. Tab. «A»: - 200 mld.

Per il 2000: sulla base di un rapporto da 100 a 70

Es: Tab. «C»: + 100 mld. Tab. «A»: - 150 mld.

Per il 2001: sulla base di un rapporto 1 a 1.

2) Aumenti di spesa sulle Tabelle «C» o «D» della legge finanziaria e sui Capitoli del bilancio dello Stato compensati da corrispondente riduzione della Tabella «B». La compensazione può avvenire:

Per il 1999 : sulla base di un rapporto di 100 a 60;

Es.: Tab. «D»: + 100 mld. Tab. «B»: - 170 mld.

Per il 2000: sulla base di un rapporto da 100 a 75.

Es: Tab. «C»: + 100 mld. Tab. «B»: - 140 mld.

Per il 2001: sulla base di un rapporto 1 a 1

Prende atto la Commissione.

IN SEDE REFERENTE

(3660, 3660-bis e 3660-ter) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1999 e bilancio pluriennale per il triennio 1999-2001 e relative Note di variazioni, approvato dalla Camera dei deputati

- **(Tabb. 1, 1-bis, 1-ter, 3, 3-bis e 3-ter)** Stati di previsione dell'entrata e del tesoro, bilancio e programmazione economica per l'anno finanziario 1999

(3661) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1999), approvato dalla Camera dei deputati

(3662) Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta di antimeridiana.

Il senatore AZZOLLINI, nel contestare le valutazioni emerse in numerosi interventi in ordine al presunto valore di risanamento e sviluppo della manovra, osserva che le misure proposte non appaiono adeguate a creare le condizioni di crescita in grado di annullare il divario esistente tra l'Italia e gli altri Paesi europei. Dopo aver sottolineato che l'unificazione monetaria comporta una competizione tra sistemi economici basata su parametri reali e che i *gap* strutturali sono difficilmente colmabili, ritiene utile una riflessione per comprendere le cause del mancato sviluppo. Nel ricordare i processi di unificazione e concentrazione di alcune grandi imprese tedesche - mirate alla creazione di economie di scala o di ambienti idonei all'innovazione tecnologica -, esprime forti perplessità in relazione a soluzioni del problema della crescita economica basate sull'introduzione di incentivi temporanei su singoli settori, mentre occorre intervenire nella struttura dell'economia per consentirle di competere a livello internazionale. Dall'insieme dei documenti di bilancio non emerge, a suo avviso, alcun disegno di politica economica che proponga di modificare la posizione competitiva dell'Italia rispetto agli altri Paesi; ricordando i numerosi settori - tra cui chimica, farmaceutica, elettronica, telecomunicazioni - per i quali risulta ormai evidente l'assenza di una presenza industriale nazionale e la concentrazione della produzione in settori tradizionali, obsoleti, ribadisce che la finanziaria propone interventi di limitata entità, che non affrontano nè il tema dello sviluppo, nè il problema dell'incremento delle fasce di popolazione in condizione di povertà.

Soffermandosi sulle caratteristiche del risanamento - basato sull'aumento della pressione fiscale, sulla riduzione della spesa di investimento e dell'onere per interessi, causato dalla congiuntura internazionale - ricorda che solo la diminuzione della spesa corrente lascerebbe uno spazio idoneo per una maggiore spesa per investimenti. Sollecita peraltro il Governo a fornire chiarimenti in relazione ai ritardi nell'assegnazione delle risorse, in particolare nell'approvazione della graduatoria relativa alla legge n.488 del 1992, alle imprese. Rileva, inoltre, che le proposte del Governo risultano carenti, soprattutto nella pur scarsa innovatività, su numerosi argomenti, quali fiscalità, flessibilità e interventi nel contesto infrastrutturale. In particolare, in relazione al primo tema, sottolinea la rilevante pressione fiscale, attenuata in modo esclusivamente temporaneo dalla parziale restituzione dell'eurotassa; nel ricordare che vi è una ampia facoltà per le autonomie locali di intervenire sulle aliquote di imposta, osserva che, a prescindere dal soggetto impositore, è necessario attuare una sostanziale riduzione della pressione fiscale sul sistema economico produttivo.

Per ciò che concerne gli specifici contenuti del provvedimento collegato, dichiara di non comprendere come le disposizioni relative alla cartolarizzazione dei crediti dell'INPS consenta di ottenere le entrate previste, poichè si tratta di una misura di mero spostamento di cassa all'interno del bilancio del settore pubblico, che non modifica la situazione delle attività finanziarie del settore stesso. In relazione al tema della scuola, condividendo che nel settore debbano operare una pluralità di soggetti, evidenzia che occorrerebbe innovare significativamente

nell'attuale situazione, creando un sistema che consenta la formazione, l'innovazione, la ricerca. Purtroppo, anche su questo tema, come del resto per tutti gli altri già illustrati, le proposte del provvedimento collegato e del disegno di legge finanziaria risultano inadeguate e inefficaci.

Il senatore CADDEO, nel sottolineare che la manovra in esame non assume quel carattere di straordinarietà della misura della correzione che sia riscontrabile nelle precedenti sessioni di bilancio, evidenzia come nella presente fase è possibile raccogliere i risultati degli sforzi compiuti e della conseguente maggiore credibilità internazionale; ciò consente di realizzare una manovra che mira a affrontare i problemi non ancora risolti, quale quello della disoccupazione, della scarsa crescita, del divario tra aree del Paese. Rileva che essa, pur rispettando gli impegni assunti nel «patto di stabilità», propone una riduzione della pressione fiscale, un aumento degli investimenti, accompagnato da una riduzione delle spese improduttive. Per quanto riguarda il primo tema, sottolinea che non solo non vengono introdotte nuove imposte e si prevede la restituzione dell'eurotassa, ma si dispiegano i pieni effetti dall'entrata in vigore dell'IRAP e della DIT e, innovativamente, si stabilisce che l'eventuale recupero di gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale sia destinato alla riduzione dell'imposizione fiscale. È, inoltre, condivisibile la razionalizzazione del costo del lavoro – tra cui ricorda gli interventi per la defiscalizzazione per il Mezzogiorno e le agevolazioni per gli artigiani – e l'introduzione della *carbon tax*. Esprime, inoltre, apprezzamento per la destinazione di una parte delle risorse disponibili all'adeguamento del livello delle prestazioni sociali.

Dopo aver sottolineato l'utilità di un approfondimento delle cause della scarsa crescita del sistema economico italiano e dell'elevata disoccupazione, consapevole dell'impossibilità di riproporre misure di assistenzialismo, come della dannosità di misure meramente liberiste, valuta positivamente l'insieme degli interventi in materia di investimenti e di qualificazione della spesa. Nell'auspicare la promozione di azioni di armonizzazione fiscale a livello comunitario e di riduzione della concorrenza fiscale tra Paesi, in particolare sui redditi da capitale, rileva come un allineamento delle aliquote potrebbe consentire di ottenere risorse, riducendo il carico fiscale sul lavoro senza distorcere l'allocazione internazionale dei capitali. Si sofferma, quindi, sul tema delle autonomie locali, evidenziando il rinvio dell'entrata in vigore del meccanismo di riequilibrio dei trasferimenti agli enti locali e l'inadeguatezza della Conferenza Stato-Regioni-Città ad affrontare i temi della perequazione. In relazione al «patto di stabilità interno», condivide l'esigenza di coinvolgere tutti i soggetti nella realizzazione dell'obiettivo comune, anche se si domanda, sollecitando una risposta dal Governo, se non sia possibile attenuare la penalizzazione dei Comuni che non hanno investito in misura adeguata, eventualmente prevedendo un livello inferiore minimo del parametro di riferimento individuale del debito.

Il senatore VEGAS, nel concentrarsi sul tema della scuola introdotto dal senatore Morando, sottolinea che l'argomento risulta affrontato

dalla maggioranza analogamente a tutte le altre questioni centrali per la vita di cittadini, vale a dire, inseguendo interessi microsettoriali, a scapito della finanza pubblica; si prevedono infatti sussidi di carattere finanziario, senza affrontare il cuore della questione, individuabile nella creazione di un sistema che consenta una migliore formazione. Rileva che tale obiettivo non è realizzabile attraverso l'introduzione di un sussidio per l'acquisto dei libri, ma creando competizione nel settore, eventualmente con l'assegnazione di un buono-scuola ad ogni studente. A fronte della onerosità della misura si otterrebbe certamente un risultato, cui potrebbe essere associato un impegno per la verifica dell'efficacia dell'allocatione delle risorse. Dopo aver precisato che il problema del finanziamento della scuola è collegato al tema del valore legale dei titoli di studio, ribadisce che l'esame dell'insieme dei provvedimenti non consente di cogliere un disegno strategico per la soluzione del problema. Non viene infatti affrontato efficacemente l'eccesso di pressione fiscale, la questione della disoccupazione, la crescente povertà, la scarsità di investimenti; osservando che la presenza di sacche di liquidità monetaria non è indicativa di una fase brillante dell'economia, evidenzia che il sistema economico nazionale si sta avviando al declino con il consenso di breve periodo delle parti sociali. Quest'ultimo aspetto evidenzia che la manovra è stata costruita per apportare vantaggi marginali a ciascun segmento, senza alcuna visione strategica. In relazione al tema degli investimenti, sottolinea la maggiore produttività di quelli privati peraltro penalizzati dal prelievo di risorse effettuato sull'economia; si sofferma inoltre sulle contraddizioni all'interno della maggioranza su questioni centrali come la realizzazione di infrastrutture o gli interventi di liberalizzazione. Nel rilevare che per il 1999 le norme di spesa aggiuntiva appaiono di uguale entità rispetto alle misure di correzione, osserva che sarebbe stato più opportuno non effettuare alcuna manovra o ridurre direttamente la pressione fiscale.

Si sofferma, successivamente, su alcune disposizioni del provvedimento collegato: dopo aver sottolineato che le risorse derivanti dalla cartolarizzazione dei crediti INPS costituiscono entrate temporanee destinate a coprire spese permanenti, rileva che l'introduzione della *carbon tax* determina un incremento netto dell'imposizione fiscale e che, qualora ottenga l'effetto disincentivante del consumo, non consentirebbe di fornire le risorse per la prevista riduzione degli oneri contributivi. Per quanto riguarda gli interventi di agevolazione settoriale quali la rottamazione delle auto, osserva che essi presuppongono che l'operatore pubblico sia in grado di valutare e interferire nelle scelte di consumo individuale. Osserva, inoltre, che le misure destinate alle fasce più disagiate perpetuano l'esclusione di alcune categorie, attenuando la situazione di povertà al solo fine di mantenere il privilegio di coloro che sono tutelati dal sistema di *Welfare*.

In relazione alle ipotesi di armonizzazione fiscale, si dichiara contrario perchè comporterebbero l'allocatione dei capitali all'esterno della comunità europea o un eccessivo onere sul lavoro. Nel formulare, infine, alcune considerazioni sulla tabella relativa al Ministero del tesoro, sottolinea come tale Ministero si sia appropriato della competenza in

materia di investimenti realizzando un accentramento di poteri non rispettoso delle prerogative degli altri Ministeri. Analogamente, in relazione al tema delle privatizzazioni, ritiene che la gestione tecnocratica del Tesoro non sia compatibile con il ruolo del Parlamento, anche nella valutazione dei risultati ottenuti.

Il senatore PIZZINATO sottolinea che la predisposizione di una manovra di correzione di ridotta entità per il triennio 1999-2001 sia stata possibile per l'azione di risanamento economico e finanziario che è stata realizzata e peraltro va, consolidata e completata. Ciò che soprattutto ha prodotto risultati positivi è stato però il metodo della concertazione tra le parti sociali, senza la quale non sarebbe sicuramente stato possibile ottenere i risultati raggiunti. Auspica, quindi, la stipulazione di un nuovo «patto sociale», presupposto e parte integrante dello strumento della programmazione negoziata e condizione necessaria per affrontare la questione dell'occupazione e del divario nello sviluppo tra le aree del Paese.

Un sistema produttivo basato prevalentemente sulla piccola e media impresa e l'innovazione tecnologica rendono di più difficile soluzione il problema della disoccupazione; si è, infatti, in presenza di una struttura economica in cui l'aumento degli investimenti crea sviluppo, ma non produce maggiore occupazione. La disoccupazione diventa, quindi strutturale e presenta caratteristiche nuove, che devono essere affrontate in un'ottica di medio periodo, sfruttando una congiuntura internazionale sensibile a tali tematiche: in particolare, si sofferma sulla lunga durata, della disoccupazione, sull'espulsione anticipata dal mercato del lavoro, sul coinvolgimento di tutte le fasce dei lavoratori.

Nel valutare il complesso della manovra, richiama brevemente alcuni dati statistici relativi alla disoccupazione, alla occupazione irregolare, agli infortuni sul lavoro, al numero di famiglie con reddito inferiore alla soglia di povertà; ritiene che siano fornite, soprattutto nel collegato ordinamentale in materia di investimenti, risposte adeguate alle problematiche sollevate, tra cui in particolare la ridefinizione dei distretti economici, la riforma degli ammortizzatori sociali – destinata ad assicurare la parità nelle condizioni di accesso a tutti i lavoratori-, il trasferimento alle Regioni delle competenze sulle politiche attive del lavoro. Occorrerebbe, a suo avviso, approfondire alcuni aspetti relativi all'avviamento nel mercato del lavoro, attraverso la ridefinizione delle prime esperienze di lavoro non collegate ad un rapporto dipendente, l'incentivazione dei contratti di apprendistato e l'adozione di misure che tutelino i lavoratori prematuramente espulsi. In relazione alle disposizioni agevolative per l'emersione dell'attività produttiva, dopo aver evidenziato che l'attività in nero comporta concorrenza sleale tra imprese e terreno ideale per la criminalità, esprime apprezzamento sulle misure proposte, sottolineando come per la prima volta si affronti il problema in termini ampi, proponendo condizioni agevolative per il riallineamento e il consolidamento dell'attività, con raccordi anche a livello regionale, facilitazioni finanziarie e la costituzione di aree attrezzate. Anche in relazione al tema degli infortuni, rileva come sia presente un disegno complessivo che, prevede-

dendo un raccordo interministeriale e regionale, mira ad attivare servizi di ispezione; osserva, peraltro, che l'elemento repressivo risulta efficace solo se accompagnato dalle illustrate misure per l'emersione e da interventi per la formazione del personale. Esprime, infine, apprezzamento per lo sforzo finanziario a favore degli strati sociali più deboli, condividendo il senso delle soluzioni proposte per affrontare i problemi e ridurre il divario con gli altri Paesi europei.

Il seguito dell'esame congiunto viene quindi rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il presidente COVIELLO comunica che la seduta prevista per domani Venerdì 27 novembre 1998 alle ore 9,30 è sconvocata.

La seduta termina alle ore 18.

FINANZE E TESORO (6^a)

GIOVEDÌ 26 NOVEMBRE 1998

195^a Seduta*Presidenza del Presidente*

ANGIUS

*Interviene il sottosegretario di Stato per le finanze Vigevani.**La seduta inizia alle ore 9,20.***IN SEDE CONSULTIVA****(3662) Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo**, approvato dalla Camera dei deputati(Parere alla 5^a Commissione: esame e rinvio)

Riferisce alla Commissione il senatore CASTELLANI, il quale sottolinea sia l'aspetto di continuità delle misure contenute nel disegno di legge rispetto agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica sia, soprattutto, gli elementi innovativi che si sostanziano in interventi finalizzati a sostenere lo sviluppo e l'occupazione. Nel pieno rispetto della risoluzione parlamentare che ha approvato il Documento di programmazione economico-finanziaria, infatti, alla stabilizzazione dei conti pubblici si accompagna un utilizzo della leva fiscale e della spesa pubblica a sostegno di alcuni settori strategici dell'economia nazionale.

La manovra – che prevede interventi correttivi per complessivi 14.700 miliardi, ripartiti in 5.300 miliardi di maggiori entrate e 9.400 miliardi di tagli alla spesa – a seguito dell'approvazione da parte della Camera presenta un miglioramento di 300 miliardi del saldo netto da finanziare. Dal punto di vista più specificamente tributario, le misure in esame consentono di consolidare e perfezionare la riforma fiscale e al contempo di agevolare l'attività economica di particolari comparti. Non vi è dubbio che il complesso delle disposizioni di carattere agevolativo vanno anche lette parallelamente alle disposizioni recate dal disegno di legge n. 3599.

Passando ad illustrare analiticamente i contenuti del disegno di legge, il relatore commenta positivamente la previsione del rimborso del 60 per cento del contributo straordinario per l'Europa. Come è noto si tratta

di un impegno assunto dal precedente Governo, ma che l'attuale Esecutivo ha opportunamente raccolto, allo scopo di utilizzare una significativa quota di risorse pubbliche a sostegno della domanda di beni di consumo. I 3.000 miliardi stanziati dal Governo, infatti, saranno rimborsati tra dicembre e febbraio del 1999 per i lavoratori dipendenti e i pensionati, in sede di conguaglio 1998. Per tutti gli altri contribuenti, invece, l'importo è ammesso in diminuzione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni dei redditi del 1998.

L'articolo 2 prevede agevolazioni fiscali per trattamenti pensionistici di modesta entità, escludendo dalla base imponibile ai fini IRPEF la maggiorazione sociale concessa ai pensionati ultrasessantacinquenni titolari di pensioni al minimo ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 584 del 1988. Viene altresì disposto l'aumento da 70.000 a 120.000 lire della ulteriore detrazione di imposta prevista qualora alla formazione del reddito concorrano soltanto trattamenti pensionistici di importo non superiore a lire 18 milioni annui e il reddito dell'unità immobiliare adibito ad abitazione principale.

Gli articoli 3 e 4 recano disposizioni in materia di incentivi per le imprese e incentivi per le piccole e medie imprese operanti nelle aree di confine. In particolare si prevede un abbattimento degli oneri impropri sul costo del lavoro dello 0,82 per cento, in linea con l'orientamento di ridurre il costo del lavoro a carico delle imprese. A seguito delle modifiche approvate dalla Camera, la riduzione del costo del lavoro è stata estesa anche ad artigiani e commercianti, ma a partire solo dall'anno 2000, mentre per il settore industriale essa opera dal 1999. Per i lavoratori autonomi la riduzione degli oneri impropri sarà solo dello 0,35 per cento per effetto dell'eliminazione del contributo ex Gescal. È prevista, inoltre, la proroga al 2001 della fiscalizzazione degli oneri sociali nel Mezzogiorno. Di particolare rilievo, inoltre, appare la decontribuzione totale triennale per i neoassunti nelle aree depresse per il solo 1999, anche per l'Abruzzo e il Molise. La misura si applica anche al settore agricolo e ai soci delle cooperative. Va precisato, inoltre, che il credito di imposta si concede alle imprese fino a un milione per ogni nuovo assunto nelle c.d. «zone cuscinetto» (Latina e Frosinone). La Camera dei deputati - prosegue l'oratore - ha inserito inoltre la previsione di una particolare forma di agevolazione contributiva per i giovani che avviino nuove attività commerciali o artigiane nel 1999 e nel 2000. L'agevolazione consiste nell'esonero dal versamento del 50 per cento dei contributi previdenziali dovuti per i tre anni successivi alla loro prima iscrizione nelle rispettive gestioni previdenziali. Infine, il Fondo per l'occupazione è incrementato di 200 miliardi per incentivare la riduzione dell'orario di lavoro.

Sempre in relazione agli incentivi e alle imprese, l'articolo 5 prevede un sistema automatico di incentivi per le imprese operanti nelle aree depresse che partecipano a contratti d'area, patti territoriali e contratti di programma. In aggiunta a tali misure il provvedimento in esame semplifica e razionalizza le procedure per l'erogazione delle agevolazioni alle imprese ai sensi della legge n. 488 del 1992 (articolo 26) e prevede altresì un fondo unico per gli incentivi (articolo 44). Le disposizioni

dell'articolo 5 rispondono alla esigenza di riformulare la disciplina introdotta dalla legge n. 449 del 1997, snellendo e semplificando le procedure affinché gli strumenti agevolativi operino con maggiore efficacia.

Il relatore passa quindi ad illustrare i contenuti dell'articolo 6, recanti disposizioni in materia di imposta regionale sulle attività produttive. Egli sottolinea che le modifiche riguardano le disposizioni della legge delega, prevedendo che le regioni possano variare le aliquote delle imposte non solo maggiorandone la misura, ma anche diminuendola, sempre nella misura massima di un punto percentuale. Per quanto riguarda l'aliquota per le amministrazioni pubbliche, il criterio direttivo è modificato nel senso che tale aliquota deve essere fissata in misura tale da garantire lo stesso gettito derivante dai contributi per il Servizio sanitario nazionale. In questo contesto, la Camera dei deputati ha aggiunto un comma 4, con il quale è stato prorogato al 31 dicembre 1999 il termine per le variazioni delle iscrizioni in catasto di fabbricati già rurali e che ora non presentano requisiti di ruralità.

Le norme recate dall'articolo 7 hanno un carattere più squisitamente tributario. In particolare, per quanto riguarda l'acquisto della prima casa si prevede che coloro che hanno usufruito dell'aliquota agevolata per l'imposta di registro o Iva per l'acquisto della prima casa potranno conservare tali agevolazioni, sotto forma di credito d'imposta, in caso di vendita dell'abitazione e riacquisto di una nuova (non di lusso) entro un anno. L'agevolazione si applica a tutti gli acquisti effettuati a partire dal 1999, indipendentemente dalla data del primo acquisto. La Camera dei deputati, inserendo una norma già ampiamente discussa, ha esteso la detraibilità dall'IRPEF degli interessi sui mutui per la casa anche al caso di rinegoziazione: l'agevolazione riguarda chi estingue il vecchio mutuo e ne stipula uno nuovo di importo non superiore alla residua quota capitale da rimborsare, più le spese e gli oneri e si applica anche per i mutui stipulati prima del 1° gennaio 1998. Con il comma 5, modificando la legge n. 662 del 1996, recante delega in materia di semplificazione degli adempimenti formali, si introduce il principio della utilizzazione di procedure telematiche per gli adempimenti degli uffici finanziari al fine di semplificare ed unificare tutte le operazioni di competenza in materia immobiliare. Tale apprezzabile obiettivo, peraltro, sembra in qualche modo contraddire l'ipotesi ventilata in precedenza di unificare presso un unico ufficio dell'Amministrazione finanziaria tutti gli atti traslativi dei beni immobili: il relatore chiede pertanto al sottosegretario di chiarire l'orientamento dell'Esecutivo su questo specifico punto. Con un emendamento la Camera dei deputati ha aggiunto il comma 8 all'articolo 7, che modifica la disciplina dell'imposta di registro sui contratti di affitto dei fondi rustici. Sempre in tema di agevolazioni per l'acquisto degli immobili, i commi 9 e 10, inseriti dalla Camera dei deputati, stabiliscono che l'agevolazione per l'acquisto della prima casa prevista dalla legge n. 118 del 1985 (di conversione del decreto-legge n. 12 del 1985), si applica ai trasferimenti a titolo oneroso di fabbricati o porzioni di fabbricati destinati ad abitazione non di lusso, anche qualora l'acquirente abbia già usufruito delle agevolazioni previste dall'articolo 1 della legge n. 168 del 1982, cosiddetta «legge Formica».

L'articolo 8 introduce nella legislazione italiana il tema della fiscalità ecologica, con l'obiettivo di applicare concretamente il principio, sancito anche in sede internazionale (da ultimo, nella conferenza di Kyoto), che l'imposizione fiscale deve gravare su coloro che, a vario titolo, inquinano. Si prevede, tra l'altro, la tassazione sulle emissioni di anidride carbonica e le relative misure compensative; tale aumento del carico fiscale è contestuale alla rimodulazione graduale delle accise sui prodotti petroliferi e l'introduzione dal 1999 di un'imposta di lire 1.000 per tonnellata sui consumi di carbone, coke di petrolio e bitume di origine naturale emulsionato con il 30 per cento di acqua impiegati negli impianti di combustione. Vengono fissate una serie di 'aliquote obiettivo' delle accise sui prodotti petroliferi, da raggiungere entro il 2005, con aumenti annuali che saranno decisi da una commissione istituita presso il Cipe. Tali aumenti dovranno essere non inferiori al 10 per cento e non superiori al 30 per cento della differenza tra le aliquote attuali e quelle fissate per il 2005. Il gettito della *carbon tax* è stimato in 1.915 miliardi nel 1999, 3.830 miliardi nel 2000 e 5.745 miliardi nel 2001. A regime, il gettito sarà di 11.500 miliardi all'anno. La tassazione, prosegue il relatore, graverà anche sulla benzina verde, gasolio per autotrazione e per riscaldamento, sull'olio combustibile per riscaldamento e usi industriali, mentre sarà più lieve per il gas metano. Dal 1999 la benzina verde potrà aumentare da 13 a 45 lire al litro e la super da un minimo di 4,5 a un massimo di 13 lire al litro; a regime, dal 2005, la benzina senza piombo aumenterà di 127,960 lire e la benzina super di 38,75 lire al litro.

Le maggiori entrate vengono destinate a compensare la riduzione degli oneri sociali gravanti sul costo del lavoro; a compensare il minor gettito derivante dalla riduzione, operata annualmente nella percentuale corrispondente a quella dell'incremento, nel medesimo anno, dell'accisa applicata al gasolio per autotrazione, della sovrattassa di cui all'articolo 8 del DL 8 ottobre 1976, n. 691, convertito dalla legge 30 novembre 1976, n. 786, già soppressa per i veicoli con caratteristiche antinquinamento. Inoltre, si stabilisce l'abolizione di tale sovrattassa a decorrere dal 1° gennaio 2005; a compensare il maggior costo derivante dall'aumento progressivo dell'accisa applicata al gasolio da riscaldamento e (nel testo integrato dalla Camera dei deputati) al gas di petrolio liquefatto (GPL) a carico degli utenti in quelle province nelle quali oltre il 70 per cento dei comuni ricadono in zone climatiche svantaggiate (zona climatica F, comuni non metanizzati ricadenti nelle zone E ed F, comuni della Sardegna e delle isole minori). Le stesse maggiori entrate consentono, a partire dal 1999, una riduzione del costo del gasolio da riscaldamento, ove occorra anche attraverso un credito di imposta, nei territori predetti. Tali risorse saranno, inoltre, destinate inoltre a compensare la riduzione degli oneri gravanti sugli esercenti le attività di trasporto merci per conto terzi da operare, ove occorra, anche mediante credito d'imposta pari all'incremento, per il medesimo anno, dell'accisa applicata al gasolio per autotrazione; a misure compensative con incentivi per la riduzione delle emissioni inquinanti, per l'efficienza energetica e le fonti rinnovabili.

La particolare complessità del meccanismo compensativo, previsto dal comma 10 dell'articolo 8, suggerisce di verificare puntualmente il coordinamento tra le varie disposizioni: in particolare il relatore ritiene che la previsione di invarianza del gettito contenuto nel comma 2 debba essere meglio coordinata con quanto previsto nella lettera c) del comma 10, nonché con quanto previsto dal comma 12.

Passando ad esaminare le disposizioni in materia di accertamento, il relatore illustra il contenuto dell'articolo 9, introdotto dalla Camera dei deputati, che proroga i termini relativi ad alcuni accertamenti fiscali. Vengono infatti differiti al 31 dicembre 2000 i termini di decadenza per il controllo formale delle dichiarazioni presentate dal 1994 al 1998 ai fini delle imposte sui redditi e dal 1995 al 1998 ai fini Iva. Si prevede inoltre la proroga al 30 giugno 1999 del termine (inizialmente fissato al 31 dicembre 1998) per effettuare verifiche formali sulle dichiarazioni dei redditi del 1993, i cosiddetti modelli «lunari».

Per quanto riguarda l'articolo 10, l'Assemblea della Camera dei deputati ha ripristinato il testo originario presentato dal Governo, finalizzato a disciplinare i requisiti della residenza in materia di tassazione del reddito delle persone fisiche: ragion per cui chi dichiara la residenza in un paese a regime fiscale agevolato, dovrà dimostrare l'effettivo trasferimento all'estero.

L'articolo 11 prevede il rimborso della tassa di concessione governativa per l'iscrizione nel registro delle imprese. Tale articolo prevede una spesa di 2.500 miliardi per restituire alle imprese che hanno pagato la tassa – poi riconosciuta illegittima in sede comunitaria – tra il 1985 e il 1992, le somme versate in eccesso.

L'articolo 12, relativo alla cessione e cartolarizzazione dei crediti INPS, rappresenta una delle misure più rilevanti per la manovra economica e comporta maggiori entrate per 5.300 miliardi per il 1999. Con essa viene disciplinata la cessione a società private (banche e intermediari finanziari) dei crediti contributivi INPS (oltre 50mila miliardi di lire, di cui 28mila definiti esigibili). Si prevede peraltro la possibilità di rateizzare e dilazionare i crediti INPS ceduti, compresi quelli iscritti a ruolo.

L'articolo 13, invece, autorizza il Governo a creare una specifica società per azioni per i rimborsi fiscali e contributivi con un capitale iniziale di 10 miliardi di lire: a giudizio del relatore occorre precisare il coordinamento delle disposizioni di tale articolo con quelle della cartolarizzazione dei crediti INPS.

L'articolo 16 relativo a beni immobili statali, prevede che nell'ambito del processo di dismissione o di valorizzazione del patrimonio immobiliare statale, il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con i Ministri competenti, possa conferire o vendere a società per azioni, anche appositamente costituite, compendi o singoli beni immobili o diritti reali su di essi, anche se per legge o per provvedimento amministrativo o per altro titolo posti nella disponibilità di soggetti diversi dallo Stato, che non ne dispongano per usi governativi. Il relatore chiede quindi al Governo di chiarire la portata del comma 8 di tale articolo, dovendosi intendere non modificata la disciplina rela-

tiva ai beni immobili e diritti reali sugli immobili appartenenti allo Stato e situati nei territori delle regioni a statuto speciale.

L'oratore si sofferma quindi analiticamente sulle disposizioni recate dall'articolo 18 che, in particolare, prevede una modifica delle accise sulle sigarette. Viene proposta la cancellazione del diritto annuale sulla licenza per la vendita di alcolici e la revisione dell'accisa su sigari e sigarette, portandola al 23 per cento, per coprire le minori entrate derivanti dalla cancellazione di tale diritto (20-30 miliardi). Da tali rimodulazioni, secondo il Ministero delle finanze, non si prevede un aumento del prezzo di vendita delle sigarette.

Il capo II del titolo II reca disposizioni in materia di federalismo fiscale e patto di stabilità interno. In materia di federalismo fiscale le norme contenute originariamente nel testo presentato dal Governo sono state stralciate e verranno inserite nel disegno di legge n. 3599.

Con il patto di stabilità interno (articolo 24) si prevede che le regioni, le province autonome, le province ed i comuni, concorrano alla realizzazione degli obiettivi della finanza pubblica – adottati dall'Italia con l'adesione al patto di stabilità e crescita tra i Paesi partecipanti all'unione economica e monetaria – impegnandosi a ridurre progressivamente il ricorso all'indebitamento per il finanziamento delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito ed il prodotto interno lordo. L'obiettivo è arrivare a una riduzione dell'indebitamento pari allo 0,1 per cento del Pil nel 1999. La disposizione dovrebbe comportare risparmi nel 1999 per 2.200 miliardi. A giudizio del relatore va tenuto presente che mentre il patto di stabilità interno impegna tutte le regioni, le disposizioni in materia di federalismo fiscale si riferiscono solo alle regioni a statuto ordinario.

Il relatore, infine, si sofferma sull'articolo 27, che ripropone, in parte, le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 376 del 1998, sulla finanza locale. In particolare si prevede che i Comuni potranno deliberare il bilancio di previsione, le tariffe e le aliquote dei tributi locali, compresa l'addizionale Irpef, entro il 31 gennaio 1999. Viene altresì prorogato al 31 dicembre 1999 il termine per notificare gli avvisi di liquidazione e rettifica delle dichiarazioni Ici e si prevede lo slittamento di un anno (al 1° gennaio 2000) della scadenza entro cui i comuni dovranno introdurre un sistema di tariffe in sostituzione della tassa sui rifiuti (Tarsu).

Il relatore sottolinea, infine, l'esigenza di coordinare le disposizioni contenute nel comma 15, relative alle attività di liquidazione, riscossione e contabilizzazione dell'imposta provinciale di trascrizione con quelle previste dall'articolo 8 del disegno di legge n. 3599.

Da ultimo, a commento del comma 37 dell'articolo 27, egli chiarisce la portata interpretativa di tale disposizione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9,55.

ISTRUZIONE (7^a)

GIOVEDÌ 26 NOVEMBRE 1998

250^a Seduta*Presidenza del Presidente*

OSSICINI

Intervengono i sottosegretari di Stato per l'università e la ricerca scientifica e tecnologica Guerzoni e per i beni e le attività culturali D'Andrea.

La seduta inizia alle ore 9,35.

IN SEDE CONSULTIVA

(3662) Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 5^a Commissione. Esame e rinvio)

Riferisce alla Commissione la relatrice PAGANO, individuando anzitutto gli articoli di competenza della Commissione e osservando che essi si pongono in linea con gli obiettivi previsti dal Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF). Tra di essi, rivestono maggiore importanza quelli che dettano disposizioni in materia di università e ricerca ed in primo luogo l'articolo 22, i cui primi commi recano norme qualificate come di interpretazione autentica di disposizioni relative a profili del trattamento economico di professori e ricercatori universitari; il comma 3, relativo alla distinzione fra personale docente a tempo pieno e a tempo definito, desta tuttavia qualche perplessità, trattando materia afferente allo stato giuridico in ordine alla quale sarebbe preferibile soprassedere in questa sede, operando un rinvio alla più complessiva riforma dello stato giuridico stesso; il comma 8 prevede poi la possibilità di disporre comandi di docenti e dirigenti scolastici presso università e altri istituti di istruzione con una norma che, benché senz'altro condivisibile nel merito, suscita tuttavia difficoltà di applicazione attese le lamentele avanzate dalle università in ordine agli oneri connessi. L'articolo 25, prosegue la relatrice, avvia poi – ai commi 9 e 11 – il processo di superamento della Tesoreria unica per le università, mantenendo al contempo, fino al 2000, le misure in materia di monitoraggio

dei flussi di cassa e di controllo del fabbisogno previsti dal collegato per il 1998. Si tratta di una misura necessaria che valorizza l'autonomia degli atenei e degli istituti di ricerca e che opportunamente distingue fra i fondi propri delle università e quelli di derivazione statale al fine di incentivare sempre più l'efficacia e l'efficienza del sistema universitario. L'articolo 39, al comma 13, dispone poi che – a decorrere dal 1° gennaio 1999 – affluiscono in apposita sezione del fondo speciale per la ricerca applicata le risorse finanziarie destinate ad interventi agevolativi per la ricerca nelle aree depresse di competenza del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica. Il comma 9 dell'articolo 62 concerne infine il personale docente universitario e i ricercatori che esplicano attività assistenziale presso le cliniche e gli istituti universitari di ricovero e cura.

Per quanto riguarda invece le norme riguardanti il settore scolastico, la relatrice si sofferma anzitutto sull'articolo 22, comma 6, che reca una nuova disciplina dell'utilizzazione del personale direttivo e docente in compiti connessi con la scuola nonché la previsione di una nuova fattispecie di aspettativa non retribuita. In particolare, viene ridotto a 700 unità il contingente di personale utilizzabile per compiti diversi dall'insegnamento già previsto in 1000 unità dall'articolo 456 del testo unico. A tale riguardo, ella sottolinea peraltro che la previsione iniziale era di ridurre detto contingente a sole 400 unità. Ella si sofferma quindi sull'articolazione dei possibili comandi, rimarcando in particolar modo l'importanza del collocamento fuori ruolo. Il comma 7 dispone poi, prosegue, che a decorrere dall'anno scolastico 2000 – 2001 le associazioni professionali del personale possano chiedere contributi in sostituzione del personale assegnato. Successive norme modificano altresì la disciplina degli incarichi e delle borse di studio, determinando purtroppo penalizzazioni a danno delle università, cui si sottraggono fondi soprattutto per la formazione dei docenti. L'articolo contiene poi, nei commi successivi, disposizioni concernenti il personale di sostegno per l'integrazione scolastica; al riguardo, l'approvazione di alcuni emendamenti nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati ha tuttavia determinato una sovrapposizione legislativa tale da mantenere in vigore norme fra loro contrastanti: ella auspica pertanto un chiarimento che consenta la definitiva stabilizzazione di detto personale superando l'attuale situazione di precariato. Dopo aver brevemente accennato ai commi 12, 13 e 15 del medesimo articolo 22, la relatrice illustra quindi l'articolo 23 che deferisce ad un successivo provvedimento legislativo l'incremento delle disponibilità già destinate dagli enti locali alla fornitura gratuita dei libri di testo nella scuola elementare, al fine di estendere detta fornitura a tutta la scuola dell'obbligo. A tale proposito, ella tiene a sgombrare il campo dagli equivoci insorti recentemente con riferimento agli stanziamenti in favore della parità scolastica disposti dalla Camera dei deputati ricordando che detti stanziamenti affluiscono al fondo globale di cui alla tabella A del disegno di legge finanziaria, che rappresenta un fondo indistinto le cui diverse finalizzazioni (disposte solo dalla relazione introduttiva al disegno di legge) non hanno alcuna cogenza normativa. Ella auspica peraltro un impegno del Senato ad elaborare la normativa di

merito sulla fornitura dei libri di testo, onde evitare il rinvio ad una successiva disposizione legislativa.

L'articolo 25, già citato con riferimento a disposizioni nel settore universitario, contiene altresì – prosegue la relatrice – norme per il monitoraggio delle spese sostenute dalle scuole di ogni ordine e grado e per il controllo dei relativi flussi di cassa. Il parametro di riferimento per il triennio 1999-2001 è tuttavia, rileva, il conto consuntivo 1997 il quale non poteva evidentemente tenere conto – dal momento che la legge n. 440 non era ancora stata approvata – dei fondi stanziati per l'autonomia. Ciò può determinare la situazione paradossale per cui i suddetti fondi restino congelati; è pertanto indispensabile che il Governo chiarisca se la suddetta disposizione fa comunque salvi gli stanziamenti disposti dalla legge n. 440 ovvero sia indispensabile apportare qualche integrazione.

Per quanto riguarda infine le disposizioni in materia di beni culturali, la relatrice ricorda l'articolo 16 che, al comma 1, consente al Ministro del tesoro, di concerto, nel caso di immobili vincolati, con il Ministro per i beni e le attività culturali, di vendere o conferire a società per azioni compendi, singoli beni immobili o diritti reali su di essi al fine di assicurarne una più proficua gestione. L'articolo 19, prosegue, reca poi una proroga – al comma 3 – per la trasformazione in contratti a tempo indeterminato dei contratti del personale precario del Ministero, senza che ciò peraltro comporti nuovi oneri trattandosi di un contingente assai limitato di personale; il comma 4 autorizza invece il Ministero ad assumere a tempo determinato 1000 unità di personale per profili professionali di qualifiche funzionali non superiori alla settima. L'articolo 28 dispone infine la possibilità, che ha suscitato un vivace dibattito, per i comuni e le province di alienare i beni immobili di interesse storico e artistico di loro proprietà.

Il senatore BISCARDI chiede alla relatrice di chiarire se intende proporre la soppressione dell'articolo 28, giudicando indispensabile una iniziativa in tal senso.

La relatrice PAGANO conclude la propria illustrazione dichiarando di essersi limitata per il momento ad evidenziare gli aspetti di maggiore problematicità di competenza della Commissione contenuti nel provvedimento collegato alla manovra finanziaria e riservandosi di avanzare le proprie proposte all'esito della discussione generale.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 10,05.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8ª)

GIOVEDÌ 26 NOVEMBRE 1998

243ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
PETRUCCIOLI

Interviene il sottosegretario per i trasporti e la navigazione Angelini.

La seduta inizia alle ore 9,15.

IN SEDE CONSULTIVA

(3660, 3660-bis e 3660-ter) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1999 e bilancio pluriennale per il triennio 1999-2001 e relative Note di variazioni, approvato dalla Camera dei deputati

– **(Tabb. 10, 10-bis e 10-ter)** Stato di previsione del Ministero dei trasporti e della navigazione per l'anno finanziario 1999

(3661) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1999), approvato dalla Camera dei deputati
(Rapporti alla 5ª Commissione. Esame congiunto e rinvio)

Il relatore, senatore CARPINELLI, ricorda che la materia dei trasporti risente fortemente dei grandi cambiamenti dello scenario politico internazionale degli ultimi dieci anni. Ne è conseguita in particolare una necessità di modernizzazione del Paese di cui è parte fondamentale la modernizzazione del sistema dei trasporti. Nel luglio scorso si è avviato un percorso che dovrà portare entro un anno al varo del nuovo Piano generale dei trasporti. Il merito del Governo è quello di aver compreso che modernizzare significa innovare e quindi investire e così facendo, negli ultimi due anni in particolare, sono stati avviati importanti investimenti nei settori delle Ferrovie dello Stato, dell'autotrasporto, del trasporto pubblico locale, della portualità, della cantieristica nonché in favore della ricapitalizzazione di Alitalia e della razionalizzazione dell'Ente nazionale di assistenza al volo. Resta ora da affrontare con impegno

il problema del cabotaggio. Passando quindi ad illustrare lo stato di previsione per il 1999 del Ministero dei trasporti e della navigazione così come modificato dalla seconda nota di variazioni, fa presente che esso reca spese per complessivi 8.801 miliardi di cui 3.800 miliardi per la parte corrente e 5.001 miliardi per la parte capitale.

Per quanto attiene alla suddivisione delle spese per centro di responsabilità, la Camera dei deputati ha approvato un emendamento interamente sostitutivo della tabella 10, per tener conto della nuova articolazione organizzativa del Ministero dei trasporti e della navigazione. Gli uffici di livello dirigenziale generale del Ministero dei trasporti e della navigazione si compongono di tre dipartimenti, con compiti finali nonché con compiti di indirizzo e coordinamento delle unità di gestione in cui si articolano i dipartimenti stessi e di cinque servizi con compiti strumentali. I dipartimenti sono i seguenti: dipartimento dei trasporti terrestri; dipartimento della navigazione marittima ed interna; dipartimento dell'aviazione civile. I cinque servizi con compiti strumentali sono: il servizio pianificazione e programmazione; il servizio affari economici, bilancio e politiche internazionali e comunitarie; il servizio affari generali e del personale; il servizio sistemi informativi e statistica; il servizio di vigilanza sulle ferrovie.

Dà quindi conto in dettaglio della ripartizione degli stanziamenti tra le varie unità previsionali di base.

Gli stanziamenti per il settore dei trasporti insistono anche sullo stato di previsione per il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (Tabella n. 3). Si tratta prevalentemente, di trasferimenti, di parte corrente ed in conto capitale, facenti capo al centro di responsabilità Amministrazione centrale del tesoro.

Tra i principali trasferimenti di parte corrente segnala quelli destinati alle Ferrovie dello Stato S.p.a. e all'Ente nazionale di assistenza al volo.

Tra i trasferimenti in conto capitale segnala quelli a favore delle società di trasporto aereo, delle imprese navalmeccaniche ed armatoriali, per le metropolitane e a favore dei trasporti pubblici locali.

Illustra poi le parti di competenza del disegno di legge finanziaria, sottolineando gli stanziamenti a favore del Ministero dei trasporti nelle tabelle ad essa allegate.

Il seguito dell'esame congiunto è infine rinviato.

La seduta termina alle ore 9,30.

244ª Seduta (pomeridiana)*Presidenza del Presidente*

PETRUCCIOLI

Intervengono i sottosegretari di Stato per i lavori pubblici Mattioli e per le comunicazioni Lauria.

La seduta inizia alle ore 15,10.

IN SEDE CONSULTIVA

(3660, 3660-bis e 3660-ter) *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1999 e bilancio pluriennale per il triennio 1999-2001 e relative Note di variazioni*, approvato dalla Camera dei deputati

- **(Tabb. 9, 9-bis e 9-ter)** Stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1999
- **(Tabb. 11, 11-bis e 11-ter)** Stato di previsione del Ministero delle comunicazioni per l'anno finanziario 1999

(3661) *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1999)*, approvato dalla Camera dei deputati
(Rapporti alla 5ª Commissione. Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta antimeridiana.

Riferisce alla Commissione sulle tabelle 9, 9-bis e 9-ter, nonché sul disegno di legge n. 3661, per le parti di competenza, il senatore ERROI.

Ricorda preliminarmente che il programma di Governo risulta in questa fase ancora condizionato dal *deficit* infrastrutturale che tuttora emargina il Mezzogiorno dal resto del Paese e dal resto dell'Europa. È necessario che lo Stato garantisca un adeguato livello di investimento per realizzare e ammodernare le reti infrastrutturali al fine di consentire il raggiungimento di sufficienti indici di competitività del nostro sistema. Per far ciò non ci si può limitare alla costruzione di alcune grandi opere, ma occorre costituire una intera rete di capitale fisico per abbassare l'attuale tasso di perifericità delle aree meridionali. Si tratta di semplificare i procedimenti, selezionare le imprese costruttrici e migliorare la progettualità tecnica. I documenti di bilancio dimostrano che il Governo si sta impegnando in questa direzione, come risulta dagli stanziamenti. I moduli organizzativi dell'amministrazione pubblica dovranno realmente migliorare, investendo in opere pubbliche con l'utilizzazione anche dei finanziamenti privati, anche se per questo è necessario che vengano effettivamente eliminate le diseconomie derivanti dai vecchi

apparati amministrativi ormai superati. In particolare, gli enti locali dovranno essere capaci di organizzare con efficienza la fase di progettazione e di esecuzione dei lavori attraverso procedure snelle e idonee ad interloquire con le imprese. Tali obiettivi non possono che raggiungersi attraverso una riqualificazione del personale e un pieno assorbimento del potenziale umano disponibile. Le recenti leggi varate dal Parlamento nelle materie dei pubblici appalti e della riforma amministrativa risultano in sostanza fortemente condizionate dalla perdurante inadeguatezza dell'amministrazione pubblica rispetto agli *standards* degli altri Paesi europei. Il presente e il futuro del nostro sistema è dunque legato a questa priorità strategica: una preventiva svolta radicale nell'amministrazione concreta e specifica dell'investimento in infrastrutture.

Lo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici per il 1999 così come modificato dalle Note di variazioni reca spese per complessivi 11.694 miliardi, di cui 11.268 miliardi per la parte capitale (pari a circa il 95 per cento delle spese totali) e 426,4 miliardi per la parte corrente (pari al 5 per cento).

Dà quindi conto della suddivisione degli stanziamenti tra le varie unità previsionali di base.

Per quanto concerne le parti connesse del disegno di legge finanziaria per il 1999, dà conto degli accantonamenti inseriti nelle tabelle ad essa annesse, soffermandosi in particolare sulle rimodulazioni di spesa e sugli interventi previsti per la viabilità, l'ANAS e l'edilizia pubblica.

Riferisce alla Commissione sulle tabelle 11, 11-*bis* e 11-*ter*, nonché sul disegno di legge n. 3661, per le parti di competenza, il senatore MANIS.

Lo stato di previsione per il 1999 del Ministero delle comunicazioni così come modificato dalle Note di variazioni reca spese per complessivi 210,6 miliardi di cui 201 miliardi per le spese correnti pari all'88,8 per cento del totale e 23,6 miliardi per le spese in conto capitale, pari all'11,2 per cento del totale. Ulteriori stanziamenti nel settore sono previsti negli stati di previsione del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica e della Presidenza del Consiglio dei ministri. Dà quindi conto della ripartizione degli stanziamenti tra le varie unità previsionali di base. Tra i principali trasferimenti di parte corrente segnala quelli destinati alle Poste italiane Spa (con 790 miliardi) e all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (con 50 miliardi). A seguito di un emendamento approvato dalla Camera dei deputati è stato ridotto di 6 miliardi uno stanziamento a favore della RAI che passa da 126 a 120 miliardi.

Il relatore Manis fa poi presente che lo stato di previsione del Ministero riporta una nota preliminare che espone l'attività e gli obiettivi che il Ministero si propone di realizzare nel corso del 1999.

Per quanto riguarda il settore radiotelevisivo, sarà necessario anzitutto completare la riforma dell'intero settore delle comunicazioni, avviata con la legge n. 249 del 1997, con la quale è stata istituita l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, provvedendo anche alla revisione del codice postale e delle telecomunicazioni, in modo da allineare la

disciplina complessiva ai principi comunitari in materia di liberalizzazione.

Per il settore postale, la Poste italiane Spa dovrà conseguire, a seguito della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri e della trasformazione in Spa, livelli di qualità ed efficienza pari a quelli europei.

Per quanto riguarda le parti di competenza del disegno di legge finanziaria, fa infine presente che nel disegno di legge presentato dal Governo alla Camera dei deputati era previsto un accantonamento nella tabella A, pari a 30 miliardi per ciascuno degli anni dal 1999 al 2001. La finalizzazione della norma era diretta alla realizzazione di interventi a sostegno delle emittenti locali. Poiché, però, nel disegno di legge collegato trasmesso dalla Camera dei deputati è già prevista una norma che reca provvidenze alle emittenti locali, l'accantonamento in questione è stato soppresso.

Il seguito dell'esame congiunto è infine rinviato.

La seduta termina alle ore 15,35.

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13^a)

GIOVEDÌ 26 NOVEMBRE 1998

263^a Seduta*Presidenza del Vice Presidente*
CARCARINO

Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno con delega per la protezione civile Barberi.

La seduta inizia alle ore 9,10.

IN SEDE CONSULTIVA

(3660, 3660-bis e 3660-ter) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1999 e bilancio pluriennale per il triennio 1999-2001 e relative Note di variazioni, approvato dalla Camera dei deputati

– **(Tabb. 2, 2-bis e 2-ter)** Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno finanziario 1999 (*limitatamente alle parti di competenza*)

(3661) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1999), approvato dalla Camera dei deputati

(Rapporto alla 5^a Commissione. Esame congiunto e rinvio)

Il presidente-relatore CARCARINO riferisce, per quanto di competenza, sulla tabella in titolo, relative note di variazione e parti connesse del disegno di legge finanziaria. Soffermandosi sul centro di responsabilità n. 6, riguardante il settore della protezione civile, premette che esso è stato oggetto negli ultimi tempi di varie iniziative parlamentari aventi ad oggetto il ruolo, la funzionalità e l'uso delle risorse messe a disposizione dai precedenti bilanci. Inoltre, nell'attuale e anche nella precedente legislatura sono state elaborate da più parti proposte per migliorare la qualità dell'intervento di protezione civile, al fine di garantire una maggiore efficacia e tempestività nell'affrontare le emergenze su un territorio soggetto a calamità naturali di varia natura. Un possibile sbocco a tali proposte ed iniziative potrebbe essere, a suo avviso, il provvedimento sul riordino dei Ministeri in attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998 che, secondo le dichiarazioni diffuse recentemente, il Governo sarebbe nell'imminenza di approvare. Nel merito delle previ-

sioni di bilancio, il Presidente-relatore dà conto dell'ammontare delle spese previste a legislazione vigente per il 1999, pari a 1350,9 miliardi di lire, di cui 859,6 per le spese correnti e 456,3 per le spese in conto capitale; a seguito dell'esame da parte della Camera dei deputati risulta apportata una variazione in aumento pari a 185 miliardi di lire sulla voce «Emergenze sul territorio» ed una variazione in aumento pari a 210 miliardi di lire sulla voce «Fondo per la protezione civile». A fronte di tali aumenti, occorre tuttavia precisare che una parte delle risorse future sono di fatto già impegnate in quanto destinate a far fronte agli interventi previsti per il Sarno e per le calamità verificatesi a Crotona ed in Emilia Romagna. Dopo aver dato conto dei più rilevanti interventi di parte capitale, egli osserva, in relazione al disegno di legge finanziaria, che nelle tabelle A e B sono previsti significativi accantonamenti per calamità naturali, afferenti tuttavia a diversi stati di previsione, circostanza che potrebbe rendere problematica la gestione delle relative risorse. Nell'ambito della tabella A ricadono sotto la competenza della Presidenza del Consiglio gli accantonamenti che andranno a finanziare anche il provvedimento sull'organizzazione del Corpo dei vigili del fuoco attualmente all'esame del Parlamento, mentre nell'ambito della tabella B sono imputati alla Presidenza del Consiglio i fondi per la realizzazione delle carte geologiche nazionali e la prosecuzione degli interventi nella Valtellina, e al Ministero del tesoro i fondi per far fronte alle calamità naturali e agli interventi di cui alla legge n. 219 del 1981, che è auspicabile siano utilizzati effettivamente per risolvere i problemi che i cittadini delle zone terremotate della Campania sopportano da ben 18 anni. Dopo aver chiesto un chiarimento al Governo sull'accantonamento recato dalla tabella C per il Fondo per la protezione civile, il Presidente-relatore Carcarino ricorda i rifinanziamenti contenuti nella tabella D concernenti gli eventi sismici verificatisi nel 1984 nell'Italia centrale, le calamità in Val di Fiemme, gli eventi franosi del comune di Senise; le rimodulazioni contenute nella tabella F riguardano invece il terremoto nel Friuli-Venezia Giulia, gli eventi franosi di Ancona del 1982, le calamità in Valtellina, il sisma della Sicilia orientale, gli eventi alluvionali del novembre 1994, gli interventi per il consolidamento delle rupi di Todi, Orvieto e Ravenna, gli eventi sismici nelle Marche e in Umbria.

Egli conclude riservandosi un'integrazione per la parte riguardante i Servizi tecnici nazionali, appena in possesso della documentazione, non ancora completamente stampata.

Interviene il sottosegretario BARBERI, dichiarando che nella gestione delle emergenze più recenti si è apprezzata una migliore qualità degli interventi di protezione civile rispetto al passato; quanto alle modalità di utilizzo dei fondi della Protezione civile, non vi è alcuna reticenza - come adombrato in pretestuose polemiche di stampa - ma la più totale trasparenza nel renderne conto alle sedi parlamentari competenti. In particolare occorre distinguere gli interventi rifinanziati in tabella F del disegno di legge finanziaria, da quelli derivanti da obblighi già assunti in attività di protezione civile: i primi discendono da leggi di spesa pluriennale, nella cui attuazione l'attività del Dipartimento è mar-

ginale, e la stessa funzione di vigilanza politica è talvolta incardinata presso altro Dicastero; i secondi si inscrivono nel nuovo sistema di superamento delle emergenze, il cui onere grava contabilmente sul bilancio della protezione civile che li trasferisce alle regioni, in adempimento dei mutui accessi a loro favore in virtù delle autorizzazioni di spesa recate per legge.

Il Dipartimento della protezione civile, in luogo dell'intervento diretto, rappresenta perciò sempre più la struttura amministrativa che promuove l'elaborazione normativa conseguente a calamità naturali, lasciando la programmazione e l'attuazione degli interventi alle regioni ed agli enti locali, salve le competenze ministeriali su beni demaniali; il varo della legge finanziaria consentirà, mediante stanziamenti in tabella B, di intraprendere misure di superamento dell'emergenza franosa in Campania, di quella sismica in Lucania e di quelle idrogeologiche di inizio autunno.

La consolidata procedura di intervento iniziata in Versilia, proseguita in Friuli e culminata in Umbria e nelle Marche, contempla – dopo una primissima fase in cui i prefetti gestiscono le prime operazioni di soccorso – il conferimento di risorse mediante ordinanze, a favore di commissari straordinari di norma identificati nei presidenti delle regioni colpite da calamità naturale; ciò consente efficacia e tempestività negli interventi, ma soprattutto una ricognizione rigorosa dei danni, tale da indicare correttamente i fabbisogni per l'intervento legislativo successivo (il quale sarà così meno privo di elementi conoscitivi di quanto avveniva con i decreti-legge emanati nell'immediatezza della catastrofe, sotto l'impulso emotivo dell'urgenza). Ma anche l'asse della spesa va spostandosi da misure meramente risarcitorie ad azioni per la rimozione delle cause di pericolo; quando sarà possibile emanciparsi dalla previa evenienza catastrofale, per estendere la prevenzione all'intero territorio nazionale, si potrà compiutamente promuovere una significativa politica di prevenzione dei rischi. Ciò andrebbe nella direzione già prefigurata dalla legge n. 267 del 1988, di conversione del decreto-legge n. 180: i relativi adempimenti amministrativi di attuazione consentiranno di rilanciare la difesa del suolo, mobilitandone le risorse (pari a 700 miliardi nel triennio), il che potrebbe essere finalizzato anche al monitoraggio idrogeologico (mentre una previsione di spesa autonoma, nei documenti di bilancio, si rinviene per quanto riguarda la carta geologica nazionale).

Ricordato che il riordino della pubblica amministrazione conseguenziale al decreto legislativo n. 112 del 1998 è preliminare ad una nuova legge-quadro sulle calamità naturali, che recepisca le procedure ormai standardizzate di coinvolgimento degli enti locali, il Sottosegretario informa che la revoca di finanziamenti non impegnati ha consentito il recupero di 200 miliardi, destinati a nuovi interventi gravanti sul fondo della protezione civile: quest'ultimo in pochi anni è incrementato da 180 a circa 500 miliardi (anche se in parte già impegnati) ed è eminentemente contabile la sua riconducibilità al fondo istituito in occasione del terremoto in Sicilia orientale del 1991. Auspica l'esclusione del Corpo nazionale dei vigili del fuoco dal taglio di bilancio delle spese per

beni e servizi, mentre si sofferma con maggiore dettaglio sul meccanismo assicurativo contro le calamità naturali previsto dall'articolo 36 del disegno di legge n. 3662.

La stima di 500 miliardi come beneficio della norma osta ad un suo stralcio, ma sarebbe doveroso quanto meno correggerla con maggiore decisione di quanto fatto alla Camera dei deputati: l'estensione automatica delle polizze incendi alle calamità naturali – che ignora la tipologia catastrofale italiana, maggiormente diffusa in aree nelle quali le polizze incendi sono più rare – attribuirebbe diritto al rimborso soltanto se si versa in un evento di rilevanza nazionale ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge n. 225 del 1992. Anche senza l'incongruo riferimento alla declaratoria di stato di emergenza, contenuto nel testo originario della norma emendata dalla Camera dei deputati, tale formulazione (della quale auspica quanto meno la correzione con l'eliminazione del riferimento alla lettera c) giova soprattutto al sistema assicurativo privato; al contrario il legislatore dovrebbe contemperare l'esigenza di una massima estensione geografica con la possibilità di utilizzare le risorse conseguite, non soltanto per il risarcimento dei danni, ma anche per la prevenzione dei pericoli. Il mercato assicurativo richiede una proporzionalità tra premio e rischio, ma ciò potrebbe essere proibitivo in alcune aree del paese; l'intervento dello Stato nella questione, accentuandone la natura obbligatoria, la renderebbe una norma di natura parafiscale, e, se si ritiene di effettuare tale scelta, va portata alle sue conseguenze più proprie indirizzando le risorse anche alla riduzione del rischio e non solo alla salvaguardia dello Stato da spese di natura risarcitoria.

Il presidente CARCARINO rinvia il seguito dell'esame congiunto ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 10,15.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sul sistema sanitario**

GIOVEDÌ 26 NOVEMBRE 1998

35ª Seduta

Presidenza del Presidente
TOMASSINI

Intervengono il dottor Oreste Brusori, direttore area della programmazione dell'agenzia regionale della sanità (regione Friuli Venezia Giulia); il dottor Angelantonio Ventrella, dirigente coordinatore del settore sanità (regione Puglia); il professor Ubaldo Mengozzi, presidente della società italiana della medicina di pronto soccorso; il professor Franco Perraro, presidente della società italiana di verifica e revisione della qualità.

La seduta inizia alle ore 15,15.

SUI RECENTI SOPRALLUOGHI EFFETTUATI DALLA COMMISSIONE D'INCHIESTA

(A008 000, C34ª, 0009ª)

Il Presidente comunica che dal 12 novembre scorso, data dell'ultima seduta della Commissione d'inchiesta, delegazioni della Commissione medesima hanno effettuato sopralluoghi all'Ospedale «Sant'Andrea» di Roma (12 novembre 1998) e ad altre strutture sanitarie incompiute della regione Lazio (24 e 25 novembre 1998), nonché all'Ospedale Maggiore (IRCCS) di Milano (17 novembre 1998).

Comunica inoltre che il sopralluogo all'Ospedale «San Matteo» (IRCCS) di Pavia, programmato per il 1° dicembre 1998, è stato rinviato a causa degli impegni parlamentari connessi con l'esame dei documenti finanziari e di bilancio per l'anno 1999.

Prende atto la Commissione.

Seguito dell'esame della relazione preliminare sullo stato di attuazione del servizio di emergenza «118» e su altri servizi similari

Audizione del dottor Oreste Brusori, direttore area della programmazione dell'agenzia regionale della sanità (regione Friuli Venezia Giulia); del dottor Angelantonio Ventrella, dirigente coordinatore del settore sanità (regione Puglia); del professor Ubaldo Mengozzi, presidente della società italiana della medicina di pronto soccorso; del professor Franco Ferraro, presidente della società italiana di verifica e revisione della qualità

(A010 000, C34^a, 0001^o)

Il Presidente avverte che alla odierna audizione intervengono in luogo, rispettivamente, degli assessori alla sanità della regione autonoma Friuli Venezia Giulia e della regione Puglia, il dottor Oreste Brusori, direttore area della programmazione dell'agenzia regionale della sanità (Friuli Venezia Giulia) ed il dottor Angelantonio Ventrella, dirigente coordinatore del settore sanità (Puglia).

Fa inoltre presente che con gli interventi che seguiranno le esposizioni degli esperti oggi invitati, potranno recare il loro contributo all'esame della relazione preliminare sullo stato di attuazione del servizio di emergenza «118» anche i commissari che non ebbero modo di intervenire nella seduta del 29 luglio 1998, così come peraltro previsto nella seduta del 16 settembre scorso. Sarà esaurita in tal modo la serie degli interventi sulla relazione sopra richiamata.

Ha quindi la parola il dottor Oreste Brusori, direttore area della programmazione dell'agenzia regionale della sanità della regione Friuli Venezia Giulia.

L'oratore esordisce precisando che nel 1990 la regione autonoma del Friuli Venezia Giulia ha approntato il numero unico regionale «118» per le chiamate di emergenza sanitaria. Le quattro centrali operative regionali operanti sono in grado di attivare i mezzi di trasporto ed il personale di soccorso mantenendo in costante contatto radiofonico ed indirizzando i mezzi stessi sul luogo dell'evento e, di lì, verso l'ospedale più idoneo a garantire l'intervento sanitario. Nel 1992 è entrato in funzione il servizio di soccorso elitrasmortato.

Dopo avere riferito i principali dati sulle attività della quattro centrali operative, il dottor Brusori precisa che i tempi di intervento sono stati inferiori a 10 minuti in area urbana nel 90 per cento dei casi, e inferiori a 15 minuti in area extraurbana nel 90 per cento dei casi. Gli effetti conseguenti alla operatività del servizio hanno portato ad una riduzione della mortalità da infarto miocardico acuto, e più ancora, della mortalità ospedaliera ed intraospedaliera da trauma grave.

L'oratore fa poi rilevare che la regione Friuli Venezia Giulia si propone ora di affrontare i problemi «di seconda generazione» attraverso un nuovo piano regionale per l'emergenza che è in fase di ultimazione, di cui deposita una sintesi.

Ha quindi la parola il dottor Angelantonio Ventrella, dirigente coordinatore del settore sanità della regione Puglia.

Premesso che l'attuale amministrazione regionale ha provveduto a presentare al Consiglio tre piani: socio sanitario, per la rete ospedaliera

e per il servizio di emergenza «118», il dottor Ventrella precisa che per quest'ultimo piano attualmente in Puglia sono in atto soltanto sperimentazioni, non essendo stato attivato un organico servizio in proposito. Fatto presente che nella individuazione delle linee del piano medesimo la regione si è attenuta allo schema elaborato dalla regione Emilia Romagna, lamenta che, pur avendo la Puglia una popolazione quasi equivalente a tale regione, percepisce dallo Stato una assegnazione di risorse pro-capite di 400 miliardi inferiore. Conclude illustrando i tratti salienti del progetto operativo del «macro sistema emergenza sanitario «118» nella regione Puglia», di cui consegna copia alla Commissione.

Interviene poi il professor Ubaldo Mengozzi, presidente della società italiana della medicina di pronto soccorso.

Secondo i dati in possesso della «Società» da lui presieduta, mentre gli accessi al pronto soccorso nel 1985 assommavano a circa 16 milioni, nel 1996 sono saliti a 40 milioni, con previsione di 50 milioni per il 2000. Il professor Mengozzi prosegue la sua esposizione dando illustrazione di un dossier – di cui deposita copia – in tema di «pronto soccorso – medicina d'urgenza», elaborato sulla base di questionari che hanno trovato diligente riscontro in numerose regioni mentre numerosi ostacoli sono stati frapposti alla acquisizione dei dati in Campania ed in Sicilia. Dopo avere lamentato che in Italia circa 450-500 ospedali dispongono di pronto soccorso in cui ruotano sanitari delle più varie estrazioni (chirurghi, ortopedici, oculisti, psichiatri, dermatologi e perfino radiologi e dentisti), ritiene utile ricordare e sottolineare che i «medici a rotazione» non costituiscono un risparmio poiché, in un pronto soccorso, un bravo medico d'urgenza ovvero un medico «a rotazione» hanno lo stesso costo, mentre i risultati sono diversi. Sconcertanti sono i risultati sulla istituzione dei dipartimenti delle urgenze mentre per quanto riguarda la distribuzione territoriale delle sedi di alta specialità il quadro in Italia risulta fortemente sbilanciato. E poi, secondo il professor Mengozzi, il 65-70 per cento delle persone si presenta direttamente e spontaneamente al pronto soccorso senza avere consultato il proprio medico il quale, così, non riesce più a controllare i propri assistiti. Il pronto soccorso d'altra parte non può negare nulla a nessuno, mentre il cittadino ha trovato nel pronto soccorso medesimo la via più breve ed economica per ottenere tutto e subito, senza l'onere del ticket. Le prime esperienze legate alla riconversione degli ospedali minori ed alla riduzione dei posti letto ospedalieri segnalano che il fenomeno della centralizzazione dell'assistenza verso il pronto soccorso potrebbe assumere dimensioni smisurate tali da portare alla destabilizzazione del modello sanitario tripolare (medico di famiglia, poliambulatori extraospedalieri, ospedali) entrato ora in crisi. Tale sistema nato con l'ambizioso e lodevole obiettivo di privilegiare la medicina del territorio oggi è seguito da non più del 15-20 per cento dei pazienti. Il restante dei malati scavalca le strutture intermedie e stabilisce un rapporto diretto o indiretto con l'ospedale o con la medicina privata. Soffermatosi ad illustrare come l'ospedale subisca la grande crisi della medicina del territorio, l'oratore sottolinea la necessità di rafforzare la cultura dell'urgenza nel senso che finora non si è compreso il ruolo della medicina d'urgenza o di pronto soccorso: da

trenta anni l'Italia si è dotata di reparti per terapie intensive (reparti, cioè, del «dopo»), ma non ci si è mai preoccupati di creare e di sviluppare la medicina che ha il compito di fare la diagnosi di urgenza (cioè del «prima») che in tutto il mondo è denominata *emergency medicine*. Tutti i tentativi di uniformare e di elevare la cultura dell'urgenza sono stati, secondo l'oratore, costantemente boicottati. Prova tale circostanza il fatto che la specialità – la più geniale idea della medicina del dopo guerra – è nata a Chieti nel 1971 ed ha diplomato 200 medici. Mentre due anni dopo nascevano le prime scuole negli Stati Uniti, ove oggi sono presenti 160 scuole di *emergency medicine*, nel 1998 quella di Chieti è stata trasformata in una delle tante chirurgie d'urgenza. L'oratore conclude soffermandosi sui problemi legati all'urgenza in rapporto al riordino della rete ospedaliera e formulando talune proposte connesse con gli argomenti trattati.

Interviene infine il professor Franco Perraro presidente della società italiana di verifica e revisione della qualità. Premesso che è quanto mai necessario che le unità operative di pronto soccorso dispongano di medici competenti che debbono integrarsi con gli altri specialisti e rilevato come alla centrale operativa «118» debbano essere riservati compiti di efficace coordinamento, rileva che per quanto attiene agli accessi al pronto soccorso, alcuni sono indubbiamente appropriati, altri invece non rivestono affatto tale requisito.

Fatto poi presente che risulta essenziale ed indifferibile affrontare il problema della formazione di chi è preposto a servizi di emergenza, conclude riservandosi di inviare alla Commissione una relazione sulle tematiche in trattazione.

Il Presidente da quindi corso agli interventi, ribadendo che con essi si conclude anche l'apporto dei commissari all'approfondimento della relazione preliminare sullo stato di attuazione del servizio di emergenza «118», illustrata appunto nella seduta del 29 luglio scorso.

La senatrice BERNASCONI, premesso che l'espressione «rianimatore fisiopatologo» emersa nel corso delle audizioni è quanto meno assai impropria e va dunque corretta, osserva che lo sforzo del relatore De Anna risulta giusto e serio poiché cerca di individuare come in Italia debba essere organizzato il servizio di emergenza nell'ambito del quale – non va dimenticato – è ricompreso il servizio di guardia medica. Sottolineata la centralità di una organizzazione a rete con precisi tempi di intervento e di accesso, chiede come il servizio di guardia medica si inserisca in tale contesto e quale ruolo possa assolvere in rapporto alle strutture ospedaliere. Risulta poi necessario definire come agire ai vari livelli perché si possa dare corso alla diagnosi differenziata e come organizzare le competenze multidisciplinari una volta che il paziente sia indirizzato nei centri di maggiore specializzazione. Conclude mettendo in rilievo che la sosta nei «letti di osservazione» non deve superare le 24 ore.

Il senatore CAMERINI rileva anzitutto che le odierne audizioni completano il pregevole elaborato del relatore De Anna. Circa però

l'elevato numero di afferenza al pronto soccorso previsto per l'anno 2000, il senatore Camerini osserva che non bisogna confondere emergenza con urgenza. Chiede poi quale entità di popolazione debba sostenere un sistema di emergenza «118», come pure domanda se sia ragionevole ipotizzare che i servizi di eliambulanza possano essere previsti cumulativamente per più regioni, specie laddove queste siano di ridotte dimensioni. A tale proposito sarebbe opportuno conoscere quanti interventi di questo tipo hanno luogo mensilmente. Circa il personale a bordo della autoambulanze è poi necessario conoscere quale sia il suo livello di preparazione e quando si inserisce in tale servizio il personale medico. Conclude chiedendosi perché la regione Puglia non abbia ancora attivato il servizio di emergenza.

Il senatore DE ANNA, relatore sullo stato di attuazione del servizio di emergenza «118» e su altri servizi similari, riprendendo considerazioni già svolte in apertura di seduta, esprime il proprio ringraziamento agli esperti intervenuti nella presente seduta. Quanto alle carenze che manifesta la regione Puglia occorre anche rilevare come regioni più attrezzate ed organizzate sono anche quelle che presentano un consistente indebitamento. Il problema dunque non è tanto rimarcare la mancata attivazione di servizi quanto invece bilanciare meglio l'erogazione dei finanziamenti alle regioni attenuando il *gap* tra di esse oggi esistente.

Il senatore MONTELEONE fa presente che occorre suddividere il servizio di emergenza per aree geografiche omogenee e concorda sul fatto che nell'ambito del pronto soccorso non possono operare medici di ogni tipo. Va pure condivisa l'opinione di chi ritiene come occorra effettuare un ricorso ragionato all'uso dell'eliambulanza, che non rappresenta certamente una risorsa che risolve ogni esigenza. Conclude sottolineando che in ogni caso la medicina di emergenza è uno dei capitoli più importanti della medicina italiana.

Il presidente TOMASSINI invita quindi gli esperti che hanno svolto i loro interventi a fornire con note scritte i chiarimenti richiesti dai senatori intervenuti nel dibattito. Per parte sua, va osservato che, anche in ordine all'impiego delle risorse, il dibattito ripropone un' Italia a due velocità. Chiestosi quindi se il «118» è soltanto un centralino telefonico ovvero un servizio diffuso, sottolinea l'importanza di una efficiente rete di comunicazioni rispetto alle effettive disponibilità dei servizi di emergenza, allo scopo di evitare penosi «pellegrinaggi» dei malati. A parere del Presidente Tomassini, poi, vanno approfonditi l'entità della capillarità del servizio di emergenza, il livello dei servizi di emergenza negli ospedali disagiati nonché il grado di approntamento dei piani di sgombrò delle strutture ospedaliere. Osserva infine che la organizzazione gerarchica del pronto soccorso deve dipendere da una specifica figura.

Conclude esprimendo il proprio ringraziamento agli ospiti, intervenuti i quali prendono congedo.

La seduta termina alle 16,45.

COMITATO PARLAMENTARE
per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato

GIOVEDÌ 26 NOVEMBRE 1998

Presidenza del Presidente
Franco FRATTINI

La seduta inizia alle ore 14.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE
(A008 000, B65^a, 0029^o)

Il Presidente rende alcune comunicazioni in merito alla questione dell'arrivo in Italia del *leader* curdo Abdullah Ocalan, per i profili di competenza del Comitato.

Dopo ampio dibattito, il Comitato, presa visione della documentazione trasmessa al riguardo dall'Esecutivo, conviene circa la necessità di approfondire le iniziative poste in essere dai servizi di informazione e sicurezza con riferimento alla vicenda in esame, salva ovviamente ogni valutazione politica sulla questione considerata nel suo complesso.

A tal fine, il Comitato delibera di procedere all'audizione del Vicepresidente del Consiglio delegato per la materia dei servizi di sicurezza, onorevole Mattarella, ovvero di altra autorità che questi intenderà eventualmente incaricare al riguardo.

La seduta termina alle ore 16.

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

GIOVEDÌ 26 NOVEMBRE 1998

Presidenza del Presidente
Massimo SCALIA

La seduta inizia alle ore 11,30.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI
(R033 004, B37^a, 0065^o)

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

Audizione del presidente della giunta regionale della Campania, avvocato Antonio Rastrelli, e del vice commissario di Governo per l'emergenza rifiuti, professor Ettore D'Elia
(A010 000, B37^a, 0001^o)

Il Presidente Massimo SCALIA ringrazia innanzitutto il presidente Rastrelli per essere intervenuto all'odierna seduta: sarà ascoltato nella sua veste di commissario di Governo in materia di rifiuti, delegato con diverse ordinanze della Presidenza del Consiglio dei ministri del 1996, 1997 e 1998.

Ricorda che l'11 novembre scorso si è svolta l'audizione del prefetto di Napoli Romano e del presidente della commissione scientifica per l'emergenza rifiuti Di Carlo, che si sono soffermati sulle maggiori problematiche sul tappeto, fornendo altresì notizie sui rapporti, spesso non facili, con le realtà locali. Invita l'avvocato Rastrelli a fornire notizie in particolare sugli ipotizzati impianti di termodistruzione, che hanno destato allarme presso le popolazioni, auspicando inoltre che dall'odierna audizione possano emergere elementi sufficienti per approntare il passaggio dalla gestione emergenziale ad una fase – che si augura ravvicinata – di normalità.

Il presidente della giunta regionale della Campania, Antonio RASTRELLI, fa riferimento alla sua audizione svoltasi nei mesi scorsi

presso la prefettura di Napoli in occasione della visita effettuata da una delegazione della Commissione e rinvia alle considerazioni espresse in quella sede. Fornirà comunque un quadro aggiornato della situazione.

Ritiene che presupposto indispensabile per programmare la raccolta differenziata dei rifiuti sia di dotare i comuni campani di piani regolatori, in aderenza sia alle prescrizioni del piano regionale di smaltimento sia a quelle contenute nel decreto legislativo n. 22 del 1997. Ferme restando le difficoltà incontrate dai comuni nella redazione dei predetti piani, dà atto che in numerosi di essi la raccolta differenziata risulta avviata con risultati positivi, mentre è in corso il consolidamento di tale attività anche con contributi finanziari da parte della struttura commissariale, come ad esempio per la raccolta degli imballaggi secondari e terziari; un ulteriore problema è dato dall'eliminazione dei consorzi obbligatori, mentre si attende da parte del CONAI la stipula di idonee convenzioni per la riorganizzazione delle filiere di recupero e valorizzazione, nel cui ambito la struttura commissariale ha già autorizzato la realizzazione da parte dei privati di un impianto di prelavazione dei contenitori di plastica per alimenti.

Afferma che, in ogni caso, la raccolta differenziata presenta tempi lunghi per andare a regime e che il sistema delle discariche a cielo aperto deve essere al più presto superato per esprimere un deciso segnale di civiltà.

Per quanto riguarda gli impianti di recupero e riciclaggio, rileva che il compito di procedere alla loro progettazione e realizzazione deve avvenire a cura dei consorzi di bacino o, in caso di inadempienza, da parte dei presidenti delle province come commissari *ad acta*: dopo alcune difficoltà, i consorzi stanno attuando le direttive del piano regionale, con l'individuazione dei siti e con l'approntamento dei progetti.

Dà conto poi delle caratteristiche tecniche del bando di gara a livello internazionale predisposto in collaborazione con il Ministero dell'ambiente, osservando che esso ha avuto un ottimo esito vista la partecipazione di gruppi industriali assai importanti; il progetto finanziario contenuto nel bando presenta contenuti di notevole qualità ed è il primo del suo genere in Italia.

Segnala che la struttura commissariale ha promosso la costituzione, da parte degli organismi associativi industriali della Campania, di un consorzio volto alla realizzazione di un impianto di trattamento e smaltimento regionale dei rifiuti provenienti dalle attività produttive, promuovendo a tale scopo un accordo di programma già da alcuni mesi inviato ai Ministeri competenti, dai quali si attende la risposta definitiva: la stipula di tale accordo risolverebbe in larga misura anche il delicato problema dei rifiuti industriali.

Premesso che con l'ENEA e con l'ANPA sono state perfezionate nei mesi scorsi intese volte a favorire la messa in sicurezza delle discariche esaurite e che sono state anche avviate le procedure per il trattamento, oltre che dei rifiuti industriali, anche di quelli ospedalieri, sottolinea che la sua opera di commissario è tesa a predisporre in tutti i modi il passaggio, in tempi brevi, dal conferimento alla discarica ad un sistema industriale integrato per la produzione di compost e di energia, in un

quadro evolutivo della materia, come del resto è stato già auspicato in alcuni documenti approvati dalla Commissione.

Si sofferma infine sulle attività della struttura commissariale rivolte a favorire, nell'ambito dei provvedimenti prima richiamati, un incremento dei livelli occupazionali, che in Campania presentano aspetti drammatici: anche a tal fine è necessaria una collaborazione fra i diversi organi istituzionali affinché possa essere creata fiducia fra la popolazione e contrastata l'azione delle organizzazioni criminali, che nel settore rifiuti hanno negli ultimi anni prosperato.

Il Presidente Massimo SCALIA ricorda, in relazione a quanto testé esposto, che alla Camera prosegue l'*iter* del provvedimento che prevede nuovi interventi in campo ambientale, con il quale si tenta di superare gli ostacoli finora incontrati per il pieno dispiegamento dell'attività del CONAI.

Richiede che siano fornite notizie dettagliate in merito alle caratteristiche tecniche degli impianti di termodistruzione, osservando che la tecnologia ha compiuto in materia notevoli passi in avanti per l'abbattimento degli elementi inquinanti.

Il vice commissario di Governo per l'emergenza rifiuti, Ettore D'ELIA, consegna alla Presidenza una documentazione dettagliata sullo stato di attuazione del piano regionale di smaltimento dei rifiuti, precisando che esso contiene alcuni aggiornamenti in merito alle conclusioni contenute nella relazione sulla Campania approvata dalla Commissione l'8 luglio scorso; vengono anche fornite notizie dettagliate sulla raccolta differenziata, in particolare per gli imballaggi secondari e terziari, sugli impianti di produzione del compost, sullo smaltimento dei rifiuti provenienti da demolizioni, costruzioni, scavi e trattamento degli inerti, nonché sull'attività di bonifica dei siti inquinati. Vengono formulate osservazioni anche sullo stato di attuazione del sistema finale di smaltimento dei rifiuti, in particolare di quelli sanitari ed industriali, con le tabelle e le tavole grafiche sinottiche delle attività in corso, comprese quelle della commissione scientifica, e vengono infine forniti dati sulla situazione finanziaria.

Ricordato che non appare soddisfacente l'utilizzo del materiale proveniente dalla raccolta differenziata, dà conto della campagna di sensibilizzazione presso le scuole di ogni ordine e grado che dal 1997 prevede il posizionamento di appositi contenitori, con lo svolgimento di manifestazioni quali conferenze, dibattiti e confronti tecnici.

Fornisce anche notizie sulla creazione di stazioni intermedie disseminate sul territorio nonché sull'ipotizzata costruzione di due termovalorizzatori per la produzione di energia, che saranno gestiti dai privati, e di sette impianti per la produzione di CDR, di cui elenca dettagliatamente le caratteristiche tecniche: per terminare la loro costruzione sono previsti circa due anni, ma ciò non significa che entro alcuni mesi non si possa già avviare la produzione facendo ricorso alle sinergie fra i diversi impianti. Dà conto in seguito degli elementi costitutivi dell'accordo di programma con le industrie cementiere Unicem e Cementir perché

possa essere creata un'ulteriore possibilità per la riduzione dei tempi in vista dell'avvio della produzione del combustibile derivato dai rifiuti.

Conclude facendo conoscere una serie di dati sulle offerte delle aziende, italiane ed estere, in relazione ai bandi di gara prima citati.

L'avvocato Antonio RASTRELLI precisa che il progetto elaborato per lo smaltimento integrato dei rifiuti in Campania riguarda l'intera regione e si pone all'avanguardia nel settore.

Il senatore Giovanni IULIANO chiede ulteriori notizie sulla scelta del sito da parte delle organizzazioni interessate per lo smaltimento dei rifiuti industriali e ritiene utile un chiarimento sulle finalità perseguite dalla struttura commissariale per favorire la crescita dei livelli occupazionali, in relazione soprattutto alle differenze esistenti fra le diverse aree del territorio campano.

Chiede infine di conoscere dettagliatamente le iniziative predisposte riguardo alla necessità di fornire la più ampia informazione alle popolazioni in occasione della localizzazione dei siti per la costruzione degli impianti di termodistruzione.

Il senatore Giuseppe SPECCHIA, facendo riferimento alle affermazioni del presidente Rastrelli, ricorda che il 12 novembre scorso si è svolta in Commissione l'audizione del presidente della giunta regionale pugliese, che accentra i poteri delegati in Campania a due strutture commissariali, presso la presidenza della giunta regionale e presso la prefettura: chiede se tale divisione dei poteri possa considerarsi soddisfacente.

Chiede anche che siano fornite notizie dettagliate sulle risorse finanziarie a disposizione della struttura commissariale e se siano concretamente operativi i rapporti con le amministrazioni locali.

Il Presidente Massimo SCALIA chiede, in ordine allo smaltimento dei rifiuti pericolosi, se venga ipotizzata la creazione di una discarica di tipo 2C o di altro tipo. Chiede in seguito se risponda a verità il fatto che, per lo smaltimento dei rifiuti ospedalieri, si proceda prima al trasporto via terra e poi a quello via mare verso Porto Torres. Chiede infine a quanto ammontino le somme rientranti nella disponibilità della struttura commissariale per fronteggiare l'emergenza.

L'avvocato Antonio RASTRELLI risponde diffusamente ad alcune delle domande formulate, soffermandosi in particolare sugli atti volti a favorire l'incremento dell'occupazione e sulle caratteristiche dei bandi di gara per la selezione del personale; esprime anche numerose osservazioni sui rapporti con gli enti locali, nonché sulla concessione di *benefits* ai comuni in ordine alla compensazione per la localizzazione dei siti sui loro territori.

Il professor Ettore D'ELIA si sofferma innanzitutto su alcuni dati tecnici relativi alle attività connesse allo smaltimento dei rifiuti industriali.

Quanto ai rapporti con gli enti locali, può affermare che negli anni passati non vi è stata una piena collaborazione con la struttura commissariale, anche se si registra attualmente una fiducia crescente.

Circa i rifiuti ospedalieri, ricorda che in Campania deve essere assicurato lo smaltimento di circa 6.500 tonnellate annue e che esiste attualmente soltanto un forno inceneritore presso l'ospedale San Paolo di Napoli: a tale riguardo, non può sottacere le difficoltà legate alla costituzione di società miste pubbliche e private per una sollecita definizione dei problemi finora incontrati, mentre per lo smaltimento in altre regioni si incontrano ostacoli connessi all'attività delle organizzazioni criminali nel settore dei trasporti, in cui non appare agevole il controllo.

Si sofferma infine sulle dotazioni finanziarie della struttura commissariale nonché sulle difficoltà incontrate nell'esercizio del controllo sulle spese effettuate dai consorzi di bacino.

L'avvocato Antonio RASTRELLI si limita a precisare che in Campania il meccanismo delle due strutture commissariali è funzionante e che non è quindi opportuno modificarlo sulla scorta dell'esperienza di altre regioni.

Il Presidente Massimo SCALIA chiede notizie sulla possibile operatività del sistema LARA, predisposto dal CNR, per quanto riguarda la mappatura del territorio campano.

Il professor Ettore D'ELIA ricorda che nelle prossime settimane sarà definito il contenuto del preventivo per l'intervento del CNR.

Il Presidente Massimo SCALIA dà atto alle due strutture commissariali in Campania di aver contribuito ad allontanare la presenza della criminalità organizzata: è necessario in ogni caso perfezionare il rapporto con le popolazioni, perché sia assicurato il consenso più ampio possibile circa la localizzazione degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti.

Ringrazia gli intervenuti e li congeda, invitandoli a fornire alla Commissione ogni aggiornamento che si renderà possibile.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE
(R029 000, B37^a, 0011^o)

Il Presidente Massimo SCALIA avverte che al termine dell'odierna seduta si svolgerà una riunione dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, per predisporre il calendario dei lavori delle prossime settimane.

La seduta termina alle ore 13,15.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA
sull'anagrafe tributaria**

GIOVEDÌ 26 NOVEMBRE 1998

20ª Seduta

Presidenza del Presidente
MANTICA

La seduta inizia alle ore 14,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Indagine conoscitiva sul ruolo delle tecnologie informatiche nella riforma dei sistemi tributari

Audizione di una delegazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome

(R048 000, B62ª, 0002ª)

Il Presidente Mantica, in apertura di seduta, ricorda i temi che sono oggetto della indagine conoscitiva, il cui obbiettivo è di allargare il campo informativo in vista della scadenza della concessione del Ministero delle finanze alla SOGEI, che è una società privata ma anche atipica perché i suoi funzionari partecipano alla funzione di progettazione ed architettura del sistema.

Il vice presidente della regione Lombardia Alberto Zorzoli, che interviene all'audizione in rappresentanza della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome, porta il saluto del Presidente Chiti il quale annette molto valore a questo genere di incontri che permettono di confrontare le reciproche posizioni in questa fase di avvio del decentramento fiscale.

La audizione di oggi, che verte sul tema specifico della informatizzazione dell'IRAP e relativa sperimentazione a livello regionale, non può non tenere conto del dibattito circa il ruolo dell'informatizzazione in campo fiscale.

L'evoluzione del sistema informativo in direzione del decentramento attraversa una fase di passaggio, nella quale lo Stato gestisce, è vero, i principali processi ma è tenuto contemporaneamente ad offrire informazioni alle regioni nell'ottica di un progressivo spostamento delle competenze. Ricorda a questo proposito come le regioni, in conformità

alle indicazioni venute a questo proposito dall'AIPA, dovranno costituire il punto di riferimento, per l'accesso alle banche dati tributarie, di tutti gli enti locali, tenuto conto, in ogni singolo caso, del diverso grado di evoluzione informatica regionale.

La Conferenza dei Presidenti delle regioni auspica una più stretta cooperazione tra le regioni ed il Ministero delle finanze nello studio dei processi da applicarsi al trattamento dei dati tributari in vista della piena assunzione delle competenze da parte delle regioni medesime. Nell'ottica appena delineata sarà indispensabile, da parte del Ministero, il trasferimento non soltanto delle informazioni relative ai dati ma anche delle modalità applicative sugli stessi, anche al fine di poterne verificare la validità tenendo conto sia delle differenze connaturate alle singole realtà regionali sia delle novità legislative in materia tributaria introdotte dalle stesse regioni.

Le regioni saranno pertanto chiamate a costituire singole reti regionali che, oltre a fungere da raccordo fra le reti locali più piccole ed interfaccia di accesso verso lo Stato, saranno «luogo logico» di costituzione ed aggiornamento delle proprie banche dati. Queste ultime, incrementate dal basso e dall'alto, potranno diventare, strumenti di tipo decisionale atti ad esercitare, per esempio, le nuove funzioni di Governo che le leggi Bassanini assegnano alle regioni.

Partendo da tale consapevolezza è d'uopo sottolineare l'eterogeneità della informatizzazione della Pubblica Amministrazione: vi sono regioni che dovranno appoggiarsi parzialmente e completamente al sistema statale per un'oggettiva situazione di carenza dal punto di vista organizzativo e tecnologico, ed altre che sono in grado non soltanto di gestire una *base dati* in modo completamente autonomo ma anche di arricchire e integrare il patrimonio informativo, condiviso con l'Amministrazione centrale, con apporti provenienti da altre componenti del sistema informativo regionale. La stessa regione Lombardia, che ha già investito nel settore e realizzato un proprio sistema informativo, non può accontentarsi di accedere semplicemente al sistema tributario centrale, ma rivendica la potestà di utilizzare la porzione informativa che ad essa compete in modo autonomo e dinamico.

Il vice presidente della regione Lombardia lamenta il fatto che la regione in tema di IRAP non sia stata coinvolta nella definizione dei processi gestionali di un tributo, che taluni definiscono enfaticamente regionale. Se appare condivisibile il ruolo della tecnologia nel fornire proposte e soluzioni ai problemi della fiscalità, non bisogna dimenticare e tralasciare il ruolo propulsivo che le istituzioni possono rivestire nel coinvolgimento dei contribuenti ai fini di un'adesione spontanea verso gli obblighi contributivi. Le regioni devono assolvere a un ruolo di presidio sul territorio in materia fiscale e quindi costituiscono una risorsa per l'evoluzione del sistema fiscale nazionale: in tal senso ad esse potrebbe essere riconosciuta la titolarità di centri di servizio fiscale quali momenti di programmazione e supporto all'attività del sistema fiscale regionale inteso nel senso di enti che su un dato territorio operano forme di prelievo fiscale e para fiscale.

Concludendo il vice presidente Zorzoli lamenta come le regioni, che dal primo gennaio 1999 dovrebbero garantire in maniera autonoma l'incasso del bollo di circolazione, non siano state ancora messe nelle condizioni di formarsi un archivio per la informatizzazione delle tasse automobilistiche. La resistenza all'attuazione del principio della regionalizzazione del tributo si avverte dal travaglio per la adozione del decreto ministeriale di esecuzione, non ancora predisposto.

Dopo che il Presidente Mantica ha messo in rilievo come la relazione del vice presidente Zorzoli contenga linee fortemente innovative, in materia soprattutto di pariteticità tra Stato e regioni e costituzione, a livello di tecnologia telematica, di singole reti regionali, prende la parola il dottor Bertozzi dirigente della regione Lombardia.

Il dottor Bertozzi informa che le regioni si stanno attrezzando per costituire centri di raccolta e diffusione dei dati comunali. Sottolinea come la informatizzazione dei dati non costituisce una materia neutra e come in quest'ottica sia necessaria una collaborazione attiva tra Stato e regioni; per questo le regioni avevano chiesto che almeno il direttore regionale delle entrate fosse nominato di comune accordo tra Stato e regione. La linea «rivoluzionaria», come definita con giusta provocazione dal senatore Mantica, costituisce l'unica possibile dal momento che è impensabile che la compartecipazione alle entrate tra Stato e regione possa continuare a fare riferimento a centri di raccolta e diffusione dei dati ritagliati sulla falsa-riga del ruolo svolto dalla SOGEI con riferimento al Ministero delle finanze. Sarebbe pura esercitazione teorica, in assenza di forti innovazioni, auspicare che a partire dal 2001, data di scadenza della concessione con la SOGEI, si apra in materia di informatizzazione una feconda concorrenza tra scelte locali e centrali con l'obiettivo di migliorare la trasparenza e la gestione del sistema.

Il vice presidente della Regione Lombardia Zorzoli aggiunge l'esempio della compartecipazione all'accise della benzina, che ha già provocato inconvenienti molto seri.

Il senatore Montagna auspica che si giunga a definire quanto prima un metodo di lavoro continuativo che individui sistematicamente obiettivi cogenti e mezzi idonei a perseguire finalità comuni tra Stato e regioni.

Il deputato Vannoni, vice presidente della Commissione, ritiene che il Ministro delle finanze, allorquando annuncia un progetto di riforma, deve tener presente che la partita si giuoca non solo a livello centrale ma deve coinvolgere positivamente le realtà locali, se effettivamente si vuole vincere la diffidenza dei cittadini nei confronti del fisco.

Il vice presidente Zorzoli risponde brevemente lamentando vischiosità e resistenze soprattutto da parte della burocrazia centrale, mentre deve riconoscere non solo la positiva collaborazione della burocrazia a livello comunale e regionale ma anche la crescita di consapevolezza da parte della classe politica, con ritmi «esponenziali». L'obiettivo comune è quello di avviare una forma di federalismo che sia al tempo stesso «solidale e virtuoso», capace cioè di innescare effetti positivi su tutto il complesso dall'Amministrazione pubblica.

Il vice presidente Zorzoli non vuole attardarsi in polemiche ma gli corre l'obbligo di ricordare come recentemente abbia avuto, per ragioni istituzionali, numerosi contatti con la SOGEI ed avendo a questa società chiesto dati sull'IRAP si sia sentito rispondere che la SOGEI non è tenuta a fornire questi dati al vice presidente ed assessore alle finanze della regione Lombardia!

Il Presidente Mantica si chiede se non sia il caso di coinvolgere il Ministro Amato in un confronto che abbia per obiettivo il riconoscimento all'AIPA di un ruolo attivo e propositivo; ruolo che è molto diverso da quello che essa tende attualmente a svolgere, quello di registrare in maniera notarile e quindi validare certi processi anziché intervenire positivamente per orientarne lo svolgimento (fissando regole cogenti in grado di coinvolgere i soggetti del rapporto convenzionale). Si riserva pertanto di avere, dopo il confronto con il Governo sui temi prettamente istituzionali, un nuovo incontro della Commissione con la Conferenza dei presidenti delle regioni per fare il punto sul grado di avanzamento, in chiave di trasparenza ed informatizzazione, del processo di decentramento fiscale.

La seduta termina alle ore 15,45.

SOTTOCOMMISSIONI

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Sottocommissione per i pareri

GIOVEDÌ 26 NOVEMBRE 1998

199^a Seduta

Presidenza del senatore

ANDREOLLI

La seduta inizia alle ore 9.

(3551-B) *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 settembre 1998, n. 335, recante disposizioni urgenti in materia di lavoro straordinario*, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati.

(Parere alla 11^a Commissione: favorevole con osservazione)

Il presidente ANDREOLLI, riferisce in sostituzione del relatore designato BESOSTRI: esposte le modifiche approvate dalla Camera dei deputati, egli propone un parere favorevole, non avendo rilevato elementi critici per le valutazioni di competenza.

Il senatore PINGGERA considera molto discutibile la formulazione del comma 2-bis aggiunto all'articolo 1, incomprensibile sia sotto l'aspetto sintattico, sia sotto il profilo giuridico. Lamenta, inoltre, che il sistema di comunicazione a carico delle imprese è oneroso, poichè sarebbe sufficiente indirizzare le informazioni ai comuni.

Il presidente ANDREOLLI osserva che quest'ultimo rilievo si riferisce a una disposizione non modificata dalla Camera dei deputati.

La Sottocommissione, infine, conviene nell'esprimere un parere favorevole, rilevando tuttavia la formulazione assai scadente, sotto il profilo della qualità normativa e alla stregua di elementari canoni di razionalità e comprensibilità, del comma *2-bis* aggiunto all'articolo 1.

La seduta termina alle ore 9,10.