

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

—————

238° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 18 DICEMBRE 2002

—————

INDICE**Commissioni permanenti**

1 ^a - Affari costituzionali.....	<i>Pag.</i>	3
5 ^a - Bilancio.....	»	5
9 ^a - Agricoltura e produzione agroalimentare.....	»	15
13 ^a - Territorio, ambiente, beni ambientali.....	»	18

Commissione straordinaria

Diritti umani.....	<i>Pag.</i>	21
--------------------	-------------	----

Giunte

Affari Comunità europee.....	<i>Pag.</i>	25
Regolamento.....	»	33

Organismi bicamerali

RAI-TV.....	<i>Pag.</i>	40
Informazione e segreto di Stato.....	»	48
Sul ciclo dei rifiuti.....	»	49
Anagrafe tributaria.....	»	69
Riforma amministrativa.....	»	105
Sull'affare Telekom-Serbia.....	»	107

Sottocommissioni permanenti

1 ^a - Affari costituzionali - Pareri.....	<i>Pag.</i>	108
12 ^a - Igiene e sanità - Pareri.....	»	110

CONVOCAZIONI.....	<i>Pag.</i>	111
-------------------	-------------	-----

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCLEDÌ 18 DICEMBRE 2002

225^a Seduta*Presidenza del Vice Presidente*

MAGNALBÒ

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

La seduta inizia alle ore 16,45.

IN SEDE REFERENTE

(1805-B) *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 ottobre 2002, n. 236, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi in scadenza, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati*
(Esame e rinvio)

Il relatore FALCIER illustra le modifiche approvate dalla Camera dei deputati in sede di esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 236, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi in scadenza.

Dà conto, anzitutto, del reinserimento, nell'identico testo originariamente contenuto nel decreto-legge, dell'articolo 5, recante proroga della sperimentazione in materia di reddito minimo di inserimento, che il Senato aveva invece soppresso con l'approvazione di un emendamento del Governo. Ricorda, poi, che la Camera dei deputati ha modificato il termine di proroga nelle funzioni del collegio dei revisori dei conti dell'Istituto nazionale per la ricerca scientifica e tecnologica sulla montagna, indicando la data del 30 giugno 2003, mentre il testo licenziato dal Senato disponeva la proroga fino all'insediamento del collegio da costituirsi secondo il nuovo ordinamento. Infine, illustra l'articolo 13-*duodecies*, introdotto dalla Camera dei deputati, che proroga al 30 settembre 2003 il periodo di sperimentazione della disciplina del prezzo fisso dei libri, già fissato in un precedente decreto-legge al 31 dicembre 2002.

Si dichiara favorevole, quindi, all'approvazione definitiva del disegno di legge.

Il presidente MAGNALBÒ propone che il termine per la presentazione di eventuali emendamenti sia fissato alle ore 13 di domani, 19 dicembre 2002.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(1472) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – Modifica all'articolo 27 della Costituzione concernente l'abolizione della pena di morte, approvato, in prima deliberazione, dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge costituzionali d'iniziativa dei deputati Boato ed altri; Piscitello ed altri; Pisapia; Zanettin ed altri; Bertinotti ed altri

(Seguito e conclusione dell'esame)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 17 dicembre 2002.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva la proposta del Presidente di conferire al relatore Maffioli il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea sul disegno di legge costituzionale in titolo.

(1271-B) Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione, approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati

(Seguito e conclusione dell'esame)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 17 dicembre 2002.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva la proposta del Presidente di conferire al relatore Boschetto il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea sul disegno di legge in titolo.

POSTICIPAZIONE DELL'ORARIO DELLA SEDUTA DI DOMANI, GIOVEDÌ 19 DICEMBRE

Il presidente MAGNALBÒ avverte che la seduta di domani, già convocata alle ore 8,30, è posticipata alle ore 15.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 16,55.

BILANCIO (5^a)

MERCOLEDÌ 18 DICEMBRE 2002

250^a Seduta (antimeridiana)*Presidenza del Presidente*

AZZOLLINI

Intervengono i sottosegretari di Stato per l'economia e le finanze Vegas, per l'interno D'Alì e alla Presidenza del Consiglio dei ministri Saporito.

La seduta inizia alle ore 8,50.

IN SEDE CONSULTIVA

(1826) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003), approvato dalla Camera dei deputati

(Parere all'Assemblea su ulteriori emendamenti. Seguito dell'esame e rinvio)

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

Il relatore GRILLOTTI dà conto degli ulteriori emendamenti e dei subemendamenti riferiti agli articoli da 1 a 9, trasmessi dall'Assemblea al disegno di legge finanziaria per il 2003, nel testo proposto dalla Commissione. Per quanto di competenza, segnala gli emendamenti 2.200/2, 2.2000/9, 2.2000/11, 2.2000/12, 2.2000/13 (limitatamente alle modifiche all'articolo 12-*bis*), 2.2000/14, 2.2000/15, 2.2000/19, 2.2000/20, 2.2000/21, 2.2000/23, 2.2000/1/100, 2.2000/1/101, 2.2000/1/200, 2.2000/1/300, 2.2000/31 (limitatamente ai capoversi 7-*quinqies*, secondo periodo e 7-*sexies*) e 2.2000/32 (limitatamente al capoverso 7-*decies*), i quali, in relazione al parere reso sugli emendamenti 2.2000 e 2.2000/1 comportano oneri che restano privi di copertura finanziaria, ovvero prevedono modifiche normative suscettibili di comportare maggiori oneri netti a carico del bilancio dello Stato. Posto che, secondo la relazione tecnica, gli effetti finanziari connessi all'emendamento 7.0.1001, concernente la definizione automatica per gli anni pregressi, consentono di garantire la copertura delle modifiche da lui proposte all'articolo 7 e 8, il parere sugli emendamenti 7.1000 e 8.100 dovrebbe essere condizionato all'approvazione del

suddetto emendamento 7.0.1001. Analogamente l'approvazione dell'emendamento 8.100/701 dovrebbe essere condizionato all'approvazione dell'emendamento 7.0.1001/701. Conseguentemente gli emendamenti 7.1000/8, 7.1000/26, 7.1000/34, 7.0.1001/12, 7.0.1001/24, 7.0.1001/27, 7.0.1001/32, 7.0.1001/37, 7.0.1001/45, 7.0.1001/46, 7.0.1001/47, 7.0.1001/52, 7.0.1001/54, 7.0.1001/58, 7.0.1001/60, 7.0.1004/2, 7.0.1004/3, 8.100/7 e 9.100/6 comportano oneri privi di copertura finanziaria. Segnala, altresì, gli emendamenti 2.2000/503, 2.2000/504, 2.2000/506, 2.2000/6, 2.2000/7 e 2.2000/8 per i quali occorrerebbe trasferire la decorrenza della copertura all'esercizio 2004. Non rileva osservazioni sui restanti emendamenti.

Il presidente AZZOLLINI ritiene che l'odierno dibattito potrebbe concentrarsi inizialmente sulla materia dei condoni fiscali, prevedendo quindi che il parere sul complesso degli emendamenti in questione venga reso in una seduta da convocarsi per il pomeriggio di oggi.

Il senatore MORANDO ripercorre l'*iter* parlamentare delle disposizioni del Capo II del disegno di legge finanziaria, le quali, configurate in origine come norme di concordato fiscale, stanno assumendo, attraverso gli emendamenti presentati dal relatore, la fisionomia di un vero e proprio condono "tombale". A tale riguardo, fa presente che le diverse relazioni tecniche predisposte sui vari testi presentati, a partire dall'originaria proposta di concordato per arrivare ai più recenti emendamenti del relatore, presentano profili finanziari talmente contraddittori da renderle del tutto inaffidabili e da rendere vano ogni serio tentativo di valutazione degli effetti delle misure proposte. Sottolinea, per esempio, come dal combinato disposto delle predette relazioni tecniche si pervenga alla conclusione paradossale per cui, da una parte, gli emendamenti del relatore, attualmente in esame, determinerebbero una riduzione delle previsioni di gettito inizialmente associate alle misure in materia di concordato, dall'altra, i subemendamenti presentati dallo stesso relatore, determinerebbero, attraverso una progressiva diminuzione delle aliquote di adesione, un gettito corrispondente a quello inizialmente atteso dal concordato stesso. Significativo dal punto di vista della contraddittorietà delle relazioni tecniche, appare inoltre il caso dell'emendamento 7.0.1001 che, prevedendo al comma 17 talune misure agevolative per i soggetti colpiti dal sisma del 1990 in Sicilia, riesce a produrre – stando appunto a quanto dichiarato nelle relazioni tecniche – uno stesso risultato in termini di gettito sia che il pagamento richiesto venga fissato al 10 per cento del dovuto sia che venga definito nella misura del 90 per cento di quell'importo.

In conclusione, pur dando atto al Governo di aver corrisposto all'impegno di non utilizzare il margine di maggior gettito derivante dai diversi condoni proposti per la copertura di oneri aggiuntivi, ribadisce che la non attendibilità delle relazioni tecniche predisposte rende impossibile ogni seria valutazione dei profili quantitativi delle misure da adottare.

Il senatore VIZZINI fa presente che nessun governo che abbia presentato provvedimenti di condono fiscale è mai stato in grado di fornire a priori previsioni di entrata che abbiano poi avuto un riscontro effettivo. Dopo aver fatto presente che tale fenomeno è senz'altro dovuto all'impossibilità di prevedere in anticipo i comportamenti degli operatori interessati, sottolinea che, nel percorso che ha portato dapprima all'introduzione di disposizioni in materia di concordato e poi alla proposta di misure di condono, si è partiti da ipotesi che poi, con serietà, si è riconosciuto essere fondate su un ottimismo eccessivo e che, quindi, sono state correttamente rimodulate attraverso nuove formulazioni dei testi presentati dal relatore, che consentono ora di realizzare una sostanziale invarianza di gettito rispetto ai valori inizialmente associati alle predette misure di concordato fiscale. Criticando, infine, l'atteggiamento assunto dalla minoranza anche in questa materia, fa presente come in altri paesi europei, come la Germania, grazie al confronto costruttivo tra Governo ed opposizione – confronto determinato dalla volontà comune di superare obiettive difficoltà finanziarie – si potrà pervenire, con ampia convergenza, all'introduzione di misure analoghe a quelle adottate in Italia in materia di rientro di capitali dall'estero, addirittura prevedendo vincoli meno stringenti di quelli previsti nel nostro Paese.

Il senatore CADDEO fa rilevare come i Gruppi parlamentari di opposizione stiano dimostrando un'ampia disponibilità a discutere, con serietà e pacatezza, i contenuti del disegno di legge finanziaria in esame, nonostante la ferma opposizione rispetto alla manovra complessiva proposta dal Governo. Tuttavia, non possono non destare forte preoccupazione, anche per gli effetti che avranno sui conti pubblici, i contenuti contraddittori ed inattendibili delle relazioni tecniche di volta in volta presentate dal Governo sui testi della legge finanziaria e dei relativi emendamenti, contenuti che alimentano, sempre più consistentemente, dubbi sulla fondatezza e sulla correttezza della copertura finanziaria di quel provvedimento. Per quanto poi concerne il gettito atteso dalle misure di condono fiscale, fa presente che, se è vero che mai nessun condono ha prodotto i risultati di gettito attesi, è pur vero che nell'attuale contesto normativo gli effetti dei condoni proposti saranno sicuramente ancora più bassi rispetto alle previsioni, in quanto, poiché già sono presenti nella legislazione vigente taluni meccanismi di «sicurezza» degli operatori (come quelli associati agli studi di settore) che li pongono al riparo da possibili accertamenti fiscali, assai minore sarà l'interesse che essi avranno ad aderire alle nuove sanatorie.

Il senatore GIARETTA rileva come l'opposizione non si sottragga all'invito della maggioranza ad operare un confronto dialettico e a ricercare punti di convergenza politica, ma fa presente che non è certo la 5^a Commissione – che ha competenza soprattutto tecnica – la sede in cui tale confronto deve essere operato. Le valutazioni che deve effettuare la Commissione sono relative, infatti, alla sussistenza o meno di adeguate previsioni

quantitative, sia in materia di entrate che di spesa; tuttavia, tale compito è reso arduo, se non impossibile, dalla presentazione di relazioni tecniche che man mano vengono adattate alle diverse versioni dei testi, per fornire sempre i risultati attesi dal Governo e dalla maggioranza. Tale fenomeno getta un'ombra sulla credibilità stessa del relatore e sulla serietà dei lavori della Commissione. Cita, a titolo di esempio, le disposizioni del comma 17 contenute nell'emendamento 7.0.1001 – sulle quali già si è soffermato il senatore Morando – che sono sintomatiche di un atteggiamento irrispettoso nei confronti del Parlamento, in quanto si vuole dimostrare che, pagando il 90 o il 10 per cento del dovuto, si ottiene comunque lo stesso risultato in termini di gettito.

Il relatore GRILLOTTI, con riferimento alla norma citata, contesta le critiche rivoltegli perché si fondano evidentemente su di un equivoco letterale, ora risolto attraverso la presentazione di un apposito subemendamento, in cui si chiarisce che la volontà emendativa, e quindi le connesse relazioni tecniche, sono sempre state nel senso di prevedere una diminuzione al 10 per cento di quanto dovuto. Ribadisce, pertanto, di non aver mutato il proprio orientamento e di non avere quindi motivo di accettare critiche sulla propria credibilità.

Il senatore RIPAMONTI rileva come le irrealistiche previsioni di gettito associate alle disposizioni in materia di concordato, inizialmente previste nel testo della finanziaria, inducevano il sospetto che quelle norme sarebbero state prima o poi sostituite da un vero e proprio condono fiscale. Nonostante ciò, le previsioni di entrata continuano ad essere inattendibili e non giustificabili con difficoltà metodologiche che da sempre hanno presentato misure analoghe, in quanto nelle fattispecie in esame l'esclusione degli evasori totali avrebbe dovuto fornire elementi di maggiore certezza rispetto al passato. Condivide, inoltre, le critiche avanzate sul contenuto delle relazioni tecniche predisposte sugli emendamenti in materia di condono, in quanto – come nel caso delle norme sui *videopoker* – eludendo ogni serio ragionamento scientifico, predefiniscono l'entità dei gettiti sperati e, su tale base, definiscono parametri ed aliquote da adottare.

Dopo che il presidente AZZOLLINI ha invitato il senatore MARINO, che chiedeva di prendere la parola, a svolgere il suo intervento nella seduta da convocarsi per il pomeriggio di oggi, interviene il sottosegretario SAPORITO che richiama l'attenzione della Commissione sul contenuto dell'articolo 25 del disegno di legge finanziaria, sollecitando una valutazione dell'ipotesi di soppressione di quell'articolo.

Il presidente AZZOLLINI fa presente, a tale riguardo, che la Commissione procederà a tale valutazione una volta esaurito l'esame degli emendamenti riferiti ad articoli precedenti.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PARERI

Il presidente AZZOLLINI avverte che la seduta antimeridiana della Sottocommissione per i pareri non avrà più luogo.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE E DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PARERI

Il PRESIDENTE comunica inoltre che la Commissione e la Sottocommissione per i pareri sono convocate oggi pomeriggio, rispettivamente, alle ore 16,30 e 16,45.

La seduta termina alle ore 9,30.

251^a Seduta (pomeridiana)

*Presidenza del Presidente
AZZOLLINI*

Intervengono i sottosegretari di Stato per l'interno D'Alì e per l'economia e le finanze Maria Teresa Armosino, Contento e Vegas.

La seduta inizia alle ore 16,50.

IN SEDE CONSULTIVA

(1826) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003), approvato dalla Camera dei deputati

(Parere all'Assemblea su ulteriori emendamenti. Seguito e conclusione dell'esame degli ulteriori emendamenti e subemendamenti riferiti agli articoli da 1 a 9. Parere in parte favorevole, in parte favorevole condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, in parte contrario, ai sensi della medesima norma costituzionale. Rinvio dell'esame dei restanti emendamenti)

Si riprende l'esame sospeso nella seduta antimeridiana.

Il presidente AZZOLLINI fa preliminarmente presente che sono in corso approfondimenti tecnici ai fini della presentazione di un emendamento da parte del relatore volto a prevedere la riduzione dal 4 al 2,5 per cento del versamento per la regolarizzazione dei capitali esportati illegalmente da parte delle persone fisiche.

Il senatore CADDEO ritiene inaccettabile che si continuino a presentare emendamenti e subemendamenti da parte del relatore che modificano proposte sulle quali è in corso l'esame della Commissione e sulle quali sono già state prodotte le relative relazioni tecniche.

Il senatore CURTO, pur condividendo l'esigenza di procedere con maggiore razionalità, fa presente che le iniziative del relatore, che sta svolgendo egregiamente il proprio compito in condizioni di lavoro particolarmente complesse, rispondono alla necessità di fornire adeguata soluzione a questioni di particolare rilevanza.

Il sottosegretario VEGAS, nell'esprimere l'apprezzamento del Governo per il difficile compito di cui si sta efficacemente facendo carico il relatore, in modo peraltro non usuale, rileva che la complessità dei lavori origina soprattutto dalla esigenza di dare puntuali risposte ad esigenze manifestate in entrambi i rami del Parlamento. Da questo punto di vista, l'opposizione non può, per un verso, lamentarsi della mancata soluzione di problemi delicati e poi, per altro verso, chiedere alla controparte politica di non assumere iniziative appropriate attraverso la presentazione di proposte emendative.

Per quanto riguarda le critiche mosse sul contenuto delle relazioni tecniche, fa presente che esse sono state predisposte secondo un metodo, anche sperimentale, ma consapevole, volto ad assegnare il valore che meritano agli effetti indotti dalla variazione di parametri economici sui comportamenti degli operatori. Pur ammettendo che tale metodologia può divergere dalla giurisprudenza formatasi in particolar modo nelle Commissioni Bilancio dei due rami del Parlamento e che può creare talune difficoltà procedurali, tuttavia, essa non è dettata – come si vuol far credere – dall'improvvisazione, ma dalla seria volontà di arrivare ad una migliore formulazione dei testi normativi.

Il senatore RIPAMONTI rileva che la continua presentazione di proposte emendative lede le prerogative dei parlamentari e, in particolare, quelle delle opposizioni, che vedono cambiare troppo di frequente il contenuto delle proposte da valutare. Peraltro, se è pur vero che i problemi vengono sollevati perché abbiano una adeguata risposta, non è ben chiaro da dove origini la richiesta di ridurre le aliquote di adesione al condono o quelle per il rientro dei capitali esportati illegalmente.

Il presidente AZZOLLINI esprime parole di apprezzamento e gratitudine nei confronti del relatore, che si sta facendo carico di uno straordinario impegno per favorire la composizione delle diverse questioni ancora aperte. Pur comprendendo i disagi espressi dai rappresentanti dell'opposizione, rileva come si sia adoperato per garantire il massimo rispetto delle prerogative riconosciute a tutti i parlamentari. Ritiene, peraltro, che, in tempi assai rapidi, potranno essere definite le ultime questioni rimaste pendenti, attraverso apposite iniziative emendative che, come di consueto,

verranno tempestivamente portate a conoscenza di tutti i componenti della Commissione ai fini dell'espressione consapevole dei pareri.

Il senatore PIZZINATO rileva che il vero sforzo politico è stato effettuato dall'opposizione per concentrare il dibattito su talune tematiche essenziali, a dispetto di una maggioranza e di un Governo che hanno quasi sempre negato ogni disponibilità ad un confronto costruttivo.

Il presidente AZZOLLINI, riprendendo la parola, dà ampio atto ai rappresentanti dell'opposizione della disponibilità dimostrata nel corso dei lavori in Commissione, consentendo di migliorare in molti casi le proposte normative.

Interviene, quindi, il senatore MARINO, il quale rileva preliminarmente che in tutto il percorso parlamentare della legge finanziaria in esame, il Governo ha lasciato al relatore il compito di sostenere il peso di proposte che – data anche la complessità giuridica dei testi – non possono che aver avuto origine in sede governativa. Con riferimento, poi, ad analoghe misure fiscali adottate in Germania, di concerto tra maggioranza e opposizione, fa presente che in quel Paese ciò è stato possibile non solo perché non si è proceduto all'abolizione delle imposte sulle successioni e sulle donazioni, né sono state ridotte a due le aliquote fiscali e neanche si sono introdotte misure analoghe alla «Tremonti-bis», ma anche perché le misure per favorire il rientro dei capitali esportati illegalmente vengono adottate con aliquote ben più alte di quelle proposte nel nostro Paese e soprattutto con motivazioni che attengono ai rapporti finanziari con Paesi in cui vige ancora il segreto bancario.

Passando poi a commentare le varie disposizioni in materia di condono, fa presente che non può essere portata a giustificazione di quelle norme la dichiarazione del Presidente del Consiglio dei ministri secondo cui si tratterebbe di una misura popolare e condivisa dal 60 per cento dagli italiani. A parte, infatti, l'effetto diseducativo e disincentivante che avrebbe sulla restante parte dei concittadini, occorre sottolineare che i condoni mettono in seria discussione il principio stesso della solidarietà fiscale che è uno dei cardini fondanti della nostra democrazia.

Dopo aver criticato la superficialità con cui si sono affrontati questi temi, al punto che la prima versione degli emendamenti non presentava neanche una congrua data entro la quale rendere ammissibile l'adesione alla sanatoria fiscale, fa presente che sarebbe stato alternativamente necessario rafforzare lo strumento degli studi di settore e potenziare le misure di contrasto all'evasione ed all'elusione, come si propongono invece taluni emendamenti presentati dalla sua parte politica.

Conclusivamente, rivolge un invito al Sottosegretario Vegas, sul quale il Governo ha riversato il peso di sostenere la manovra in Parlamento, di esprimere un giudizio franco sulle misure di condono, tenendo conto che taluni esponenti della maggioranza, già da tempo, sostenevano

che l'assenza di tali misure avrebbe reso la finanziaria priva di adeguata copertura.

Il relatore GRILLOTTI, dopo aver ricordato le difficili condizioni in cui è costretto a svolgere il suo ruolo, contesta i giudizi critici avanzati sul concordato preventivo, ritenendo che tale strumento risulti migliore degli studi di settore (che sostanzialmente legalizzano il ricorso all'evasione), perché perlomeno viene chiamato in causa un ruolo attivo dell'Erario nella fissazione di una equa quota di imposta da versare.

Rispondendo, poi, al senatore MARINO (che alla luce delle precedenti dichiarazioni critica il contenuto dell'articolo 6, comma 2, che assegna ad un atto amministrativo l'individuazione dei contribuenti nei cui riguardi, progressivamente, si applica il concordato preventivo), il relatore GRILLOTTI fa presente che si tratta di una misura volta a raccordare la nuova disciplina con il previgente regime.

Dopo che il senatore BATTAGLIA Giovanni ha chiesto chiarimenti sugli effetti del comma 17 contenuto nell'emendamento 7.0.1001, ai quali replica il presidente AZZOLLINI richiamandosi al dibattito svoltosi nella precedente seduta, il relatore GRILLOTTI illustra una proposta di parere del seguente tenore: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminati gli emendamenti ed i subemendamenti trasmessi riferiti agli articoli da 1 a 9, ad eccezione degli emendamenti 2.2000/1, 2.2000, 3.2000 e 5.2001, per quanto di propria competenza, esprime parere di nulla osta sugli emendamenti 7.1000 e 8.100 a condizione che, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, venga approvato l'emendamento 7.0.1001, sul quale il parere è di nulla osta. Analogamente esprime parere di nulla osta sull'emendamento 8.100/701 a condizione, ai sensi della medesima norma costituzionale, che venga approvato l'emendamento 7.0.1001/701, sul quale il parere è di nulla osta.

Esprime, inoltre, parere di nulla osta sugli emendamenti 2.2000/503, 2.2000/504, 2.2000/506, 2.2000/6, 2.2000/7 e 2.2000/8 a condizione che, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, la copertura degli oneri sia prevista nell'esercizio 2004.

Esprime, infine, parere contrario, ai sensi della medesima norma costituzionale, sugli emendamenti 2.2000/2, 2.2000/9, 2.2000/11, 2.2000/12, 2.2000/13 (limitatamente alle modifiche dell'articolo 12-bis), 2.2000/14, 2.2000/15, 2.2000/19, 2.2000/20, 2.2000/21, 2.2000/23, 2.2000/1/100, 2.2000/1/101, 2.2000/1/200, 2.2000/1/300, 2.2000/31 (limitatamente ai capoversi 7-quinquies, secondo periodo e 7-sexies), 2.2000/32 (limitatamente al capoverso 7-decies), 7.1000/8, 7.1000/26, 7.1000/34, 7.0.1001/12, 7.0.1001/24, 7.0.1001/27, 7.0.1001/32, 7.0.1001/37, 7.0.1001/45, 7.0.1001/46, 7.0.1001/47, 7.0.1001/52, 7.0.1001/54, 7.0.1001/58, 7.0.1001/60, 7.0.1004/2, 7.0.1004/3, 8.100/7 e 9.100/6, nonché parere di nulla osta sui restanti emendamenti».

In sede di dichiarazione di voto, il senatore CADDEO critica, ancora una volta, l'anomala situazione che si è venuta determinando per effetto di relazioni tecniche adeguate a posteriori rispetto a scelte politiche precostituite, come dimostrano, tra l'altro, le disposizioni dell'emendamento 7.0.1001/701, sia nella parte relativa alle nuove aliquote di adesione al condono, sia in quella concernente la rideterminazione degli importi dovuti da taluni beneficiari di sospensioni di imposte, a seguito del sisma verificatosi in Sicilia nel 1990. Tale impostazione rischia di ripetersi con riferimento alle aliquote cui assoggettare il rientro dei capitali illegalmente detenuti all'estero da persone fisiche, aliquote la cui variazione lascerebbe paradossalmente inalterato il gettito indicato nell'apposita relazione tecnica. Si tratta, a suo avviso, di un modo assai errato di procedere, che non solo inficia il ruolo della 5^a Commissione, ma soprattutto creerà gravi difficoltà nei conti pubblici.

Intervenendo sulla norma relativa alla definizione automatica delle pendenze a carico di destinatari di provvedimenti agevolativi adottati a seguito del sisma che ha interessato le province di Catania, Ragusa e Siracusa nel dicembre del 1990, il senatore BATTAGLIA Giovanni ne contesta, in primo luogo, la dichiarata assenza di oneri aggiuntivi per effetto della diminuzione dal 90 al 10 per cento dei versamenti dovuti. Ricorda, infatti, a tale riguardo, che, a suo tempo, un proprio emendamento, volto a ridurre al 20 per cento quell'importo, fu giudicato eccessivamente oneroso dal sottosegretario Vegas. Fa inoltre presente che tale disposizione provoca un'assurda situazione che mortifica e discrimina, rispetto a chi non ha mai pagato nulla, coloro che (o perché non hanno mai usufruito del beneficio della sospensione o perché hanno aderito a proroghe disposte da altri provvedimenti) hanno finito per effettuare i versamenti dovuti. Rileva, altresì, che andrebbe chiarito il destino, e gli esiti previdenziali, delle somme trattenute dai datori di lavoro a titolo di imposta o di contributi a carico dei dipendenti e non versate all'Erario e all'INPS.

Il senatore PIZZINATO, giudicando privo di copertura l'emendamento 7.0.1001/701, chiede che sulla questione testé sollevata vengano forniti adeguati chiarimenti sia per i profili fiscali che per i riflessi contributivi sugli interessati.

Dopo che il presidente AZZOLLINI ha ricordato che nella sede consultiva la Commissione è chiamata ad esprimersi sui profili finanziari dei provvedimenti e non sulle questioni di merito che potranno più compiutamente e propriamente essere affrontate in Assemblea, prendono la parola i sottosegretari VEGAS (secondo il quale la disposizione richiamata non investirebbe profili contributivi) e CONTENTO (che ribadisce l'effetto meramente tributario della norma, ricordando che la sospensione ha operato anche nei confronti delle ritenute operate dai datori di lavoro).

Sulla questione interviene anche il senatore MARINO che, associatosi alle valutazioni finanziarie espresse dal senatore Pizzinato, ricorda che il testo della disposizione richiama espressamente le somme dovute a titolo di tributi e contributi.

Posta, quindi, ai voti, viene approvata, a maggioranza, la proposta di parere del relatore.

L'esame dei restanti emendamenti viene quindi rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PARERI

Il presidente AZZOLLINI avverte che la seduta pomeridiana della Sottocommissione non avrà più luogo.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE E DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PARERI

Il PRESIDENTE comunica inoltre che la Commissione e la Sottocommissione per i pareri sono convocate domani, giovedì 19 dicembre 2002, rispettivamente alle ore 8,30 e alle ore 8,45.

La seduta termina alle ore 18,20.

AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9^a)

MERCOLEDÌ 18 DICEMBRE 2002

115^a Seduta*Presidenza del Presidente*
RONCONI

Interviene, ai sensi dell'articolo 46 del Regolamento, il ministro delle politiche agricole e forestali, Alemanno.

La seduta inizia alle ore 14,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione, ai sensi dell'articolo 46 del Regolamento, del Ministro delle politiche agricole e forestali sulla situazione della «Cirio Del Monte Italia S.p.A.»

Il presidente RONCONI ringrazia il ministro Alemanno per la disponibilità a riferire tempestivamente su una vicenda di grande rilievo per il settore agricolo.

Il ministro ALEMANNI ricapitola le recenti vicende del Gruppo Cirio sottolineando la forte preoccupazione del Governo per la situazione determinatasi nel comparto, che presenta aspetti diversi dalla crisi in atto nel Gruppo Fiat. In particolare sottolinea la forte presa nei consumatori del marchio del Gruppo che viene però messo in crisi dalla situazione finanziaria determinatasi nella *holding* di riferimento. Nel precisare che il Governo è interessato in modo particolare a tutelare l'occupazione e a difendere il marchio, a tutela dei produttori italiani, richiama lo scenario di riferimento e ricorda in particolare che l'*Advisor* nominato dalla proprietà ha definito un piano (basato su una serie di dismissioni relative a partecipazioni internazionali del Gruppo finalizzate a «fare cassa» e a preconstituire le risorse per il risanamento finanziario): poiché però tale piano richiede tempi lunghi (da tre a sei mesi) occorre nel frattempo affrontare la crisi finanziaria del Gruppo che non è in grado, allo stato, di pagare la tredicesima ai lavoratori ma che riesce comunque a collocare i propri prodotti sul mercato sia pure con una percentuale ridotta.

Il ministro Alemanno illustra quindi le due ipotesi allo studio: la prima ipotesi, caldeggiata dal Ministero delle attività produttive, prevede un finanziamento «ponte», ma è però condizionata, da parte del mondo bancario, ad un passo indietro della proprietà; la seconda soluzione, che è allo studio da parte delle politiche agricole, prevede la creazione di una *new company*, promossa da Sviluppo Italia, che dovrebbe prendere in affitto il ramo di impresa. In tal modo, a suo avviso, non solo si offrirebbero maggiori garanzie al mondo bancario ma anche si avrebbe il vantaggio legato alla creazione di una cordata privata che potrebbe diventare operativa nel caso in cui la *holding* dovesse arrivare a vendere il ramo di azienda. Tale ipotesi, che appare più strutturata, attraverso la promozione da parte di Sviluppo Italia non configurerebbe comunque una forma di aiuto di Stato, ai sensi della normativa comunitaria. Nel sottolineare che comunque molto dipende dall'atteggiamento delle banche, precisa che non si è mai parlato di un ingresso di Sviluppo Italia nel Gruppo Cirio.

I Senatori pongono alcuni quesiti.

Il senatore MURINEDDU, richiamando anche l'interrogazione presentata, ringrazia comunque il Ministro per l'esauriente informativa fornita alla Commissione.

Il senatore PIATTI osserva che il secondo scenario prospettato nell'intervento del Ministro è sicuramente più incoraggiante, ma l'incognita è quella relativa all'approvvigionamento di risorse finanziarie e all'atteggiamento del mondo bancario.

Nel sottolineare come occorra evitare un approccio del tipo dei salvataggi industriali operati dalla GEPI, ritiene preferibile lavorare per la creazione di una cordata privata. Dichiarò comunque che l'interrogazione presentata dal Gruppo viene mantenuta anche ai fini di acquisire una successiva informativa da parte dell'Esecutivo.

Il senatore RUVOLO esprime apprezzamento per la sensibilità dimostrata dal Ministro, chiedendo chiarimenti in ordine ai tempi di intervento di Sviluppo Italia.

Il senatore AGONI, nell'assicurare pieno appoggio all'azione posta in atto dal Ministro, osserva che entrambe le ipotesi appaiono pienamente percorribili nella logica comunque di garantire il salvataggio anche dei posti di lavoro.

Il presidente RONCONI, nel ricordare che il Gruppo Cirio trasforma solo piccole quantità di prodotto italiano, in quanto il prodotto italiano di pomodori è inferiore al fabbisogno, chiede se tale attività di trasformazione non potrebbe essere affidata ad altre aziende e comunque chiede chiarimenti in ordine alla possibilità che subentrino altri imprenditori privati.

Il ministro ALEMANNO sottolinea che si sono finora registrate numerose manifestazioni di interesse per l'acquisto o l'affitto del ramo di azienda da parte di varie imprese italiane del settore che hanno comunque accettato il ruolo di Sviluppo Italia nei termini dianzi descritti. Sulla possibilità di una sostituzione nel ruolo di azienda di trasformazione della Cirio, sottolinea però il rischio di una perdita del marchio che non va pertanto diviso dagli impianti produttivi. Ribadisce comunque l'importanza di tale Gruppo aziendale per il comparto primario in particolare nel Mezzogiorno.

Il PRESIDENTE ringrazia nuovamente il Ministro e dichiara conclusa l'odierna procedura informativa.

La seduta termina alle ore 14,30.

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13^a)

MERCOLEDÌ 18 DICEMBRE 2002

175^a Seduta

Presidenza del Presidente

NOVI

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il presidente della Sezione I del Consiglio superiore dei lavori pubblici, ingegner Marcello Mauro.

La seduta inizia alle ore 8,40.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente NOVI avverte che è stata avanzata, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, la richiesta di attivare l'impianto audiovisivo in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta ivi prevista ed avverte che, ove la Commissione convenga nell'utilizzazione di tale forma di pubblicità dei lavori, il Presidente del Senato ha già preannunciato il proprio assenso.

Non facendosi osservazioni, la forma di pubblicità di cui all'articolo 33, comma 4, del Regolamento, viene adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul rischio sismico e sull'organizzazione della protezione civile: audizione del Presidente della Sezione I del Consiglio superiore dei lavori pubblici

Riprende l'indagine conoscitiva in titolo, sospesa nella seduta di ieri.

Il senatore TURRONI stigmatizza l'assenza del Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici, dottor Misiti, il quale, se avesse partecipato ai lavori odierni della Commissione, avrebbe potuto dar conto delle ragioni per cui è stata costituita una commissione per la perimetrazione delle zone a rischio sismico.

Il presidente NOVI assicura il senatore Turroni che il dottor Misiti sarà prontamente invitato ad intervenire in una prossima seduta.

L'ingegner MAURO fa presente innanzitutto che il dottor Misiti, come è stato comunicato al presidente Novi, non ha potuto partecipare alla seduta odierna per via di inderogabili impegni istituzionali.

Dà quindi conto dell'operato della commissione per l'aggiornamento dei criteri di classificazione sismica, istituita a seguito delle direttive diramate all'inizio dell'anno dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, direttive che impegnavano il Consiglio superiore dei lavori pubblici ad affrontare anche il tema della sicurezza delle costruzioni. Poiché non risultava esservi una mappatura aggiornata del rischio sismico, il dottor Misiti ha quindi dato vita alla richiamata commissione che egli è stato chiamato a presiedere.

La commissione ha quindi ripreso quanto era stato fatto nel 1997, prima che la competenza in materia di classificazione venisse conferita alle regioni. Da ultimo, peraltro, il testo unico sull'edilizia ha conferito proprio al Ministero delle infrastrutture la competenza a mettere allo studio i criteri di classificazione.

Senonché, è stato recentemente istituito un tavolo unico presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con il compito di definire i criteri in questione, di talché la commissione da lui presieduta ha sospeso la propria attività.

Il senatore TURRONI chiede chiarimenti sulle ragioni per cui è stata istituita la commissione richiamata dall'ingegner Mauro, tenendo anche conto del fatto che proprio all'inizio dell'anno in corso il Governo aveva consegnato alla Conferenza Stato-regioni una proposta di classificazione sismica del territorio predisposta da esperti provenienti da vari componenti del mondo scientifico. Chiede quindi se la commissione su ricordata comporti oneri e da chi è composta.

L'ingegner MAURO fa presente che, in punto di competenza, vi è discordanza tra la legge n. 401 del 2001 e il testo unico sull'edilizia. In ogni caso, presso la Presidenza del Consiglio la questione era stata affrontata e risolta nel senso che il Consiglio superiore dei lavori pubblici potesse dar vita alla già ricordata commissione, con il compito di definire i criteri di classificazione delle aree a rischio. La commissione, che è composta da rappresentanti del Servizio sismico nazionale e delle regioni, nonché da esperti della materia, non comporta oneri, ed ha sospeso, come si è detto, i suoi lavori con l'istituzione del Tavolo unico presso la Presidenza del Consiglio.

Il senatore RIZZI chiede all'ingegner Mauro perché mai la commissione da lui presieduta abbia necessariamente dovuto interrompere la propria attività, tenendo anche conto del fatto che i cittadini probabilmente si

aspettavano che l'obiettivo della sicurezza degli edifici venisse puntualmente perseguito.

L'ingegner MAURO precisa che la commissione da lui presieduta è stata istituita il 30 luglio 2002 e, dopo essersi riunita alcune volte, ha dovuto necessariamente interrompere la propria attività allorché, il 4 dicembre scorso, è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio il richiamato Tavolo unico, con il compito di definire i criteri di classificazione.

Il senatore VALLONE, dopo aver osservato che, sulla base di quanto riferito dall'ingegner Mauro, sembrerebbe che la commissione da lui presieduta, come pure il Tavolo unico, si siano occupati esclusivamente della definizione dei criteri di classificazione, chiede se almeno dopo il terremoto del Molise ci si è preoccupati di definire finalmente una nuova mappa sismica del territorio nazionale. Chiede altresì se le regioni siano state quanto meno messe in condizione di conoscere i nuovi criteri di classificazione.

L'ingegner MAURO, nel far presente che il Tavolo unico dovrebbe concludere i propri lavori entro il 15 gennaio prossimo, osserva che la competenza a definire la mappatura delle aree a rischio è in capo alle regioni, rimanendo allo Stato soltanto la competenza a stabilire i criteri di classificazione. Comunque, del Tavolo unico fanno parte anche rappresentanti delle regioni.

Il senatore RIZZI chiede quali siano le regioni rappresentate nella commissione presieduta dall'ingegner Mauro.

L'ingegner MAURO fa presente che la commissione è composta da due rappresentanti della Conferenza Stato-regioni. Senonché, nonostante quest'ultima sia stata sollecitata, non sono mai pervenuti i nominativi dei suoi rappresentanti presso la commissione.

Dopo che il presidente NOVI ha ringraziato l'ingegner Mauro per il contributo offerto ai lavori della Commissione, il seguito dell'indagine conoscitiva viene rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA POMERIDIANA DI OGGI

Il presidente NOVI, in considerazione dell'andamento dei lavori dell'Assemblea, avverte che la seduta pomeridiana della Commissione, già convocata per le ore 15 di oggi, non avrà più luogo.

La seduta termina alle ore 9,15.

COMMISSIONE STRAORDINARIA
per la tutela e la promozione
dei diritti umani

MERCOLEDÌ 18 DICEMBRE 2002

38ª Seduta

Presidenza del Presidente
PIANETTA

Interviene, ai sensi dell'articolo 46 del Regolamento, il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Baccini.

La seduta inizia alle ore 14.

PROCEDURE INFORMATIVE

Comunicazioni del sottosegretario di Stato per gli affari esteri Baccini, ai sensi dell'articolo 46, comma 1, del Regolamento, sulla situazione geopolitica e dei diritti umani in Colombia

In apertura di seduta il presidente PIANETTA ringrazia il sottosegretario Baccini per avere dato sollecitamente risposta alla richiesta della Commissione di avere notizie riguardo alla situazione dei diritti umani in Colombia. Ricorda che lo scorso 9 dicembre si è svolto un ufficio di presidenza allargato ai presidenti di gruppo per ascoltare la signora Gloria Cuartas, già sindaco della città di Apartadó, ed oggi in prima linea nella difesa dei diritti umani in Colombia.

Prima di dare la parola al sottosegretario il presidente Pianetta ricorda di avere scritto al presidente della Repubblica Araba Siriana, Bashar Al-Assad perché accordi la grazia a Muhammad Sa'id al-Sakhri, il quale, condannato a morte in Siria, insieme alla moglie e quattro figli si trovava in transito nell'Aeroporto di Milano.

Il sottosegretario BACCINI ricorda come la Colombia viva da molti anni una situazione di conflitto interno molto aspro tra il governo e diversi movimenti di guerriglia, in particolare le Forze Armate Rivoluzionarie di Colombia (FARC) e l'Esercito di Liberazione Nazionale (ELN); il governo è inoltre impegnato a combattere i gruppi paramilitari (A.U.C. –

Autodefensas Unidas de Colombia) e i narcotrafficienti. All'origine del conflitto vi sono accentuate sperequazioni sociali, l'impoverimento del settore agricolo, la radicalizzazione delle rivalità politiche, risalenti al dissidio tra liberali e conservatori degli anni '50, e fenomeni macroscopici di corruzione. Uno dei nodi centrali resta quello del narcotraffico in quanto migliaia di famiglie vivono dei proventi delle coltivazioni illecite e i programmi di colture alternative non hanno avuto sinora grandi risultati. Il nuovo presidente della Repubblica, Alvaro Uribe Velez, del partito liberale, è stato eletto in virtù di una campagna basata sulla lotta alla corruzione ed alla insufficienza dello Stato. Il presidente ha sin dall'inizio mostrato un atteggiamento più deciso nei confronti della guerriglia rispetto a quello che aveva caratterizzato la presidenza Pastrana. Uribe ha chiesto la mediazione dell'ONU per riannodare il dialogo con le FARC a condizione che la guerriglia dichiarasse prima il cessate il fuoco. Quanto all'ELN i negoziati procedono all'Avana, mentre altri negoziati sono in corso con i paramilitari dell'AUC grazie alla mediazione della chiesa cattolica. Per quanto concerne la situazione dei diritti umani desta preoccupazione il fenomeno sempre più frequente dei movimenti di *desplazados* verso i paesi vicini, nei quali vengono altresì segnalati elementi della guerriglia, con il rischio di un allargamento del conflitto. L'Italia agisce in sintonia con le Nazioni Unite e i partners dell'Unione Europea nell'appoggiare la linea del presidente Uribe che chiede un immediato cessate il fuoco, così come la ripresa dei negoziati. Il conflitto civile alimenta infatti diffuse e gravi violazioni dei diritti umani come più volte denunciato al precedente Alto Commissario per i Diritti Umani, Mary Robinson, dal Relatore Speciale delle Nazioni Unite per l'Indipendenza della Magistratura, Cumaraswamy. In particolare Mary Robinson ha più volte reiterato le proprie preoccupazioni circa la compatibilità della legislazione speciale introdotta da Uribe con il rispetto degli obblighi della Colombia in materia di diritti umani. Uno degli aspetti più rilevanti del problema è la dichiarazione da parte del governo in agosto dello «State of Domestic Commotion» che in nome della lotta alla guerriglia limita l'esercizio delle libertà fondamentali e dei diritti individuali. Amnesty International ha denunciato come l'applicazione delle leggi speciali abbia indebolito il sistema di protezione dei diritti civili. Per Amnesty come per le competenti Istituzioni dell'ONU i principali responsabili delle violazioni sarebbero i gruppi paramilitari che fiancheggiano le truppe regolari nella lotta alla guerriglia, con evidenti collusioni fra gruppi paramilitari e vertici delle forze armate. Responsabilità in materia di violazioni dei diritti umani sono state attribuite a forze di polizia. Human Rights Watch ha criticato l'operato del procuratore generale Osorio incaricato di accertare le responsabilità dei militari nelle violazioni dei diritti umani. L'Italia, di concerto con l'Unione Europea, ha promosso nell'ambito dei lavori dell'ultima sessione della Commissione delle Nazioni Unite sui diritti umani di Ginevra una «Dichiarazione della Presidenza» sulla situazione dei diritti umani in Colombia. Il Governo italiano sostiene in particolare gli sforzi dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani delle Nazioni Unite in Colom-

bia. Per questo il governo italiano esercita pressioni affinché il governo del presidente Uribe rispetti le raccomandazioni Onu in materia dei diritti umani. L'Italia ritiene che la soluzione vada inquadrata in un contesto regionale che tenga conto delle cause all'origine dei fenomeni di guerriglia e del narcotraffico. La repressione, pur necessaria, non è sufficiente: occorre farsi carico delle disuguaglianze economiche e sociali alla base dei conflitti. In ragione della dimensione regionale del problema si sta approfondendo un'iniziativa di lotta alla povertà e al commercio della droga nella regione andina – accolta nella Dichiarazione finale dei ministri degli Esteri dei Paesi G8 al Vertice di Genova del luglio 2001 – attraverso un'apposita indagine volta ad elaborare progetti concreti finalizzati a svincolare l'economia della regione dalla coltivazione e dal traffico di cocaina mediante lo sviluppo di colture alternative.

Il presidente PIANETTA, nel ringraziare il sottosegretario Baccini per la sua lucida e sintetica esposizione, sottolinea l'importanza della lotta per il consolidamento delle istituzioni democratiche per il rafforzamento della protezione dei diritti umani.

La senatrice TOIA chiede che il governo italiano adotti misure concrete a protezione di Gloria Cuartas, coraggiosa testimone delle violazioni dei diritti umani in Colombia, e chiede che l'Italia si ponga in prima linea nella lotta a difesa dei diritti umani nel paese sudamericano.

Il senatore IOVENE auspica che il governo italiano, d'intesa con gli altri paesi dell'Unione Europea, voglia impegnarsi affinché le parti coinvolte nel conflitto in Colombia, compreso il governo, liberino senza condizioni le persone detenute. Chiede inoltre se vi siano disponibili dati sulle iniziative di conversione delle colture di cocaina in altre colture e quali iniziative concrete abbiano avuto luogo per favorire quest'opera di conversione.

Il senatore BASILE esprime la convinzione che l'azione dell'Italia nel campo dei diritti umani in Colombia dovrebbe fortemente caratterizzarsi nel sostenere, anche finanziariamente, progetti mirati e specifici sul territorio.

Il senatore FORLANI ricorda come la testimonianza di Gloria Cuartas nel corso dell'ufficio di presidenza allargato del 9 dicembre abbia destato notevoli preoccupazioni in ordine alla tutela dei diritti umani in Colombia. Auspica che si giunga al più presto alla liberazione dei prigionieri dell'una e dell'altra parte nel quadro di un articolato processo di pacificazione dell'area.

La senatrice BOLDI rammenta che nel corso dell'audizione in Commissione Amnesty International ha denunciato di non essere più in grado

di garantire un proprio ufficio in Colombia e che questo riduca le possibilità di monitorare il rispetto dei diritti umani in quel paese.

Il sottosegretario BACCINI da parte sua ricorda come una iniziativa bilaterale per la liberazione dei prigionieri, ove non richiesta da tutte le parti coinvolte nel conflitto, rischierebbe di diventare controproducente: occorre uno stretto raccordo con le Nazioni Unite. Fa altresì presente che l'Italia ha proposto l'invio di osservatori internazionali in Colombia che vigilino costantemente sul rispetto dei diritti umani.

Il presidente PIANETTA, nel ringraziare nuovamente il sottosegretario Baccini per le sue comunicazioni, dichiara conclusa la seduta.

La seduta termina alle ore 14,35.

GIUNTA
per gli affari delle Comunità europee

MERCOLEDÌ 18 DICEMBRE 2002

64ª Seduta

Presidenza del Vice Presidente
GIRFATTI

La seduta inizia alle ore 8,40.

IN SEDE CONSULTIVA

(Doc. XII, n. 147) Risoluzione del Parlamento europeo sui diritti dell'uomo nel mondo nel 2001 e la politica dell'Unione europea in materia di diritti dell'uomo

(Parere alla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani: esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento e rinvio)

Riferisce alla Giunta la senatrice TOIA, la quale preliminarmente ricorda che è consuetudine che il Parlamento europeo discuta annualmente la relazione dell'Unione europea sui diritti dell'uomo come base per rendere conto della politica dell'Unione in materia e per la verifica e l'eventuale aggiornamento di aspetti specifici. Nell'ultimo anno sono stati altresì approvati alcuni orientamenti dell'Unione europea, in particolare in tema di tortura e in relazione ai dialoghi bilaterali con i paesi terzi (per esempio, l'Iran), per non lasciare la tutela dei diritti umani nella vaghezza di mere dichiarazioni di principio. La risoluzione del Parlamento europeo ribadisce in particolare che l'universalità e l'indivisibilità dei diritti dell'uomo e l'esigenza della tutela di tali diritti venga considerata un elemento essenziale e qualificante della politica estera dell'Unione. Chiede inoltre che ogni paese membro rifletta al proprio interno su alcuni temi specifici, quali le nuove forme di schiavitù, la tratta degli esseri umani e il rispetto dei diritti umani anche nel trattamento dei prigionieri di guerra. Nella risoluzione viene definita altresì una strategia dell'Unione europea in materia di diritti dell'uomo e di democratizzazione, nella quale si evidenzia in particolare la necessità di una piena attuazione delle convenzioni sui diritti dell'uomo nonché di efficaci meccanismi di verifica e di controllo.

La relatrice sottolinea quindi l'esigenza che ogni paese si doti di strutture in cui siano rappresentate le componenti della società civile; a tale proposito rilevante potrebbe essere il ruolo svolto dalle organizzazioni non governative. Da ultimo, auspica un rafforzamento dell'attività del Forum dei diritti dell'uomo e sollecita una valutazione del Parlamento italiano sul ruolo che può svolgere il nostro paese nell'ambito delle istituzioni europee e degli organismi internazionali.

Propone quindi di esprimere parere favorevole sul documento in titolo.

Il PRESIDENTE, dopo aver ringraziato la relatrice per l'ampia relazione svolta, apre il dibattito.

Il senatore PIANETTA si associa alle considerazioni della senatrice Toia, ricordando che alla Giunta è stato richiesto un parere sulla risoluzione del Parlamento europeo da inviare alla Commissione speciale per la tutela dei diritti umani, da lui presieduta, che, a sua volta, intende presentare all'Assemblea una relazione su tale documento. La risoluzione riconosce la tutela dei diritti umani come componente fondamentale della politica estera e di cooperazione dell'Unione europea; l'oratore sottolinea a tale riguardo il divario esistente fra i trattati siglati dai singoli paesi e l'applicazione concreta delle norme in essi contenute. Va valutata in modo particolare la nuova strategia dell'Europa per rafforzare le modalità di dialogo con i paesi terzi al fine di ridurre al minimo la violazione dei diritti; a tale proposito richiama l'attenzione sul fatto che i paesi che minano lo stato di diritto e violano i diritti dei singoli cittadini costituiscono una minaccia non solo per il loro popolo, ma anche per i loro vicini e per il mondo intero. A suo parere è di notevole importanza, inoltre, il collegamento fra la società civile e le istituzioni, che devono mantenere un costante dialogo con le ONG per garantire il rispetto dei diritti umani. Da qui la costante pressione che deve esercitare l'Italia affinché tutti i paesi firmino e ratifichino i trattati fondamentali in materia. Ricorda quindi, da ultimo, la costante azione svolta dal Parlamento italiano per la moratoria dell'applicazione della pena di morte.

Il senatore BEDIN, dopo aver ringraziato la relatrice per l'ampia relazione, che consentirà di esprimere alla Commissione speciale per la tutela dei diritti umani un parere sugli elementi propri della politica europea in materia, sottolinea che, a suo parere, la Carta europea dei diritti fondamentali deve essere il termine di paragone per valutare e verificare il rispetto dei diritti umani in tutti i paesi. Si sofferma quindi su alcuni punti della motivazione che accompagna la risoluzione, a cominciare dal considerando B, in cui è detto che la promozione e la tutela dei diritti dell'uomo e la dedizione ai principi della democrazia e dello stato di diritto rappresentano una componente fondamentale della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione; a tale riguardo, anche in considerazione del recente accordo tra l'Unione e la NATO, ritiene che il ruolo da affidare

alla forza di intervento europea sia proprio quello della difesa, al di fuori dei confini europei, dei diritti dell'uomo. Altri aspetti a suo parere importanti contenuti nella motivazione che accompagna la risoluzione in titolo sono quello della globalizzazione (che rischia di aumentare ulteriormente lo squilibrio e la povertà nel mondo) e il fatto che l'obbligo di proteggere le popolazioni da atti di terrorismo non deve assolutamente pregiudicare la tutela dei diritti fondamentali e la democrazia nei paesi occidentali. Per quanto concerne l'iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo, chiede che il Governo italiano si impegni a sostenere le posizioni del Parlamento europeo relativamente alle risorse destinate a tale scopo.

Sottolinea quindi quanto contenuto nel punto 44 della risoluzione, che invita gli stati membri dell'Unione a sollecitare tutti gli stati appartenenti all'ONU a ratificare o ad aderire allo Statuto di Roma che istituisce il Tribunale penale internazionale e ad attuare un'efficace legislazione universale sulla giurisdizione. Da ultimo, in relazione al punto 53 della risoluzione, che invita l'Unione europea e gli Stati membri a continuare a difendere la libertà di religione, ricorda che il punto finale del preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Europa prevede che l'Unione europea garantisca ai cittadini e a tutti coloro che avranno rapporti con l'Unione stessa gli stessi diritti.

Il senatore BASILE segnala che molti degli aspetti e delle questioni emerse nel corso del dibattito sono state e sono anche oggetto dei lavori della Convenzione europea. In particolare ricorda che il Gruppo di lavoro sulla Carta dei diritti fondamentali ha proposto che essa venga incorporata nel testo del futuro Trattato costituzionale. Inoltre, il Gruppo di lavoro sull'Europa sociale, di cui fa parte, presenterà nel prossimo mese di gennaio un rapporto finale alla sessione plenaria in cui presumibilmente proporrà di inserire nel futuro Trattato alcune disposizioni che integrino le tutele previste nella Carta. Infine, il Gruppo di lavoro sull'azione esterna nel suo rapporto finale raccomanda che nel Trattato si precisino che il consolidamento e lo sviluppo della democrazia, dello stato di diritto, l'universalità e l'indivisibilità dei diritti umani, il rispetto della dignità umana sono tutti principi che devono orientare la politica estera dell'Unione.

Il PRESIDENTE rinvia quindi il seguito della discussione ad altra seduta.

COMUNICAZIONI DEL VICE PRESIDENTE SULLA RIUNIONE DEL GRUPPO DI LAVORO DELLA COSAC, TENUTASI A COPENHAGEN IL 15 E IL 16 DICEMBRE 2002

Il presidente GIRFATTI ricorda che la seconda seduta del Gruppo di lavoro della COSAC si è aperta – domenica 15 – con un'introduzione del Presidente della Commissione per gli affari europei del Parlamento danese, Larsen, che ha preannunciato, di concerto con il Presidente della competente Commissione del Parlamento greco, che per il 27 e 28 gen-

naio 2003 sarà convocata una riunione straordinaria della COSAC per discutere delle proposte elaborate dal Gruppo di lavoro. L'insieme delle proposte che in quella sede saranno approvate, che presentano anche aspetti di carattere finanziario e amministrativo, sarà sottoposto alla valutazione della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea che si riuniranno in Grecia nel maggio del prossimo anno. Larsen è quindi passato a illustrare il primo documento all'ordine del giorno che prevede la definizione di un codice di condotta contenente *standards* minimi che i Parlamenti nazionali dovrebbero rispettare nell'attività di controllo sull'azione dei rispettivi Esecutivi.

La delegazione italiana ha insistito nel rilevare l'opportunità che tali regole di condotta non facciano parte integrante, come invece previsto nella proposta danese, del Regolamento della COSAC. Diverse delegazioni nazionali hanno avanzato perplessità sul contenuto di tale codice di condotta; si è comunque convenuto sulla considerazione che tali regole non possono in alcun modo essere ritenute vincolanti, restando ferma l'autonomia di ciascun Parlamento circa le modalità di espletamento della funzione di controllo.

Si è quindi passati al secondo punto all'ordine del giorno: un documento nel quale si ipotizzano modifiche al Regolamento della COSAC tese a superare la regola dell'unanimità che verrebbe mantenuta per la sola adozione delle modifiche al Regolamento stesso, mentre per l'adozione dei contributi si dovrebbe passare, secondo le indicazioni emerse nella precedente riunione del Gruppo di lavoro, a una maggioranza di due terzi dei suffragi espressi. Nel documento si precisa poi che ciascuna delegazione nazionale dovrebbe poter disporre di due voti, così da poter garantire una più completa rappresentanza, in particolare nel caso dei Parlamenti con struttura bicamerale. Da più parti si è insistito sulla necessità di fissare, superata la regola dell'unanimità, un *quorum* sufficiente per la validità delle votazioni, per evitare che i contributi possano essere approvati da una minoranza delle delegazioni rappresentate nella COSAC. Circa la distribuzione dei voti all'interno di ciascuna delegazione nazionale, si è osservato che questa è materia da riservare all'autonomia di ciascun Parlamento che potrebbe, nel caso di struttura bicamerale, prevedere che un voto vada a ciascuna delle due Camere, ovvero che i voti vadano suddivisi tra maggioranza e opposizione.

Il Gruppo di lavoro ha esaminato in seguito un documento nel quale si propone una nuova strategia informatica e di cooperazione amministrativa fra i Parlamenti. In proposito la delegazione italiana ha osservato che occorre evitare che tale iniziativa si sovrapponga con i lavori che sta svolgendo un apposito gruppo coordinato dal Segretario generale del Parlamento svedese. Il rappresentante del Parlamento europeo ha da parte sua richiamato l'attività di un gruppo che vede rappresentati sia i Parlamenti nazionali sia il Parlamento europeo per realizzare un perfezionamento delle capacità informatiche delle rispettive amministrazioni.

Il presidente Larsen, riassumendo il dibattito, ha convenuto sull'opportunità di evitare sovrapposizioni e di chiarire che la proposta avanzata

riguarda solo un migliore funzionamento del sito della COSAC che dovrebbe essere garantito dal Segretariato permanente. Si è affrontata quindi tale controversa questione. La Presidenza danese ha insistito sulla sua proposta di costituire a Bruxelles un Segretariato permanente formato da un Segretario generale e quattro funzionari, chiarendo quindi quali dovrebbero essere i compiti, i costi di tale Segretariato e le norme giuridiche che ne disciplinano l'attività.

Il senatore Girfatti ricorda di aver aperto il dibattito in quella sede ricordando la posizione assunta nella precedente riunione dalla delegazione italiana, precisando che la Giunta per gli affari delle Comunità europee, nella seduta dell'11 dicembre, esaminati i documenti trasmessi dalla Presidenza danese in vista della riunione del Gruppo di lavoro del 15 e 16 dicembre, ha manifestato la propria contrarietà a tale proposta. La Giunta al contrario ha ribadito di preferire che le funzioni di Segretariato vengano attribuite alle amministrazioni dei Parlamenti della troka presidenziale. Si garantirebbe così l'obiettivo, generalmente condiviso, di assicurare continuità e coerenza all'attività della COSAC. L'onorevole Strano, Vice Presidente della XIV Commissione della Camera, ha chiarito che su questa posizione si ritrova anche la Commissione per le Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati.

Si è aperto quindi un ampio e vivace dibattito nel corso del quale le delegazioni francese, del Lussemburgo, spagnola, portoghese e slovena hanno concordato con la proposta danese. Il Regno Unito, pur concordando sull'opportunità di creare un Segretariato permanente, ha rilevato l'eccessiva dimensione della struttura prevista dalla proposta danese.

Le delegazioni del Parlamento europeo, della Germania e dell'Austria hanno avanzato profonde perplessità, seppur con varie argomentazioni, nei confronti della proposta danese. In particolare si è rilevata la funzione troppo marcata che avrebbe la figura del Segretario generale, l'onere finanziario eccessivo e lo snaturamento stesso del carattere della COSAC che, da luogo del confronto interparlamentare, diventerebbe una vera e propria istituzione permanente.

A queste obiezioni il presidente Larsen ha replicato osservando che, nell'intenzione dei proponenti il Segretariato permanente non dovrebbe preludere alla trasformazione della COSAC in una nuova istituzione. Il Segretariato stesso svolgerebbe poi le sue funzioni sotto il controllo e nell'ambito delle direttive fissate dalla troka presidenziale. Si tratterebbe insomma, secondo Larsen, di una semplice struttura di supporto tecnico senza una particolare autonomia funzionale.

La seconda giornata dei lavori si è aperta con un dibattito sulle modalità organizzative delle future riunioni della COSAC. In proposito sono state espresse perplessità sulle proposte relative all'interazione tra COSAC e Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti nazionali da parte dei rappresentanti del Parlamento europeo e dell'Olanda, nonché da parte della delegazione italiana che ha ribadito la posizione già espressa nella precedente riunione, relativa al fatto che non appare congruo che la COSAC

– che è stata istituita sulla base di una decisione assunta dalla Conferenza dei Presidenti – disponga a sua volta sul ruolo che la Conferenza dei Presidenti dovrà svolgere. La delegazione italiana ha quindi evidenziato l'opportunità, come d'altronde prospettato anche nel documento presentato dalla Presidenza danese, di rimettere ogni decisione in proposito alla Conferenza dei Presidenti, così che in tale sede possano definirsi le linee guida entro le quali ci si potrà muovere.

Circa la questione del coinvolgimento delle Commissioni di settore, la delegazione italiana ha richiamato la posizione già espressa nella precedente riunione, volta a prevedere una composizione variabile delle delegazioni della COSAC. Ciò corrisponderebbe all'obiettivo di individuare nella COSAC la sede istituzionale della cooperazione interparlamentare, il luogo di dibattito non soltanto delle grandi questioni generali riguardanti l'Unione, ma anche delle politiche settoriali e di specifiche questioni, iniziative ed atti nell'ambito di tali politiche. Si tratterebbe, cioè, di ricondurre all'interno della COSAC la gran parte delle già esistenti iniziative di cooperazione interparlamentare dell'Unione, conferendo ad esse la necessaria organicità.

Nel corso del dibattito, è stata evidenziata l'opportunità di lasciare all'autonomia dei singoli Parlamenti nazionali l'individuazione della composizione delle delegazioni che prendono parte alle riunioni delle Commissioni di settore, come attualmente è per la COSAC.

Il presidente Larsen ha quindi concluso questa parte dei lavori evidenziando che saranno sottoposte alle decisioni della Conferenza dei Presidenti di maggio le decisioni volte a modificare e rafforzare la struttura e il ruolo della COSAC. In merito alle riunioni delle Commissioni di settore ha evidenziato le necessità di arrivare a individuare un metodo per la distribuzione di responsabilità, ferma restando l'autonomia dei Parlamenti nazionali nella determinazione della composizione delle delegazioni. Inoltre, sulla base di una proposta formulata dalla delegazione portoghese, ha sottolineato l'opportunità che sia definito, con cadenza biennale, il calendario di tutte le riunioni tra le Commissioni parlamentari nell'ambito delle iniziative comunitarie.

Un'ulteriore proposta della Presidenza danese esaminata dal Gruppo di lavoro riguarda la possibilità di prevedere che la COSAC proceda a una discussione con la Commissione europea sul contenuto generale del programma legislativo e che, sulla base di tale discussione, individui delle proposte di iniziative legislative sulle quali concentrare l'attenzione, seguendone l'*iter* ed esaminandone la conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Al contempo, si propone che la COSAC svolga un ruolo di coordinamento e di scambio di informazioni nell'ambito del meccanismo di «allerta precoce» previsto nella relazione finale del Gruppo di lavoro «Sussidiarietà» della Convenzione europea, fungendo da sede di raccolta dei rilievi avanzati dai singoli Parlamenti.

Al riguardo sono state espresse, nel corso del dibattito, notevoli perplessità – evidenziate in particolar modo dalla delegazione del Regno Unito – in merito alla proposta di far sì che la COSAC selezioni alcune

proposte di iniziative legislative sulle quali concentrare l'attenzione, seguendone l'*iter* ed esaminando la loro conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, trattandosi di compiti che la Convenzione prevede di attribuire alla responsabilità dei singoli Parlamenti nazionali.

Il presidente Larsen, a conclusione di questa parte del dibattito, ha sottolineato come il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'ambito delle funzioni di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà non venga messo in discussione e che tale ruolo potrà essere solo rafforzato tramite forme di discussione e di scambio di informazioni sui contenuti del programma legislativo della Commissione.

In merito alle questioni inerenti ad un'eventuale nuova denominazione da attribuire alla COSAC il presidente Larsen ha evidenziato l'opportunità di assumere decisioni in proposito solo al termine dei lavori della Convenzione europea, in modo da tener conto delle relative risultanze. Al riguardo, il senatore Girfatti ricorda di aver fatto presente l'opportunità di tener presente, per il futuro, la possibile denominazione di «Conferenza interparlamentare europea» che a suo avviso rispecchia adeguatamente il ruolo e le funzioni che la COSAC è chiamata a svolgere. Questa proposta ha raccolto il consenso della delegazione spagnola.

Quanto alla possibilità di stabilire accordi di cooperazione tra la COSAC e le istituzioni dell'Unione europea, si è convenuto di considerare le proposte contenute nel documento danese come mera «piattaforma negoziale» per possibili accordi da concludere con le istituzioni europee al fine di implementare la cooperazione interparlamentare in seno all'Unione europea. Al riguardo, il senatore Girfatti ricorda di aver segnalato l'opportunità di affrontare in un secondo momento tali aspetti, che dovranno poi essere disciplinati nell'ambito dei trattati o dei protocolli allegati.

Prima della conclusione della riunione, l'onorevole Strano è intervenuto per far presente che la discussione delle proposte di modifica richiederà, a sua volta, una specifica e approfondita discussione da svolgersi nei modi e nei tempi adeguati. L'onorevole Strano ha quindi evidenziato come non appaia possibile ritenere che eventuali convergenze raggiunte nel corso della riunione sui documenti di lavoro elaborati dalla Presidenza danese implicino automaticamente l'approvazione di corrispondenti proposte di modifica da parte del Gruppo di lavoro nel suo complesso, la cui formulazione dovrebbe essere adeguatamente valutata considerato che su alcuni punti – come ad esempio l'istituzione di un Segretariato permanente – non è stata raggiunta una posizione unanime da parte del Gruppo di lavoro.

In proposito su iniziativa dell'Olanda, le delegazioni dell'Austria, della Germania, della Grecia, della Repubblica ceca, dell'Estonia, della Bulgaria, della Lettonia e del Parlamento europeo, oltre che quelle dell'Olanda e dell'Italia, hanno presentato un documento volto a precisare che nelle future proposte che la Presidenza danese sottoporrà all'esame della prossima riunione della COSAC occorrerà chiarire che «il supporto di Segretariato per la COSAC non creerà una nuova istituzione, non costituirà una nuova burocrazia, sarà finanziato dai Parlamenti nazionali, sarà di pic-

cole dimensioni e sarà legato alla *troika* e al paese che detiene la Presidenza dell'Unione, coopererà con i rappresentanti a Bruxelles dei Parlamenti nazionali e provvederà al supporto tecnico». Il Gruppo di lavoro ha quindi preso atto della presentazione di tale documento.

La seduta termina alle ore 9,30.

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

MERCOLEDÌ 18 DICEMBRE 2002

7^a seduta

Presidenza del Presidente

PERA

La seduta inizia alle ore 8,37.

DISCUSSIONE SULLE COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE CONCERNENTI LA RIFORMA DEL REGOLAMENTO

Il PRESIDENTE ricorda preliminarmente le linee essenziali delle proposte contenute nel proprio documento, distribuito nella riunione del 10 ottobre scorso, soffermandosi in particolare sui due principali profili, ispirati ad un compiuto bipolarismo: la definizione di uno «Statuto del Governo in Parlamento», con l'attribuzione all'Esecutivo degli strumenti per attuare in tempi ragionevoli e certi il suo programma, nonché di uno «Statuto dell'Opposizione», ricomprendente eventualmente anche il potere, esercitabile dallo *speaker* da essa indicato, di convocare il Presidente del Consiglio dei ministri in Parlamento. Il predetto documento delinea altresì alcune norme ulteriori di adeguamento del Regolamento volte, per un verso, a tenere conto del mutato assetto del Governo disposto con le recenti riforme, rivedendo il numero e la struttura delle Commissioni permanenti; per altro verso, a garantire che i Gruppi parlamentari siano configurati secondo una effettiva proiezione sul piano parlamentare dei risultati elettorali.

Per procedere ad un aggiornamento del Regolamento del Senato, il Presidente ritiene, anche a seguito di una serie di contatti informali intercorsi con i Presidenti dei Gruppi parlamentari, che si renda opportuno, in primo luogo, lo svolgimento di un dibattito in Aula, alla ripresa dei lavori dopo la pausa di fine anno, che consenta alle diverse forze politiche di esprimere le proprie posizioni e di fornire indicazioni e suggerimenti.

Sarà poi necessario un approfondimento istruttorio, ai cui soli fini si può ipotizzare un'integrazione della Giunta per il Regolamento con due rappresentanti dei Gruppi attualmente in essa non rappresentati e con quattro rappresentanti dei Gruppi maggiori. I senatori aggregati non avrebbero diritto di voto, rimanendo in ogni caso formalmente titolata ad esprimersi

nel corso del procedimento d'esame delle proposte di modifica del Regolamento la Giunta nella sua composizione attuale.

Questa integrazione temporanea, in ordine alla quale non sono rinvenibili ostacoli regolamentari, garantirebbe alla Giunta una maggiore rappresentatività e consentirebbe di organizzare i lavori in comitati le cui competenze istruttorie potrebbero vertere sui due temi principali dello Statuto dell'Opposizione e dello Statuto del Governo in Parlamento, nonché sul complesso degli altri profili di riforma delineati nel documento predetto. I comitati aventi il compito di esaminare lo Statuto del Governo in Parlamento e lo Statuto dell'Opposizione potrebbero essere opportunamente coordinati rispettivamente da un esponente dei Gruppi di opposizione e da un esponente dei Gruppi di maggioranza. L'istruttoria, per la quale potrebbe risultare utile anche l'eventuale acquisizione di contributi di esperti della materia, dovrebbe dar luogo a proposte e documenti da sottoporre alla Giunta.

Il PRESIDENTE chiede pertanto ai componenti della Giunta di esprimersi in merito all'ipotesi di integrazione della stessa per potere eventualmente procedere, sentiti i Presidenti dei Gruppi parlamentari, alla designazione dei senatori aggregati e quindi ad avviare l'*iter* dell'esame istruttorio.

Ad avviso del senatore PERUZZOTTI, la procedura delineata dal Presidente presenta le più ampie garanzie per le forze di maggioranza e per quelle di opposizione affinché si pervenga a definire un Regolamento rispondente alle loro rispettive esigenze.

Al fine, tuttavia, di evitare il rischio che le modifiche che la Giunta per il Regolamento proponga siano rimesse completamente in discussione nel corso dell'esame in Assemblea, riterrebbe opportuna una riunione preliminare della Giunta stessa allargata ai Capigruppo, per acquisirne formalmente gli orientamenti.

Il senatore GIULIANO, dopo aver osservato come sia ormai ineludibile l'adeguamento del Regolamento del Senato al nuovo sistema maggioritario e bipolare, dichiara di condividere in pieno il percorso delineato dal Presidente per un processo di riforma regolamentare di non lieve momento.

In particolare, appare opportuno il preliminare dibattito in Aula, affinché si fissino alcuni principi e si incentri l'attenzione sui passaggi di maggior rilievo. Sono altresì condivisibili l'integrazione *ad hoc* della Giunta con rappresentanti di Gruppi attualmente non presenti in essa – perché la riforma del Regolamento sia frutto del più ampio coinvolgimento della rappresentanza parlamentare – nonché la collaborazione di soggetti esterni particolarmente esperti in una materia così complessa, che si colloca al limite tra la riforma costituzionale e quella regolamentare.

Nel considerare infine utile e proficua la soluzione ipotizzata in merito al coordinamento dei comitati, si rimette alle determinazioni del Presidente quanto alla proposta avanzata dal senatore Peruzzotti, ritenendo in ogni modo opportuno acquisire preventivamente il parere dei Capigruppo.

Il senatore MANCINO, nel condividere l'ipotesi di integrazione della Giunta per il Regolamento, concorda riguardo alla necessità di costituire alcuni comitati di lavoro, con esclusivi compiti istruttori e di supporto allo svolgimento delle funzioni proprie della Giunta stessa.

Una riflessione preliminare dell'Assemblea sulle problematiche concernenti lo Statuto dell'Opposizione e quello del Governo appare a suo avviso certamente opportuna, trattandosi di temi che sono al centro dell'attenzione e dell'interesse di tutti i parlamentari. Discutere di Statuto del Governo in Parlamento significa infatti ricercare gli strumenti per consentire ad esso e alla sua maggioranza di portare a compimento il programma esposto alle Assemblee parlamentari e approvato da queste con un voto fiduciario e tale ricerca risponde pertanto ad un interesse generale. L'intralciamento del sistema parlamentare, del resto, non giova a nessuno, nemmeno alle opposizioni, che pure potrebbero avere interesse a ostacolare il cammino della maggioranza. Per altro verso, tuttavia, non si può prescindere da un complessivo *fair play* parlamentare, nel senso che, nel momento in cui si consente alla maggioranza di far valere le proprie prerogative, anche regolarmente predeterminate, occorre garantire all'opposizione gli strumenti per fare valere la propria voce.

Parallelamente all'esame di modifiche del Regolamento, egli riterrebbe utile una riflessione in merito a possibili convergenze delle forze politiche su riforme costituzionali che possano a loro volta rendere per determinati aspetti più agili alcune procedure parlamentari. Al riguardo, egli ha allo studio la possibilità di una modifica della Costituzione concernente la procedura di esame dei documenti di bilancio. Muovendo dal presupposto secondo il quale è il Governo il responsabile dei conti pubblici nei confronti del Parlamento e del Paese, l'approvazione di tali provvedimenti dovrebbe avvenire a suo avviso con un coinvolgimento molto limitato dell'opposizione, limitandosi a prevedere, ad esempio, che, in esito ad un rapido confronto all'interno della Commissione competente, solo le proposte di modifica eventualmente accolte dal Governo possano essere sottoposte all'esame dell'Assemblea. L'opposizione dovrebbe piuttosto essere posta in condizione di contrapporre all'atto del Governo una propria proposta complessiva alternativa.

Auspica infine che alla ripresa dei lavori si verifichino le condizioni per definire la disciplina dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Pur nella consapevolezza delle difficoltà registrate, in particolare in merito alla determinazione delle modalità di espressione dei pareri da parte della Commissione integrata, egli sottolinea la necessità di procedere con sollecitudine all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, anche al fine di evitare che il ri-

corso alla Corte Costituzionale resti l'unico rimedio alle divergenze tra Stato ed autonomie in merito al riparto delle rispettive competenze.

Il senatore VILLONE esprime la propria condivisione per l'ipotesi di integrazione della Giunta quale metodo di lavoro inteso a favorire il coinvolgimento delle molte competenze presenti in Senato nell'esame delle questioni di alto profilo poste dal Presidente con il proprio documento. L'articolazione per comitati potrà inoltre apportare agilità ed efficacia ai lavori istruttori, favorendone lo svolgimento in tempi ragionevolmente brevi.

Trattandosi di materia che richiede una convergenza che può emergere solo da un confronto il più largo possibile, egli riterrebbe senza dubbio opportuno un preventivo dibattito in Aula, non limitato quindi al Capigruppo, che desse la possibilità di cogliere orientamenti e indirizzi di fondo.

Occorre tuttavia avere ben chiaro che, quando si parla di Statuto del Governo e dell'Opposizione, si verte su argomenti che attengono all'interesse di tutti. Che il Governo sia efficiente non è infatti interesse della sola maggioranza, ma del Paese; per altro verso, che l'opposizione sia efficace, non è solo interesse di quest'ultima, bensì anche di chi governa.

Egli osserva altresì che il Regolamento parlamentare nell'ordinamento giuridico rappresenta in qualche modo un *unicum*. Esso è il precipitato non solo dell'esperienza politica quotidiana, ma anche di centinaia di anni di storia ed assolve ad un compito del tutto particolare, essendo un istituto deputato a coniugare il profilo della stabilità nel tempo con quello della capacità di accompagnare l'evoluzione del sistema politico. Dal punto di vista del giurista si tratta quindi di uno dei «pezzi» più affascinanti del sistema normativo, e al tempo stesso anche di uno tra i più difficili da maneggiare.

A suo avviso, pertanto, il Regolamento parlamentare deve avere anzitutto la capacità di aderire in modo elastico al momento storico-politico, attraverso norme che tendano ad assecondare lo sviluppo del confronto tra le forze politiche, e non certo a imbrigliarlo in camicie di Nesso. In termini redazionali, questo significa che più che di un Regolamento cogente, c'è necessità di un Regolamento abilitante, caratterizzato da snodi che permettano l'aderenza delle norme agli sviluppi che possono prodursi nel tempo.

Al riguardo, pur condividendo il richiamo del senatore Mancino relativo alle problematiche connesse ai documenti di bilancio, invita a tenere conto della circostanza che, se la maggioranza si presenta già di per sé resa compatta e coerente in relazione al fatto di essere maggioranza, l'opposizione non è detto che lo sia. Anzi, si possono avere più opposizioni, o opposizioni non componibili o persino non compatibili fra loro.

Per altro verso, è da rilevare che i doveri attribuiti al Governo dai Regolamenti parlamentari sono sempre risultati poco efficaci, perché necessitano della sanzione di una maggioranza, e non c'è sanzione diversa che sia tale da produrre risultati.

Si tratta, a ben vedere, di snodi non facili dal punto di vista tecnico e politico, sui quali quindi è necessaria una riflessione attenta ed approfondita.

Il senatore PASTORE valuta complementari e non contraddittorie con l'impostazione esposta dal Presidente le osservazioni dei senatori precedentemente intervenuti. Esiste l'esigenza di coinvolgere preliminarmente la più ampia rappresentanza parlamentare e probabilmente, anche per le stesse motivazioni espresse dal senatore Peruzzotti, al di là di un coinvolgimento dei Capigruppo, può essere a tale fine più appropriato un dibattito preliminare in Assemblea, secondo quanto già proposto dal Presidente in apertura della riunione.

Tale procedura consentirebbe, per un verso, di verificare il grado di sensibilità nei confronti di esigenze di revisione del Regolamento che si fondano sulla necessità di rafforzare quanto meno l'efficienza dei lavori dell'Aula e, per altro verso, di operare secondo indirizzi della Presidenza che risultino condivisi anche dall'Assemblea, ovvero integrati con le considerazioni che emergano dal dibattito in seno ad essa.

Si tratterebbe in ogni caso di un notevole stimolo ad affrontare una sfida delicata quanto ineludibile. Non si può infatti sottacere che se si pervenisse alla definizione di modifiche regolamentari con caratteristiche tecniche quali quelle indicate dal senatore Villone, tali quindi da garantire al Regolamento in primo luogo una necessaria flessibilità, si sarebbe reso un ottimo servizio al Senato e ai senatori, i quali attualmente si trovano ad operare con grande impegno, ma con strumenti normativi assolutamente inadeguati.

Il senatore MANZELLA, dopo aver espresso la propria adesione al progetto esposto dal Presidente, invita ad operare affinché i previsti comitati mantengano sempre nei loro lavori una visione d'insieme. Risulta evidente infatti che in qualsiasi riforma regolamentare conta soprattutto l'equilibrio tra le due parti a confronto. Ad ogni miglioramento dello *status* della maggioranza deve pertanto corrispondere un miglioramento di quello dell'opposizione e viceversa.

Pur convenendo altresì con il senatore Villone in merito al fascio esercitato dalla fonte del diritto costituita dai Regolamenti parlamentari, invita tuttavia a considerarne i limiti evidenti. In una situazione quale quella attuale occorre che le riforme immaginate e possibili si affaccino ad un orizzonte più vasto, quello propriamente costituzionale. Non si tratterebbe, nel momento attuale, di grandi riforme, ma di quegli aggiustamenti e di quelle connessioni con l'ordinamento costituzionale cui immediatamente il discorso sui temi regolamentari porterebbe, se non volesse essere un discorso monco.

Non può del resto non preoccupare il fenomeno, descritto recentemente anche da studiosi di altri Paesi, di una soppressione di fatto delle opposizioni in tutti i Parlamenti. In sistemi in cui l'evento che dà vita al sistema maggioritario si determina fuori dal Parlamento, in quanto il

giorno stesso dello spoglio dei voti esiste la maggioranza ed è noto il *leader*, è inevitabile che l'opposizione entri in un cono d'ombra.

Se per un verso, pertanto, quando si parla di Statuto della maggioranza, non si può fare a meno di immaginare una norma «antiribaltone», che in ultima analisi consisterebbe in una piccola modifica della Costituzione, per altro verso, quando si parla di Statuto dell'Opposizione, immediatamente il pensiero corre ad un istituto vivo e vitale in quasi tutte le democrazie maggioritarie europee, quale è il ricorso di minoranza alla Corte Costituzionale prima della promulgazione della legge. Un istituto, quest'ultimo, che avrebbe a suo avviso il benefico effetto di eliminare l'ostruzionismo.

Il discorso dovrebbe investire tuttavia anche il problema – gravissimo per una democrazia come la nostra, che nasce su un impianto proporzionale – dei *quorum* delle maggioranze costituzionali, la cui soluzione richiederebbe anche in questo caso piccole norme di aggiustamento, con un evidente beneficio per tutti. D'altro canto, si può ricordare che le poche garanzie per l'opposizione che, dal 1994 ad oggi, sembrano aver dato un esito positivo – quali l'affidamento delle presidenze di alcune Commissioni e Giunte ad esponenti di Gruppi di minoranza – sono nate in regime proporzionale.

Esprime infine il convincimento che la modifica costituzionale più rilevante e necessaria, giustamente richiamata in più occasioni dal Presidente, dovrebbe consistere in una revisione del Titolo I della Parte seconda della Costituzione che facesse del Senato, in quanto Assemblea in cui si incrociano autonomie territoriali e interesse nazionale, il vero fulcro della vita della Nazione.

Il senatore PERUZZOTTI, al fine di evitare possibili equivoci riguardo al senso del suo precedente intervento, precisa di essere assolutamente favorevole ad un dibattito preliminare in Assemblea sui temi della riforma regolamentare. Egli intendeva unicamente mettere in guardia dal rischio che, a causa della procedura seguita, il lavoro della Giunta subisse uno stravolgimento nell'esame finale in Aula.

Il PRESIDENTE esprime il proprio ringraziamento ai componenti della Giunta per la disponibilità e l'interesse emersi dai loro interventi, promettenti per il buon inizio di un lavoro irto di ostacoli, per agevolare il quale si può anche immaginare di dar vita ad un Regolamento a futura memoria, che trovi cioè applicazione nella legislatura successiva, steso pertanto «sotto il velo dell'attuale ignoranza».

Tenuto conto della discussione svoltasi, egli annuncia che sottoporrà ai Presidenti dei Gruppi parlamentari l'ipotesi di discutere in Assemblea i temi della riforma alla ripresa dei lavori. Al fine peraltro di acquisire, oltre ai primi orientamenti, anche un preventivo consenso sulle linee di possibile intervento, riterrebbe opportuno che, in occasione di quel dibattito, prendessero la parola, tra gli altri, anche gli stessi Capigruppo, le cui indicazioni avrebbero un innegabile peso politico.

Riguardo alle problematiche poste in evidenza dal senatore Mancino relativamente ai documenti di bilancio dello Stato, egli reputa che la legge finanziaria, essendo l'atto politicamente più pregnante dell'azione di Governo, sul quale si gioca il rapporto fiduciario tra questo e la maggioranza dei cittadini che lo ha investito, non dovrebbe essere oggetto di forme di cogestione e contrattazione tra Governo e Parlamento. Il rischio di tale cogestione infatti è duplice: per un verso, si finisce per non comprendere se il Governo ha rispettato gli impegni assunti con i suoi elettori; per altro verso, appare poco chiaro – trattandosi spesso di interventi emendativi frammentari – su quali soluzioni alternative si fondi il confronto tra maggioranza e opposizione.

Egli è consapevole altresì della necessità di intraprendere un processo di riforme costituzionali per un aggiornamento complessivo delle istituzioni, ma ritiene che, per il momento, si possa senz'altro fissare l'attenzione sui Regolamenti parlamentari, cercando anche in tal modo di favorire un effetto di trascinarsi sul sistema politico e sul sistema istituzionale complessivo.

In particolare, è necessario ripensare il bicameralismo per dare vita ad un luogo istituzionale di compensazione degli interessi e degli equilibri fra Stato e autonomie. In questo contesto, egli concorda con la richiesta di una sollecita integrazione della Commissione per le questioni regionali e conferma che si adopererà in tal senso, nell'auspicio che il funzionamento di quell'organo serva da stimolo alla creazione di un Senato federale.

Condivide, infine, l'idea che le modifiche del Regolamento debbano accompagnare ed assecondare l'evoluzione di fatto del sistema, evitando accuratamente di bloccarla o di prefigurarne in termini rigidi lo sbocco. A tale fine reputa senz'altro preferibile puntare su un impianto normativo flessibile, in linea con una caratteristica che è già propria del Regolamento del Senato.

Conclusivamente, il PRESIDENTE, preso atto con soddisfazione dei consensi registrati intorno alla sua proposta, ritiene che vada recepito il suggerimento di una costante connessione tra i lavori dei vari comitati, prevedendo che a tali lavori si alternino periodicamente riunioni plenarie della Giunta allargata.

Si riserva quindi di convocare una nuova riunione della Giunta per comunicare le sue proposte di nomina di senatori da aggregare alla Giunta stessa, sentiti i presidenti dei Gruppi parlamentari.

La seduta termina alle ore 9,40.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

MERCOLEDÌ 18 DICEMBRE 2002

70ª Seduta

Presidenza del Presidente
PETRUCCIOLI

La seduta inizia alle ore 14,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente, senatore PETRUCCIOLI, avverte che, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento della Commissione, la pubblicità della seduta sarà assicurata per mezzo della trasmissione con il sistema audiovisivo a circuito chiuso.

Seguito della discussione sulle modalità di attuazione della disciplina delle tribune politiche tematiche

(Seguito e conclusione)

Il presidente PETRUCCIOLI ricorda che nella seduta di ieri erano stati approvati tutti gli articoli, con eccezione degli articoli 2 e 8 che erano stati accantonati.

Il senatore BETTA ritira gli emendamenti all'articolo 2 e quelli all'articolo 8, con eccezione dell'emendamento 8.3 che riformula nel senso suggerito ieri dal Presidente.

L'articolo 2 è quindi approvato.

Sono quindi approvati il nuovo testo dell'emendamento 8.3 e l'articolo 8 nel testo emendato.

Il relatore CAPARINI osserva che all'articolo 11, che nel testo da lui proposto riproduce senza modifiche il testo previgente, vi è un riferimento alle «opinioni politiche presenti in Parlamento» che appare inopportuno,

dal momento che sono legittimati a partecipare alle Tribune politiche anche soggetti politici presenti solo nel Parlamento europeo.

Egli ritiene quindi che, pur risultando già approvato l'articolo 11, sarebbe necessario modificarlo, con valore di mero coordinamento formale, sostituendo le parole «*in Parlamento*» con le altre «*nel Parlamento nazionale e nel Parlamento europeo*».

La Commissione concorda all'unanimità.

La delibera, posta ai voti nel suo complesso, è approvata.

Il relatore CAPARINI illustra la seguente proposta di risoluzione, che è collegata al tema della comunicazione politica e risponde anche ad una sollecitazione presentata a questa Commissione dalla Direttrice della Testata Servizi parlamentari della RAI nell'audizione del 15 ottobre 2002:

«La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

valutata la necessità di assicurare all'informazione parlamentare spazi televisivi affidabili e aventi una collocazione oraria idonea a favorire il più ampio ascolto possibile,

dispone

nei confronti della Società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo:

1. La collocazione oraria della trasmissione quotidiana di informazione parlamentare, prevista per le ore 24 su RAIDUE, dovrà essere per quanto possibile rispettata, anche prevedendo l'anticipo della trasmissione suddetta prima del Telegiornale della notte.

2. Dovrà essere assicurato il ripristino della tradizionale collocazione nel pomeriggio del sabato del notiziario "Sette giorni al Parlamento"».

Il senatore FALOMI propone di integrare il testo della risoluzione premettendo al capoverso che comincia con le parole «*valutata la necessità*» il seguente capoverso: «*auspicando che, in sede di approvazione del piano di attribuzione delle risorse per il 2003, sia garantita all'informazione parlamentare una quota di risorse adeguata, e comunque non inferiore a quella prevista per l'anno 2002;*».

Il RELATORE concorda.

La Commissione approva quindi la risoluzione nel testo modificato secondo la proposta del senatore Falomi.

Seguito della discussione sulle garanzie del pluralismo nel servizio pubblico radiotelevisivo, ed esame di eventuali risoluzioni

(Seguito della discussione e rinvio)

Il presidente PETRUCCIOLI ricorda che nella seduta precedente era stato iniziato l'esame degli emendamenti (gli emendamenti sono pubblicati in allegato al resoconto del 2 ottobre 2002).

Il relatore, presidente Petruccioli si dichiara contrario agli emendamenti Premessa 1, Premessa 2 e Raccomandazioni 2 del senatore Scalera e Raccomandazioni 1.1 del deputato Giordano che, in assenza dei presentatori, risultano decaduti, mentre fa proprio l'emendamento Raccomandazioni 4.2 del senatore Scalera.

Il deputato CAPARINI ritira gli emendamenti Raccomandazioni 2.1, Raccomandazioni 2.2 e Raccomandazioni 4.1.

Il RELATORE invita poi il deputato Gentiloni Silveri a ritirare l'emendamento 3.1, del quale risultano condivisibili le finalità, anche se sembra difficile poter collocare una simile disposizione in un testo che si rivolge essenzialmente alla RAI.

Invita altresì il deputato Gentiloni Silveri a ritirare anche l'emendamento Disposizioni 1, che egli aveva già proposto di trasformare in una autonoma proposta di risoluzione.

Il deputato GENTILONI SILVERI accoglie l'invito del relatore e ritira gli emendamenti.

Egli chiede quindi al Presidente che non si passi alle votazioni, ciò sia in considerazione degli impegni di Aula e della necessità di cominciare l'esame del contratto di servizio, sia perché il Gruppo della Margherita ritiene inopportuno procedere all'approvazione di un indirizzo sul pluralismo in un momento così difficile, con un Consiglio di amministrazione della RAI ridotto e depotenziato che peraltro continua ad assumere iniziative, anche di tipo sempre più apertamente censorio.

Il presidente PETRUCCIOLI propone di votare l'emendamento 4.2 e rinviare ad una successiva seduta unicamente la votazione finale, essendo effettivamente opportuno avere più tempo a disposizione per le dichiarazioni di voto.

Egli non può invece condividere la seconda motivazione espressa dal deputato Gentiloni Silveri, dal momento che gli atti di indirizzo, in particolare in materie come il pluralismo, servono proprio ad indicare quali siano i comportamenti corretti da parte dei vertici della RAI, ed è paradossale quindi che da comportamenti degli stessi vertici che si assumono non corretti si faccia discendere l'impossibilità di approvare gli atti di indirizzo.

Il deputato CAPARINI accoglie la proposta del Presidente ritenendo peraltro meramente strumentali le considerazioni del deputato Gentiloni Silveri, che si inquadrano in un atteggiamento dell'opposizione, da lui più volte denunciato, diretto ad utilizzare la Commissione per scopi squisitamente propagandistici, fino a bloccare i lavori ordinari come dimostra il ritardo nell'esame del contratto di servizio.

Il deputato PECORARO SCANIO condivide la proposta del Presidente e si associa alle considerazioni del deputato Gentiloni Silveri ribadendo l'indisponibilità dell'opposizione a qualsiasi operazione diretta all'approvazione di documenti di indirizzo *bipartisan* mentre è in atto una così plateale violazione delle regole che disciplinano il governo della RAI, e mentre la stessa maggioranza appare incapace di indurre alle dimissioni i due consiglieri superstiti.

Il deputato Giuseppe GIANNI nel dichiararsi favorevole alla proposta del Presidente fa presente che è improprio affermare, come ha fatto il deputato Pecoraro Scanio, che la maggioranza non sia in grado di indurre il presidente Baldassarre ed il consigliere Albertoni alle dimissioni, dal momento che la maggioranza non ha certamente alcun potere di farlo; sarebbe semmai più corretto affermare che si assiste ad una mancanza di sensibilità e di decoro istituzionale dei due consiglieri superstiti che dovrebbero comprendere l'insostenibilità della loro posizione e la necessità delle loro dimissioni.

L'emendamento Premessa 4.2. posto ai voti, è approvato.

Il presidente PETRUCCIOLI illustra la seguente risoluzione, che riprende i temi dell'emendamento Disposizioni 1, ritirato dai presentatori.

«La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi,

premessò:

che a norma dell'articolo 4, ultimo comma, della legge 14 aprile 1975, n. 103, e dell'articolo 17, commi 1 e 3, del Regolamento della Commissione stessa, la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo è tenuta, su richiesta della Commissione all'effettuazione di indagini e studi ed alla comunicazione di documenti;

rilevato:

che ai fini dell'efficacia dell'attività di vigilanza, in particolare per quanto riguarda il rispetto delle norme sul pluralismo, la Commissione deve poter disporre di adeguati strumenti conoscitivi;

che appare opportuno, ai fini della valutazione del buon andamento dell'azienda, che la Commissione possa avere conoscenza anche dell'entità delle retribuzioni da essa erogate;

dispone che la società concessionaria fornisca tempestivamente alla Commissione:

1. I dati aggregati mensilmente, e riportati sia su supporto cartaceo che su supporto informatico, forniti dall'Osservatorio di Pavia, relativi alla distribuzione tra soggetti istituzionali e competitori ed esponenti politici dei tempi di attenzione e dei tempi gestiti direttamente nei telegiornali e nei giornali radio nazionali e locali, nelle rubriche a cura delle testate giornalistiche, nelle trasmissioni d'informazione compresa quella parlamentare, nelle trasmissioni di intrattenimento.

2. I verbali delle riunioni del Consiglio di Amministrazione della RAI e le delibere approvate.

3. I dati relativi alle retribuzioni dei Direttori e dei Vice Direttori della RAI, nonché, a richiesta della Commissione, di altri collaboratori».

La Commissione approva all'unanimità.

PARERE PARLAMENTARE SU ATTI DEL GOVERNO

Parere parlamentare sullo schema di contratto di servizio tra il Ministero delle comunicazioni e la RAI Radiotelevisione italiana S.p.A. per il triennio 2003-2005

Il relatore, presidente PETRUCCIOLI, ricorda in primo luogo che il termine di legge per l'espressione del parere è di trenta giorni, e scade il 26 dicembre.

Egli ha peraltro chiesto al ministro Gasparri di attendere fino alla metà del mese di gennaio per consentire alla Commissione di esaminare il contratto ed esprimere il parere, cosa che come è noto, non è stata possibile nelle settimane precedenti.

È evidente peraltro che da parte del Ministro, che non ha alcuna responsabilità in questo ritardo, l'accettazione di tale richiesta di proroga rappresenterebbe unicamente un atto di cortesia istituzionale e non certamente un obbligo.

L'oratore svolge quindi una breve relazione, riservandosi di far pervenire ai componenti della Commissione osservazioni più articolate.

Egli osserva in primo luogo che l'impianto generale del nuovo contratto di servizio non è radicalmente diverso da quello dei contratti precedenti, e purtroppo non lo è in particolare su un punto a suo parere essenziale che è quello degli strumenti per la verifica del rispetto del contratto stesso.

Si pensi al fatto che l'ultima relazione semestrale, relativa all'anno 2000, dichiarava che nella programmazione complessiva della RAI la percentuale di programmi culturali era superiore al 23 per cento, rispetto al 9 per cento di quella dell'intrattenimento; un'affermazione a suo parere smentita dall'esperienza quotidiana di qualsiasi telespettatore, e probabilmente sostenibile soltanto attraverso una definizione molto lata di «programma culturale».

Egli si sofferma quindi su alcune importanti differenze tra il vecchio ed il nuovo contratto.

In particolare nel nuovo contratto di servizio manca qualsiasi riferimento alla programmazione per gli stranieri residenti in Italia prevista dall'articolo 6 bis del vecchio contratto; si tratta di un'assenza preoccupante, così come quella dell'obbligo di garantire le trasmissioni radiofoniche in onda corta ed in onda media notturne per i cittadini italiani all'estero. Questi due punti quindi dovrebbero a suo parere essere oggetto di osservazione da parte della Commissione, o almeno bisognerebbe avere chiarimenti su eventuali motivi particolari che abbiano indotto a non collocarli nel contratto di servizio.

Nel nuovo contratto di servizio manca anche il riferimento, che il precedente contratto recava all'articolo 10, alla tutela della dignità e della riservatezza delle persone: in realtà si tratta di obblighi che trovano il loro fondamento in leggi vigenti prima ancora che nel contratto di servizio e tuttavia, anche in considerazione del fatto che non appaiono sempre rispettati, egli ritiene che sarebbe comunque opportuno far riferimento nel testo in discussione.

Appare altresì censurabile la cancellazione dell'obbligo relativo all'implementazione delle audiovideoteche.

Il relatore si sofferma quindi sulle novità introdotte in tema di televisione per i bambini ed i ragazzi, che a suo parere devono essere valutate positivamente.

In primo luogo viene introdotta una quantificazione, non prevista dal precedente contratto, dell'obbligo di trasmettere programmi dedicati ai bambini ed agli adolescenti nell'orario tra le 7,30 e le 22,30 per non meno del dieci per cento della programmazione complessiva. Se si considera che, secondo i dati riportati dall'ultima relazione semestrale riferita all'anno 2000, la percentuale di tali programmi era allora del 5,8 per cento e che negli ultimi mesi vi è stata addirittura una riduzione, è evidente a tutti che il limite minimo introdotto dal nuovo contratto di servizio rappresenta un obiettivo ambizioso e qualificato.

Allo stesso modo è apprezzabile l'obbligo di istituire una pagina di televideo con una guida ai programmi consigliati per bambini ed adolescenti.

Il relatore esprime poi delle perplessità sull'articolo 12, relativo alla promozione delle culture locali, nel quale si prevede la possibilità di stipulare convenzioni, in tutto o in parte a carico delle province e delle regioni, dirette alla valorizzazione delle culture locali anche con il coinvolgimento delle televisioni locali.

Sarebbe bene chiarire quali siano gli oneri che deriverebbero alla RAI da simili convenzioni, non potendosi escludere dalla formulazione usata che ad esempio la RAI debba mettere a disposizione delle emittenti locali private risorse umane e tecnologiche.

Il relatore si sofferma quindi sulla soppressione della Consulta per la qualità, di cui si profila la sostituzione con una Commissione trilaterale

simile a quelle che operavano qualche decennio fa composta dalla RAI, da funzionari del ministero e da rappresentanti degli utenti.

Si tratta di una scelta discutibile, laddove sembra invece opportuno promuovere la funzione della Consulta dandole anche poteri maggiormente incisivi.

Il relatore sottolinea quindi come da più parti, e in particolare dall'Amministrazione regionale del Friuli-Venezia Giulia si sia posto l'accento su un'insufficiente tutela delle minoranze linguistiche, mentre è stato segnalato che il vecchio articolo sulla promozione di collaborazioni internazionali è stato sostituito da un'analogo norma che limita le collaborazioni in ambito europeo.

Si tratta di una disposizione che ha suscitato molti timori, in particolare per quanto riguarda il futuro di un'esperienza importante e qualificata come RaiMed.

Si apre il dibattito.

Il deputato CAPARINI nell'associarsi alla relazione del Presidente si sofferma in primo luogo sulle osservazioni di quest'ultimo relativo alla soppressione della Consulta per la qualità, e più in generale sul fatto che l'articolo 2 non reca garanzie adeguate per gli utenti, ma sembra invece costruire una sorta di struttura autoreferenziale dove i ruoli del controllore e del controllato sembrano destinati a sovrapporsi e a confondersi.

L'articolo 3, in materia di offerta televisiva, reca poi una formulazione troppo rigida dei generi televisivi che la RAI si impegna a realizzare prioritariamente, non prevedendo tra questi le trasmissioni di intrattenimento, spettacolo e varietà che invece la RAI, nell'ambito della tradizione dello spettacolo nazionale e della qualità del prodotto, non può non promuovere.

La formulazione dell'articolo 7 suscita poi perplessità in quanto sembra consentire un'interpretazione capziosa dell'obbligo della programmazione sociale, nel senso che tale obbligo venga riferito ai prodotti multimediali piuttosto che alle sei reti televisive e radiofoniche.

All'articolo 14 sembra poi opportuno ribadire il divieto, contenuto nel precedente contratto, di introdurre pubblicità nella rete Isoradio.

Nell'auspicare poi che vengano resi più stringenti e frequenti gli obblighi di comunicazione dei risultati economici di gestione di cui agli articoli 27 e 31, il deputato Caparini esprime quindi perplessità sulla nuova formula prevista per l'aggiornamento del canone di abbonamento, che non sembra più vincolata al parametro dell'inflazione e che appare ispirata a criteri eccessivamente discrezionali.

Il deputato PECORARO SCANIO esprime vivo apprezzamento per la relazione del Presidente Petruccioli e condivide le preoccupazioni da questi espresse per la soppressione dell'obbligo di assicurare un minimo di programmazione dedicata agli stranieri residenti in Italia.

Per quanto riguarda il giusto richiamo del relatore a criteri trasparenti di monitoraggio del rispetto del contratto di servizio, egli sottolinea la necessità di assicurare anche un attento monitoraggio del pluralismo tematico: a questo proposito egli ritiene preoccupante il fatto che, in particolare nell'articolo 3 relativo all'offerta televisiva, si faccia un'elencazione di dettaglio delle tematiche culturali meritevoli di tutela, trascurandone quindi alcune a vantaggio di altre.

Egli condivide poi le preoccupazioni relative alla trasformazione della norma sulle collaborazioni internazionali in disposizione limitata alle collaborazioni con paesi europei; non è solo l'importantissima esperienza di RaiMed che rischia di essere penalizzata da tale norma, ma anche ad esempio le notevoli esperienze di collaborazione mediatica e culturale fra l'Italia e l'America Latina, la cui implementazione appare tanto più importante oggi che si è finalmente approvata la legge sul voto degli italiani all'estero e che dunque i cittadini italiani residenti nell'America meridionale sono non più unicamente legati all'Italia da motivi culturali e sentimentali, ma anche di partecipazione politica e civile. Analoghe considerazioni del resto dovrebbero essere fatte in ordine al mantenimento ed anzi allo sviluppo delle trasmissioni radiofoniche in onda corta ed in onda media notturna.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il presidente PETRUCCIOLI comunica che la Commissione tornerà a riunirsi alle ore 14 di martedì 14 gennaio 2003 e alle ore 14 di mercoledì 15 gennaio, avendo all'ordine del giorno il seguito della discussione relativa al parere sul contratto di servizio 2003-2005 e la votazione finale del documento sul pluralismo.

La seduta termina alle ore 15,30.

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

MERCOLEDÌ 18 DICEMBRE 2002

AUDIZIONI

Presidenza del Presidente
Enzo BIANCO

La seduta inizia alle ore 18,35.

AUDIZIONE DEL DIRETTORE DEL SISDE

Il Comitato procede all'audizione del direttore del SISDE, prefetto Mario MORI, il quale svolge una relazione, e risponde successivamente alle domande poste dal presidente Bianco, dal senatore Brutti e dai deputati Cicchitto e Gamba.

La seduta termina alle ore 19,30.

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

MERCOLEDÌ 18 DICEMBRE 2002

**UFFICIO DI PRESIDENZA,
INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 13,50 alle ore 14.

COMMISSIONE PLENARIA

Presidenza del Presidente
Paolo RUSSO

La seduta inizia alle ore 14.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Seguito dell'esame ed approvazione del documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti (Relatore: On. Paolo Russo)

Paolo RUSSO, *presidente*, comunica che la Commissione proseguirà l'esame della proposta di documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti e qualora sia approvato, verrà trasmesso ai Presidenti delle Camere, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge istitutiva. Riferisce che la proposta di documento da lui predisposta è stata integrata in relazione alle osservazioni formulate nel corso della seduta di ieri, su cui si è registrato il consenso dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella odierna riunione (*vedi allegato 1*).

Lucio ZAPPACOSTA (AN) esprime apprezzamento sulla proposta di documento, come riformulata. Nel sottolineare l'esigenza di porre termine al regime commissariale nella gestione del ciclo dei rifiuti, richiama l'at-

tenzione della Commissione sulla necessità di completare l'attuazione dei piani regionali e sui rischi di infiltrazione della criminalità organizzata nelle diverse fasi del ciclo dei rifiuti. Sostiene quindi di essere favorevole, anche a nome del suo gruppo, alle tecniche di termovalorizzazione ed incenerimento nello smaltimento dei rifiuti.

Paolo RUSSO, *presidente*, condivide l'esigenza di tener desta l'attenzione sulle organizzazioni criminali che tendono ad infiltrarsi nelle diverse fasi del ciclo dei rifiuti. Ravvisa la necessità che sia quanto prima completata l'impiantistica. Osserva che tali profili sono particolarmente evidenziati nella proposta di documento da lui predisposta.

Vincenzo DE LUCA (DS-U) esprime forte dissenso sul complessivo operato delle strutture commissariali, che non ritiene abbiano portato a termine i delicati compiti loro assegnati. Sollecita il tempestivo trasferimento dei poteri ordinari agli enti locali e ravvisa l'opportunità di approfondire la questione delle risorse di cui hanno usufruito le diverse strutture commissariali.

Gennaro CORONELLA (AN), nel condividere i rilievi formulati dal deputato De Luca, sostiene l'inefficace azione svolta dalle strutture commissariali e manifesta la ferma contrarietà sulla attribuzione dei poteri commissariali ai presidenti delle giunte regionali.

Prospetta quindi l'esigenza di riformulare la proposta di documento in esame sulla base dei rilievi espressi.

Donato PIGLIONICA (DS-U) dissente sull'ipotesi che i prefetti possano riappropriarsi delle competenze commissariali oggi attribuite ai presidenti delle regioni. Sostiene che non vadano disconosciuti taluni apprezzabili risultati conseguiti dalle strutture commissariali. Condivide quindi l'opportunità di acquisire dati in ordine alle risorse di cui hanno usufruito i commissari delegati nell'esercizio delle loro funzioni.

Loredana DE PETRIS (Verdi-U) fa notare che le modifiche già apportate alla proposta di documento in esame tengono conto di una valutazione complessivamente non favorevole dell'operato fin qui svolto dai commissari delegati per l'emergenza rifiuti. Ribadisce l'esigenza di concludere quanto prima l'esperienza dei commissariamenti, anche mediante un apposito piano di rientro nella fase transitoria.

Michele VIANELLO (DS-U) osserva che il documento in esame intende prospettare un percorso di rientro nella fase ordinaria del ciclo dei rifiuti, attesa la imminente scadenza del commissariamento in alcune regioni. Rileva che la Commissione presenterà più articolate relazioni nel prosieguo dei suoi lavori in ordine alle singole regioni commissariate. Ritiene preferibile privilegiare il riferimento ai presidenti di regione, e non ai

prefetti, come soggetti cui affidare anche nella fase di rientro la gestione commissariale.

Vincenzo DE LUCA (DS-U) ribadisce l'esigenza che siano trasferite agli enti locali tutte le competenze in materia di rifiuti nelle regioni commissariate. Evidenzia quindi le gravi carenze in cui versa la situazione dell'impiantistica. Ribadisce quindi di ritenere ormai esaurita la fase dei commissariamenti per l'emergenza rifiuti.

Egidio BANTI (MARGH-U) esprime un giudizio complessivamente favorevole sulla proposta in esame, osservando che una più dettagliata analisi sulle varie realtà regionali sarà successivamente rimessa ad apposite relazioni.

Paolo RUSSO, *presidente*, si sofferma diffusamente sulle considerazioni emerse e sui rilievi formulati nel corso degli interventi. Dichiarò di condividere l'esigenza di non procedere ad ulteriori proroghe *sine die* dei commissariamenti. Occorre invece predisporre un piano di rientro di breve periodo che sia condiviso tra tutti i soggetti istituzionalmente preposti alla gestione del ciclo dei rifiuti. Aggiunge che un giudizio di merito sull'operato dei singoli commissariamenti sarà rimesso ad apposite successive relazioni della Commissione.

Egidio BANTI (MARGH-U) sottolinea l'esigenza di un più stretto raccordo tra le competenze statali e quelle regionali nella fase di rientro alla ordinaria gestione del ciclo dei rifiuti.

Michele VIANELLO (DS-U) ravvisa l'opportunità che la Commissione prospetti nel documento in esame non l'immediata conclusione dei commissariamenti delle regioni in stato di emergenza, bensì un apposito percorso di rientro nella fase ordinaria.

Paolo RUSSO, *presidente*, sottolinea che i punti maggiormente rilevanti cui si ispira la proposta di documento in esame ineriscono alla necessità di concludere le gestioni commissariali e di predisporre un apposito piano di rientro per la fase transitoria.

Gennaro CORONELLA (AN) ritiene che la proposta di documento possa essere ulteriormente modificata in ordine al ruolo e all'attività svolta dai commissari delegati per l'emergenza rifiuti nel corso del loro mandato.

Paolo RUSSO, *presidente*, ravvisa una evoluzione comunque positiva nel passaggio dei poteri commissariali dai prefetti ai presidenti delle regioni, pur senza fornire in questa sede giudizi di merito sul concreto operato degli stessi commissari.

Egidio BANTI (MARGH-U) ritiene utile esplicitare maggiormente l'esigenza di superare il ricorso all'istituto dei commissariamenti per l'emergenza rifiuti.

Donato PIGLIONICA (DS-U) ravvisa l'opportunità che siano attribuite agli enti locali le ordinarie competenze in materia di rifiuti.

Vincenzo DE LUCA (DS-U) sostiene la necessità di fissare una precisa scadenza in ordine al rientro nella fase ordinaria di gestione del ciclo dei rifiuti, sia pure articolandola diversamente a seconda delle diverse realtà territoriali.

Gennaro CORONELLA (AN), nel ribadire che i commissariamenti per l'emergenza rifiuti devono concludersi quanto prima, dichiara di condividere l'esigenza di affidare agli enti locali, entro tempi brevi e definiti, le competenze oggi in capo alle strutture commissariali.

Vincenzo DE LUCA (DS-U) ravvisa la necessità che, nella fase di rientro alle competenze ordinarie in materia di rifiuti, siano fissate apposite e brevi scadenze temporali.

Paolo RUSSO, *presidente*, ricorda che il ruolo svolto dalla Commissione non deve essere confuso con le responsabilità che ineriscono al Governo. La Commissione deve limitarsi ad evidenziare che si è ormai esaurita la stagione dei commissariamenti e che non è più possibile procedere a continue e ripetute proroghe dei poteri commissariali.

Gennaro CORONELLA (AN) osserva che le regioni dovranno comunque mantenere appositi compiti di vigilanza in materia di rifiuti.

Paolo RUSSO, *presidente*, osserva che tutti i commissari delegati per l'emergenza rifiuti hanno già avviato il trasferimento delle competenze commissariali agli enti ordinariamente preposti; aggiunge che la situazione impiantistica esige inevitabilmente in alcune realtà territoriali una proroga, seppur limitata, dei poteri commissariali.

Seguono interventi dei deputati Gennaro CORONELLA (AN) e Michele VIANELLO (DS-U) e del senatore Giuseppe SPECCHIA (AN).

Vincenzo DE LUCA (DS-U) fa presente che il Governo si deve assumere specifici impegni in ordine al piano di rientro nella gestione ordinaria del ciclo dei rifiuti.

Paolo RUSSO, *presidente*, ritiene opportuno che sia predisposto un apposito piano di rientro con scadenze definite e concordate tra tutti i soggetti coinvolti nella gestione del ciclo dei rifiuti.

Donato PIGLIONICA (DS-U) ritiene necessario attribuire ai commissari delegati, nella fase transitoria del piano di rientro, competenze circoscritte e limitate al completamento dell'impiantistica.

Michele VIANELLO (DS-U) fa notare che il documento in esame deve indicare un percorso in ordine alla gestione delle scadenze commissariali inerenti tutte le realtà territoriali che possano essere anche in futuro interessate dall'emergenza rifiuti, e non va riferito alle sole attuali situazioni di emergenza.

Paolo RUSSO, *presidente*, sulla base delle considerazioni emerse e dei rilievi formulati nel corso della seduta, procede ad una riformulazione della proposta di documento in esame.

Pone quindi in votazione la proposta di documento come riformulata (*vedi allegato 2*), che, ove approvata, sarà trasmessa ai Presidenti delle Camere, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge istitutiva.

La Commissione approva la proposta di documento, come riformulata.

Paolo RUSSO, *presidente*, non essendovi obiezioni, si riserva di procedere al coordinamento formale del testo approvato.

La seduta termina alle ore 15.40.

ALLEGATO 1

NUOVA PROPOSTA DEL DOCUMENTO SUI COMMISSARIAMENTI PER L'EMERGENZA RIFIUTI

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, nel corso della propria attività d'indagine, ai sensi della legge istitutiva 31 ottobre 2001, n. 399, ha riservato particolare attenzione all'analisi delle realtà territoriali dichiarate in stato d'emergenza in relazione a vicende inerenti la produzione, la raccolta, lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali, e sottoposte a provvedimenti governativi di commissariamento, che nel loro protrarsi attraverso ripetute proroghe hanno finito con il rappresentare stabili modalità di «gestione straordinaria» dei territori interessati.

L'attività d'inchiesta su tale tematica si è attuata mediante lo svolgimento di audizioni in sede, l'effettuazione di apposite missioni e l'acquisizione di atti e documenti presso tutte le regioni in stato di commissariamento per l'emergenza rifiuti.

A tutt'oggi, i provvedimenti di commissariamento causati da emergenze connesse al ciclo dei rifiuti interessano le regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia e le province di Roma, Frosinone, Latina, Rieti e Viterbo.

La Commissione ha svolto specifiche missioni nelle regioni in stato di emergenza.

Nel corso della missione in Calabria tenutasi il 27 e 28 giugno 2002 la Commissione ha sentito il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti, onorevole Giuseppe Chiaravalloti, il sub Commissario del Governo per l'emergenza rifiuti, Italo Reale, il responsabile unico del procedimento, Giovan Battista Papello, e l'Assessore all'urbanistica e all'ambiente, Paolo Bonaccorsi.

In data 11 e 12 luglio 2002, nel corso della missione in Campania, la Commissione ha sentito il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti, onorevole Antonio Bassolino, e i sub Commissari del Governo per l'emergenza rifiuti, Raffaele Vanoli e Giulio Facchi.

Nel corso della missione in Puglia svoltasi il 25 e 26 luglio 2002 la Commissione ha sentito il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti, onorevole Raffaele Fitto, e il responsabile della struttura amministrativa del Commissariato per l'emergenza ambientale, Luca Limongelli.

Nel corso delle due missioni in Sicilia, a Palermo il 2, 3 e 4 ottobre 2002 e a Catania il 3, 4 e 5 dicembre 2002, la Commissione ha ascoltato il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti, onorevole Salvatore Cuffaro, il vice Commissario delegato del Governo, Felice Crosta,

il sub Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti, Nicolò Scialabba, e il Prefetto di Catania, sub Commissario delegato per le bonifiche, Alberto Di Pace.

Le audizioni svolte e gli atti acquisiti nel corso delle suddette missioni hanno fornito un prezioso contributo per i lavori della Commissione, consentendo di disporre di utili elementi conoscitivi in ordine alle scelte programmatiche adottate in merito alla gestione dei rifiuti e rendendo possibile una ampia verifica dell'attività svolta dai diversi commissari delegati del Governo per l'emergenza rifiuti, il mandato dei quali si approssima alla scadenza, in relazione ai profili più urgenti e problematici riscontrati nell'esercizio delle relative funzioni. La Commissione ha quindi nuovamente ascoltato in audizione in sede, rispettivamente, il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti in Campania, onorevole Antonio Bassolino, il 3 dicembre 2002; il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti in Calabria, onorevole Giuseppe Chiaravalloti, l'11 dicembre 2002; il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti in Puglia, onorevole Raffaele Fitto, il 12 dicembre 2002.

In data 11 dicembre 2002 la Commissione ha svolto l'audizione del Ministro dell'Ambiente e tutela del territorio, onorevole Altero Matteoli, acquisendo dati ed utili elementi informativi sullo stato di attuazione della normativa in materia di gestione del ciclo dei rifiuti nelle regioni in stato di commissariamento, ed approfondendo ulteriormente in tale occasione il ruolo e l'attività svolta dalle strutture commissariali per l'emergenza rifiuti nelle regioni e nei territori dichiarati in stato di emergenza, con particolare riferimento alle diverse modalità di intervento ed iniziative finalizzate al rientro nella gestione ordinaria del ciclo dei rifiuti.

L'istituto del Commissariamento in materia di rifiuti rappresenta un modello di azione amministrativa straordinaria nel campo della gestione dei rifiuti, che non trova una fonte normativa specifica, ma viene adottato in riferimento agli interventi urgenti in materia di protezione civile. Esso è stato successivamente pienamente legittimato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 127 del 1995¹, con la quale è stato stabilito che spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorrere allo stato di emergenza, a norma dell'articolo 5 comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, in ordine alla situazione socio-economico-ambientale di una regione, sulla base degli elementi evidenziati dai competenti organi statali e regionali.

Il ricorso alla nomina di un «Commissario straordinario» rientra nell'ambito dell'organizzazione amministrativa come evento di controllo sostitutivo tra enti; esso acquista un carattere peculiare quando riguarda competenze attribuite dalla legge alle Regioni. Ulteriore specificità deve essere attribuita alla figura del Commissario straordinario per la prote-

¹ Si tratta di una pronuncia relativa ad un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Puglia, sorto in seguito alla dichiarazione dello stato di emergenza del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 1994 e dell'ordinanza presidenziale in pari data, con la quale erano stati conferiti poteri *extra ordinem* al Prefetto di Bari.

zione civile, al cui fondamento normativo si richiamano le numerose ordinanze del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri che, nel corso degli anni, sono intervenute per nominare commissari straordinari per l'emergenza rifiuti, prorogare il loro mandato, specificare limiti e modalità dei compiti attribuiti.

La figura commissariale straordinaria per la protezione civile² fu creata con la legge n. 996 del 1970 in relazione alle situazioni di calamità naturale e si sviluppò in relazione alle situazioni specifiche connesse agli eventi sismici dell'anno 1976 e degli anni 1980/81. La disciplina dell'istituto è stata successivamente oggetto dell'intervento normativo relativo all'istituzione del Servizio nazionale per la protezione civile, disposto con la legge 24 febbraio 1992, n.225, che prevede l'adozione, da parte del Consiglio dei Ministri, di una delibera di stato di emergenza, quando si sono verificate calamità naturali, catastrofi od altri eventi che, per intensità od estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. Con il decreto del Presidente del Consiglio deve essere determinata sia la durata dello stato di emergenza, che la sua estensione nel territorio, in stretta correlazione alla qualità ed alla natura degli eventi straordinari. È prevista la possibilità che il Presidente del Consiglio dei Ministri (o il Ministro dell'interno delegato per il coordinamento della protezione civile) nomini uno o più «commissari delegati», indicando espressamente il contenuto della delega di incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio. In base all'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, l'ordinanza di delega dei poteri può consentire al commissario di derogare motivatamente ad alcune leggi vigenti, purchè siano espressamente menzionate le norme derogabili.

Il problema di maggior rilievo è quello relativo all'ambito dei poteri commissariali. Innanzitutto si deve sottolineare come i principi costituzionali e quelli generali dell'ordinamento costituiscono limiti ai poteri derogatori, espressamente conferiti al commissario straordinario, il quale può emanare i provvedimenti opportuni e necessari per fronteggiare i particolari eventi, sostituendosi agli enti pubblici che, nella situazione di ordinarietà, sono titolari dei diritti, poteri e funzioni nelle diverse materie che si trovano ad essere coinvolte dall'azione del Commissario.

La Corte Costituzionale, con la citata sentenza, ha sottolineato l'eccezionalità del potere di deroga della normativa primaria, conferito ai commissari straordinari – autorità amministrative munite di poteri di ordinanza – sulla base dei presupposti di emergenza indicati dall'articolo 5 della legge n. 225. Tale eccezionalità si collega ad un presupposto di fatto (qualità e natura degli eventi) e richiede la necessaria presenza di tre requisiti. Innanzitutto la deroga deve essere temporalmente delimitata; inoltre deve essere specifica, nel senso che i poteri commissariali devono essere ben definiti nel loro contenuto; inoltre, le norme delle quali è consen-

² Vedi G. Rizza, vota *Commissario (dir. pubbl.)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VII, pp. 6 e ss.

tita la sospensione di applicazione, per effetto dei poteri attribuiti al commissario straordinario, devono risultare legate con la situazione di emergenza da un nesso di strumentalità.

La delimitazione temporale dei poteri straordinari conferiti nei casi di emergenza dal Governo al Commissario per ragioni di protezione civile, consente anche di non comprimere illimitatamente quell'autonomia regionale, garantita a livello costituzionale già prima della modifica dell'articolo 117 della Costituzione. La regione infatti (che pure è chiamata a specifici interventi organizzativi ed attuativi delle attività di protezione civile) si trova, a seguito della dichiarazione della calamità naturale od altri gravi eventi, ad essere l'ente «sostituito» da un soggetto delegato a livello statale a svolgere interventi territoriali, i quali restano comunque nella titolarità del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In questo quadro generale, la situazione del Commissario straordinario per l'emergenza rifiuti presenta ulteriori peculiari caratteristiche rispetto alla figura del Commissario straordinario per la protezione civile, già descritta.

La giurisprudenza³ ha affermato che questa tipologia di Commissario straordinario non è titolare di una potestà direttamente conferita dalla norma, ma resta un'autorità delegata, alla quale sono trasferiti poteri gestionali, ma non la titolarità dell'intervento che rimane in capo al Presidente del Consiglio dei ministri. È quest'ultimo, o il ministro delegato per la protezione civile, che stabilisce le norme che possono essere derogate e, conseguentemente, circoscrive e specifica il potere di ordinanza del quale il commissario, in quanto organo amministrativo delegato, può avvalersi.

In materia di emergenza ambientale è stata infatti confermata dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale la legittimità dell'applicazione dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1995 in materia di protezione civile, nella citata sentenza n.127 del 1995. È stato ritenuto che la lettera c) dell'articolo 2 della legge, indicando dopo le calamità naturali e le catastrofi, «altri eventi» che per intensità ed estensione debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, consenta di valutare l'emergenza ambientale in riferimento a casi specifici, ravvisando le condizioni per la dichiarazione dello stato di emergenza, ove risultino «gravi carenze strutturali, segnalate da tempo», nell'ambito del ciclo idrico e dello smaltimento dei rifiuti, unitamente all'alto rischio per il fondamentale bene della salute.

D'altra parte si è sostenuto che i poteri d'ordinanza conferiti dal Governo al Commissario straordinario non devono essere indicati in maniera così generica, tale da consentire una deroga di «leggi fondamentali per la salvaguardia dell'autonomia regionale», senza che sia nel contempo richiesta l'intesa tra Commissario e Regione, per la programmazione generale degli interventi spesso sollecitati dalla stessa regione con il richiamo alla necessità di «provvedimenti straordinari».

³ Così Cons. Stato 22 gennaio 1999, n. 52 in Cons. Stato 1999, parte I, pp. 34-35.

Si ritiene opportuno segnalare alcuni elementi comuni, in riferimento ai provvedimenti governativi di ricorso all'istituto del Commissario straordinario per l'emergenza rifiuti succedutisi nel tempo, anche se i provvedimenti sono diversi, come pure diversificate – e non potrebbe essere altrimenti – sono le singole situazioni territoriali. Un esame dettagliato di ognuna di esse, che supera peraltro le ragioni e gli scopi del presente documento, è infatti ancora in corso innanzi alla Commissione.

In primo luogo si evidenzia come per avviare le gestioni commissariali in tema di emergenza rifiuti, (Campania e Puglia dal 1994), il Governo abbia individuato nel Prefetto l'organo di Governo in grado di sostituirsi a livello territoriale a tutti gli altri enti territoriali coinvolti a vario titolo e preposto quindi a gestire i poteri commissariali straordinari. Successivamente, alla gestione commissariale del Prefetto è stata affiancata quella effettuata dal Presidente della Giunta della regione «commissariata» (In Campania dal 1996 è stato delegato il Presidente della Giunta regionale con lo specifico compito di redazione del piano regionale e per gli interventi urgenti in tema di smaltimento, restando invece il servizio di raccolta attribuito in via straordinaria al commissario Prefettizio; in Puglia dal 2000 si è avuto un effettivo passaggio di consegne al Presidente della Giunta regionale, con il mantenimento in capo al Prefetto delle sole competenze per il completamento degli interventi in corso o aggiudicati). Per le regioni commissariate in epoca più recente (Calabria nel 1997, Sicilia e Lazio nel 1999), la delega dei poteri commissariali, come individuati a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza rifiuti, è stata conferita direttamente al Presidente della Giunta regionale.

La scelta del Governo di ricercare un coinvolgimento diretto delle Regioni nell'esercizio di poteri straordinari, spesso ampi e utilizzabili anche derogando a numerose normative di carattere primario, nella titolarità del Governo, ma delegati alla gestione commissariale, è stata certamente positiva. Essa ha consentito da un lato, di evitare conflitti Stato-Regioni collegati alle attribuzioni regionali in materia ambientale, dall'altro, di rendere effettiva la partecipazione delle entità regionali all'esercizio «emergenziale» della gestione del ciclo dei rifiuti, senza creare fratture tra le diverse competenze previste a regime ordinario. Alle Regioni compete infatti un ruolo di propulsione e programmazione, che sarebbe stato privato dell'esperienza gestoria della straordinarietà, dalla quale desumere la validità e l'efficienza delle scelte provvisorie operate per la fase transitoria, verso una più naturale evoluzione del sistema «a regime».

Infatti, siamo in presenza di una rete di soggetti e funzioni, posti a diverso titolo a tutela dell'ambiente. La giurisprudenza della Corte costituzionale, antecedente alla nuova formulazione del titolo V della Costituzione, nel configurare l'ambiente come valore costituzionalmente protetto, lo considera una materia «trasversale», in ordine alla quale si evidenziano diverse competenze, alcune spettanti allo Stato (quelle che rispondono all'esigenza di disciplinare uniformemente il settore sul territorio nazionale), altre di competenza regionale. Nè il quadro può dirsi mutato radicalmente con la modifica dell'articolo 117 della Costituzione, che assegna la com-

petenza esclusiva della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema allo Stato. Nei lavori preparatori non si esclude la configurabilità di una competenza regionale per la cura di interessi funzionalmente collegati a quelli ambientali. Inoltre, in tema ambientale si è ormai affermata una domanda diffusa, che concerne sia l'aspetto di tutela, sia la possibilità di soddisfare ulteriori esigenze, che può essere sviluppata recuperando spazi anche per l'iniziativa regionale a livello normativo⁴. Neppure è sostenibile l'affermazione che la crescente internazionalizzazione della questione attinente la protezione dell'ambiente operi come fattore di centralizzazione delle competenze in ogni singolo Stato: piuttosto sembra necessario perseguire un principio di collaborazione fra Stato e Regioni⁵, ponendo in essere meccanismi e strumenti adeguati, che consentano un nuovo rapporto tra unità e differenziazione.

In tale quadro trovano conferma sia la validità degli strumenti relativi al Commissariamento posti in essere fino ad oggi, per fronteggiare specifiche situazioni di emergenza, sia la ripartizione delle funzioni in ordine alla gestione dei rifiuti, attuato con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

I presidenti delle Giunte regionali e i Prefetti hanno svolto il ruolo di commissari straordinari, con i poteri e i limiti ad essi conferiti, per risolvere le eccezionali contingenze che a più riprese furono poste a fondamento della dichiarazione dello stato di emergenza, anche utilizzando meccanismi derogatori delle regole procedurali normativamente stabilite, ma hanno anche impostato le linee-guida di un sistema integrato di raccolta, recupero, smaltimento ed utilizzo dei rifiuti, attivando la creazione di organizzazioni territoriali per la gestione dell'ordinario ciclo di gestione dei rifiuti.

Appare allora necessario ridefinire i confini normativi di legittimità e ammissibilità dell'istituto del commissariamento straordinario per l'emergenza rifiuti.

I risultati conseguiti dai Commissari straordinari, pur con le diversificazioni connesse alle differenti situazioni territoriali, inducono la Commissione ad affermare che non sussiste più uno stato di emergenza rifiuti, che possa rientrare nei parametri previsti dall'articolo 2 lettera c) della legge n. 225 del 1992.

La situazione in ciascuna delle regioni commissariate non è tale da poter essere definita come «evento da fronteggiare con mezzi e poteri straordinari», data la sua «intensità ed estensione», a meno di non voler affermare che la situazione dei rifiuti in quelle regioni è ormai divenuta

⁴ Sui «nuovi» rapporti tra Stato e Regioni in materia ambientale dopo la modifica dell'articolo 117 Cost., si veda Corte Cost. 26/7/2002, n. 407, con nota di S. Masini, *Sul ridimensionamento della potestà esclusiva dello Stato e sul recepimento della nozione diffusa di ambiente quale valore costituzionalmente protetto*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente* 2002, fasc. 9, pp. 495 e ss.

⁵ Parla di «collaborazione paritaria» L. Torchia, *Concorrenza tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in *Le Regioni*, 2002, n. 4 pp. 647 e ss.

una realtà in cronica emergenza, in relazione alla quale ogni speranza di ritorno alle competenze ordinarie deve considerarsi tramontata, negando taluni progressi compiuti dalle attività svolte dagli uffici dei Commissari straordinari.

In presenza di regimi commissariali di lungo periodo, che inevitabilmente determinano per loro stessa natura l'affievolirsi delle competenze e delle responsabilità degli enti ordinariamente preposti alla gestione dei rifiuti, la pervasività della criminalità organizzata nelle diverse fasi del ciclo dei rifiuti può rappresentare un rischio ulteriore cui dedicare particolare attenzione.

La Commissione ritiene a questo punto indispensabile la predisposizione di un piano di rientro nella normale gestione del ciclo rifiuti che consenta, nel più breve tempo possibile, di recuperare gli ordinari iter procedurali che appaiono maggiormente rispettosi del principio di legalità e dei diritti e degli interessi legittimi dei singoli⁶, svuotando progressivamente le strutture commissariali costitutesi nel tempo. Il piano di rientro dovrebbe essere articolato lungo tre direttrici:

- l'efficace pianificazione territoriale;
- il completamento dell'impiantistica;
- la costruzione degli assetti istituzionali previsti dalla normativa (ATO, piani provinciali, consorzi tra comuni).

Tutti gli obiettivi devono essere perseguiti su base consensuale, stimolando la partecipazione degli enti locali, in capo ai quali vanno recuperati compiti e relative responsabilità.

Il piano di rientro dovrebbe inoltre essere commisurato a ciascuna realtà regionale e, all'interno della medesima regione, potrebbe tenere conto di ambiti territoriali specifici, delle attività ancora in corso d'opera e dei necessari interventi strutturali di carattere impiantistico. La valutazione delle esigenze territoriali non deve, però, essere disgiunta da un esame globale delle situazioni di ciascuna delle regioni commissariate, in modo da pervenire a soluzioni perequate ed adatte alle caratteristiche delle singole realtà territoriali.

In tale ottica potrebbe essere consentita una specifica – purchè limitata nel tempo e circoscritta nella materia di intervento – *prorogatio* dei poteri commissariali straordinari conferiti ai Presidenti delle Giunte regionali, i quali, per la continuità delle competenze ordinarie spettanti agli stessi, sarebbero in tal modo il provvido anello di congiunzione tra il regime commissariato ed il regime ordinario.

⁶ Il perpetuarsi del regime commissariale, con deroghe all'applicazione di fonti normative relativi a settori delicati, quali la materia dei lavori pubblici e la tutela delle bellezze naturali, può provocare seri dubbi circa la legittimità delle ordinanze che proroghino il conferimento dei poteri straordinari e derogatori, alla luce dell'orientamento, consolidato nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, che ritiene che le ordinanze *extra ordinem* previste nell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 debbano essere ben definite nel contenuto, nei tempi e nelle modalità di esercizio. Così Cons. Stato, sez. IV, 16 aprile 1998, in *Riv. Giur. dell'ambiente* 1999, pp. 105, con nota di Provenzali.

ALLEGATO 2

**PROPOSTA DI DOCUMENTO RIFORMULATA
E APPROVATA DALLA COMMISSIONE**

**DOCUMENTO SUI COMMISSARIAMENTI
PER L'EMERGENZA RIFIUTI**

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, nel corso della propria attività d'indagine, ai sensi della legge istitutiva 31 ottobre 2001, n. 399, ha riservato particolare attenzione all'analisi delle realtà territoriali dichiarate in stato d'emergenza in relazione a vicende inerenti la produzione, la raccolta, lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali, e sottoposte a provvedimenti governativi di commissariamento, che nel loro protrarsi attraverso ripetute proroghe hanno finito con il rappresentare stabili modalità di «gestione straordinaria» dei territori interessati.

L'attività d'inchiesta su tale tematica si è attuata mediante lo svolgimento di audizioni in sede, l'effettuazione di apposite missioni e l'acquisizione di atti e documenti presso tutte le regioni in stato di commissariamento per l'emergenza rifiuti.

A tutt'oggi, i provvedimenti di commissariamento causati da emergenze connesse al ciclo dei rifiuti interessano le regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia e le province di Roma, Frosinone, Latina, Rieti e Viterbo.

La Commissione ha svolto specifiche missioni nelle regioni in stato di emergenza.

Nel corso della missione in Calabria tenutasi il 27 e 28 giugno 2002 la Commissione ha sentito il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti, onorevole Giuseppe Chiaravalloti, il sub Commissario del Governo per l'emergenza rifiuti, Italo Reale, il responsabile unico del procedimento, Giovan Battista Papello, e l'Assessore all'urbanistica e all'ambiente, Paolo Bonaccorsi.

In data 11 e 12 luglio 2002, nel corso della missione in Campania, la Commissione ha sentito il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti, onorevole Antonio Bassolino, e i sub Commissari del Governo per l'emergenza rifiuti, Raffaele Vanoli e Giulio Facchi.

Nel corso della missione in Puglia svoltasi il 25 e 26 luglio 2002 la Commissione ha sentito il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti, onorevole Raffaele Fitto, e il responsabile della struttura amministrativa del Commissariato per l'emergenza ambientale, Luca Limongelli.

Nel corso delle due missioni in Sicilia, a Palermo il 2, 3 e 4 ottobre 2002 e a Catania il 3, 4 e 5 dicembre 2002, la Commissione ha ascoltato il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti, onorevole Salvatore Cuffaro, il vice Commissario delegato del Governo, Felice Crosta, il sub Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti, Nicolò Scialabba, e il Prefetto di Catania, sub Commissario delegato per le bonifiche, Alberto Di Pace.

Le audizioni svolte e gli atti acquisiti nel corso delle suddette missioni hanno fornito un prezioso contributo per i lavori della Commissione, consentendo di disporre di utili elementi conoscitivi in ordine alle scelte programmatiche adottate in merito alla gestione dei rifiuti e rendendo possibile una ampia verifica dell'attività svolta dai diversi commissari delegati del Governo per l'emergenza rifiuti, il mandato dei quali si approssima alla scadenza, in relazione ai profili più urgenti e problematici riscontrati nell'esercizio delle relative funzioni. La Commissione ha quindi nuovamente ascoltato in audizione in sede, rispettivamente, il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti in Campania, onorevole Antonio Bassolino, il 3 dicembre 2002; il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti in Calabria, onorevole Giuseppe Chiaravalloti, l'11 dicembre 2002; il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti in Puglia, onorevole Raffaele Fitto, il 12 dicembre 2002.

In data 11 dicembre 2002 la Commissione ha svolto l'audizione del Ministro dell'Ambiente e tutela del territorio, onorevole Altero Matteoli, acquisendo dati ed utili elementi informativi sullo stato di attuazione della normativa in materia di gestione del ciclo dei rifiuti nelle regioni in stato di commissariamento, ed approfondendo ulteriormente in tale occasione il ruolo e l'attività svolta dalle strutture commissariali per l'emergenza rifiuti nelle regioni e nei territori dichiarati in stato di emergenza, con particolare riferimento alle diverse modalità di intervento ed iniziative finalizzate al rientro nella gestione ordinaria del ciclo dei rifiuti.

L'istituto del Commissariamento in materia di rifiuti rappresenta un modello di azione amministrativa straordinaria nel campo della gestione dei rifiuti, che non trova una fonte normativa specifica, ma viene adottato in riferimento agli interventi urgenti in materia di protezione civile. Esso è stato successivamente pienamente legittimato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 127 del 1995⁷, con la quale è stato stabilito che spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorrere allo stato di emergenza, a norma dell'articolo 5 comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, in ordine alla situazione socio-economico-ambientale di una regione, sulla base degli elementi evidenziati dai competenti organi statali e regionali.

⁷ Si tratta di una pronuncia relativa ad un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Puglia, sorto in seguito alla dichiarazione dello stato di emergenza del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 1994 e dell'ordinanza presidenziale in pari data, con la quale erano stati conferiti poteri *extra ordinem* al Prefetto di Bari.

Il ricorso alla nomina di un «Commissario straordinario» rientra nell'ambito dell'organizzazione amministrativa come evento di controllo sostitutivo tra enti; esso acquista un carattere peculiare quando riguarda competenze attribuite dalla legge alle Regioni. Ulteriore specificità deve essere attribuita alla figura del Commissario straordinario per la protezione civile, al cui fondamento normativo si richiamano le numerose ordinanze del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri che, nel corso degli anni, sono intervenute per nominare commissari straordinari per l'emergenza rifiuti, prorogare il loro mandato, specificare limiti e modalità dei compiti attribuiti.

La figura commissariale straordinaria per la protezione civile⁸ fu creata con la legge n. 996 del 1970 in relazione alle situazioni di calamità naturale e si sviluppò in relazione alle situazioni specifiche connesse agli eventi sismici dell'anno 1976 e degli anni 1980/81. La disciplina dell'istituto è stata successivamente oggetto dell'intervento normativo relativo all'istituzione del Servizio nazionale per la protezione civile, disposto con la legge 24 febbraio 1992, n. 225, che prevede l'adozione, da parte del Consiglio dei Ministri, di una delibera di stato di emergenza, quando si sono verificate calamità naturali, catastrofi od altri eventi che, per intensità od estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. Con il decreto del Presidente del Consiglio deve essere determinata sia la durata dello stato di emergenza, che la sua estensione nel territorio, in stretta correlazione alla qualità ed alla natura degli eventi straordinari. È prevista la possibilità che il Presidente del Consiglio dei Ministri (o il Ministro dell'interno delegato per il coordinamento della protezione civile) nomini uno o più «commissari delegati», indicando espressamente il contenuto della delega di incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio. In base all'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, l'ordinanza di delega dei poteri può consentire al commissario di derogare motivatamente ad alcune leggi vigenti, purchè siano espressamente menzionate le norme derogabili.

Il problema di maggior rilievo è quello relativo all'ambito dei poteri commissariali. Innanzitutto si deve sottolineare come i principi costituzionali e quelli generali dell'ordinamento costituiscono limiti ai poteri derogatori, espressamente conferiti al commissario straordinario, il quale può emanare i provvedimenti opportuni e necessari per fronteggiare i particolari eventi, sostituendosi agli enti pubblici che, nella situazione di ordinarietà, sono titolari dei diritti, poteri e funzioni nelle diverse materie che si trovano ad essere coinvolte dall'azione del Commissario.

La Corte Costituzionale, con la citata sentenza, ha sottolineato l'eccezionalità del potere di deroga della normativa primaria, conferito ai commissari straordinari – autorità amministrative munite di poteri di ordinanza – sulla base dei presupposti di emergenza indicati dall'articolo 5

⁸ Vedi G. Rizza, voce *Commissario (dir. pubbl.)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VII, pp. 6 e ss.

della legge n. 225. Tale eccezionalità si collega ad un presupposto di fatto (qualità e natura degli eventi) e richiede la necessaria presenza di tre requisiti. Innanzitutto la deroga deve essere temporalmente delimitata; inoltre deve essere specifica, nel senso che i poteri commissariali devono essere ben definiti nel loro contenuto; inoltre, le norme delle quali è consentita la sospensione di applicazione, per effetto dei poteri attribuiti al commissario straordinario, devono risultare legate con la situazione di emergenza da un nesso di strumentalità.

La delimitazione temporale dei poteri straordinari conferiti nei casi di emergenza dal Governo al Commissario per ragioni di protezione civile, consente anche di non comprimere illimitatamente quell'autonomia regionale, garantita a livello costituzionale già prima della modifica dell'articolo 117 della Costituzione. La regione infatti, che pure è chiamata a specifici interventi organizzativi ed attuativi delle attività di protezione civile, si trova, a seguito della dichiarazione della calamità naturale od altri gravi eventi, ad essere l'ente «sostituito» da un soggetto delegato a livello statale a svolgere interventi territoriali, i quali restano comunque nella titolarità del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In questo quadro generale, la situazione del Commissario straordinario per l'emergenza rifiuti presenta ulteriori peculiari caratteristiche rispetto alla figura del Commissario straordinario per la protezione civile, già descritta.

La giurisprudenza⁹ ha affermato che questa tipologia di Commissario straordinario non è titolare di una potestà direttamente conferita dalla norma, ma resta un'autorità delegata, alla quale sono trasferiti poteri gestionali, ma non la titolarità dell'intervento che rimane in capo al Presidente del Consiglio dei ministri. È quest'ultimo, o il ministro delegato per la protezione civile, che stabilisce le norme che possono essere derogate e, conseguentemente, circoscrive e specifica il potere di ordinanza del quale il commissario, in quanto organo amministrativo delegato, può avvalersi.

In materia di emergenza ambientale è stata infatti confermata dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale la legittimità dell'applicazione dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1995 in materia di protezione civile, nella citata sentenza n.127 del 1995. È stato ritenuto che la lettera c) dell'articolo 2 della legge, indicando dopo le calamità naturali e le catastrofi, «altri eventi» che per intensità ed estensione debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, consenta di valutare l'emergenza ambientale in riferimento a casi specifici, ravvisando le condizioni per la dichiarazione dello stato di emergenza, ove risultino «gravi carenze strutturali, segnalate da tempo», nell'ambito del ciclo idrico e dello smaltimento dei rifiuti, unitamente all'alto rischio per il fondamentale bene della salute.

⁹ Così Cons. Stato 22 gennaio 1999, n. 52 in Cons. Stato 1999, parte I, pp. 34-35.

D'altra parte si è sostenuto che i poteri d'ordinanza conferiti dal Governo al Commissario straordinario non devono essere indicati in maniera così generica, tale da consentire una deroga di «leggi fondamentali per la salvaguardia dell'autonomia regionale», senza che sia nel contempo richiesta l'intesa tra Commissario e Regione, per la programmazione generale degli interventi spesso sollecitati dalla stessa regione con il richiamo alla necessità di «provvedimenti straordinari».

Si ritiene opportuno segnalare alcuni elementi comuni, in riferimento ai provvedimenti governativi di ricorso all'istituto del Commissario straordinario per l'emergenza rifiuti succedutisi nel tempo, anche se i provvedimenti sono diversi, come pure diversificate – e non potrebbe essere altrimenti – sono le singole situazioni territoriali. Un esame dettagliato di ognuna di esse, che supera peraltro le ragioni e gli scopi del presente documento, è infatti ancora in corso innanzi alla Commissione.

In primo luogo si evidenzia come per avviare le gestioni commissariali in tema di emergenza rifiuti, (Campania e Puglia dal 1994), il Governo abbia individuato nel Prefetto l'organo di Governo in grado di sostituirsi a livello territoriale a tutti gli altri enti territoriali coinvolti a vario titolo e preposto quindi a gestire i poteri commissariali straordinari. Successivamente, alla gestione commissariale del Prefetto è stata affiancata quella effettuata dal Presidente della Giunta della regione «commissariata». In Campania dal 1996 è stato delegato il Presidente della Giunta regionale con lo specifico compito di redazione del piano regionale e per gli interventi urgenti in tema di smaltimento, restando invece il servizio di raccolta attribuito in via straordinaria al commissario Prefettizio; in Puglia dal 2000 si è avuto un effettivo passaggio di consegne al Presidente della Giunta regionale, con il mantenimento in capo al Prefetto delle sole competenze per il completamento degli interventi in corso o aggiudicati. Per le regioni commissariate in epoca più recente (Calabria nel 1997, Sicilia e Lazio nel 1999), la delega dei poteri commissariali, come individuati a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza rifiuti, è stata conferita direttamente al Presidente della Giunta regionale.

La scelta del Governo di ricercare un coinvolgimento diretto delle Regioni nell'esercizio di poteri straordinari, spesso ampi e utilizzabili anche derogando a numerose normative di carattere primario, nella titolarità del Governo, ma delegati alla gestione commissariale, è stata certamente positiva, al di là di valutazioni di merito. Essa ha consentito da un lato, di evitare conflitti Stato-Regioni collegati alle attribuzioni regionali in materia ambientale, dall'altro, di rendere effettiva la partecipazione delle entità regionali all'esercizio «emergenziale» della gestione del ciclo dei rifiuti, senza creare fratture tra le diverse competenze statali e regionali previste a regime ordinario. Alle Regioni compete infatti un ruolo di propulsione e programmazione, che sarebbe stato privato dell'esperienza gestoria della straordinarietà, dalla quale desumere la validità e l'efficienza delle scelte provvisorie operate per la fase transitoria, verso una più naturale evoluzione del sistema «a regime».

Infatti, siamo in presenza di una rete di soggetti e funzioni, posti a diverso titolo a tutela dell'ambiente. La giurisprudenza della Corte costituzionale, antecedente alla nuova formulazione del titolo V della Costituzione, nel configurare l'ambiente come valore costituzionalmente protetto, lo considera una materia «trasversale», in ordine alla quale si evidenziano diverse competenze, alcune spettanti allo Stato, quelle che rispondono all'esigenza di disciplinare uniformemente il settore sul territorio nazionale, altre di competenza regionale. Nè il quadro può dirsi mutato radicalmente con la modifica dell'articolo 117 della Costituzione, che assegna la competenza esclusiva della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema allo Stato. Nei lavori preparatori non si esclude la configurabilità di una competenza regionale per la cura di interessi funzionalmente collegati a quelli ambientali. Inoltre, in tema ambientale si è ormai affermata una domanda diffusa, che concerne sia l'aspetto di tutela, sia la possibilità di soddisfare ulteriori esigenze, che può essere sviluppata recuperando spazi anche per l'iniziativa regionale a livello normativo¹⁰. Neppure è sostenibile l'affermazione che la crescente internazionalizzazione della questione attinente la protezione dell'ambiente operi come fattore di centralizzazione delle competenze in ogni singolo Stato: piuttosto sembra necessario perseguire un principio di collaborazione fra Stato e Regioni¹¹, ponendo in essere meccanismi e strumenti adeguati, che consentano un nuovo rapporto tra unità e differenziazione.

I presidenti delle Giunte regionali e i Prefetti hanno svolto il ruolo di commissari straordinari, con i poteri e i limiti ad essi conferiti, per risolvere le eccezionali contingenze che a più riprese furono poste a fondamento della dichiarazione dello stato di emergenza, anche utilizzando meccanismi derogatori delle regole procedurali normativamente stabilite, ma hanno anche impostato le linee-guida di un sistema integrato di raccolta, recupero, smaltimento ed utilizzo dei rifiuti, attivando la creazione di organizzazioni territoriali per la gestione dell'ordinario ciclo di gestione dei rifiuti.

Appare allora necessario ridefinire i confini normativi di legittimità e ammissibilità dell'istituto del commissariamento straordinario per l'emergenza rifiuti.

I risultati conseguiti dai Commissari straordinari, pur con le diversificazioni connesse alle differenti situazioni territoriali, inducono la Commissione ad affermare che non sussiste più uno stato di emergenza rifiuti, che possa rientrare nei parametri previsti dall'articolo 2 lettera c) della legge n. 225 del 1992.

¹⁰ Sui «nuovi» rapporti tra Stato e Regioni in materia ambientale dopo la modifica dell'articolo 117 Cost., si veda Corte Cost. 26/7/2002, n. 407, con nota di S. Masini, *Sul ridimensionamento della potestà esclusiva dello Stato e sul recepimento della nozione diffusa di ambiente quale valore costituzionalmente protetto*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente* 2002, fasc. 9, pp. 495 e ss.

¹¹ Parla di «collaborazione paritaria» L. Torchia, *Concorrenza tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in *Le Regioni*, 2002, n. 4 pp. 647 e ss.

La situazione in ciascuna delle regioni commissariate non è tale da poter essere definita come «evento da fronteggiare con mezzi e poteri straordinari», data la sua «intensità ed estensione», a meno di non voler affermare che la situazione dei rifiuti in quelle regioni è ormai divenuta una realtà in cronica emergenza, in relazione alla quale ogni speranza di ritorno alle competenze ordinarie deve considerarsi tramontata, negando taluni progressi compiuti dalle attività svolte dagli uffici dei Commissari straordinari.

In presenza di regimi commissariali di lungo periodo, che inevitabilmente determinano per loro stessa natura l'affievolirsi delle competenze e delle responsabilità degli enti ordinariamente preposti alla gestione dei rifiuti, la pervasività della criminalità organizzata nelle diverse fasi del ciclo dei rifiuti può rappresentare un rischio ulteriore cui dedicare particolare attenzione.

La Commissione ritiene a questo punto indispensabile la predisposizione di un piano di rientro nella normale gestione del ciclo rifiuti, mettendo fine alla stagione dei commissariamenti, in modo da consentire, nel più breve tempo possibile, il recupero degli ordinari iter procedurali che appaiono maggiormente rispettosi del principio di legalità e dei diritti e degli interessi legittimi dei singoli¹², svuotando progressivamente le strutture commissariali costituite nel tempo. Il piano di rientro, con scadenze definite, dovrebbe essere articolato lungo tre direttrici:

- l'efficace pianificazione territoriale;
- il completamento dell'impiantistica;
- la costruzione degli assetti istituzionali previsti dalla normativa (ATO, piani provinciali, consorzi tra comuni).

Tutti gli obiettivi devono essere perseguiti su base consensuale, stimolando la partecipazione degli enti locali, in capo ai quali vanno recuperati compiti e relative responsabilità.

Il piano di rientro dovrebbe inoltre essere commisurato a ciascuna realtà regionale e, all'interno della medesima regione, potrebbe tenere conto di ambiti territoriali specifici, delle attività ancora in corso d'opera e dei necessari interventi strutturali di carattere impiantistico. La valutazione delle esigenze territoriali non deve, però, essere disgiunta da un esame globale delle situazioni di ciascuna delle regioni commissariate, in modo da pervenire a soluzioni perequate ed adatte alle caratteristiche delle singole realtà territoriali.

¹² Il perpetuarsi del regime commissariale, con deroghe all'applicazione di fonti normative relativi a settori delicati, quali la materia dei lavori pubblici e la tutela delle bellezze naturali, può provocare seri dubbi circa la legittimità delle ordinanze che proroghino il conferimento dei poteri straordinari e derogatori, alla luce dell'orientamento, consolidato nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, che ritiene che le ordinanze *extra ordinem* previste nell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 debbano essere ben definite nel contenuto, nei tempi e nelle modalità di esercizio. Così Cons. Stato, sez. IV, 16 aprile 1998, in *Riv. Giur. dell'ambiente* 1999, pp. 105, con nota di Provenzani.

Soltanto in tale ottica potrebbe essere consentita una specifica – purchè limitata nel tempo e circoscritta nella materia di intervento – prorogatio dei poteri commissariali straordinari conferiti ai Presidenti delle Giunte regionali, i quali, per la continuità delle competenze ordinarie spettanti agli stessi, sarebbero in tal modo il provvido anello di congiunzione tra il regime commissariato ed il regime ordinario.

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

MERCOLEDÌ 18 DICEMBRE 2002

Presidenza del presidente
Tommaso FOTI

La seduta inizia alle ore 14.

INDAGINE CONOSCITIVA

Indagine conoscitiva sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria

Esame del documento conclusivo

(Esame e rinvio)

Il deputato Tommaso FOTI, *presidente*, illustra lo schema di documento conclusivo (*vedi allegato*) precisando che si tratta di una prima proposta che dovrà essere ulteriormente modificata e integrata secondo le osservazioni che i componenti della Commissione vorranno formulare.

Intervengono il senatore Gerardo LABELLARTE (MISTO-SDI) e il deputato Aldo CENNAMO (DS-U).

Il deputato Tommaso FOTI, *presidente*, dopo aver rivolto un messaggio di augurio per le festività natalizie, ringrazia e rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 14,50.

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria**SCHEMA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO***Oggetto dell'indagine conoscitiva*

L'indagine conoscitiva deliberata dalla Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria si pone in linea di continuità con l'attività conoscitiva svolta dalla medesima Commissione nel corso della XIII Legislatura. Nel documento conclusivo della predetta indagine conoscitiva riguardante il ruolo delle tecnologie informatiche nella riforma dei sistemi tributari (doc. XVII-bis n. 3), approvato dalla Commissione nella seduta del 26 maggio 1999, risulta infatti ribadita l'esigenza secondo cui la pubblica amministrazione, in virtù dell'avviato processo di semplificazione del sistema fiscale e tributario, «sembra aver bisogno, più che in passato, di un *partner* in grado di supportare la trasformazione del Ministero delle Finanze e rilanciare il ruolo del sistema informativo che deve divenire strumento determinante del rinnovamento fiscale fornendo adeguato supporto alla amministrazione sia con riferimento al decentramento fiscale che in relazione alla riprogettazione dell'organizzazione e delle procedure dell'Amministrazione».

L'affermarsi di un nuovo modello fiscale; l'esigenza di verificarne la reale evoluzione ed efficienza operativa nel perseguimento degli obiettivi di riduzione e semplificazione dell'onere amministrativo sui cittadini, sul piano del contrasto al fenomeno dell'evasione fiscale, nonché le sue potenzialità nell'azione di rendere più incisiva l'azione di politica economica del Governo e del legislatore: queste le motivazioni – congiuntamente all'esigenza di valutare gli indirizzi dell'azione governativa nella riconduzione della concessionaria del servizio di anagrafe tributaria sotto un più stretto controllo o influenza dominante del Ministero – che hanno indotto la Commissione a convenire, nelle sedute del 23 e 30 gennaio 2002, sull'opportunità di procedere allo svolgimento di un'indagine conoscitiva sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria.

Detta indagine è stata quindi deliberata dalla Commissione nella seduta del 27 febbraio 2002 ed è stato fissato al 26 agosto 2002 il termine per la sua conclusione; successivamente, il termine è stato prorogato al 31 dicembre 2002.

L'indagine conoscitiva ha consentito di verificare, nella sua prima fase, le condizioni di sussistenza della convenzione tra il Ministero dell'e-

conomia e delle finanze e la società di gestione dell'anagrafe tributaria, SO.GE.I. S.p.A.; l'acquisizione di informazioni sull'assetto azionario e l'organizzazione interna; il ruolo e le funzioni esercitate dalla SO.GE.I. nella gestione dell'anagrafe tributaria; e, infine, il processo decisionale e le modalità che hanno portato all'acquisizione della SO.GE.I. da parte dello Stato.

Successivamente, partendo dai dati di conoscenza acquisiti, l'indagine si è posta l'obiettivo di valutare l'adeguatezza e le eventuali necessità di aggiornamento del sistema di funzionamento dell'Anagrafe tributaria, attraverso lo svolgimento di un ciclo di audizioni che hanno coinvolto il Presidente e il rinnovato Consiglio di amministrazione della SO.GE.I., nonché soggetti rappresentativi di enti ed istituzioni interessate per vari profili di competenza, categorie di operatori professionali, rappresentanti del governo e di autorità amministrative indipendenti.

In particolare, nella seconda fase dell'indagine conoscitiva, la Commissione ha inteso integrare il programma precedentemente deliberato per approfondire ulteriori tematiche: la realizzazione e il potenziamento dei progetti informatici attraverso la rete *internet*; l'estensione del servizio fornito dalla società di gestione informatica alle regioni e agli enti locali; l'integrazione tra i sistemi di controllo predisposti dall'amministrazione finanziaria ed altre amministrazioni dello Stato, in funzione di una migliore gestione dell'anagrafe tributaria; l'inserimento e la gestione dei dati relativi a nuovi contribuenti, quali gli immigrati regolarizzati, da parte del soggetto gestore dell'anagrafe tributaria, e le conseguenti modalità di attuazione; la realizzazione di interventi per l'emersione di contribuenti non inclusi nell'anagrafe tributaria e il coordinamento con gli organi preposti al controllo; l'individuazione e la correzione di eventuali criticità esistenti nel sistema di gestione dell'anagrafe tributaria; la corrispondenza e l'adeguamento della normativa nazionale alla disciplina prevista in sede di Unione europea.

Le integrazioni al programma hanno quindi riguardato anche gli ulteriori soggetti da audire, individuati in rappresentanti del Governo nell'amministrazione della funzione pubblica e degli interni; rappresentanti della Banca d'Italia; rappresentanti della Corte dei Conti; rappresentanti del CNEL; rappresentanti di autorità indipendenti, in particolare, dell'Autorità informatica per la pubblica amministrazione (AIPA), dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali; rappresentanti degli organi preposti al controllo, alla riscossione e alle verifiche tributarie.

La Commissione inoltre ha ritenuto utile integrare l'indagine conoscitiva con l'effettuazione nella giornata del 19 giugno 2002 di un sopralluogo presso la sede della SO.GE.I., in Roma, nel corso della quale è stato possibile acquisire, anche con dimostrazioni pratiche, ulteriori elementi di valutazione in ordine al sistema informativo dell'amministrazione finanziaria, nonché i criteri tecnico-operativi adottati. Del resoconto di tale visita la Commissione è stata notiziata in sede di comunicazioni del Presidente rese nella seduta del 2 luglio 2002.

L'indagine, cui la Commissione ha dedicato ventidue sedute, si è svolta secondo il seguente programma:

seduta del 10 aprile 2002: Audizione del Vice Ministro dell'Economia e delle Finanze, professore Mario Baldassarri;

seduta dell'8 maggio 2002: Audizione del presidente della SOGEI S.p.A., avvocato Sandro Trevisanato, e dell'amministratore delegato della SOGEI S.p.A., ingegnere Nicola Cajano;

seduta del 15 maggio 2002: Audizione del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie, dottor Lucio Stanca;

seduta del 30 maggio 2002: Audizione del Capo Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dottor Giorgio Tino;

seduta del 30 maggio 2002: Audizione dell'Amministratore delegato della FINSIEL S.p.A., dottor Nino Tronchetti Provera;

seduta del 12 giugno 2002: Audizione di rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL-FIOM, CISL-FIM, UIL-UILM;

seduta del 18 giugno 2002: Audizione del Coordinatore della Rappresentanza Sindacale Aziendale dei Dirigenti di Sogei S.p.A., aderenti alla FEDERMANAGER, dottor Francesco Gerbino;

seduta del 25 giugno 2002: Audizione del Vice Ministro dell'Economia e delle Finanze, professore Mario Baldassarri;

seduta del 26 giugno 2002: Audizione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, dell'UPI e dell'ANCI;

seduta del 9 luglio 2002: Audizione del Capo Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dottor Giorgio Tino;

seduta del 17 luglio 2002: Audizione del Generale di Brigata Vincenzo Suppa, Capo del III Reparto Operazioni del Comando Generale, e del Colonnello Antonio Carelli, Capo Ufficio Telematica del Comando Generale, in rappresentanza del Comandante della Guardia di Finanza, Generale di Corpo d'Armata Alberto Zignani e del Capo di Stato Maggiore del Comando Generale della Guardia di Finanza, Generale di Divisione Nino di Paolo;

seduta del 18 settembre 2002: Audizione del Vice Ministro dell'Economia e delle Finanze, professor Mario Baldassarri;

seduta del 9 ottobre 2002: Audizione del Presidente, avvocato Sandro Trevisanato, e dei componenti del Consiglio di amministrazione della Sogei S.p.A.;

seduta del 16 ottobre 2002: Audizione di rappresentanti dei rappresentanti del Comitato dei presidenti dei consigli nazionali degli ordini e collegi professionali; dei Consigli nazionali degli architetti, dei dottori commercialisti, dei geometri, degli ingegneri, del notariato, dei ragionieri e periti commerciali; del Consiglio nazionale forense e dell'Associazione nazionale certificatori e revisori degli enti locali;

seduta del 23 ottobre 2002: Audizione del dottor Vincenzo Pontolillo, Direttore Centrale dell'Area Banca centrale e mercati, della Banca d'Italia; Audizione del dottor Guido Sansonetti, Consigliere del Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL); Audizione del professor Manin Carabba, Presidente delle sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei Conti;

seduta del 30 ottobre 2002: Audizione del Presidente dell'Associazione Nazionale fra i concessionari del servizio riscossioni tributi, dottor Riccardo Triglia; Audizione del Direttore Generale dell'Agenzia delle Entrate del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dottor Raffaele Ferrara;

seduta del 5 novembre 2002: Audizione del Vice Ministro dell'Economia e delle Finanze, professor Mario Baldassarri, del Direttore Generale dell'Agenzia delle Entrate del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dottor Raffaele Ferrara e del Capo dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dottor Andrea Manzitti. Audizione del Presidente della SOGEI S.p.A., avvocato Sandro Trevisanato;

seduta del 6 novembre 2002: Audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Giuseppe Tesauo. Audizione del presidente garante per la protezione dei dati personali, professor Stefano Rodotà. Audizione del presidente dell'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, professor Carlo Batini;

seduta del 26 novembre 2002: Audizione del Vice Ministro dell'Economia e delle Finanze, professor Mario Baldassarri. Audizione del presidente della ASSOSOFTWARE, signor Bonfiglio Mariotti;

seduta del 27 novembre 2002: Audizione del Sottosegretario di Stato per l'Interno, senatore Antonio D'Alì;

seduta del 4 dicembre 2002: Audizione del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie, ingegner Lucio Stanca.

Ambito normativo

È opportuno ricordare che l'attuale assetto del sistema di anagrafe tributaria trova la sua configurazione nel decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, recante disposizioni relative all'anagrafe tributaria e al codice fiscale dei contribuenti, emanato in ragione delle necessità imposte dalla riforma tributaria del 1971. Con la riforma del 1971 si elevò il numero dei contribuenti da nove a circa venti milioni, assegnando al sistema di anagrafe tributaria la funzione di raccogliere ed ordinare su scala nazionale i dati e le notizie risultanti dalle dichiarazioni e dalle denunce presentate agli uffici dell'amministrazione finanziaria e dai relativi accertamenti, nonchè i dati e le notizie che possono comunque assumere rilevanza ai fini tributari.

L'iscrizione all'anagrafe tributaria, con relativa attribuzione del numero di codice fiscale, è prevista per le persone fisiche, le persone giuri-

diche, nonchè le società, associazioni ed altre organizzazioni prive di personalità giuridica.

All'interno della riforma tributaria, si colloca l'istituzione della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, istituita dall'articolo 2 della legge 27 marzo 1976, n. 60 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, recante norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria. A detta Commissione, composta da undici membri designati dai Presidenti delle Camere, è affidato il compito di vigilare sul sistema dell'anagrafe tributaria, disciplinata secondo le modalità riportate nella citata legge.

Particolare importanza assume l'articolo 3 della predetta legge, in ragione del quale il Ministero delle Finanze è stato autorizzato ad affidare, con apposita convenzione, ad una società specializzata, costituita con prevalente partecipazione statale, anche indiretta, la realizzazione e la conduzione tecnica del sistema informativo per il funzionamento dell'Anagrafe tributaria per il periodo di tempo occorrente alla completa funzionalità del sistema stesso e comunque per una durata non superiore a cinque anni.

A seguito di detta disposizione normativa è stata sottoscritta la convenzione tra il Ministero delle Finanze e la Società Generale di Informatica S.p.A. (in seguito SO.GE.I.), stipulata dalle parti il 12 agosto 1976 per una durata di cinque anni.

La convenzione, in virtù di quanto disposto dalla legge 6 agosto 1981, n. 433, di proroga della precedente convenzione, è stata quindi ulteriormente prorogata per un periodo di venti mesi, fermo restando i contenuti di quella originaria. Detta legge, in particolare, ha indicato come oggetto della convenzione «lo svolgimento di elaborazioni statistiche e di analisi fiscali conformemente alle richieste e alle direttive del Ministro delle finanze», attuando un correlativo ampliamento di funzioni della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, a cui ha demandato il compito di vigilare sull'attuazione delle disposizioni in essa contenute (cfr. ultimo comma dell'articolo 1).

L'articolo 7 del decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688 recante *Misure urgenti in materia di entrate fiscali*, convertito con modificazioni dalla legge 27 novembre 1982, n. 873, ha ampliato ulteriormente i compiti della Commissione, con riferimento al completamento, l'esecuzione nonchè la conduzione tecnica, sotto la direzione e la vigilanza degli organi dell'Amministrazione, del sistema informativo delle strutture centrali e periferiche del Ministero delle finanze. In attuazione della citata legge, con convenzione del 29 aprile 1983 il Ministero delle finanze ha affidato alla SO.GE.I., sino al 31 dicembre 1987 il completamento e la conduzione tecnica del sistema informativo e con successiva convenzione conferita il 1° gennaio 1988 fino al 31 dicembre 1992, vi è stato l'ulteriore affidamento alla SO.GE.I. dell'incarico di completare il sistema informativo dell'anagrafe tributaria.

Il successivo articolo 22, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, ha fatto venire meno, invece, il requisito della partecipazione sta-

tale anche indiretta nelle società specializzate concessionarie per lo svolgimento di attività di manutenzione, conduzione e sviluppo del sistema informativo del Ministero delle finanze.

In ragione dell'articolo 15 della legge 19 febbraio 1992, n. 142, legge comunitaria per il 1991, la SO.GE.I., anche dopo la privatizzazione dell'intero gruppo Telecom Italia S.p.A., ha quindi mantenuto la concessione per la gestione del sistema informativo dell'anagrafe tributaria.

La SO.GE.I. S.p.A. è stata quindi riconosciuta idonea a ricoprire le funzioni di concessionario per lo svolgimento della funzione di gestione dell'anagrafe tributaria, con decreto del Ministro delle Finanze n. 864 del 13 aprile 1992, in virtù del quale è stata stipulata la convenzione che ha affidato alla SO.GE.I. S.p.A. l'incarico di provvedere allo sviluppo e all'integrazione delle strutture informatiche centrali e periferiche del Ministero delle Finanze, per una durata di nove anni, fino al 13 maggio 2001.

È stato quindi successivamente stipulato un atto di «proroga tecnica», fino al 31 maggio 2003, della suddetta Convenzione che non è peraltro venuta a scadenza essendo intervenuta nel luglio di quest'anno l'acquisizione della SO.GE.I. S.p.A. da parte dello Stato.

L'acquisizione della SO.GE.I. da parte dello Stato

- 1) Il percorso seguito per la cessione della SO.GE.I: il riconoscimento del valore della società.

Il nucleo centrale che ha alimentato il dibattito sviluppatosi nel corso della prima fase dell'indagine conoscitiva ha riguardato essenzialmente le condizioni di sussistenza della convenzione esistente tra il Ministero e dell'economia e delle finanze e la SO.GE.I. S.p.a. nella gestione dell'anagrafe tributaria nonché, in virtù dell'imminente scadenza della convenzione prevista per maggio 2003, il futuro ruolo di quest'ultima.

- 1.1) Audizione del Vice Ministro, professor Mario Baldassarri del 10 aprile 2002: necessità di acquisire SO.GE.I. sotto il controllo pubblico.

Già nel corso della prima audizione dell'indagine conoscitiva il rappresentante del Governo, il viceministro dell'economia e delle finanze, professor Mario Baldassarri (seduta del 10 aprile 2002) ha sottolineato come, risiedendo «il cuore del problema nella delicatezza della banca dati dell'anagrafe tributaria che è un compito essenziale e diretto dello Stato», sorgesse l'esigenza, avvertita dal Governo, di riportare, da un punto di vista politico ed istituzionale, il servizio di anagrafe tributaria nell'ambito dell'amministrazione pubblica. A fronte di questa esigenza, il Vice Ministro ha indicato tre alternative, rimettendo la soluzione definitiva a valutazioni successive: 1) acquisizione della SO.GE.I. da parte della pubblica amministrazione, valutando in un tale ambito la convenienza o meno di costituire, sotto il profilo dell'assetto societario, una azienda a

maggioranza pubblica con una partecipazione minoritaria di capitale privato qualificato e di settore, in modo tale da mantenere un rapporto organico con un *partner* tecnologico disponibile ad investire per fornire il *management* e mantenere il livello di innovazione delle tecnologie informatiche applicate al sistema fiscale; 2) costituzione da parte dell'amministrazione fiscale di un nuovo soggetto pubblico a cui affidare il servizio di anagrafe tributaria; 3) apertura di una procedura di gara europea per la concessione del servizio di anagrafe tributaria.

L'indagine conoscitiva ha consentito fin dall'inizio inoltre di accertare come l'unificazione del Ministero delle finanze e del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica nel nuovo Ministero dell'economia e delle finanze ha posto il problema tecnico di rendere omogenei, in prospettiva, i tre diversi sistemi informatici attualmente presenti nel Ministero dell'economia e delle finanze, anche al fine di avere una tempistica, un controllo e una certezza dei dati più forte di quanto non lo sia attualmente, proprio a causa della diversità dei sistemi.

1.2) La prima audizione del presidente della SOGEI S.p.A., avvocato Sandro Trevisanato, e dell'amministratore delegato, ingegnere Nicola Cajano: l'assetto societario.

La delimitazione delle ipotesi in campo, nonché il formarsi in seno alla Commissione di un orientamento favorevole al ritorno della SO.GE.I. nell'alveo del controllo pubblico al fine di sanare una situazione che, seppur legale, vedeva la detenzione del servizio di anagrafe tributaria nelle mani di un soggetto privato, hanno reso opportuni alcuni chiarimenti da parte dei vertici della SO.GE.I., nella seduta dell'8 maggio 2002. In tale occasione, infatti, si è avuto modo di considerare come l'articolo 15 della legge 19 febbraio 1992, n. 142 (*legge comunitaria per il 1991*), nell'abrogare tutte le disposizioni in materia di appalti di forniture nel settore dell'informatica che prevedevano come condizione per la partecipazione alla gara la natura di società a prevalente partecipazione statale, ha fatto espresso riferimento anche all'articolo 3 del decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, e all'articolo 7, secondo comma, del decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688. In particolare, la dizione di *prevalente capitale pubblico* o a prevalente gestione statale è venuta meno per effetto dei processi di privatizzazione successivamente intervenuti. Tali disposizioni, peraltro, dettate dall'esigenza di tutelare gli obiettivi della tutela e della promozione della concorrenza, non hanno escluso la presenza di una partecipazione pubblica posta a tutela e garanzia del settore interessato, limitandosi ad abrogare la *prevalente* partecipazione pubblica. Tanto più che l'articolo 22, comma 4, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, ha stabilito che «le attività di manutenzione, conduzione e sviluppo del sistema informativo del Ministero delle finanze possono essere affidate in concessione a società specializzate aventi comprovata esperienza pluriennale nella realizzazione e conduzione tecnica di sistemi informativi complessi, con partico-

lare riguardo al preminente interesse dello Stato alla sicurezza e segretezza».

Nel corso dell'audizione in oggetto è stato riscontrato come, successivamente alla legge n. 142 del 1992, e in particolare nel 1997, alla data dell'offerta pubblica di vendita (OPV), la partecipazione pubblica in Telecom (e quindi in SO.GE.I.) era pari al 44,71 per cento, per scendere successivamente al 5,17 per cento nel 1998, al 3,95 per cento nel 1999, al 3,46 per cento nel 2000 e più o meno della stessa entità nel 2001. Pur se esigua, quindi, la partecipazione pubblica nella medesima società SO.GE.I. è rimasta a sostegno della cosiddetta *golden share*, secondo i limiti fissati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 maggio 1999, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 109 del 1999. I rappresentanti della SO.GE.I. hanno quindi illustrato le modalità di gestione dell'anagrafe tributaria da parte della società con particolare riguardo ai criteri tecnico-operativi adottati, nonché ai profili concernenti l'assetto organizzativo e societario della medesima.

1.3) L'audizione del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, ingegner Lucio Stanca: l'importanza del patrimonio informatico di SO.GE.I.

L'importanza del patrimonio informatico della SO.GE.I. è stata sottolineata dal Governo con grande rilevanza. In particolare, il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, ingegner Lucio Stanca, nel corso dell'audizione resa in Commissione il 15 maggio 2002, nell'inquadrare il servizio di gestione dell'anagrafe tributaria nel più ampio disegno strategico del cosiddetto *e-government*, ha illustrato il ruolo che la tecnologia informatica e le telecomunicazioni possono assumere nei confronti dell'amministrazione fiscale per favorire il miglioramento e l'innovazione dei servizi erogati. Il rappresentante del Governo ha quindi qualificato come prioritari, tra i servizi che il sistema informativo dell'amministrazione fiscale deve garantire, innanzitutto, la piena funzionalità della struttura di gestione delle entrate; la gestione completa dell'*iter* di lavorazione delle dichiarazioni fiscali; la realizzazione di strumenti per la lotta all'evasione; la realizzazione di strumenti di analisi fiscale per la valutazione del gettito conseguente a provvedimenti di natura fiscale e contributiva; la valorizzazione dei dati catastali a supporto dei professionisti, comuni, notai, uffici del territorio; l'aggiornamento del sistema cartografico nazionale; la registrazione in via telematica degli atti di compravendita immobiliare; la presentazione telematica delle dichiarazioni relative a beni importati o esportati; la gestione del patrimonio immobiliare dello Stato.

Nel corso dell'audizione è stata altresì illustrata la possibilità per gli utenti di accedere via Internet a diversi servizi interattivi di pubbliche amministrazioni riconducibili al sistema fiscale italiano, ricordando che i beni rinvenienti dalla convenzione, sia in termini di infrastrutture *hardware* e di rete che in termini di procedure applicative, sono di proprietà dell'amministrazione fiscale, unico committente della SO.GE.I.

- 1.4) L'audizione dei rappresentanti del personale della SO.GE.I.: la qualificazione del personale della società.

Il riconoscimento del valore del personale di SO.GE.I., altamente qualificato, è venuto da più parti nel corso delle audizioni svolte. Si è quindi ritenuta l'importanza di mantenere i livelli occupazionali della società soprattutto nell'audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL-FIOM, CISL-FIM, UIL-UILM, svolta il 12 giugno 2002, e del coordinatore della rappresentanza sindacale aziendale dei dirigenti di SO.GE.I. S.p.A., aderenti alla FEDERMANAGER, svolta il 18 giugno 2002. Si è trattato di un elemento di novità nell'ambito dell'attività conoscitiva della Commissione, che ha consentito di approfondire nella fase preliminare alla decisione della cessione della società allo Stato le problematiche occupazionali connesse alla gestione dell'anagrafe tributaria da parte della società convenzionata. È in questa fase che sono state rappresentate alla Commissione alcune preoccupazioni da parte dei rappresentanti dei lavoratori sull'incertezza esistente in quel momento sulle trattative tra lo Stato e la SO.GE.I. per la cessione della società in mano pubblica.

- 1.5) Il dibattito sulle modalità di cessione di SO.GE.I. allo Stato: la posizione del Ministro Stanca.

Idonee soluzioni per la gestione delle attività informatiche connesse al sistema della fiscalità sono state inizialmente indicate dal Governo nella persona del Ministro Stanca, sempre nell'audizione del 15 maggio 2002, in: interesse dell'amministrazione fiscale a riappropriarsi del governo strategico dell'informatica, e quindi l'interesse ad avere la piena disponibilità e il completo controllo di questa leva a supporto dei processi di innovazione in atto; affidamento allo Stato della proprietà del soggetto preposto al ruolo di *partner* tecnologico, affinché possa garantirsi che il *management* della società sia impegnato esclusivamente a perseguire l'interesse pubblico ed abbia la libertà di rivolgersi al mercato, nel rispetto della normativa comunitaria, per tutte quelle attività che non hanno caratteristiche di riservatezza connesse alla gestione di dati sensibili per lo Stato; apertura al mercato, invece, per quanto riguarda l'affidamento delle fasi realizzative e di gestione e per tutto ciò che non è di valore strategico, al fine di beneficiare dell'efficienza e dell'economicità del mercato stesso. La soluzione ideale per il titolare del Ministero per l'innovazione e le tecnologie, rispondente ai principi sopra enunciati, è stata individuata quindi nell'affidamento al suddetto Ministero della competenza a definire le strategie, delegando al *partner* tecnologico controllato dallo Stato la predisposizione dei piani progettuali, con la possibilità di ricorso al mercato, per le fasi realizzative, attraverso l'acquisizione immediata di SO.GE.I., e, in un secondo tempo, l'affidamento graduale, attraverso il ricorso al mercato, delle attività non strategiche. Soluzione, questa, diretta soprattutto a garantire la massima continuità nella gestione dell'attività, anche per non creare pro-

blematiche con il personale interessato, evitando al contempo lo svolgimento di lunghe procedure di gara in sede europea. L'alternativa a tale soluzione, cioè l'acquisizione parziale di SO.GE.I., per le sole componenti di governo, indirizzo, pianificazione e controllo, risultando di difficile praticabilità, lasciavano aperti alcuni problemi quali la necessità di svolgimento di gare per le parti più operative e la difficile ripartizione del personale.

1.6) Il dibattito sulle modalità di cessione di SO.GE.I. allo Stato: la posizione dei rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze e quella di FINSIEL.

La gara per l'affidamento di tutto il sistema non è stata considerata invece percorribile per la complessità della procedura, incompatibile con i tempi ristretti a disposizione, che avrebbero richiesto una nuova proroga della concessione alla SO.GE.I.. L'orientamento espresso dai rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze circa le sorti della SO.GE.I. è stato, peraltro, in parte diverso rispetto a quello delineato dal responsabile del Ministero per l'innovazione e le tecnologie.

Nel corso dell'audizione del Capo Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dottor Giorgio Tino, infatti, svolta il 30 maggio 2002, la Commissione ha appreso dell'intendimento del Ministero dell'economia e delle finanze di aprire un negoziato con il *management* della controllante della SO.GE.I. (FINSIEL e Telecom) al fine di valutare la possibilità di una acquisizione, totale o maggioritaria, di SO.GE.I. da parte dello Stato, allo scopo anche di preservare *un patrimonio di conoscenze enorme e qualificato, che ha poche esperienze simili in campo internazionale*.

Nel corso della stessa seduta, l'amministratore delegato della FINSIEL S.p.a., dottor Nino Tronchetti Provera, ha reso nota quindi la decisione del consiglio di amministrazione della FINSIEL di nominare Mediobanca come *advisor* per una valutazione finanziaria della SO.GE.I., nella prospettiva di una trattativa con il Governo per la sua vendita allo Stato.

Nel corso dell'audizione, prevista inizialmente per il 18 giugno 2002, e quindi svolta il 25 giugno 2002, il Viceministro dell'economia e delle finanze, professor Mario Baldassarri ha quindi ribadito l'intendimento del Governo di ricondurre nell'alveo del settore pubblico il servizio di gestione dell'anagrafe tributaria, attraverso l'acquisizione della società SO.GE.I. S.p.A., con partecipazione al 100 per cento del Ministero dell'economia e delle finanze. Una soluzione, a detta del rappresentante di quel dicastero, dettata anche dall'esigenza di riportare nell'ambito della amministrazione pubblica un compito essenziale, strategico e diretto dello Stato, collocato anche nell'ambito di un processo di specializzazione informatica del settore fiscale in particolare, e della pubblica amministrazione in genere, con relative sinergie e ricollocazioni di servizi tra le società che si occupano di informatica nel campo pubblico.

1.7) La posizione delle autonomie locali.

Il sistema dell'anagrafe tributaria in rapporto alle prospettive e alle esigenze derivanti dal nuovo assetto del sistema delle autonomie locali – oltre ad essere stata una delle tematiche più ricorrenti nel corso dell'indagine conoscitiva, considerate le diverse implicazioni che presenta – è stata oggetto di una specifica audizione svolta il 26 giugno 2002, che ha visto la partecipazione di rappresentanti della conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e dell'ANCI. Un elemento di criticità è scaturito dalle valutazioni espresse dai rappresentanti delle regioni e delle province autonome, che hanno ravvisato nelle attuali modalità di gestione dell'anagrafe tributaria poste in essere dalla SO.GE.I., un sistema *assolutamente* impermeabile alle esigenze delle Regioni ed alle loro prerogative in materia fiscale costituzionalmente riconosciute. Da qui la necessità di prevedere un sistema teso ad avviare un effettivo processo per l'avvio del federalismo fiscale e per il decentramento, in modo tale da garantire alle regioni e ai comuni una tempestiva informazione sull'andamento dei flussi finanziari nonché, questione ritenuta di estrema importanza, la disponibilità, attualmente non concessa da parte della SO.GE.I., dei dati analitici dei rapporti tributari accolti nel sistema unificato dei versamenti (con riferimento al decreto legislativo n. 241 del 9 luglio 1997) inerenti i tributi delle regioni e degli enti locali, al fine di «poter governare da subito la propria autonomia tributaria anche in funzione degli obblighi che ad esse derivano dal rispetto del patto di stabilità e dal riequilibrio della spesa sanitaria».

I rappresentanti dell'ANCI hanno individuato un ulteriore elemento di criticità nella mancanza di un dialogo diretto (come invece avviene con l'Agenzia delle Entrate) tra enti comunali e SO.GE.I., auspicando la costituzione di un tavolo di lavoro congiunto. È emerso, infatti, che il rapporto dei Comuni con la SO.GE.I. concerne fundamentalmente le due direttrici della formazione della carta d'identità elettronica e della formazione dei ruoli tributari, e per ambedue gli aspetti le implicazioni problematiche hanno riguardato la possibilità di una corretta identificazione sia della persona fisica sia della persona giuridica, attraverso il codice fiscale. È stato rilevato, in particolare, come la banca dati dell'anagrafe tributaria nazionale della SO.GE.I., derivante dal caricamento delle dichiarazioni dei redditi, presenti per le persone fisiche un certo grado di mancanza di allineamento con le anagrafi comunali, il che ostacola la possibilità di effettuare un confronto, con conseguente difficoltà nella corretta formazione dei ruoli, nonché nella realizzazione della carta di identità elettronica che tra i suoi requisiti principali richiede proprio l'allineamento con il codice fiscale. È stato evidenziato peraltro come una piena condivisione di dati tra le banche centralizzate e quelle delle anagrafi comunali apporterebbe dei benefici anche sul versante di recupero ed emersione dell'evasione fiscale. In tal senso, la sperimentazione di allineamento delle anagrafi comunali con l'anagrafe tributaria nazionale, avviata nel 2000, ha fatto emergere, nel corso dell'indagine, situazioni quale quella di Torino

dove, tra la popolazione residente in quel comune, esiste una quota, pari all'1,8 per cento, di persone nate prima del 1960, assolutamente sconosciute al fisco centrale.

1.8) Il ruolo della Guardia di Finanza nell'ambito dell'anagrafe tributaria: la collaborazione con SO.GE.I.

Durante l'audizione dei vertici della Guardia di Finanza, Generale di Brigata Vincenzo Suppa, Capo del III Reparto Operazioni del Comando Generale, e Colonnello Antonio Carelli, Capo Ufficio Telematica del Comando Generale, intervenuti in rappresentanza del Comandante della Guardia di Finanza, Generale di Corpo d'Armata Alberto Zignani e del Capo di Stato Maggiore del Comando Generale della Guardia di Finanza, Generale di Divisione Nino di Paolo, è stata evidenziata l'importanza di un adeguato impiego di moderni strumenti informatici che permettano di suffragare le risultanze dell'attività di *intelligence*, connaturata alla funzione tipica della polizia tributaria investigativa, consentendo di collegarsi con varie banche dati, compresa l'anagrafe tributaria. Sono state quindi illustrate le varie procedure poste in essere per l'emersione del sommerso, con particolare riferimento ai prodotti elaborati da SOGEI sulla scorta delle esigenze rappresentate dalla Guardia di finanza e dall'Agenzia delle entrate (un prodotto fornito a richiesta), quali il MUV, che costituisce la base di rilevazione di tutti i servizi di verifica e di controllo in materia di imposte sui redditi e di IVA effettuati dai comandi del Corpo e dagli uffici dell'agenzia delle entrate. Si è quindi avuto modo di precisare come l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione dal sistema della anagrafe tributaria abbia offerto all'istituzione un'ulteriore possibilità per essere al passo con i tempi e per corrispondere in modo sempre più aderente alle esigenze di informatizzazione che provengono dalla realtà economica con la quale il Corpo della Guardia di finanza si confronta quotidianamente nel corso dell'attività di servizio svolta fuori del paese.

È stato quindi precisato come la Guardia di finanza abbia rapporti con la SO.GE.I., quale fornitore di servizi, unitamente agli altri soggetti dell'amministrazione finanziaria. In particolare, il Corpo della Guardia di finanza beneficia di attività inserite e realizzate attraverso gli atti esecutivi della convenzione di concessione che possono riassumersi nello sviluppo di applicazione per l'accesso ai dati dell'anagrafe tributaria sulla base delle esigenze operative del corpo (alcune di queste realizzazioni sono state richieste anche dagli uffici del Ministero dell'economia delle finanze); nella realizzazione di infrastrutture e forniture di apparati *hardware* (in particolare per i nuclei regionali e provinciali e della polizia tributaria); in consulenze sistemiche e di formazione specifica su procedure informatizzate (anche per la necessità di avere i due sistemi informatici allineati). Vi è quindi un'integrazione della rete trasmissione dati della Guardia di Finanza a quella del Ministero dell'economia e delle finanze, che già collegava gli uffici in sede provinciale; potenziamento dei sistemi attivi presso i nuclei regionali di polizia tributaria ed implementazione de-

gli stessi a tutti i nuclei provinciali; sviluppo e manutenzione evolutiva delle applicazioni già disponibili, soprattutto mediante potenziamento dei motori di ricerca sugli archivi dell'anagrafe tributaria; scambio di informazioni tra centro e periferia e tra il Corpo e gli uffici finanziari, mediante implementazione di sistemi di messaggistica o interazione diretta su archivi; sviluppo di procedure di monitoraggio degli operatori e degli scambi intracomunitari; manutenzione evolutiva delle procedure, con particolare riferimento alle interrogazioni selettive; ai soggetti indagati, con la creazione di archivi ed al potenziamento della guida operativa in linea; trasmissioni in linea dei verbali agli uffici finanziari, per giungere alla soppressione dei modelli cartacei, che accompagnavano i verbali agli uffici IVA e imposte dirette competenti.

Nel corso dell'audizione è emerso, quindi, come la Guardia di Finanza e la SOGEI abbiano rapporti tra di loro che non derivano soltanto dalla convenzione, ma anche da una volontà collaborativa che li ha portati ad elaborare, su richiesta, un modello particolarmente utile per l'azione non solo di indagine e di repressione, ma anche di prevenzione per quanto riguarda la possibile evasione contributiva. È stato quindi espresso apprezzamento per i risultati conseguiti, per esempio con l'emersione degli ottomila evasori in totale nel corso dell'ultimo anno, oltre al rapporto di forte collaborazione e, soprattutto, di grande professionalità e reciprocità esistente tra Guardia di finanza e SOGEI. In ordine invece al numero modesto del recupero degli evasori totali, è emerso dall'audizione come spesso si stabilisca un collegamento non corretto tra emersione del lavoro sommerso ed evasione fiscale totale. La diminuzione del contenzioso si è resa possibile anche grazie all'aver intrapreso un percorso di qualità che ha condotto ad un aumento degli accertamenti per adesione, per cui, il contribuente, consapevole che i rilievi che gli vengono contestati hanno un loro fondamento, reputa conveniente ricorrere a questo strumento.

1.9) La cessione di SO.GE.I. allo Stato: l'orientamento manifestato dalla Commissione e la decisione finale assunta dal Governo.

In questa prima fase dell'indagine conoscitiva, l'attenzione anche degli organi di stampa per un argomento così delicato, la cui soluzione sembrava per lungo tempo in corso di definizione ma non ancora certa, hanno indotto la Commissione ad esprimere un orientamento comune prima della decisione finale del Governo, in merito alla soluzione da adottare circa la SO.GE.I.. In particolare, l'esigenza di affidare al controllo pubblico la gestione del servizio di anagrafe tributaria è stata ribadita nel corso della seduta del 2 luglio 2002, in sede di comunicazioni rese dal Presidente Foti sulle linee evolutive del sistema di gestione dell'anagrafe tributaria.

I dettagli tecnici e contabili relativi all'operazione di acquisto di SO.-GE.I. da parte dello Stato sono stati forniti, quindi, dal rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze (seduta del 9 luglio 2002), nel corso della quale la Commissione è stata informata dell'avvenuta stipula del contratto tra l'Agenzia delle entrate e la FINSIEL, effettuata in data

1° luglio. Per effetto di tale accordo si è pervenuti quindi all'acquisto, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, della totalità del pacchetto azionario di SO.GE.I., per un prezzo pari a 35.993.733 euro, da pagarsi a cura del Dipartimento per le politiche fiscali in due rate coincidenti con il 31 luglio 2002 e 30 giugno 2003. L'accordo ha previsto, altresì, che il prezzo stabilito ha avuto quale presupposto la distribuzione a Finsiel delle riserve disponibili nel patrimonio netto di SO.GE.I., quantificate in 25.007.922 euro e relative, come precisato, ad utili acquisiti nei precedenti esercizi ed accantonati dall'azionista temporaneamente a riserva.

Il giorno successivo a tale audizione la Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, ha approvato, quindi, all'unanimità un documento riassuntivo del dibattito emerso nel corso delle comunicazioni del Presidente sulle linee evolutive della gestione dell'anagrafe tributaria rese nella seduta del 2 luglio. In quella sede, la Commissione in particolare ha constatato come nello svolgimento dell'indagine conoscitiva sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria fino ad allora svolta si fossero verificate le condizioni di sussistenza della convenzione in essere tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la società di gestione dell'anagrafe tributaria, SO.GE.I. S.p.A.; nonché che nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione dei rappresentanti del Governo, dei rappresentanti della FINSIEL S.p.A. e della SO.GE.I. S.p.A., di quelli delle organizzazioni sindacali e del mondo delle autonomie, e dallo svolgimento di una missione effettuata presso la sede della SO.GE.I. S.p.A. – esaminate le prospettive di cessione della SO.GE.I. S.p.A. allo Stato in vista della scadenza della proroga tecnica della convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la SO.GE.I. S.p.A. – era emersa l'opportunità di ricondurre sotto il controllo pubblico la gestione dell'anagrafe tributaria. La Commissione ha quindi il proprio orientamento, già espresso nel corso delle audizioni, circa l'opportunità di portare la gestione dell'anagrafe tributaria sotto il diretto controllo pubblico, così come d'altra parte evidenziato anche nella XIII legislatura, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul ruolo delle tecnologie informatiche nella riforma dei sistemi tributari.

Apparendo quindi conclusa la fase delle trattative tra Ministero dell'economia e delle finanze e la FINSIEL S.p.A., con l'acquisizione da parte dello Stato del 100 per cento di SO.GE.I. S.p.A., come comunicato nella seduta 9 luglio 2002, la Commissione ha ritenuto opportuno fissare conclusivamente gli orientamenti emersi fino a quel momento, anche allo scopo di una loro confluenza nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, quali utili elementi di indirizzo per il Governo al fine della definizione del futuro ruolo della SO.GE.I. S.p.A. nella gestione dell'anagrafe tributaria.

In tal senso, ai fini anzidetti, quindi, la Commissione ha indicato i seguenti punti di indirizzo: a) innanzitutto, il prioritario riconoscimento della gestione della banca dati dell'anagrafe tributaria quale compito essenziale e diretto dello Stato; b) il riconoscimento a SO.GE.I. S.p.A. di una competenza ed una professionalità rilevante, acquisita nel corso degli

anni, che potrà costituire un patrimonio importante per lo Stato, in particolare per quanto riguarda i criteri tecnico-operativi adottati, nonché l'assetto organizzativo definito, rilevando come la tecnologia informatica assuma per l'amministrazione fiscale un'importanza determinante, per favorire il miglioramento e l'innovazione dei servizi erogati, quali la funzionalità della struttura di gestione delle entrate, lo sviluppo del rapporto telematico con il contribuente, la gestione completa dell'iter di lavorazione delle dichiarazioni fiscali, la realizzazione di strumenti per la lotta all'evasione, la realizzazione di strumenti di analisi fiscale per la valutazione del gettito conseguente a provvedimenti di natura fiscale e contributiva, la valorizzazione dei dati catastali a supporto dei professionisti, dei comuni, dei liberi professionisti, degli uffici del territorio, l'aggiornamento del sistema cartografico nazionale, la registrazione in via telematica degli atti di compravendita immobiliare, la presentazione telematica delle dichiarazioni relative a beni importati o esportati, la gestione del patrimonio immobiliare dello Stato; c) la condivisibilità del ritorno sotto il controllo pubblico della SO.GE.I., soggetto preposto al ruolo di *partner* tecnologico, sì da garantire che il *management* della società sia impegnato esclusivamente a perseguire interessi diffusi, pur nella autonomia di rivolgersi al mercato, nel rispetto della normativa comunitaria, per lo svolgimento di quelle attività che non hanno caratteristiche di riservatezza connesse alla gestione di dati sensibili per lo Stato, soluzione in linea con quanto previsto dalla normativa vigente, e in particolare dall'articolo 59, comma 5, del decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, recante riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11, della legge 15 marzo 1997, secondo il quale il ministero e le agenzie fiscali possono promuovere la costituzione o la partecipazione a società e consorzi che, secondo le disposizioni del codice civile, abbiano ad oggetto la prestazione di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche ad essi attribuite; d) la previsione di un ruolo della SO.GE.I. quale società di servizio per le autonomie locali, in particolare per quanto riguarda i comuni e le regioni, anche secondo le indicazioni espresse dai rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome nel corso delle audizioni svolte; e) la necessità che il Parlamento sia messo in grado di esercitare il proprio potere di indirizzo e vigilanza anche mediante un adeguato collegamento informatico che consenta l'utilizzo di dati statistici, anche in considerazione del fatto che l'acquisizione della SO.GE.I. da parte dello Stato potrebbe comportarne un'utilizzazione più complessa non solo da parte del Ministero, ma anche di milioni di contribuenti ed intermediari, quali associazioni di categoria, professionisti, centri di assistenza fiscale, e degli enti locali in vista dell'attuazione di un sistema di federalismo fiscale; f) la necessità altresì di facilitare l'accesso ai dati statistici, ai fini di ricerca, da parte di singoli studiosi, università, centri di ricerca, e dalle associazioni di categoria, dei collegi ed ordini professionali; g) l'opportunità, inoltre, di definire idonee forme di controllo sull'uso dei dati riservati concernenti i cittadini, il patrimonio nazionale, le strutture e gli elementi significativi di ogni azienda, che per loro natura

presentano profili di delicatezza, anche mediante una più incisiva e chiara definizione del ruolo degli organi parlamentari di indirizzo e controllo; h) l'opportunità, altresì, di valutare i tempi, le modalità, i costi dell'intero progetto industriale di acquisizione della SO.GE.I. da parte dello Stato, oltre che le garanzie per il personale, nonché la possibilità per il Parlamento di essere chiamato a pronunciarsi sulle nomine dei nuovi vertici della SO.GE.I.; i) in relazione alle nuove modalità di gestione dell'anagrafe tributaria, la prioritaria definizione di un ruolo più incisivo delle funzioni di controllo della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria in modo più definito rispetto a quelle attualmente previste dalla normativa vigente, ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 27 marzo 1976, n. 60, dall'articolo 2 della legge n. 60 del 1976, e dell'articolo 7, comma 2, del decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo unico della legge 27 novembre 1982, n. 873, nonché dalle successive disposizioni, apparendo opportuno, quindi, che il Parlamento assuma idonee iniziative, anche di carattere legislativo, che consentano di potenziare il ruolo della Commissione, valorizzandone le funzioni di vigilanza, sia sotto l'aspetto del controllo che di quello dell'indirizzo, anche in relazione ai nuovi servizi che il soggetto gestore dell'anagrafe tributaria potrà rendere agli enti locali.

La Commissione ha quindi cristallizzato in questa prima fase dell'indagine la propria posizione, preconstituendo le condizioni per lo svolgimento della seconda fase dell'indagine conoscitiva, dopo aver deliberato una proroga del termine per la sua conclusione, inizialmente fissato al 26 agosto 2002, al 31 dicembre 2002.

2) La verifica del corrispettivo versato per l'acquisizione di SO.GE.I.

2.1) Il problema della ricapitalizzazione di SO.GE.I.

Ulteriori elementi di conoscenza relativi all'entità dell'esposizione debitoria di SO.GE.I. nei confronti di Telecom Italia e quindi in ordine all'entità del prezzo di vendita di SO.GE.I., è stata quindi ribadita alla ripresa dei lavori parlamentari dopo la pausa estiva, dal Viceministro dell'economia e delle finanze, professor Mario Baldassarri, dopo che nella seduta del 18 settembre 2002 sono stati resi noti i componenti del nuovo consiglio di amministrazione di SO.GE.I., la cui audizione è avvenuta il 9 ottobre 2002. In una lettera indirizzata al Presidente della Commissione, a seguito di esplicita richiesta manifestata nel corso delle sedute da alcuni commissari, di cui è stata data comunicazione nella seduta del 23 ottobre 2002, il rappresentante del ministero dell'economia e delle finanze, ha precisato che l'esposizione debitoria di SO.GE.I. era pari a circa 140 milioni di euro, dovuti alla mancanza di atti contrattuali con le Agenzie che – stipulati solo successivamente – non hanno permesso alla SO.GE.I. di incassare i propri crediti. La precisazione del Viceministro è stata nel senso che, avendo SO.GE.I. incassato i propri debiti pregressi nei confronti delle Agenzie immediatamente dopo l'acquisto con la susseguente

restituzione a Telecom del finanziamento ricevuto, la chiusura di tale operazione finanziaria non ha avuto alcuna attinenza con il prezzo dell'operazione di acquisto della SO.GE.I.

2.2) I chiarimenti forniti dai rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze.

Sull'eventuale ricapitalizzazione del capitale SO.GE.I., dopo l'acquisto da parte dello Stato, la Commissione ha ritenuto di valutare la correlazione esistente tra l'aspetto legato alla quantificazione del prezzo di acquisto della SO.GE.I. e quello di un immediato, successivo aumento di capitale della società attraverso un conferimento pari a 15 milioni di euro, nell'audizione del 5 novembre 2002 del Vice Ministro dell'Economia e delle Finanze, professor Mario Baldassarri, del Direttore Generale dell'Agenzia delle Entrate del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dottor Raffaele Ferrara, e del Capo dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dottor Andrea Manzitti, nonché del Presidente della SOGEI S.p.A., avvocato Sandro Trevisanato.

L'opinione espressa sia dai rappresentanti dell'amministrazione finanziaria, in particolare dal capo del Dipartimento delle politiche fiscali, dottor Andrea Manzitti, nel corso della suddetta audizione, sia dai vertici della nuova SO.GE.I., nella persona del suo presidente Sandro Trevisanato, nell'audizione dello stesso giorno, è stata nel senso di tenere separati i due aspetti di alienazione e incremento del capitale sociale, essendosi ricondotta l'operazione di incremento del capitale sociale alla garanzia di una adeguata dotazione di risorse finanziarie per dare attuazione al piano industriale perseguito nell'ambito del sistema fiscale e, quindi, per l'assolvimento della propria funzione istituzionale.

2.3) La necessità di un ulteriore chiarimento.

Su esplicita richiesta del vicepresidente della Commissione, il deputato Aldo Cennamo, formulata con lettera indirizzata al Presidente della Commissione, di cui è stata data lettura dal Presidente della Commissione nella seduta del 6 novembre 2002, la Commissione ha peraltro deciso di procedere ad una ulteriore audizione del Vice ministro per l'economia e le finanze, professor Mario Baldassarri, allo scopo di approfondire in modo esauriente le diverse questioni prospettate dagli interventi dei soggetti auditi, con particolare riferimento alla portata delle considerazioni contenute nella nota consegnata in occasione dell'audizione del presidente, avvocato Sandro Trevisanato, e dell'amministratore delegato della SO.-GE.I., ingegner Aldo Ricci, in ordine alla capitalizzazione della società. Non risultavano infatti ai commissari ancora sufficientemente chiariti i profili di criticità evidenziati, pur alla luce delle precedenti audizioni svolte.

Il punto di chiarimento richiesto dal deputato Cennamo ha riguardato in particolare l'affermazione circa la ricapitalizzazione della società, stante il fatto che in assenza di intervento dello Stato la società non avrebbe

avuto altra scelta se non quella di ricorrere al credito in quanto la sua situazione patrimoniale e finanziaria si presentava strutturalmente squilibrata. Tali considerazioni erano, ad una più attenta lettura, preoccupanti sotto diversi profili, poichè in base alle informazioni acquisite dalla Commissione, l'operazione di acquisizione della SO.GE.I. da parte del Ministero dell'economia e delle finanze ha comportato un esborso di circa 36 milioni di euro. La Commissione ha quindi richiesto un ulteriore chiarimento sul fatto se il riferimento alla situazione finanziaria fosse da intendersi nel senso che la società avrebbe registrato un ulteriore indebitamento.

2.4) Le indicazioni pervenute dal Vice Ministro per l'economia e le finanze, professor Mario Baldassarri.

Il definitivo chiarimento è pervenuto ancora una volta dal rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, il Vice Ministro professor Mario Baldassarri, il quale nel corso della seduta del 26 novembre 2002 ha ribadito che la trattativa con i precedenti azionisti si è conclusa con una valutazione della società pari a quasi 36 milioni di euro, circa 70 miliardi delle vecchie lire. Il Vice Ministro Baldassarri ha chiarito, così, che nel corso della trattativa, tale valutazione è stata effettuata anche in funzione di ciò che si trovava all'interno dell'impresa stessa, per cui vi è stata un'operazione, precedente al passaggio del pacchetto azionario, di distribuzione di riserve per circa 25 milioni di euro. Il rappresentante del Governo ha precisato quindi che al momento del passaggio del pacchetto azionario la valutazione è stata limitata ai quasi 36 milioni di euro: ossia, implicitamente, che, considerando anche le riserve societarie, la valutazione sarebbe stata intorno a 60 milioni di euro. Fatta l'acquisizione, al fine di adeguare la struttura ai compiti assegnati alla SO.GE.I., il Vice Ministro ha quindi precisato che si è ritenuto opportuno procedere ad un aumento del capitale sociale di soli 15 milioni di euro, evidenziando come, anche se la tempistica dell'operazione porta a questa sequenza, i due aspetti siano stati assolutamente separati l'uno dall'altro.

Durante l'audizione si è quindi precisato che una cosa, infatti, è stata la valutazione della società al netto delle riserve precedentemente distribuite, mentre altro è l'assetto del capitale sociale congruo per lo svolgimento dell'attività, ciò che è stato definito *un dato aritmetico*, un *tecnicismo*.

Si è quindi precisato che si è trattato di un'operazione al netto delle riserve che erano state precedentemente distribuite ai vecchi azionisti, togliendo riserve per circa 25 milioni di euro che, se fossero rimaste all'interno della società, avrebbero determinato l'assunzione per la SO.GE.I. di un valore di 60 milioni di euro. Il rappresentante del Governo ha quindi precisato espressamente che: «il Ministero dell'economia e delle finanze avrebbe dovuto pagare 60 milioni di euro ai precedenti azionisti di SO.GE.I. Spa. Se sono state prelevate, prima dell'acquisto, riserve per 25 milioni di euro, ciò è stato fatto per evitare sostanzialmente un doppio pas-

saggio, e dunque sono stati pagati quasi 36 milioni di euro. In altri termini, il valore complessivo della società, comprendendo le riserve, era pari a 60 milioni di euro, mentre senza le riserve era quasi 36 milioni di euro. Ciò significa che gli ex azionisti hanno avuto sia i 25 milioni di euro di riserve distribuite, sia i quasi 36 milioni pagati al momento del passaggio del pacchetto azionario». Ancora una volta si è ribadito quindi che se anche questa sequenza è avvenuta in tempi brevi, tutto ciò è stato indipendente dall'operazione di aumento del capitale sociale che, peraltro, assume una diversa entità. La capitalizzazione della SO.GE.I. con quasi 36 milioni di euro, poteva risultare non del tutto adeguata ai fini del lavoro che deve svolgere, e allora si è ritenuto opportuno aumentarne il capitale sociale di 15 milioni di euro. I due *giudizi importanti* sotto il profilo economico hanno riguardato quindi da un lato la valutazione della SO.GE.I., e dall'altro, il capitale adeguato per consentirle di svolgere, in futuro, la propria attività. Si è trattato nel primo caso di una valutazione pari a 60 milioni di euro considerando le riserve, e quasi 36 milioni, senza; mentre nel secondo si è individuato in 50 milioni di euro il capitale sociale adeguato.

Circa la ricapitalizzazione di SO.GE.I. S.p.A., il Vice Ministro Baldassarri ha quindi chiarito che l'aumento di capitale è stato inferiore alle riserve distribuite, e quindi non è stato disposto per ricostituirle, ribadendosi ancora una volta essersi trattato *quasi di un fatto aritmetico*: «poichè, se avessimo dovuto pagare 50 milioni di euro anzichè quasi 36, allora i precedenti azionisti avrebbero ricevuto 15 milioni di euro in più, ma non avrebbero assorbito precedentemente le riserve, e noi non avremmo deliberato l'aumento di capitale». La scelta del Governo, ha precisato il Vice Ministro, è stata quindi quella di fare chiarezza nell'operazione, e stabilire che la società sarebbe stata venduta senza riserve, mentre i precedenti azionisti, nella loro totale e perfetta autonomia, si sarebbero distribuiti le riserve preesistenti: «la società, di conseguenza, ha assunto un certo valore e noi, autonomamente, come nuovi azionisti al 100 per cento, abbiamo espresso un giudizio sul livello di capitalizzazione congruo: ecco il perchè dell'aumento di capitale di 15 milioni di euro».

Si è così quindi conclusivamente definita la questione sulla determinazione del prezzo di vendita. La principale, ma non l'unica affrontata nel corso dell'indagine conoscitiva.

Le nuove frontiere dell'attività di gestione del servizio reso dall'anagrafe tributaria

Accanto alla principale problematica sopra evidenziata, quella concernente la soluzione sulla sorte di SO.GE.I. e, conseguentemente, il pagamento del giusto prezzo per la sua acquisizione, le ulteriori problematiche affrontate nel corso dell'indagine hanno riguardato: 1) le esigenze emerse nell'ambito degli ordini professionali sul servizio di anagrafe tributaria; 2) le audizioni di rappresentanti della Banca d'Italia, della Corte dei

Conti e del CNEL; 3) le problematiche connesse al servizio di riscossione dei tributi; 4) i profili concernenti il sistema delle garanzie e la tutela della *privacy*; 5) le implicazioni relative al progetto della Carta nazionale dei servizi e della carta d'identità elettronica.

1) Anagrafe tributaria e ordini professionali.

Le problematiche concernenti la gestione informatica dell'anagrafe tributaria da parte della SO.GE.I., in relazione alle esigenze delle categorie professionali operanti nel settore, sono state oggetto di una specifica audizione del 16 ottobre 2002.

Da parte dei rappresentanti degli architetti, nel rilevare un certo grado di difficoltà di accesso alle informazioni riguardanti i dati catastali a disposizione nel sistema informativo dell'anagrafe tributaria, è stata rappresentata la necessità di una rivisitazione del *software* relativo; pur valutandosi in termini positivi la collaborazione instaurata con la SO.GE.I. per ciò che concerne gli studi di settore. La positività della collaborazione instaurata sugli studi di settore è stata condivisa anche dai rappresentanti del collegio dei geometri. È stato rilevato, inoltre, come, nel quadro dei rapporti con la SO.GE.I., si registra la compartecipazione alla società Geoweb (detenuta al 60 per cento dal Consiglio nazionale dei geometri e dalla SO.GE.I. per il restante 40 per cento), che fornisce supporto per lo sviluppo telematico delle richieste sulle banche dati catastali.

Considerazioni positive sono state espresse anche da parte dei rappresentanti del Consiglio notarile sulla collaborazione con la SO.GE.I. con particolare riguardo alla predisposizione del progetto e alla successiva messa a regime della informatizzazione dei registri immobiliari, attualmente a disposizione, per l'espletamento dei relativi adempimenti, del 95% della categoria notarile, pur rilevandosi una certa lentezza nelle procedure di adeguamento del sistema. È stato fatto altresì presente che il varo del modello di «adempimento unico», già in via di approntamento, sarà sostitutivo della trascrizione nei registri immobiliari, consentendo una semplificazione nelle procedure. Nel quadro dei rapporti di interscambio con il sistema informativo dell'anagrafe tributaria è stato inoltre ricordato il servizio reso dalla NOTARTEL, società di informatica dei notai realizzata grazie ai programmi messi in opera dalla SO.GE.I., per la gestione del collegamento con le banche dati del catasto e delle conservatorie.

Il rappresentante dei ragionieri e periti commerciali, nel porre in evidenza l'importanza del contributo fornito dalle categorie dei ragionieri e dottori commercialisti per il decollo del «fisco telematico», attualmente utilizzato da 50.000 soggetti (tra i professionisti appartenenti alle categorie citate) per la trasmissione delle dichiarazioni, ha inteso sottolineare l'eccessivo costo economico per l'accesso alle banche dati del catasto. Si evidenzia l'opportunità di prevedere per i professionisti una parificazione (per quanto riguarda la percezione del compenso) ai Centri di assistenza fiscale (CAF) e agli istituti di credito nell'attività di trasmissione delle dichiara-

zioni fiscali, valutandosi positivamente l'apporto fornito di concerto con la SO.GE.I. per gli studi di settore ed infine il contributo fornito dalla società informatica di supporto, DIALOGO, che svolge funzioni di interfaccia con la SO.GE.I.

Elementi di criticità nei rapporti con la SO.GE.I. sono stati ravvisati, invece, da parte dei rappresentanti dei dottori commercialisti, avendo questi reclamato la necessità di un maggiore coinvolgimento nella attività di programmazione della SO.GE.I., con particolare riferimento alla traduzione nel *software* diagnostico delle istruzioni per la compilazione dei modelli fiscali al fine della verifica della loro correttezza formale. È stata quindi auspicata, a fronte di una segnalazione fornita, una più tempestiva correzione delle anomalie riscontrate nel *software*, condividendosi l'esigenza di un riconoscimento economico, come per i CAF, per la trasmissione telematica delle dichiarazioni fiscali.

In particolare, tra le altre problematiche emerse in questo contesto, quelle di carattere più generale che la Commissione ha espresso sono state:

maggiore coinvolgimento nell'attività di programmazione informatica della SO.GE.I. L'ipotesi prospettata è quella di istituire un osservatorio rappresentativo sia delle categorie professionali interessate sia delle associazioni dei produttori di *software*;

possibilità di un accesso totale, attualmente non previsto per i professionisti, alla banca dati normativa del Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di una più agevole acquisizione delle fonti giuridiche necessarie, con particolare riferimento alle circolari interpretative;

conferimento al professionista di un unico codice di accesso per l'interscambio con le diverse banche dati, in luogo della situazione attuale che vede il professionista costretto ad utilizzare diversi codici e diverse procedure di accesso (risulta evidente come a monte di una tale esigenza vi sia la necessità di realizzare degli *standards* telematici validi per tutte le amministrazioni e che consentano una uniforme procedura tecnica di teletrasmissione sia per i flussi di entrata che di uscita);

maggiore estensione dell'utilizzo della firma digitale nei rapporti tra fisco e cittadini, con l'obiettivo della successiva dematerializzazione dei documenti di natura fiscale.

2) Le audizioni dei rappresentanti della Banca d'Italia, della Corte dei Conti e del CNEL.

2.1) L'esigenza di un coordinamento fiscale per i rappresentanti della Banca d'Italia.

Nel corso dell'audizione del 23 ottobre 2002 del *Direttore centrale dell'area banca centrale e mercati della Banca d'Italia*, dottor Vincenzo Pontolillo, è stato ricordato come la Banca d'Italia ha sempre avuto un'attenzione particolare per l'anagrafe tributaria per cui, quando nel 1981 venne costituita la Finsiel, la Banca d'Italia vi partecipò per una quota

del 16,67 per cento (mentre il restante 83,33 per cento era detenuto dall'IRI). Le motivazioni che avevano indotto la Banca d'Italia ad acquisire tale partecipazione erano di ordine puramente pubblicistico, poichè non si poteva affidare il servizio dell'anagrafe tributaria all'esterno del settore pubblico; legate all'interesse rivestito dall'anagrafe tributaria per ciò che concerneva l'analisi macroeconomica (l'acquisizione dei dati sull'andamento delle entrate e della spesa), e dunque un'esigenza strettamente collegata alla gestione della politica monetaria; di carattere informatico, in relazione all'*expertise* che la Banca d'Italia aveva acquisito in materia informatica, quale promotrice della costituzione della CIPA, al fine di attuare l'informatizzazione del sistema bancario. È stato peraltro ricordato come il passaggio della SO.GE.I. al Ministero dell'economia e delle finanze, ha indotto Banca d'Italia a qualche riconsiderazione sul mantenimento di tale partecipazione, essendo venute meno le principali motivazioni, sia di ordine funzionale, sia di collegamento con la natura pubblicistica dell'attività svolta dalla SOGEL.

Con particolare riguardo alla Società per gli studi di settore (Sose), nel momento in cui, in base ad una precisa disposizione legislativa, è stato conferito mandato all'allora Ministero delle finanze di costituire tale società, la Banca d'Italia è stata invitata, anche in quel caso, a considerare l'eventualità di una partecipazione, che ha acquisito per l'11,11 per cento nella Sose, restando il capitale rimanente in possesso dell'allora Ministero delle finanze (oggi Ministero dell'economia e delle finanze). Sulle prospettive future si è sottolineato come l'anagrafe tributaria sia portata ad avere e ad acquisire un interesse sempre maggiore, in relazione sia all'ordinamento interno, sia all'ordinamento internazionale. È stato ricordato infatti che il disegno di legge finanziaria per il 2003, in quel momento all'esame del Parlamento, preveda una norma che obbliga l'amministrazione pubblica alla codificazione di tutti gli incassi ed i pagamenti e dei dati di competenza economica, che in prospettiva dovrebbe consentire non solo di acquisire in tempo reale i dati relativi ai flussi ed ai pagamenti, ma anche quello di verificare gli eventuali scostamenti dalle previsioni, adottando quindi le misure opportune nel più breve tempo possibile. Anche la norma concernente il concordato preventivo potrebbe consentire di sviluppare questo polo informatico di servizi. Nella misura in cui il concordato preventivo diventa un provvedimento non temporaneo ma di sistema, comporta la necessità di acquisire anche dati in tempo reale integrate con altre reti di banche dati, rappresentando la modalità migliore per conferire certezza ai rapporti tra il fisco ed il contribuente, in modo da avere la base impositiva più equa possibile nella distribuzione del carico fiscale tra i vari contribuenti.

Il rappresentante della Banca d'Italia ha quindi ricordato come sul piano internazionale, l'Europa è riuscita a raggiungere l'integrazione monetaria ma non è ancora riuscita a fare il coordinamento fiscale. È stato infatti sottolineato come l'elemento fiscale diventa un fattore determinante nel momento in cui, attraverso l'Unione monetaria, i rendimenti si allineano, e un paese che discrimina in senso favorevole l'aspetto della tas-

sazione diventa il luogo ideale per allocare gli investimenti. Il coordinamento fiscale rende necessario raggiungere uno scambio di informazioni diretto tra i vari enti impositori, solo se esiste una rete efficiente, integrata, flessibile che abbia la possibilità di scambiare informazioni con le autorità degli altri paesi. È stato quindi espresso il convincimento che si tratta di un elemento che spinge ad una maggiore attività, ad un maggiore sviluppo e ad un maggiore affinamento dell'anagrafe tributaria e dell'attività più generale della SOGEL, anche in considerazione del fatto che è in corso di approvazione una proposta di direttiva sulla tassazione dei non residenti che entrerà in vigore il 1° gennaio del prossimo anno.

2.2) L'esigenza di un'amministrazione finanziaria efficiente rappresentata dal CNEL.

Nell'audizione del dottor Guido Sansonetti, consigliere del CNEL, del 23 ottobre 2002 è stata ribadita la necessità di un dialogo informatico efficiente quale stimolo per un sistema funzionante, anche considerando modelli di altre nazioni, in particolare quello americano e francese. È stata quindi sottolineata la necessità che le richieste del Ministero dell'economia e delle finanze siano chiare e altrettanto chiare ed esaurienti siano le risposte della Sogei, evidenziando come la riforma della fiscalità nazionale debba intrecciarsi con la ricerca, in sede comunitaria, di un orientamento comune verso un'effettiva armonizzazione fiscale. Il rappresentante del CNEL ha sottolineato come il tema dell'anagrafe tributaria, pertanto, potrebbe costituire una proficua e pratica palestra per lo studio, l'approfondimento ed in seguito l'applicazione di un sistema comunitario unico; l'inizio di un significativo e positivo percorso di armonizzazione.

Sarebbe auspicabile, quindi, per il rappresentante del CNEL una supervisione, magari solo per un periodo di qualche anno, da parte di un organismo indipendente, che sia in grado, di volta in volta, di esaminare e dirimere eventuali punti di mancata chiarezza o di discordanza che, soprattutto in un'ottica di applicazione avanzata dell'evoluzione tecnologica dei sistemi proposti dalla SO.GE.I., potranno emergere nei rapporti con l'amministrazione finanziaria. Il ritorno della SO.GE.I. in mano pubblica è stato condiviso quale occasione di crescita e sviluppo, sia per l'amministrazione finanziaria, sia per la SO.GE.I., la quale, anche con il nuovo assetto azionario, ha auspicato il rappresentante del CNEL possa mantenere integra, ed anzi incrementare e sviluppare, quella caratteristica di professionalità che si è guadagnata. In tal senso, l'inserimento nel consiglio di amministrazione della SO.GE.I. di alte professionalità, sia tributarie, sia informatiche, è stato quindi positivamente commentato dal rappresentante del CNEL.

2.3) La Corte dei Conti: il ruolo di SO.GE.I. tra amministrazione centrale e fiscalità locale.

Nel corso dell'audizione del professor Manin Carabba, presidente delle sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, svolta il

23 ottobre 2002, è stata considerata coerente con il ruolo proprio della SO.GE.I. l'attribuzione ad essa di compiti di consulenza: per la semplificazione del rapporto tra Stato e contribuenti ai fini degli adempimenti fiscali attraverso l'uso (peraltro già oggi piuttosto esteso) di *internet*; per l'incremento della cooperazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le altre pubbliche amministrazioni; per l'integrazione delle relative banche dati e dei servizi; per la maggiore integrazione tra l'anagrafe tributaria e le amministrazioni locali; per lo sviluppo di progetti innovativi per il paese; per il contenimento dei costi di gestione dell'eccellenza tecnologica; per poter offrire servizi informatici competitivi alle agenzie fiscali. Non sono stati ritenuti invece attinenti alle missioni della SO.GE.I. la definizione delle strategie di politica tributaria e di innovazione amministrativa di competenza degli organi di Governo e dell'amministrazione finanziaria.

È stato quindi ribadito come l'informatica fiscale sia divenuta strumento effettivo di ammodernamento e di semplificazione, oltre che di maggiore efficacia ed efficienza del sistema impositivo. Nella definizione del nuovo ruolo della SO.GE.I., si è considerato necessario compiere scelte razionali e meditate (in primo luogo attente al pieno rispetto della disciplina europea in materia di liberalizzazione dei servizi) individuando l'area, propria dei servizi direttamente prestati alle amministrazioni centrali, per la quale è utilizzabile lo strumento della concessione ad un organismo strumentale totalmente in mano pubblica e le attività per le quali è preferibile affidarsi a schemi relazionali più vicini ai modelli commerciali (convenzione), per le quali il ricorso al mercato sia sempre possibile da parte dell'amministrazione, attraverso le procedure concorsuali dettate dalla direttiva europea sui servizi (che include l'informatica fra i servizi liberalizzati), quando risulti più favorevole in termini tecnico-economici.

Il rappresentante della Corte ha quindi sottolineato il ruolo di SO.GE.I. nella gestione dei sistemi informativi per la fiscalità locale. Si tratta di un ambito nel quale una presenza impegnata della partecipata pubblica può risultare sicuramente utile per facilitare l'armonizzazione delle procedure, per accrescere il livello di consapevolezza degli enti impositori e per favorire la riduzione dei costi. Andrà tuttavia garantita, da un lato, l'adozione di procedure che prevedano il parere o l'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni-città, dall'altro che si tratti di un intervento che si giustifichi perchè competitivo sul mercato, e non fondato esclusivamente sulla situazione di «privilegio» della società di servizi qualificata dalla disponibilità in esclusiva dei dati dell'anagrafe tributaria.

È stato quindi espresso il convincimento per cui la SO.GE.I. va considerata una partecipazione industriale, legata da un rapporto di servizio con l'amministrazione finanziaria e non già come un centro di responsabilità destinato a coprire un'area decisionale propria degli organi di Governo e dall'amministrazione centrale in senso proprio; organismo strumentale, e quindi esecutivo, rispetto alle agenzie fiscali, che devono proseguire nello sforzo intrapreso volto ad acquisire la capacità, che per lungo tempo era mancata all'amministrazione finanziaria, di essere com-

mittenti consapevoli e critici, in grado di valutare la qualità dei servizi ricevuti dalla concessionaria. È stata sottolineato l'esigenza quindi di evitare che la SO.GE.I. ritorni a svolgere nello stesso tempo sia il ruolo del cliente, sia quello del fornitore di servizi informatici, per giunta in posizione di monopolio, demarcando con chiarezza i confini fra missione degli organi di governo e della amministrazione finanziaria in senso proprio e funzione di servizio affidata alla società in mano pubblica.

Si è ribadita, infine, la necessità di potenziare, proseguendo l'azione intrapresa negli anni precedenti – anche inserendo specifiche clausole nei rapporti di concessione o convenzione fra Stato e società di servizi, concernenti i processi di formazione e di reclutamento dell'amministrazione finanziaria – le capacità di programmazione di massima, il ruolo di «contraente generale», il monitoraggio e il controllo dei risultati del dipartimento e delle agenzie, e quella di assicurare la trasparenza delle informazioni e la loro accessibilità diretta da parte del Parlamento, della Corte dei conti, come organo ausiliario delle Camere e dei cittadini, nel rispetto della tutela della riservatezza.

3) Anagrafe tributaria e servizio riscossione dei tributi.

L'attività conoscitiva posta in essere dalla Commissione ha permesso la definizione di un quadro esaustivo sullo «stato dell'arte» dei rapporti tra il servizio dell'anagrafe tributaria e il sistema della riscossione dei tributi a cura dei concessionari preposti, nel corso dell'audizione del 30 ottobre 2002. In tale contesto, l'istituzione di un rapporto di sinergia operativa è previsto dal decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, recante «*Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla L. 28 settembre 1998, n. 337*», che all'articolo 18, comma 2, autorizza i concessionari, ai soli fini della riscossione mediante ruolo, ad accedere alle informazioni disponibili presso il sistema informativo del Ministero delle finanze e presso i sistemi informativi degli altri soggetti creditori, salve le esigenze di riservatezza e segreto opponibili in base a disposizioni di legge o di regolamento. Le modalità di esercizio di tale facoltà sono disciplinate dal decreto ministeriale 16 novembre 2000, recante «*Accesso dei concessionari agli uffici pubblici in via telematica al fine di visionare ed estrarre copia degli atti riguardanti i beni dei debitori iscritti a ruolo, da adottare ai sensi dell'articolo 18 del D.Lgs. n. 112 del 1999*», che dispone che l'accesso al sistema informativo del Ministero dell'economia e delle finanze avvenga telematicamente, con modalità centralizzate, in via diretta o mediante procedura *file transfer* e con richiesta contenente, a pena di improcedibilità, l'indicazione del numero identificativo del ruolo sulla base del quale la richiesta stessa è presentata. L'indagine svolta ha consentito di accertare che per l'attuazione di tali disposizioni è stata attivata, a cura dell'Agenzia delle entrate, la realizzazione della procedura ARCO (Ausilio per la Riscossione Coattiva), la quale prevede, in ottemperanza al decreto ministeriale citato, la possibilità per i concessionari di connessione all'anagrafe tributaria in modalità *web* sia in differita

(nel caso di interrogazioni riguardanti più soggetti, tramite la creazione e successivo invio telematico al sistema dell'anagrafe tributaria di un elenco di contribuenti individuati per codice fiscale e numero di ruolo), sia in tempo reale (attraverso accesso diretto, dopo opportuna chiave di identificazione, all'indirizzo Internet della procedura ARCO, per interrogazioni su singoli soggetti).

Relativamente a tale procedura di connessione telematica tra i sistemi informativi dell'anagrafe tributaria e dei concessionari, e al relativo interscambio di dati, la Commissione ha preso atto delle considerazioni critiche espresse dai rappresentanti dell'Associazione nazionale fra i concessionari del servizio riscossione tributi, circa l'esistenza di alcune disfunzioni di carattere tecnologico e sostanziale. In particolare, sul versante tecnologico è stata evidenziata una condizione di squilibrio nell'interscambio di dati tra anagrafe tributaria e concessionario. A fronte di una possibilità riconosciuta a quest'ultimo dal sistema operativo di effettuare richieste fino ad un massimo di 15.000 soggetti al giorno, la risposta è infatti segmentata e dilazionata nel tempo in pacchetti di cinquanta soggetti. È stato altresì rilevato come un certo grado di diversità tra i software utilizzati sia causa di ulteriori ritardi nell'acquisizione delle risposte provenienti dall'anagrafe tributaria. Le problematiche di carattere sostanziale illustrate, invece, riguardano per lo più la carenza di esaustività ed esattezza dei dati presenti nel sistema informativo dell'anagrafe tributaria ai fini della funzione di riscossione coattiva dei tributi. Si è lamentato in particolare un mancato aggiornamento dei domicili fiscali, nonché una eccessiva sinteticità ed incompletezza nella fornitura di informazioni relative a talune situazioni giuridiche (riferite sia a persone fisiche sia a società) e all'identificazione di beni (con riferimento alla disponibilità di dati catastali, dati relativi a veicoli e dati relativi ad atti del registro).

La descrizione di tale scenario ha fatto ritenere alla Commissione l'opportunità di acquisire degli elementi aggiuntivi. Le audizioni svolte nel corso della seduta del 5 novembre 2002 del Direttore Generale dell'Agenzia delle Entrate del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Capo dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze Andrea Manzitti e del Presidente della SO.GE.I. S.p.A, infatti, hanno consentito di ottenere, sul punto specifico e nell'ottica di un contraddittorio tra le parti, delle risposte a chiarimento e comprensione della situazione esistente, nonché di delineare le ipotesi di riorganizzazione del sistema per una migliore messa a disposizione del servizio. Particolarmente puntuale è stata la precisazione fornita sulla discrasia esistente tra i flussi informativi di andata e ritorno in caso di interrogazioni multiple, essendo stato portato a conoscenza della Commissione come ciò derivasse da un accordo preso con i rappresentanti dei concessionari stessi al fine di consentire una distribuzione il più possibile uniforme delle risposte sul territorio nazionale (presentando i concessionari una distribuzione su base provinciale), avviando in tal modo, in sede di risposta, all'eventuale condizionamento di volumi diversificati di richieste. Relativamente all'utilità e all'aggiornamento dei dati forniti, altrettanto importante,

come elemento di valutazione e conoscenza, è apparsa la precisazione che le informazioni messe a disposizione del sistema informativo dell'anagrafe tributaria non sempre sono di diretta gestione dell'amministrazione finanziaria, ma spesso sono di diretta gestione di enti esterni, tenuti alla trasmissione delle informazioni per effetto di provvedimenti normativi o convenzioni.

4) Anagrafe tributaria e sistema delle garanzie del servizio.

Ulteriori elementi di conoscenza, dopo quelli già forniti da parte dei vertici della SO.GE.I., sulla titolarità della proprietà azionaria della SO.GE.I. e della controllante Finsiel prima della acquisizione da parte dello Stato, si sono avuti con l'audizione del 6 novembre presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Giuseppe Tesaro. È stato chiarito come l'operazione di acquisizione della SO.GE.I. da parte del dipartimento per le politiche fiscali, con il conseguente mutamento dell'assetto di controllo della società SO.GE.I. e della società Geoweb, non abbia posto problemi sul versante della avvenuta concentrazione, avendo l'Autorità considerato, con provvedimento dell'8 agosto 2002, che «sul mercato dei servizi informatici per la pubblica amministrazione si determina solo una riduzione della quota di mercato di Finsiel, corrispondente alle attività svolte a favore dell'amministrazione finanziaria centrale».

È stato rilevato come un problema di concorrenza possa porsi relativamente invece ad ogni futura esigenza di acquisto di beni e servizi strumentali allo svolgimento della propria attività da parte di SO.GE.I., rendendosi necessario in tal caso che le relative procedure ad evidenza pubblica previste dalla normativa vigente non vedano la società medesima in posizione di vantaggio rispetto agli altri potenziali concorrenti, in virtù dei requisiti tecnico-professionali e finanziari richiesti dai bandi di gara. È emersa, quindi, la necessità di un'attività di vigilanza della Commissione da esplicarsi anche in tale settore, sia con riferimento all'efficienza dei beni e servizi erogati dall'esterno, sia in ordine alla loro effettiva utilità rispetto al ruolo e alla funzione istituzionale della SO.GE.I.

Sempre nel quadro del sistema delle garanzie nell'ambito del servizio di anagrafe tributaria, l'indicazione fornita dall'Autorità garante per la protezione dei dati personali è stata nel senso di considerare positivamente il ritorno del sistema informativo dell'anagrafe tributaria nell'alveo pubblico: la correzione, cioè, di una *anomalia istituzionale*, che vedeva la gestione di dati sensibili, quali quelli relativi all'anagrafe tributaria, rimessa ad un soggetto privato esterno alla amministrazione pubblica. È stato rilevato, quindi, come in tale correzione vi sia tuttavia il permanere di una dualità di soggetti, continuando a servirsi la pubblica amministrazione di uno strumento di tipo civilistico (ossia una società per azioni) pur se posseduto direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze. Da questa situazione discende, con riferimento alla legge n. 675 del 31 dicembre 1996, che titolare del trattamento sia l'amministrazione pubblica (Mini-

stero dell'economia e delle finanze) rispetto al quale la SO.GE.I. assume la funzione di responsabile del trattamento; da ciò discende la necessità di un atto di designazione della SO.GE.I. come responsabile da parte dell'amministrazione pubblica, con effetti sulla notificazione che, in base alla legge, il Ministero deve effettuare al Garante.

È emerso, inoltre, dalle ulteriori considerazioni espresse dall'Autorità Garante per la *privacy* come, nell'ambito delle modalità attraverso le quali il soggetto gestore dell'anagrafe tributaria accede a dati in mano pubblica o anche a dati che sono nella disponibilità di soggetti formalmente privati, si debba porre una competenza istituzionale – rimessa pertanto anche alla Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria – sul processo di interscambio di flussi informativi, seppur finalizzato al progresso civile e tecnologico nonchè ad una fluidificazione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, tale da non confliggere con il rispetto della persona e con le garanzie di riservatezza e la sicurezza dei dati personali. Si è rilevata, infine, la necessità che tale accesso avvenga sulla base di una adeguata base normativa, con la necessità di una pertinenza tra i dati ai quali si accede e l'attività che deve essere svolta dall'amministrazione.

5) Il progetto della Carta nazionale dei servizi e della Carta di identità elettronica.

Le problematiche sull'informatizzazione del servizio di gestione dell'anagrafe tributaria sono state *incrociate*, nel corso dell'indagine conoscitiva, con il progetto della Carta nazionale dei servizi e della Carta di identità elettronica, con l'audizione del 27 novembre 2002 del Sottosegretario per l'interno, senatore Antonio D'Alì, e quella del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, ingegner Lucio Stanca, del 4 dicembre 2002. I progetti della carta d'identità elettronica (CIE) e della carta nazionale dei servizi (CNS), congiuntamente alla firma digitale, sono attualmente individuati nelle politiche di *e-government* dell'Esecutivo quali strumenti attraverso i quali i cittadini possono accedere in rete al fine di usufruire dei servizi erogati per via telematica dalle amministrazioni pubbliche. Tali tematiche pur essendo solo parzialmente attinenti all'oggetto dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione, essendo emerso come tra i progetti rientranti nel piano industriale triennale della SO.GE.I. vi sia anche l'emissione di una Carta nazionale dei servizi (CNS), introdotta nell'ordinamento dall'articolo 8 del Decreto legislativo 23 febbraio 2002 n. 10, in attuazione della direttiva 1999/93/CE in materia di firme elettroniche, da attuarsi attraverso una riconversione dell'attuale tesserino del codice fiscale al fine di un suo utilizzo immediato come carta sanitaria. Il progetto, coordinato dal Ministero per l'innovazione e le tecnologie, intende perseguire l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica (in particolare quella sanitaria), nonchè di contribuire alla semplificazione del rapporto Stato-cittadino, attraverso un più agevole accesso a servizi di pubblica utilità. In particolare, si prevede una evoluzione dei servizi prestati *on line* dalla SO.GE.I., in primo luogo la presentazione telematica della dichiarazione

dei redditi, con la possibilità di estendere la funzione anche ad altre tipologie di servizi, di interesse precipuo degli enti locali, quali il rilascio di certificati, la verifica delle esenzioni.

Perplessità sul coordinamento tra carta nazionale dei servizi e carta d'identità elettronica sono state espresse, peraltro, nel corso dell'audizione dei rappresentanti della Corte dei Conti. È emerso al contrario che le ragioni sottese al progetto di realizzazione della Carta nazionale dei servizi risiedono, secondo quanto affermato dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, nella elevata complessità tecnica ed organizzativa del progetto della Carta di identità elettronica (CIE), la cui completa diffusione sul territorio nazionale richiederà un certo numero di anni. Lo scopo è quello di introdurre la Carta Nazionale dei Servizi, quale *standard* unico nazionale per la pubblica amministrazione per l'erogazione di servizi al cittadino attraverso Internet, garantendo anche per tale verso il processo di semplificazione del rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni. Si tratta di uno strumento anticipatore della Carta d'identità elettronica, seppure la Carta d'identità elettronica ha la funzione di certificare l'identità delle persone (e in quanto tale ha una configurazione statica), mentre la Carta Nazionale dei Servizi certifica l'abilitazione delle persone all'accesso ai servizi e la relativa possibilità di fruizione, ma non ha alcuna valenza per la identificazione «a vista».

Nel corso dell'indagine conoscitiva è stata accertata, in particolare, nel corso dell'audizione del rappresentante del Ministero dell'Interno, del 27 novembre 2002, l'avvenuta messa a punto del Sistema di Accesso ed Interscambio Anagrafico e dell'Indice Nazionale delle Anagrafi (INSAIA), accessibile in rete a tutti i comuni che ne facciano richiesta per lo scambio telematico dei dati relativi alle variazioni anagrafiche tra i comuni e tra questi ed altri enti pubblici; nonché del Sistema di Sicurezza del Circuito di Emissione (SSCE), per la verifica e la certificazione di qualunque operazione che comporti l'inserimento, la modifica o la cancellazione delle informazioni (in particolare i dati identificativi) contenute nella carta.

L'istituzione in corso della Carta d'identità elettronica e la conseguente trasformazione del codice fiscale in un identificativo generale, pone peraltro profili di compatibilità con la disciplina prevista dalla direttiva 95/46/CE, nella parte in cui dispone che gli Stati membri determinano a quali condizioni un numero nazionale di identificazione o qualsiasi altro mezzo identificativo di portata generale può essere oggetto di trattamento. Come evidenziato dal presidente dell'Autorità Garante per la *privacy*, professore Stefano Rodotà, (audizione del 6 novembre 2002) si impone quindi la necessità di specificare, attraverso l'emanazione di uno o più atti normativi, le condizioni per cui un tale sistema identificativo generale possa essere utilizzato per il trattamento delle informazioni. Identica importanza andrà attribuita alla salvaguardia del principio di finalità, da ravvisarsi in una corrispondenza tra il fine per il quale si ricorre all'identificativo generale e il tipo dei dati utilizzati; nonché alla garanzia della riser-

vatezza e segretezza nelle modalità di utilizzazione, trasmissione e accesso ai dati che tale identificativo generale consentirà.

Nel corso dell'indagine è risultato quindi evidente come, nell'ambito del progetto della Carta d'identità elettronica, particolare importanza venga ad assumere la definizione – sulla base ed in conseguenza di una totale partecipazione di tutti gli enti locali al processo di aggiornamento dell'Indice nazionale delle anagrafi – di un sistema integrato delle anagrafi di tutti i comuni italiani che, oltre ad assicurare, attraverso l'utilizzo di una chiave di ricerca univoca individuata nel codice fiscale, la piena circolarità dell'informazione anagrafica detenuta dall'ente locale e le relative variazioni, consenta la verifica e l'allineamento delle informazioni delle anagrafi comunali con il contenuto dell'anagrafe tributaria. Si pone l'esigenza nella fase di sperimentazione della Carta d'identità elettronica di adottare misure atte ad accelerare il processo di corretta associazione tra dato anagrafico e codice fiscale, incrementando la collaborazione già esistente tra l'Agenzia delle Entrate e i Comuni.

Alla luce del contesto attuale, e al fine di incentivare il più possibile le opportunità di efficienza e semplificazione fornite dall'utilizzo delle tecnologie informatiche nel rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, è emersa quindi l'esigenza di uno sviluppo razionale della diffusione della Carta nazionale dei Servizi sul territorio nazionale. In tale contesto, la SO.GE.I. potrebbe costituire per le amministrazioni pubbliche interessate, il *partner* tecnologico per il rilascio della Carta nazionale dei Servizi, sempre peraltro nel quadro di una impostazione che vede il progetto della Carta nazionale dei Servizi complementare rispetto al progetto della Carta d'identità elettronica.

Considerazioni conclusive

L'analisi condotta nel corso dell'indagine conoscitiva ha consentito quindi di riconoscere un ruolo assolutamente strategico della tecnologia informatica nel quadro di una impostazione moderna del Ministero dell'economia e delle finanze e del sistema tributario in generale. Si è infatti avuto modo di verificare come per il tramite della funzione informatica siano perseguibili gli obiettivi della riduzione dell'onere amministrativo sui contribuenti, una più efficace lotta all'evasione fiscale, nonché la possibilità di rendere più incisiva l'azione di politica economica del Governo e del legislatore, attraverso la realizzazione di strumenti di analisi fiscale per la valutazione degli effetti macroeconomici conseguenti a provvedimenti di natura fiscale e contributiva.

Sullo svolgimento delle operazioni di vendita di SO.GE.I. la Commissione non può non rilevare come una più tempestiva informativa da parte del Governo sulle condizioni di cessione di SO.GE.I. allo Stato sarebbe risultata opportuna. Ciò avrebbe consentito al Parlamento di avere una conoscenza più puntuale e approfondita, senza incidere sul proficuo esito delle trattative.

È auspicabile, poi, che l'acquisizione di SO.GE.I. da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, avendo riportato nell'ambito pubblico, anche se attraverso uno strumento di tipo privatistico, la responsabilità dello sviluppo e della conduzione del sistema informativo della fiscalità, possa accelerare la realizzazione ed il potenziamento di tutti i progetti informativi preordinati al migliore perseguimento degli obiettivi citati, sulla base di un assetto che veda, da una parte, il mantenimento del governo strategico della funzione informatica applicata alla materia fiscale in capo al Ministero dell'economia e delle finanze ed alle sue articolazioni (Agenzie e dipartimenti) e, dall'altra, l'affidamento alla SO.GE.I. delle attività di realizzazione, gestione e manutenzione del sistema.

Da ciò si desume che, nell'ambito del rapporto tra Amministrazione finanziaria, Agenzie e SO.GE.I., quest'ultima debba porsi anche da un punto di vista giuridico come organismo strumentale allo svolgimento di funzioni pubbliche, esplicando il suo ruolo nella gestione ed innovazione sul piano operativo del sistema informativo dell'amministrazione finanziaria, suggerendo soluzioni tecnologiche innovative al Ministero e alle Agenzie. Non attengono invece, evidentemente, alla missione della SO.GE.I. la definizione delle strategie di politica tributaria e di innovazione amministrativa che devono rimanere di esclusiva competenza degli organi di Governo e dell'amministrazione finanziaria.

Nella definizione del nuovo ruolo ad essa assegnato, appare evidente come la SO.GE.I. veda aumentare, rispetto al passato, le proprie responsabilità istituzionali, in virtù del passaggio da uno *status* di fornitore esterno, a quello di azienda pubblica integrata nell'organizzazione della Amministrazione finanziaria e del relativo sistema fiscale in qualità di fornitore di servizi tecnologici. Proprio il nuovo ruolo assegnato al soggetto gestore del servizio di anagrafe tributaria dovrà consentire in futuro l'esercizio di più idonee forme di controllo da parte della Commissione, attraverso la fissazione di ulteriori ambiti di competenza.

In tal senso, in ossequio alla normativa vigente e sulla scorta di un positivo giudizio sulla qualità dell'indagine svolta, si ritiene che la Commissione potrebbe svolgere relazioni periodiche su specifici aspetti, di volta in volta individuati, relativi alle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria, anche attraverso la richiesta alla società di gestione della documentazione ritenuta necessaria in riferimento a temi specifici.

Secondo questa prospettiva, la Commissione dovrebbe verificare in futuro, periodicamente, gli aspetti emersi nel corso dell'indagine e di seguito evidenziati.

1) La realizzazione e il potenziamento dei progetti informatici attraverso la rete Internet, nonché la relativa estensione della messa a disposizione nei confronti dell'utenza esterna, per usi selettivi e finalizzati, di dati ed informazioni, particolarmente di carattere normativo ed interpretativo, concernenti l'amministrazione tributaria (si ricordano a tal proposito le esigenze poste dalle categorie professionali di una più agevole acquisizione delle circolari interpretative).

2) L'estensione del servizio fornito dalla società di gestione informatica agli enti locali, in prospettiva di attuazione di un sistema fiscale ispirato ad un modello federale, nonché nella prospettiva di soddisfare l'esigenza, più volte avvertita ed enunciata nel corso delle audizioni che sono state svolte, di una maggiore integrazione funzionale e di procedure nell'interscambio di flussi informativi tra il sistema dell'Anagrafe centrale e le anagrafi comunali.

Ciò consentirebbe di accelerare il processo di realizzazione di un totale allineamento dei codici fiscali detenuti nelle diverse banche dati per la definitiva messa a regime del sistema INA (Indice Nazionale delle Anagrafi), conseguendo in tal modo sia l'obiettivo dell'aggiornamento in tempo reale delle situazioni relative ai domicili fiscali, sia l'emersione – attraverso una univoca correlazione tra codice fiscale e residenza di persone fisiche e giuridiche – di sacche di evasione fiscale. Nell'ottica della realizzazione e del consolidamento di un interscambio di flussi con le anagrafi comunali, poi, si ritiene, condividendo le considerazioni espresse dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, che il ruolo della SO.GE.I. non dovrebbe essere quello di soggetto deputato alla erogazione diretta di servizi agli enti locali, preservandosi in questo modo per un verso la sua configurazione di soggetto della amministrazione centrale, per l'altro il principio di autonomia organizzativa degli uffici e dei servizi riconosciuta agli enti locali. La SO.GE.I. dovrebbe fornire, invece, laddove richiesto, un supporto tecnico in modo tale anche da consentire che si sviluppi la più ampia diffusione di tecnologia informatica. Sembra auspicabile, in tal senso, una valorizzazione del ruolo – pur nella preservazione dei principi di concorrenza richiamati dall'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato – della SO.GE.I. IT (società detenuta al 51 per cento da SO.GE.I. e al 49 per cento da Finsiel) nella prestazione di servizi informativi a favore delle pubbliche amministrazioni locali garantendo altresì nell'erogazione di tale servizio (come auspicato dai rappresentanti della Corte dei Conti) l'adozione di procedure che prevedano il parere o l'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni-città.

3) L'integrazione tra i sistemi informativi predisposti dall'amministrazione finanziaria e le altre amministrazioni pubbliche non territoriali, sempre in funzione di una migliore gestione dell'anagrafe tributaria. In tal senso è stato più volte evidenziato nel corso dell'indagine conoscitiva come la conseguita acquisizione della SO.GE.I. da parte dello Stato possa rappresentare un elemento volto a favorire le sinergie tra tutte le banche dati del settore pubblico. Potrebbe essere ritenuta peraltro oggetto di valutazione l'ipotesi, ispirata a criteri di efficienza operativa, di una ristrutturazione dell'assetto organizzativo della SO.GE.I. attraverso la costituzione di filiali dislocate territorialmente per grandi aree geografiche (ad esempio le regioni) al fine di fornire una migliore assistenza nei confronti delle articolazioni territoriali dell'amministrazione finanziaria (con riferimento anche alla Guardia di Finanza), degli enti locali, nonché del contribuente e delle categorie professionali intermedie.

4) Le prospettive di inserimento all'interno dell'anagrafe tributaria di nuovi contribuenti, come gli immigrati regolarizzati, e le conseguenti modalità di gestione e attuazione del servizio. In relazione a tale aspetto sarà compito della Commissione, nell'ottica di un interscambio di dati tra i sistemi, anche la verifica del progetto di predisposizione, a cura del Ministero dell'Interno, del permesso di soggiorno elettronico per i cittadini stranieri, la cui fase sperimentale è prevista, secondo gli elementi di conoscenza acquisiti, a partire dal 2003; nonchè la realizzazione di interventi per l'emersione del sommerso e il coordinamento con gli organi preposti al controllo delle verifiche.

5) L'individuazione di sopravvenute esigenze e la correzione di eventuali criticità esistenti nel sistema di gestione dell'anagrafe tributaria. Si rileva in particolare sin da ora la necessità, accogliendo le numerose istanze venute a tal proposito, di una maggiore completezza nella messa a disposizione dei dati relativi al catasto e alle conservatorie, essendo ritenute le informazioni attualmente rese disponibili per gli immobili troppo sintetiche e tali da non permettere una ricostruzione «storica» dell'immobile medesimo.

6) La corrispondenza e l'adeguamento della normativa nazionale relativa alle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria alla disciplina prevista in sede di Unione europea. La rilevanza di tale aspetto discende anche dalla riconosciuta esigenza di attuare un coordinamento fiscale in primo luogo nell'ambito dell'Unione europea, anche mirato ad una più efficace lotta all'evasione fiscale ovvero a circoscrivere comportamenti volti, mediante tecniche elusive o di arbitraggio fiscale, a superare l'obbligo dell'adempimento tributario. Risulta evidente come ciò renderà necessario raggiungere uno scambio di informazioni diretto tra i vari enti impositori, dal che consegue la necessità di avere una rete efficiente, integrata, flessibile che abbia la possibilità di scambiare informazioni con le corrispondenti istituzioni degli altri paesi. Anche in relazione a tale specifica esigenza va quindi auspicato un maggiore sviluppo ed un maggiore affinamento del servizio dell'Anagrafe tributaria e dell'attività più generale della SO.GE.I.. Proprio in riferimento a quest'ultimo aspetto si ritiene opportuno procedere all'acquisizione di elementi di conoscenza ed informazioni sui dati e sui sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria esistenti in altri paesi, anche attraverso lo svolgimento di missioni.

Per la realizzazione delle attività indicate ai punti precedenti, la Commissione dovrà, di volta in volta, avere come interlocutori, oltre alla società di gestione dell'anagrafe tributaria e le forze dell'ordine direttamente o indirettamente interessate a tali tematiche (in particolare, Guardia di Finanza e Polizia di Stato), le amministrazioni del Governo competenti nei vari settori, nonchè rappresentanti di Autorità amministrative indipendenti. Si evidenzia, altresì, come nello svolgimento di tali attività la Commissione, al contempo, avrà la possibilità di delineare eventuali prospettive da sottoporre al Parlamento, nei vari settori indicati.

È da ribadire, infine, come lo svolgimento dell'indagine conoscitiva abbia consentito di verificare la sussistenza di un'esigenza avvertita in molti settori di un potenziamento delle funzioni e dei compiti assegnati alla Commissione. Nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di indirizzo e vigilanza sia del Parlamento sia della Commissione, e nell'ottica di una utilizzazione di tutti gli strumenti ritenuti idonei all'acquisizione delle informazioni, è da ritenersi auspicabile poi l'acquisizione sistematica di dati ed elaborazioni di carattere statistico relativi al sistema fiscale. Si ricorda, in tal senso, che l'articolo 12 *bis*, del decreto legge 14 marzo 1988, n. 70, recante norme in materia tributaria, nonché per la semplificazione delle procedure di accatastamento degli immobili urbani, convertito in legge, con modificazioni dall'articolo 1, comma 1, della legge 13 maggio 1988, n. 154, ha previsto la possibilità, assunte le opportune intese tra Governo e Parlamento, di realizzare il collegamento al sistema informativo dell'anagrafe tributaria di uffici parlamentari, in modo da consentire l'accesso tramite terminale alle informazioni di carattere statistico contenute negli archivi del sistema informativo, nel pieno rispetto dell'anonimato dei singoli contribuenti e del segreto fiscale (secondo modalità e termini di collegamento) nonché le aggregazioni dei dati da rendere disponibili e la periodicità di aggiornamento, in base ai piani di sviluppo del sistema informativo dell'anagrafe tributaria.

Nel quadro del percorso di semplificazione dei rapporti tra utente ed amministrazione finanziaria dovrebbe prevedersi, inoltre, la costituzione, in seno al Ministero dell'economia e delle finanze e con l'eventuale concertazione del Ministero per l'innovazione e le tecnologie, di un tavolo tecnico preposto allo studio di progetti di standardizzazione e razionalizzazione dei vari sistemi informativi, al fine di rendere completamente compatibile l'interscambio di dati tra i sistemi riferiti all'utenza pubblica e privata e il sistema informativo dell'anagrafe tributaria. Ciò al fine anche di incentivare l'evoluzione telematica nei rapporti tra amministrazione finanziaria e contribuente, tenendo conto anche dei buoni risultati fin qui conseguiti (160 milioni di dichiarazioni fiscali trasmesse in via telematica dal 1998 ad oggi).

Sempre in tale prospettiva, ed eventualmente come premessa al disegno organizzativo delineato sopra, va altresì auspicato, nell'ambito dell'esercizio dell'attività di indirizzo da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero per l'innovazione e le tecnologie (per i profili di rispettiva competenza) sulle scelte strategiche del processo di informatizzazione della pubblica amministrazione in generale e dell'amministrazione finanziaria in particolare, l'adozione da parte della Agenzia delle entrate di una politica industriale (ove ritenuta necessaria) che consenta alla SO.GE.I. l'acquisizione delle dotazioni necessarie (finanziarie e strutturali) per l'accelerazione e il completamento del processo, già in atto, di collegamento telematico diretto con le anagrafi comunali (attualmente reso disponibile per circa 4.000 comuni).

Ciò consentirebbe di mettere a disposizione dell'amministrazione finanziaria e degli altri enti interessati, un quadro aggiornato in tempo reale

di codici fiscali, residenze e domicili fiscali. Risulta evidente, d'altro canto, come ne conseguirebbe una corretta formazione del ruolo esattoriale e della relativa iscrizione, facendo così venire meno una delle maggiori carenze lamentate dagli operatori del settore.

Nel quadro del nuovo assetto societario di SO.GE.I., risulta altresì opportuno valutare la possibilità che la Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria sia chiamata a partecipare alla nomina del Presidente del Consiglio di amministrazione e dell'amministratore delegato della medesima società, con l'espressione di un parere sulla proposta di nomina del Governo. Sarebbe auspicabile inoltre che la Commissione fosse chiamata a svolgere il controllo parlamentare sulle delibere societarie concernenti il bilancio.

Nel processo in corso di utilizzo dello strumento informativo per la semplificazione del rapporto tra cittadino e «pubbliche amministrazioni» sarà altresì compito della Commissione – intendendosi recepire in tal senso anche le indicazioni formulate dall'Autorità garante per la *privacy* e nel quadro di una partecipazione attiva secondo lo spirito della legge n. 675 del 1996 con riguardo alla tutela della dignità e libertà delle persone coinvolte nel trattamento dei dati personali – dotarsi di un nuovo *habitus* nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, vigilando anche affinché, ove presenti implicazioni di materia tributaria, sia l'istituzione dei documenti elettronici (con particolare riferimento alla Carta d'identità elettronica), sia l'interconnessione tra le varie istituzioni per lo scambio e la verifica delle informazioni elettroniche non comportino il rischio di menomare i principi di riservatezza dei dati personali, con evidente, particolare riguardo ai dati sensibili, ed intervenendo nella valutazione delle finalità sottese alla loro accessibilità ed utilizzazione. È opportuno inoltre considerare l'esigenza di definire un sistema di gestione dell'Anagrafe tributaria che sia più protetto e impermeabile ad eventuali rischi di violazioni della tutela della *privacy*. Si tratta infatti di una fra le più estese e importanti banche dati italiane che assume risalto in relazione ai suoi elementi strutturali e funzionali, ai suoi compiti istituzionali e alla ricchezza delle informazioni possedute che rappresentano il quadro-socio economico del Paese.

Va evidenziato, infine, come in relazione alle nuove modalità di gestione dell'anagrafe tributaria, si ritenga fondamentale la definizione di un ruolo più incisivo delle funzioni di controllo della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, in modo più definito rispetto a quelle attualmente previste dalla normativa vigente. Appare opportuno, in tal senso, che il Parlamento assuma idonee iniziative, anche di carattere legislativo, che consentano di potenziare il ruolo della Commissione, specificandone i compiti di vigilanza, controllo ed indirizzo nella gestione dell'anagrafe tributaria, valorizzandone le funzioni di coordinamento sia attraverso la previsione di poteri sanzionatori in caso di inadempimento degli atti di indirizzo da essa adottati, sia in relazione ai nuovi servizi che il soggetto gestore dell'anagrafe tributaria potrà rendere agli enti locali.

COMMISSIONE PARLAMENTARE per la riforma amministrativa

MERCOLEDÌ 18 DICEMBRE 2002

10^a Seduta

Presidenza del Presidente
CIRAMI

La seduta inizia alle ore 14,10.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante trasferimento all'AIPO (Agenzia interregionale per il fiume Po) dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative per l'esercizio delle funzioni del Magistrato del Po conferite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. (n. 163)

(Parere al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59. Esame. Parere favorevole)

Il senatore CHINCARINI illustra analiticamente lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in titolo, richiamando le vicende che hanno portato all'attuazione di quanto previsto dall'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, il quale dispone il conferimento alle regioni delle risorse relative al Magistrato del Po contestualmente all'istituzione di un apposito organismo interregionale che subentri nelle sue funzioni.

Il 2 agosto 2001 le regioni Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto hanno sottoscritto l'accordo costitutivo dell'Agenzia interregionale per il fiume Po (AIPO), successivamente recepito dalle rispettive leggi regionali. Il 18 aprile e il 24 ottobre del corrente anno, infine, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome ha stabilito le condizioni indispensabili al trasferimento delle risorse umane nonché dei beni e delle risorse finanziarie e strumentali alla predetta Agenzia, con decorrenza 1° gennaio 2003.

Per tali ragioni, dunque, il relatore Chincarini raccomanda la sollecita espressione di un parere favorevole, sottolineando altresì l'esigenza che tutti i componenti dell'Agenzia interpretino le funzioni ad essa conferite con uno spirito di servizio realmente utile all'articolato tessuto delle auto-

nomie territoriali, in modo da aumentarne le capacità operative e l'efficienza del servizio reso alle popolazioni interessate.

Il senatore BARATELLA, preannunciando il voto favorevole della propria parte politica, si associa all'orientamento espresso dal relatore.

Il presidente CIRAMI, infine, pone in votazione lo schema di parere favorevole proposto dal relatore, che risulta accolto dalla Commissione unanime.

La seduta termina alle ore 14,25.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sull'affare Telekom-Serbia**

MERCOLEDÌ 18 DICEMBRE 2002

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle ore 13,55 alle ore 14,25.

AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

COMMISSIONE PLENARIA

Comunicazioni del presidente

Esame testimoniale del professor Francesco De Leo, già dirigente di Telecom Italia

Audizione dell'ambasciatore Federico De Roberto, già direttore della direzione generale affari economici del Ministero degli affari esteri

SOTTOCOMMISSIONI

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Sottocommissione per i pareri

MERCOLEDÌ 18 DICEMBRE 2002

102^a Seduta

Presidenza del Vice Presidente

MAGNALBÒ

La seduta inizia alle ore 16,55.

(1826-A) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003), approvato dalla Camera dei deputati

(Parere su ulteriori emendamenti all'Assemblea. Esame. Parere non ostativo)

Il relatore FALCIER riferisce sugli ulteriori subemendamenti agli emendamenti relativi al disegno di legge in titolo, 7.0.1000/701, 7.0.1001/701, 7.0.1003/701, 8.100/701, 10.900 e 35.200/700, proponendo di esprimere un parere non ostativo, non avendovi riscontrato, per quanto di competenza, profili meritevoli di rilievi.

Concorda la Sottocommissione con la proposta del relatore.

(1487-B) Modifica degli articoli 4-bis e 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di trattamento penitenziario, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 2^a Commissione. Esame. Parere non ostativo)

Il presidente relatore MAGNALBÒ illustra il disegno di legge in titolo e, dopo aver descritto le modificazioni introdotte dall'altro ramo del

Parlamento, propone di esprimere, per quanto di competenza, un parere non ostativo.

La Sottocommissione conviene.

La seduta termina alle ore 17.

IGIENE E SANITÀ (12^a)
Sottocommissione per i pareri

MERCOLEDÌ 18 DICEMBRE 2002

19^a Seduta

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza della senatrice Boldi, ha adottato la seguente deliberazione per il provvedimento deferito:

alla 1^a Commissione:

(1271-B) Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione, approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati: parere favorevole.

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI

COMMISSIONI CONGIUNTE

10^a (Industria, commercio, turismo)

del Senato della Repubblica

con la

X (Attività produttive, commercio e turismo)

della Camera dei deputati

Giovedì 19 dicembre 2002, ore 14

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle recenti dinamiche dei prezzi e delle tariffe e sulla tutela dei consumatori: audizione del Commissario dell'Unione europea, professore Mario Monti.

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Giovedì 19 dicembre 2002, ore 8,30

IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Esame dei seguenti documenti:

- Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse, avanzata dal dottor Walter Bianco, senatore all'epoca dei fatti.

- Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse, avanzata dal senatore Nando Dalla Chiesa, in relazione al procedimento civile pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Roma.

VERIFICA DEI POTERI

Seguito dell'esame della seguente materia:

- Verifica delle elezioni della Regione Toscana.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Giovedì 19 dicembre 2002, ore 15

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

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

- Schema di decreto ministeriale concernente l'erogazione di contributi in favore di associazioni combattentistiche vigilate dal Ministero dell'interno per l'anno 2002 (n. 162).

IN SEDE REFERENTE

I. Seguito dell'esame del documento:

- MALABARBA ed altri. – Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti verificatisi a Genova in occasione del «G8» (*Doc. XXII, n. 13*).

II. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – SPECCHIA ed altri. – Modifica all'articolo 9 della Costituzione con l'introduzione del concetto di ambiente (553) (*Fatto proprio dal Gruppo parlamentare di Alleanza Nazionale, ai sensi dell'articolo 79, comma 1, del Regolamento*).
- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – MANFREDI ed altri. – Modifica all'articolo 9 della Costituzione (1658).
- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – TURRONI ed altri. – Modifica all'articolo 9 della Costituzione (1712).

- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – CUTRUFO. – Modifica degli articoli 9 e 32 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente (1749).

III. Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- CADDEO ed altri. – Modifica alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, in materia di elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo (340) (*Fatto proprio dal Gruppo parlamentare Democratici di sinistra-l'Ulivo, ai sensi dell'articolo 79, comma 1, del Regolamento*).
- MULAS ed altri. – Modificazioni alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, sull'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo (911).

IV. Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 ottobre 2002, n. 236, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi in scadenza (1805-B) (*Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati*).

GIUSTIZIA (2^a)

Giovedì 19 dicembre 2002, ore 9 e 15

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

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

- Schema di decreto legislativo recante: «Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366» (n. 147).

IN SEDE REFERENTE

I. Esame dei disegni di legge:

- Modifiche urgenti al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, recante disciplina del fallimento (1243).
- BUCCIERO ed altri. – Nuove norme in materia di compravendita di immobili destinati ad essere adibiti come case di prima abitazione (684).
- e del voto regionale n. 80 ad esso attinente.

- MONTI ed altri. – Norme per la tutela degli acquirenti di immobili destinati ad essere adibiti come casa di prima abitazione (1453).
- II. Seguito dell'esame dei disegni di legge:
- FASSONE ed altri. – Nuova disciplina della prescrizione del reato (260).
 - e delle petizioni nn. 167 e 198 ad esse attinenti.
 - CONSOLO. – Modifiche al codice penale in materia di mutilazioni e lesioni agli organi genitali a fine di condizionamento sessuale (414).
 - MANZIONE. – Norme in tema di uso dei dati contenuti nei registri immobiliari (512) (*Fatto proprio dal Gruppo parlamentare della Margherita-DL-L'Ulivo, ai sensi degli articoli 53, comma 3 e 79, comma 1, del Regolamento*).
 - GUBETTI ed altri. – Tutela del diritto dei detenuti ad una giusta pena (534).

PROCEDURE INFORMATIVE

- I. Relazione sul sopralluogo effettuato da una delegazione della Commissione giustizia in Lombardia in merito alla situazione penitenziaria in tale Regione.
- II. Relazione sul sopralluogo effettuato da una delegazione della Commissione giustizia in Campania in merito alla situazione penitenziaria in tale Regione.

BILANCIO (5^a)

Giovedì 19 dicembre 2002, ore 8,30

IN SEDE CONSULTIVA

- Seguito dell'esame degli ulteriori emendamenti al disegno di legge:
- Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003) (1826) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).
-

ISTRUZIONE (7^a)

Giovedì 19 dicembre 2002, ore 15

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

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

- Proposta di nomina del Presidente dell'Istituto nazionale di oceanografia e di geofisica sperimentale di Trieste (O.G.S.) (n. 56).
-

COMMISSIONE PARLAMENTARE

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

Giovedì 19 dicembre 2002, ore 8,30

Esame dei risultati dell'attività degli Enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale:

- Bilanci consuntivi 2000-2001 relativi all'Ente di previdenza dei periti industriali.
 - Bilanci consuntivi 2000-2001 relativi alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri ed architetti liberi professionisti.
 - Bilanci consuntivi 2000-2001 relativi al Fondo agenti spedizionieri corrieri.
 - Bilanci consuntivi 2000-2001 relativi alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali.
-

