

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

### 174° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 10 LUGLIO 1997

—————

**INDICE****Commissioni permanenti**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali .....	<i>Pag.</i>	11
2 <sup>a</sup> - Giustizia .....	»	26
3 <sup>a</sup> - Affari esteri .....	»	38
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro .....	»	43
7 <sup>a</sup> - Istruzione .....	»	46
8 <sup>a</sup> - Lavori pubblici, comunicazioni .....	»	54
9 <sup>a</sup> - Agricoltura e produzione agroalimentare .....	»	58
11 <sup>a</sup> - Lavoro .....	»	60
13 <sup>a</sup> - Territorio, ambiente, beni ambientali .....	»	63

**Commissioni riunite**

3 <sup>a</sup> (Affari esteri) e CEE (Affari comunità europee) ..	<i>Pag.</i>	3
---	-------------	---

**Giunte**

Affari Comunità europee .....	<i>Pag.</i>	83
-------------------------------	-------------	----

**Organismi bicamerali**

Assistenza sociale .....	<i>Pag.</i>	88
Finanza pubblica .....	»	135

**Sottocommissioni permanenti**

<i>RAI-TV - Accesso</i> .....	<i>Pag.</i>	141
-------------------------------	-------------	-----

---

<i>CONVOCAZIONI</i> .....	<i>Pag.</i>	142
---------------------------	-------------	-----

**COMMISSIONI 3<sup>a</sup> e GAE RIUNITE****3<sup>a</sup> (Affari esteri, emigrazione)****GAE (Giunta per gli affari delle Comunità europee)**

GIOVEDÌ 10 LUGLIO 1997

**2<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente della 3<sup>a</sup> Commissione*  
MIGONE

*Interviene il Ministro degli affari esteri Dini.*

*La seduta inizia alle ore 15,35.*

**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**  
(R033 004, R41<sup>a</sup>, 0002<sup>o</sup>)

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

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

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**Comunicazioni del Ministro degli affari esteri sul Consiglio europeo di Amsterdam**  
(R046 003, R41<sup>a</sup>, 0002<sup>o</sup>)

Il ministro DINI sottolinea l'opportunità di svolgere una riflessione sui risultati del Consiglio europeo di Amsterdam in termini di riequilibrio dell'Unione, di mantenimento della sua dinamica e di conseguimento delle condizioni necessarie per realizzare l'ampliamento dell'Unione stessa. L'oratore rileva in primo luogo gli aspetti qualificanti che emergono dal progetto di Trattato definito ad Amsterdam, che sarà presumi-

bilmente firmato il prossimo ottobre. L'inserimento nel Trattato del Protocollo sociale, precedentemente circoscritto a quattordici Stati membri, e dei diritti sociali fondamentali previsti dalle convenzioni europee del 1961 e del 1989, la tutela del principio di non discriminazione e la previsione di sanzioni per gli Stati membri che violino le libertà fondamentali costituiscono importanti fattori di riequilibrio del Trattato il quale, nel testo approvato a Maastricht, sembrava meno attento nei confronti della partecipazione del cittadino alla costruzione europea. Con il Consiglio europeo di Amsterdam si è avviato un confronto sui problemi del lavoro – per i quali i nuovi accordi offrono la base giuridica per realizzare delle azioni specifiche – che saranno ulteriormente approfonditi in occasione di un Consiglio europeo straordinario che si terrà a Lussemburgo il prossimo novembre.

Il nuovo impegno nei confronti dei temi sociali, sostenuti in particolare dall'Italia e dal nuovo Governo francese, si è unito alla conferma della determinazione nella costruzione di una moneta unica stabile e sicura. Se per quanto concerne la lotta alla disoccupazione degli importanti risultati potranno provenire dal perseguimento della flessibilità e dalla liberalizzazione dei mercati, il successo della moneta unica costituirà la premessa per ulteriori progressi anche in campo politico. Al riguardo sottolinea come per la prima volta degli Stati rinuncino alla sovranità monetaria e di bilancio e come tale processo possa rafforzare la prospettiva, nonostante talune opposizioni, della configurazione di un governo europeo dell'economia. Nonostante i progressi suddetti e quelli realizzati in materia di ambiente, sanità, tutela dei consumatori e trasparenza sono ancora insufficienti, tuttavia, gli sviluppi della dimensione politica.

In tema di cittadinanza il Ministro rileva altresì come i risultati sarebbero stati più soddisfacenti se al completamento della libertà di circolazione – ed al trasferimento nella sfera comunitaria delle politiche di asilo, visti, immigrazione e cooperazione giudiziaria in materia civile – si fosse aggiunto il superamento del sistema dell'unanimità, che relega il Parlamento europeo ad un ruolo puramente consultivo, evitando inoltre le deroghe concesse a Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca. Tale parziale insoddisfazione è tuttavia compensata dalla previsione di una disposizione che consentirà di applicare a tali settori, con decisione unanime, il sistema della codecisione tra Consiglio e Parlamento e dal rafforzamento degli strumenti comuni di lotta alla droga, alla criminalità organizzata, al terrorismo ed al traffico di armi.

Anche per quanto concerne la politica estera e di sicurezza si colgono carenze assieme ad elementi innovativi. Tra questi figura l'affidamento di compiti di pace al Segretario Generale del Consiglio che aumentano la capacità di intervento dell'Unione in aree, quali i Balcani ed il Mediterraneo, dove persistono focolai di crisi. Anche l'introduzione del voto a maggioranza, seppure temperato dalla possibilità di invocare una clausola di salvaguardia dell'interesse nazionale, costituisce un significativo progresso. Risultano invece insoddisfacenti i risultati raggiunti nel campo della difesa comune, dove non è stato possibile definire un calendario altrettanto preciso di quello che sembra emergere, an-

che alla luce del Vertice NATO di Madrid, per quanto concerne la revisione e l'ampliamento dell'Alleanza Atlantica. A tale proposito rileva come sia ingiustificata l'espressione, talora, di risentimenti nei confronti degli Stati Uniti laddove sia ascrivibile esclusivamente all'Europa l'incapacità di riequilibrare il rapporto dotandosi di strutture adeguate. L'ulteriore processo di riforma dell'Unione dovrà riguardare anche il campo delle relazioni economiche esterne, inserendo nella sfera di competenza comunitaria i negoziati su servizi, investimenti diretti e proprietà intellettuale.

Il ministro Dini sottolinea inoltre come la dinamica dell'integrazione europea resti sostanzialmente affidata al concetto della flessibilità, che consentirà ad un nucleo europeo più coeso di compiere maggiori progressi in campo politico. Anche questa procedura, tuttavia, è stata indebolita dall'introduzione della clausola di salvaguardia nazionale. Ravvisa infine il punto più insoddisfacente degli accordi di Amsterdam nella mancata soluzione di taluni problemi istituzionali – quali la revisione della composizione della Commissione, l'estensione del voto a maggioranza nel Consiglio e la riponderazione del voto – la quale costituisce una condizione imprescindibile prima di ogni allargamento, così come verrà ribadito da una dichiarazione che il Governo italiano intende presentare al momento della sottoscrizione del nuovo Trattato. Il Governo, tuttavia, analogamente a quanto affermato anche dal Parlamento europeo nella sessione dello scorso 26 giugno, ritiene consigliabile accettare il Trattato di Amsterdam in quanto contiene rilevanti fattori di progresso nè si potrebbero attendere maggiori risultati da un eventuale rinvio. Esso costituisce il risultato di equilibri contingenti, legato anche alla situazione interna di alcuni paesi membri. Il Ministro degli esteri conclude rilevando come si apra una fase di transizione, che non pregiudica l'avvio dei negoziati con i paesi candidati all'adesione, nel corso della quale l'Italia non potrà accontentarsi dell'impulso che verrà all'integrazione politica dall'unificazione monetaria e dall'applicazione del meccanismo della flessibilità. La politica estera italiana, con il sostegno del Parlamento, sarà pertanto chiamata ad esercitare un forte impegno in tale processo, partendo proprio dalla necessaria riforma delle istituzioni.

Il senatore JACCHIA ricorda che nella seduta del 4 giugno l'Assemblea del Senato approvò una risoluzione recante indirizzi precisi per il negoziato in corso nella Conferenza intergovernativa. Tali orientamenti non trovano purtroppo alcun riscontro nella bozza del Trattato di Amsterdam, soprattutto per quanto riguarda la politica estera e la sicurezza comune. L'unico frutto che sembra aver colto il Governo italiano è la creazione del Segretario Generale, che di per sè non basta certo a garantire visibilità e incisività nell'azione esterna dell'Unione. A questo punto il Governo sarebbe tenuto a informare il Parlamento sulle ragioni che hanno determinato un tale insuccesso – nonostante la determinazione con cui il ministro Dini ha condotto il negoziato – e sul motivo per cui l'Italia non ha bloccato l'avvio dei negoziati per l'ampliamento dell'Unione.

Chiede poi di conoscere le ragioni per cui il Consiglio Atlantico di Madrid ha escluso la Romania e la Slovenia dalla prima fase dell'allargamento.

Il ministro DINI, premesso che non ritiene insoddisfacenti le decisioni riguardanti la politica estera comune e, in particolare, il ruolo del Segretario Generale, ribadisce la grande delusione del Governo italiano per ciò che concerne la sicurezza e la difesa comune, dal momento che l'Italia aveva chiesto che si indicassero nel trattato anche le tappe per l'integrazione dell'UEO nell'Unione Europea, così come avvenne per il processo di unificazione monetaria. Tale posizione era originariamente condivisa dalla Germania, dalla Spagna, dalla Francia, dal Belgio e dal Lussemburgo, ma ha incontrato la forte opposizione del Regno Unito e di altri paesi nordici, alcuni dei quali mossi da preoccupazioni per la propria neutralità e altri decisi a respingere ogni limitazione di sovranità in materia di difesa; l'Italia si è così trovata isolata e si è dovuta contentare che venisse indicato soltanto l'obiettivo.

Per quanto riguarda il Consiglio Atlantico di Madrid, precisa che tutti gli Stati membri sono stati favorevoli all'adesione di Polonia, Ungheria e Repubblica ceca, mentre l'allargamento alla Slovenia e alla Romania – proposto dall'Italia e da altri nove paesi – non è stato accettato dagli Stati Uniti, dal Regno Unito e dai paesi nordici. Anche i rappresentanti di quegli Stati hanno comunque riconosciuto che i due paesi hanno tutti i titoli per poter aderire all'Alleanza. L'Italia ha ottenuto che nel 1999 ci sia una seconda fase del processo di allargamento e che in tale ambito la Slovenia e la Romania siano considerate prioritariamente, per la riconosciuta necessità di rafforzare il fianco Sud della NATO, anche perchè i Balcani sono attualmente l'area che pone maggiori problemi sotto il profilo della sicurezza.

Il senatore PIANETTA, preso atto che il Governo accetta di firmare il Trattato di Amsterdam benchè i progressi della dimensione politica dell'Unione siano quasi inesistenti, domanda come questa decisione possa conciliarsi con la posizione sostenuta dal ministro Dini in Senato nella seduta del 4 luglio e con la risoluzione che l'Assemblea approvò con una sostanziale unanimità.

Il ministro DINI ribadisce di considerare soddisfacenti i passi avanti in materia di diritti dei cittadini e di occupazione, che per la prima volta viene inserita nel Trattato dell'Unione, nonchè per quanto riguarda la politica estera comune; è invece deludente il risultato in materia di difesa comune. Per quanto riguarda le istituzioni e i meccanismi decisionali, l'Italia non è disposta a transigere sulla necessità di sostanziali innovazioni prima che si attui l'allargamento dell'Unione. Tale posizione è stata recepita nel protocollo aggiunto, in cui si afferma che prima dell'allargamento dovrà essere modificata la composizione della Commissione e la ponderazione dei voti. A tal riguardo, fa presente che non è stato possibile raggiungere un accordo sul criterio della riponderazione, poichè alcuni Stati danno prevalente importanza al peso economico,

mentre altri preferiscono privilegiare la consistenza numerica della popolazione.

Il senatore BRATINA anzitutto pone in risalto l'importanza dell'intervento multinazionale in Albania quale modello della futura identità europea di difesa. Su tale punto è in atto un serio dibattito nell'Assemblea parlamentare dell'UEO mentre in Italia sembra sfuggire questo aspetto relevantissimo del caso Albania.

Osserva poi che il Consiglio Atlantico di Madrid ha compiuto scelte che potrebbero sembrare addirittura paradossali, essendo stati esclusi dalla prima fase dell'allargamento i due paesi che erano meno allineati nell'ex blocco sovietico, mentre sono stati ammessi tre Stati che, in diversi momenti storici, sono stati protagonisti di ribellioni verso l'Unione sovietica. In realtà ogni paese ha una sua storia, che non si presta a omologazioni in base a standard universali di democrazia. Si deve piuttosto ritenere che siano state effettuate discriminazioni sulla base di interessi economici e strategici degli Stati dominanti.

Il ministro DINI, pur riconoscendo che la Slovenia è l'unico dei paesi candidati a non aver mai fatto parte del Patto di Varsavia, pone in evidenza che il processo democratico in Polonia, in Ungheria e nella Repubblica ceca è iniziato prima che negli altri Stati nell'Europa orientale. Concorda comunque nel ritenere che la decisione di Madrid sia stata prevalentemente influenzata da considerazioni di strategia e di costi dell'allargamento.

Il senatore PORCARI, rilevato che il Consiglio Atlantico di Madrid ha preso decisioni più rilevanti rispetto al Consiglio europeo di Amsterdam, ritiene che l'Europa sia un continente sottoposto alla tutela degli Stati Uniti, la cui presenza resta comunque l'unico fattore che tiene insieme in una sola alleanza popoli che si sono fatti guerra per secoli.

Non c'è dubbio che la NATO funzioni meglio dell'Unione europea perchè può contare sulla chiara *leadership* di uno degli Stati membri. L'integrazione europea procede invece in maniera monca, dando la precedenza alla moneta unica che avrebbe dovuto essere un punto di arrivo, tanto più che per una coincidenza storica il processo di integrazione monetaria ha finito per aggravare una recessione già in atto. Riesce peraltro difficile comprendere come sia possibile isolare la politica economica dalla politica estera e di sicurezza.

Chiede poi se è stato stabilito in via definitiva che nel 1999 vi sarà la seconda fase dell'allargamento della NATO, tenuto conto che i paesi dell'Europa centro-orientale considerano l'adesione all'Alleanza più importante dello stesso ingresso nell'Unione europea. Domanda inoltre se l'estensione del voto a maggioranza corrisponda realmente agli interessi italiani, dal momento che il blocco dei paesi dell'Europa settentrionale è già oggi prevalente all'interno dell'Unione e, una volta che sia modificato il meccanismo decisionale, ciò potrebbe comportare il sacrificio degli interessi nazionali. In conclusione esprime serie riserve sulla portata pratica del protocollo aggiuntivo riguardante

l'allargamento, che certamente si realizzerà quando la Germania lo imporrà.

Il ministro DINI afferma che la bozza del Trattato di Amsterdam, certo per molti versi carente, è il massimo risultato che si possa ottenere con la regola del consenso, che richiede l'unanimità dei voti. Risponde poi ai quesiti rivoltigli dal senatore Porcari, assicurando che nel 1999 il Consiglio Atlantico esaminerà le ulteriori domande di adesione, a cominciare da quelle presentate dal Slovenia e Romania. Per quanto riguarda il voto a maggioranza nelle decisioni del Consiglio europeo, ciò che conta è che l'Italia disponga di un numero di voti sufficienti a poter promuovere una minoranza di blocco, che consenta di difendere gli interessi nazionali nelle questioni di particolare rilevanza.

Il senatore ANDREOTTI osserva che negli ultimi tempi vi è stato un obiettivo cambiamento nella politica del cancelliere Kohl, il quale finora era stato fermo nel volere un progresso dell'unificazione politica parallelo all'integrazione economica. Nel cambiamento della posizione tedesca hanno giocato vari fattori, tra i quali probabilmente anche un certo trionfalismo eurosocialista che inopportuno ha enfatizzato la vittoria elettorale della sinistra in numerosi Stati europei. È comunque innegabile che anche nella bozza del Trattato di Amsterdam vi siano progressi rispetto al testo di Maastricht.

Per quanto riguarda la NATO, è singolare che si sia posto negli ultimi anni il problema dell'allargamento, non previsto nei vari scenari che si delinearono dopo il crollo del Patto di Varsavia. Peraltro l'allargamento effettuato in più fasi umilia vari paesi e potrebbe provocare il sorgere di un nuovo fronte di Stati non allineati.

L'Alleanza atlantica ha avuto per circa cinquant'anni un ruolo di fondamentale importanza, ma difficilmente sarà la soluzione ai problemi del futuro. È inevitabile che i nuovi assetti di sicurezza in Europa si costituiranno intorno a organizzazioni internazionali come l'OSCE, che non è un'alleanza contro un nemico ma si basa sulla cooperazione e la sicurezza collettiva. A tal riguardo sottolinea che l'esigenza reale è la continuazione del processo di disarmo – che fu la premessa di tutti i progressi nel campo dei diritti umani e dell'evoluzione dell'Est in senso democratico – ed esprime preoccupazione per il fatto che tale processo sembra essersi interrotto. Ad esempio, non basta esprimere soddisfazione perché i missili russi non siano più puntati verso l'Occidente, ma bisognerebbe chiedersi con inquietudine quali siano i nuovi obiettivi.

Il presidente MIGONE rileva anzitutto che il Trattato di Amsterdam e i trattati che saranno stipulati con i nuovi membri dell'Alleanza atlantica dovranno essere sottoposti ai parlamenti nazionali per l'autorizzazione alla ratifica: è quindi inevitabile che vi sia una dialettica tra governi e parlamenti su questioni di tale rilevanza.

Il cancelliere Kohl ha comprensibilmente minori margini di manovra a causa delle difficoltà interne, ma è doveroso riconoscere che l'unione monetaria ha in sé un grande valore politico: come sempre è

successo nella storia dell'Europa, anche questa volta l'unificazione economica spingerà l'integrazione politica. In Germania vi è in realtà una contraddizione tra un *leader* europeista e un nuovo ceto politico che non si identifica completamente con l'Europa, ma cerca un rapporto diretto con gli Stati Uniti e la Russia, in una logica di grandi potenze.

Dichiara poi di condividere la previsione del senatore Andreotti circa i futuri assetti della sicurezza europea, ma osserva che la NATO si sta già gradualmente trasformando in una organizzazione di sicurezza collettiva. In ogni caso non si può non tener conto della legittima aspettativa dei paesi di nuova democrazia a far parte delle istituzioni multinazionali europee. Per quanto riguarda infine l'allargamento dell'Unione europea, è auspicabile che inizino contemporaneamente tutti i negoziati con gli Stati che aspirano all'adesione, ma è ovvio che si dovrà tener conto delle diverse realtà nazionali e, comunque, prima di un ulteriore allargamento è indispensabile stabilire le nuove regole.

La senatrice SQUARCIALUPI pone in evidenza un punto del Trattato di Amsterdam finora piuttosto trascurato. Nella bozza si legge che l'integrazione dell'UEO nell'Unione europea è «eventuale»: non vi è quindi solo un problema di date, ma è in dubbio la possibilità stessa dell'integrazione. È invece positivo che si vogliano inserire nel Trattato dell'Unione le missioni tipo Petersberg, relative alla gestione delle crisi; un ulteriore progresso è rappresentato dall'istituzione di una cellula di programmazione della politica estera e di sicurezza comune, la quale dovrebbe evitare che in futuro l'Europa si faccia sorprendere dallo scoppio delle crisi, come è avvenuto per l'Albania.

L'esperienza della missione in Albania, ben gestita dal Governo italiano, condiziona fortemente il dibattito sull'identità europea di difesa, che prescinde dal testo del Trattato di Amsterdam, poichè una comune politica di sicurezza può essere costruita anche al di fuori del Trattato, purchè non sia contro le sue disposizioni. È appunto in questo senso che la forza multinazionale intervenuta in Albania può prefigurare sviluppi futuri.

In conclusione la senatrice Squarcialupi lamenta che l'UEO e il Consiglio d'Europa siano stati completamente esclusi dal dialogo euromediterraneo.

Replica agli ultimi interventi il ministro DINI.

Rilevando come le considerazioni espresse dal senatore Andreotti siano state affermate in vari altri Parlamenti, compreso il Congresso degli Stati Uniti, conviene che le stesse autorità russe hanno chiesto i motivi che giustificano un allargamento della NATO all'indomani della fine della guerra fredda, del crollo del muro di Berlino e della scomparsa del Patto di Varsavia e dell'Unione Sovietica. A tali preoccupazioni si sono accompagnate quelle provenienti da ambienti degli stessi paesi membri dell'alleanza in merito all'opportunità di sostenere nuove spese militari. Sottolinea tuttavia come il processo di allargamento della NATO – che ovviamente non può incontrare il consenso della Russia – non

ponga a rischio il processo di disarmo nucleare, come dimostra la stessa conclusione di un accordo tra NATO e Federazione russa, lo scorso maggio. Tale accordo, peraltro, sviluppa ulteriormente i legami di cooperazione e consultazione con la Russia e consentirà di rafforzare la percezione che la NATO non costituisce una minaccia per tale paese.

Per quanto concerne le osservazioni del presidente Migone l'oratore non ritiene che l'Italia abbia assunto delle posizioni eccessivamente forti e ribadisce l'intenzione del Governo, già affermata dinanzi al Parlamento europeo, di non procedere alla ratifica se l'Assemblea di Strasburgo non esprimerà il proprio accordo sul nuovo Trattato.

Il Ministro degli affari esteri condivide, inoltre, l'apprezzamento espresso dalla senatrice Squarcialupi per l'inclusione nel Trattato delle operazioni concernenti gli interventi umanitari e la gestione delle crisi. Confermando il plauso internazionale venuto all'Italia per il ruolo svolto in Albania precisa infine che l'UEO non è stata associata alla Conferenza euromediterranea sia per la sua diversa composizione, rispetto all'Unione europea, sia perchè l'Unione non ha ancora sviluppato una propria dimensione della difesa. Al riguardo, tuttavia, saranno possibili dei progressi proprio a seguito della ratifica del Trattato di Amsterdam.

Il presidente MIGONE ringrazia il ministro Dini, anche a nome del presidente della Giunta Bedin, per la chiarezza delle risposte fornite e dichiara conclusa la seduta.

*La seduta termina alle ore 17,20.*

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

GIOVEDÌ 10 LUGLIO 1997

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

VILLONE

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Vigneri.**La seduta inizia alle ore 14,50.***SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**(A007 000, C01<sup>a</sup>, 0055<sup>o</sup>)

Il presidente VILLONE propone di inserire nell'ordine del giorno delle sedute da convocare per la settimana successiva anche il disegno di legge n. 2617, recante disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, già approvato dalla Camera dei deputati e assegnato alla Commissione in sede deliberante.

La Commissione consente.

**IN SEDE REFERENTE****(1388) Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonchè modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142**

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta notturna del 9 luglio.

Si procede nella trattazione degli emendamenti all'articolo 6: sugli emendamenti 6.22 e seguenti il relatore VILLONE svolge alcune considerazioni di carattere generale, rilevando che essi sono in parte superati da altre normative, introdotte dalle leggi n. 59 e n. 127 del 1997. In particolare, le deleghe legislative disposte con la legge n. 59 consentiranno di realizzare consistenti interventi di ridefinizione funzionale, nella stessa linea di accentuazione autonomistica propria degli emendamenti in questione e da lui condivisa. Conferma, pertanto, l'opportunità di rinun-

ciare a simili modifiche e di elaborare invece un apposito ordine del giorno che orienti specificamente, il Governo nell'attuazione della legge n. 59, a considerare anche le questioni sollevate con gli emendamenti di cui si tratta nel processo di trasferimento e ridefinizione delle funzioni pubbliche.

Il sottosegretario VIGNERI osserva che gli emendamenti in questione incidono in particolare sulle funzioni del sindaco quale ufficiale del Governo: considera al riguardo che forme di comunicazione ad autorità statali sarebbero comunque necessarie, mentre in tema di controlli sugli organi degli enti locali da parte di autorità statali, sarebbe opportuna una riflessione, in altra sede, di ordine complessivo. In ogni caso, a suo avviso una revisione anche sistematica della legge n. 142 del 1990 non potrebbe ricostruire nel complesso i rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali, dipendenti piuttosto dalla revisione costituzionale in atto e, più immediatamente, dall'attuazione della legge n. 59 del 1997. Quanto alle funzioni che si intendono attribuire alle province in materia di protezione civile, sicurezza pubblica, anagrafe ed espropriazione per pubblica utilità, osserva che alcune di esse sono in parte di competenza dei sindaci, ad esempio quanto alla sicurezza, mentre per le altre sarebbe necessario un approfondimento, nell'ambito del processo di revisione previsto dalla legge n. 59 del 1997. Dichiarata la disponibilità del Governo, pertanto, verso un atto di indirizzo formulato nel senso indicato dal relatore.

Il senatore SPERONI precisa che gli emendamenti in discussione sono stati in gran parte ritirati quando si trattò di discutere le iniziative che hanno dato luogo alle leggi n. 59 e n. 127 del 1997, proprio accogliendo l'invito che gli fu rivolto, affinché fossero trattati nell'ambito del disegno di legge in esame. Tali proposte di modifica, inoltre, hanno lo scopo di accentuare il profilo autonomistico dell'ordinamento a Costituzione vigente e sono pertanto coerenti sia con le leggi citate sia con l'indirizzo più volte manifestato in proposito dal Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali. D'altra parte, il testo proposto dalla Commissione per le riforme costituzionali in tema di autonomie non ha affatto un'impostazione di tipo federale, perchè ad esempio non ammette la competenza degli enti locali in tema di sicurezza pubblica. Quanto ai controlli sugli organi degli enti locali, essi sarebbero da abolire, confidando esclusivamente nel controllo giurisdizionale e in quello politico dei cittadini: tuttavia, poichè nell'attuale contesto appare impossibile rimuovere radicalmente il sistema dei controlli, le proposte da lui formulate hanno lo scopo di decentrarne l'esercizio al livello più vicino all'ente di riferimento.

Il relatore VILLONE precisa che nel testo proposto dalla Commissione per le riforme costituzionali vi è un esplicito divieto di controllo sugli atti degli enti locali. In ogni caso, le specifiche proposte in questione, dirette ad accentuare l'autonomia degli enti locali secondo un indirizzo condivisibile, dovrebbe trovare piena e coerente realizzazione

nell'esercizio delle deleghe legislative disposte dalla legge n. 59 del 1997.

Il senatore ROTELLI rileva che alcuni degli emendamenti in discussione si riferiscono all'articolo 38 della legge n. 142 del 1990: in proposito egli censura l'intima contraddittorietà dell'articolo 38 del testo vigente, che allude a servizi di competenza statale ma conferma la figura del sindaco quale ufficiale del Governo con funzioni di sovrintendenza. Si tratta di una soluzione organizzativa discutibile e meritevole di profonda revisione.

Il sottosegretario VIGNERI afferma che in attuazione della legge n. 59 del 1997 anche le competenze del Ministero dell'interno saranno oggetto di revisione, in particolare per una redistribuzione verso il territorio: sarebbe dunque inopportuno anticipare un intervento al riguardo con modalità parziali o non coordinate.

Si procede alla votazione degli emendamenti in discussione.

Il senatore SPERONI preannuncia il suo voto favorevole su tutti gli emendamenti da lui sottoscritti, integrativi dell'articolo 6, giudicando non persuasivi gli argomenti addotti in contrario e fondati sulla pendenza di una delega legislativa: quest'ultima, infatti, non può impedire al Parlamento di legiferare.

Il relatore VILLONE non contesta tale principio ma ritiene che una simile scelta sarebbe comunque negativa quanto al metodo legislativo.

Il senatore ROTELLI, preannunciando il suo voto favorevole sugli emendamenti del senatore Speroni integrativi dell'articolo 6, ritiene che le materie trattate in tali proposte non sono interamente comprese nella delega legislativa più volte citata.

Il senatore MAGNALBÒ reputa opportuno acquisire il testo dell'ordine del giorno preannunciato dal relatore prima di procedere alla votazione degli emendamenti.

Il relatore VILLONE nega l'utilità di un rinvio, considerato che il contenuto dell'ordine del giorno è stato già sufficientemente precisato.

Si passa ai voti.

Con distinte votazioni, sono respinti gli emendamenti da 6.22 a 6.28.

La Commissione approva quindi l'articolo 6, nel testo risultante dalle modifiche a suo tempo accolte.

L'emendamento 6.0.1 è dichiarato assorbito da altro emendamento a suo tempo approvato.

L'emendamento 6.0.2 è fatto proprio dal senatore TIRELLI in assenza dei proponenti. Con il parere contrario del RELATORE e del rappresentante del GOVERNO, l'emendamento viene quindi respinto.

Quanto all'emendamento 6.0.3, il relatore VILLONE ritiene che esso debba essere tenuto in particolare considerazione nella formulazione dell'ordine del giorno già preannunciato. Il sottosegretario VIGNERI ritiene opportuno approvare il comma 5, limitatamente alle lettere *g*) e *h*). Il senatore SPERONI ritira tutte le altre parti dell'emendamento. La Commissione approva l'emendamento nel testo residuo.

Sull'emendamento 6.0.4, il RELATORE esprime un parere contrario, ritenendolo sostanzialmente superato dalla legge n. 127 del 1997. Dopo un breve intervento del senatore BESOSTRI, il senatore SPERONI si risolve a ritirare l'emendamento.

Circa l'emendamento 6.0.5 (nuovo testo), il sottosegretario VIGNERI precisa che è stata già adottata una delega legislativa per la tesoreria unica. Il senatore SPERONI ritira l'emendamento, pur considerando incomprendibile il parere contrario espresso dalla Commissione bilancio.

Ritira anche l'emendamento 6.0.6 (Nuova formulazione).

Il relatore VILLONE esprime un parere contrario sull'emendamento 6.0.6A, mentre il sottosegretario VIGNERI precisa che sulla stessa materia è in corso d'esame un apposito provvedimento alla Camera dei deputati. L'emendamento viene respinto dalla Commissione.

L'emendamento 6.0.7 è dichiarato decaduto in assenza del proponente, così come l'emendamento 6.0.8. Con il parere contrario del RELATORE, è quindi respinto l'emendamento 6.0.9.

Il sottosegretario VIGNERI, quindi, motiva in ragione di una esigenza di chiarificazione normativa l'emendamento 7.100, destinato a sostituire l'intero articolo 7.

Il RELATORE si dichiara favorevole e la Commissione approva l'emendamento. Risultano assorbiti o preclusi gli altri emendamenti relativi all'articolo 7, fino all'emendamento 7.5.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 15,45.*

**EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 1388****Art. 6.**

*Dopo il comma 11, aggiungere il seguente:*

«11-bis. All'articolo 38, comma 6, della legge 8 giugno 1990, n. 142, sono sopresse le parole: "previa comunicazione al prefetto"».

**6.22**

SPERONI

*Dopo il comma 11, aggiungere il seguente:*

«11-bis. Il comma 7 dell'articolo 38 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è sostituito dal seguente:

“7. Ove il sindaco non adempia i compiti di cui al presente articolo, vi provvede il Presidente della provincia o un suo delegato per l'adempimento delle funzioni stesse”».

**6.23**

SPERONI

*Dopo il comma 11, aggiungere il seguente:*

«11-bis. Il comma 8 dell'articolo 38 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è abrogato».

**6.24**

SPERONI

*Dopo il comma 11, aggiungere il seguente:*

«11-bis. All'articolo 38 della legge 8 giugno 1990, n. 142, il comma 8 è sostituito dal seguente:

“8. Ove il sindaco non adempia i compiti di cui al comma 2, vi provvede, su istanza degli interessati, il Presidente della provincia”».

**6.25**

SPERONI

*Dopo il comma 11, aggiungere il seguente:*

«11-bis. All'articolo 39 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, le parole: "l'organo regionale di controllo" sono sostituite con le seguenti: "il Presidente della provincia", e sono soppresse le parole da: "Del provvedimento sostitutivo» fino alla fine del periodo;

b) al comma 6, la parola: "Ministro", è sostituita con le seguenti: "Presidente della provincia";

c) è aggiunto il seguente comma:

«6-bis. A cura del Presidente della provincia ed a spese dell'amministrazione comunale, il provvedimento di scioglimento è reso noto con i mezzi di informazione idonei»».

**6.26**

SPERONI

*Dopo il comma 11, aggiungere il seguente:*

«11-bis. All'articolo 39, il comma 1, alinea, della legge 8 giugno 1990, n. 142, è così sostituito:

“1. I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della provincia qualora si accertino le seguenti circostanze:”».

**6.27**

SPERONI

*Dopo il comma 11, aggiungere il seguente:*

«11-bis. Il comma 7 dell'articolo 39 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è abrogato».

**6.28**

SPERONI

*Dopo l'articolo, inserire il seguente:*

**«Art. 6-bis.**

1. Nell'articolo 28, comma 1, della legge 8 giugno 1990 n. 142 sono soppresse le parole: "della stessa provincia"».

**6.0.1**

CASTELLANI, ANDREOLLI

*Dopo l'articolo, inserire il seguente:*

**«Art. 6-bis.**

1. I comuni possono riconoscere quali debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 37 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 anche quelle spese derivanti da pagamenti o per il personale o per servizi socio-assistenziali o per spese obbligatorie cui gli amministratori hanno dovuto fare fronte».

**6.0.2**

MINARDO, FUMAGALLI CARULLI

*Dopo l'articolo, inserire il seguente:*

**«Art. 6-bis.**

*(Nuove funzioni attribuite al Presidente della provincia e al sindaco per la valorizzazione di un'autonomia degli enti locali)*

1. Sono di pertinenza del Presidente della provincia le competenze di cui alle seguenti disposizioni:

- a) articoli 6 e 9 del decreto-legislativo 30 aprile 1992, n. 285;
- b) articolo 14 della legge 24 febbraio 1992, n. 225;
- c) articolo 17 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito in legge dalla legge 12 luglio 1991, n. 203;
- d) articoli 3 e 4 del decreto-legge 30 dicembre 1988, n. 551, convertito in legge con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 1989, n. 61;
- e) articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223;
- f) articoli 17 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175;
- g) articoli 2 e 3 del decreto-legge 29 ottobre 1986, n. 708;
- h) articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 1985, n. 782;
- i) articolo 30 della legge 24 novembre 1981, n. 689;
- j) articoli 13, 15 e 20 della legge 1 aprile 1981, n. 121;
- k) articoli 3, 14, 23, 25, 34, 36 e 44 del decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 1981, n. 66;
- l) articoli 12, 17 e 31, della legge 18 aprile 1985, n. 110;
- m) articoli 82 e 85 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570;
- n) articolo 5 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228;
- o) articolo 20 del regio decreto 4 marzo 1934, n. 383;
- p) articoli 1, 40, 42, 44, 45, 47, 84, 134, 137 e 138 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773;
- q) articolo 2 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773;

- r) articoli 1 e 44 del regio decreto 31 agosto 1907, n. 690;
- s) articoli 30, 31, 48, 71 e 72 della legge 25 giugno 1865, n. 2359;
- t) articolo 7 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E.

2. Le competenze di cui al comma 1, lettera q), sono esercitate dal Presidente della provincia, sentiti i sindaci interessati.

3. Sono di pertinenza del sindaco del comune dove il cittadino straniero è domiciliato le competenze di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 362.

4. Sono di pertinenza del sindaco del comune di residenza dell'interessato le competenze previste dalle seguenti disposizioni:

- a) articoli 5, 6 e 8 della legge 15 maggio 1986, n. 194;
- b) articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 6 novembre 1960, n. 1616.

5. Sono di pertinenza del sindaco le competenze previste dalle seguenti disposizioni:

- a) articolo 2 della legge 28 marzo 1991, n. 114;
- b) articolo 5 della legge 7 marzo 1986, n. 65;
- c) articoli 30 e 45 del decreto-legislativo 30 aprile 1992, n. 285;
- d) articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223;
- e) articolo 4 del decreto-legge 30 dicembre 1988, n. 551, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 1989, n. 61;
- f) articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 23 ottobre 1957, n. 1397;
- g) articoli 167 e 172 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635;
- h) articoli 39 e 89 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773;
- i) articolo 20 del regio decreto 31 agosto 1907, n. 690;
- l) articoli 19, 33 del regio decreto 23 agosto 1890, n. 7088».

### 6.0.3

SPERONI

*Dopo l'articolo, inserire il seguente:*

#### **«Art. 6-bis.**

*(Controllo della regione sugli amministratori degli enti locali e sugli atti dei comuni e delle province)*

1. Alla legge 8 giugno 1990, n. 142, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) L'articolo 40 è sostituito dal seguente:

“Art. 40 – 1. Il Presidente della giunta regionale rimuove gli amministratori locali di cui alla presente legge, qualora a seguito di sentenze

passate in giudicato vengano riconosciuti colpevoli di persistenti violazioni di legge»”

b) L'articolo 41 è sostituito dal seguente:

“Art. 41 – 1. L'esercizio del controllo di legittimità previsto dall'articolo 130 della Costituzione, sugli atti dei comuni e delle province, è esercitato in via successiva da un comitato regionale di controllo istituito con decreto del presidente della giunta regionale.

2. Sono sottoposti al controllo successivo di legittimità gli atti di giunta e di consiglio quando con richiesta motivata un terzo dei consiglieri assegnati ai comuni ne facciano richiesta scritta e motivata con l'indicazione delle norme violate entro dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio dell'ente.

3. Sono soggetti al controllo preventivo di legittimità i bilanci annuali e pluriennali e il rendiconto della gestione.

4. La trasmissione all'organo di controllo delle deliberazioni dichiarate urgenti soggette a controllo, ha luogo entro 5 giorni dalla adozione, a pena di decadenza; la trasmissione delle deliberazioni sottoposte al controllo ha luogo entro cinque giorni dalla presentazione della richiesta al segretario dell'ente.

5. La legge regionale determina il funzionamento, le modalità di elezione, le incompatibilità dei comitati regionali di controllo”.

c) Gli articoli 42, 43, 44, 45 e 46 sono abrogati».

#### 6.0.4

SPERONI

*Dopo l'articolo, inserire il seguente:*

#### «Art. 6-bis.

*(Delega al Governo)*

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, un decreto legislativo per disciplinare, con decorrenza 1 gennaio 1998, il sistema di tesoreria unica previsto per gli enti ed organismi pubblici dalla legge 29 ottobre 1984, n. 720.

2. Ai fini dell'emanazione del decreto di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere l'esclusione del regime di tesoreria unica di tutte le entrate proprie degli enti locali territoriali a decorrere dal 1 gennaio 1998;

b) prevedere, a decorrere dal 1 gennaio 1999, l'esclusione di tutte le entrate degli enti locali territoriali in corrispondenza della modifica del sistema di trasferimenti erariali.

c) provvedere alla copertura degli oneri finanziari derivanti dalla attuazione della delega conferita».

#### 6.0.5 (Nuovo testo)

SPERONI

*Dopo l'articolo, inserire i seguenti:*

**«Art. 6-bis.**

*(Tesoreria)*

1. Dal 1° gennaio 1998 cessano di avere applicazione le disposizioni in materia di tesoreria unica di cui alla legge 29 ottobre 1984, n. 720, e successive modificazioni e integrazioni».

**6.0.6** (Nuova formulazione)

SPERONI

**Art. 6-ter.**

1. L'amministrazione dello Stato, nonché gli enti impositori diversi dallo Stato che, per legge, si avvalgono per la riscossione delle proprie entrate, delle procedure previste dalla legge 29 settembre 1973, n. 602, devono entro il 31 marzo 1997, iscrivere nuovamente nei ruoli e affidarli in riscossione al concessionario competente, senza l'obbligo del non riscosso come riscosso, gli importi superiori ai 10 milioni rimborsati, per inesigibilità, entro il 31 dicembre 1996, nonché quelli per i quali la procedura di rimborso o di discarico sia ancora in corso alla predetta data.

2. Al concessionario compete un compenso pari al 10 per cento delle somme riscosse.

3. Ai contribuenti che estinguono il debito entro il 30 giugno 1997, viene applicata una riduzione pari ad un quinto dell'imposta ancora dovuta ed una somma, pari al 20 per cento degli interessi, delle pene pecuniarie, delle soprattasse ed altri accessori iscritti al ruolo.

4. Nei confronti dei contribuenti indicati nelle nuove cartelle di pagamento che non hanno estinto il debito entro il termine stabilito dal comma 2, si applicano le disposizioni di cui ai commi 4, 5, 8 e 10 dell'articolo 17 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, con le seguenti modifiche:

a) al comma 4, il termine: «31 dicembre 1996» è sostituito dall'altro: «31 dicembre 1998»; le parole: «esattore delle imposte dirette» sono sostituite dalle altre: «concessionario della riscossione»; le parole: «l'intendenza di finanza» sono sostituite dalle parole: «Direzioni regionali delle entrate»;

b) al comma 5, il termine: «31 maggio 1992» è sostituito dall'altro: «31 maggio 1997»;

c) al comma 8, il termine: «1° marzo 1992» è sostituito dall'altro: «1° marzo 1997».

5. La cartella di pagamento deve contenere, a pena di nullità, anche l'indicazione della facoltà del debitore di effettuare il pagamento in 10 rate indicando l'ammontare e la scadenza di ciascuna rata.

6. La dichiarazione annuale dei redditi o la dichiarazione relativa all'imposta sul valore aggiunto è titolo esecutivo per la riscossione dell'imposta liquidata dal dichiarante.

7. Il provvedimento dell'ufficio che accerta o liquida il tributo, applica la soprattassa o la sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione di legge finanziaria, che liquida il credito dello Stato per corrispettivi o canoni non pagati o determina le indennità di occupazione o applica una sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione di leggi non finanziarie è titolo esecutivo per la riscossione delle somme indicate nel provvedimento.

8. Se sono dovuti interessi il provvedimento deve contenere l'indicazione della misura e della decorrenza.

9. L'esecuzione forzata, se il titolo esecutivo è la dichiarazione del contribuente come nel caso dei tributi locali, deve essere preceduta dalla notificazione della cartella di pagamento.

10. Fuori dell'ipotesi di cui al comma 9, l'esecuzione forzata deve essere preceduta dalla notificazione del titolo esecutivo e, insieme con questo, della cartella di pagamento.

11. Per le iscrizioni a ruolo effettuate ai sensi degli articoli 67, 68 e 69 del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, si applica l'articolo 32, comma 3, dello stesso decreto, a decorrere dal 1° gennaio 1997.

12. Le riscossioni sono rateizzate nel triennio 1997-1998-1999».

**6.0.6A**

SPERONI

*Dopo l'articolo, inserire il seguente:*

**«Art. 6-bis.**

1. Al comma 1 dell'articolo 1 della legge 25 marzo 1993, n. 81, le seguenti cifre sono così rispettivamente modificate:

«60» con «80»

«50» con «60»

«46» con «50»

«40» con «45»

«30» con «35»

«20» con «25»

«16» con «20»

«12» con «16»

**6.0.7**

MARCHETTI

*Dopo l'articolo inserire il seguente:*

**«Art. 6-bis.**

1. In ogni regione, in ogni provincia, ed in ogni comune viene istituito il Difensore Civico, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Il Difensore Civico viene nominato rispettivamente dal Consiglio regionale, dal Consiglio provinciale e dal Consiglio comunale.

3. Il Difensore Civico può avvalersi di persone di sua fiducia sia in via continuativa, per tutto il periodo del suo incarico, sia con rapporto di consulenza. Il Difensore Civico esercita le seguenti funzioni:

a) controlla le attività degli amministratori dell'ente, assicura la salvaguardia dei diritti delle minoranze e garantisce la conformità alla Costituzione delle leggi, degli statuti e dei regolamenti;

b) rinvia copia dei bilanci degli enti e delle aziende partecipate e non, e di tutte le delibere concernenti gli affidamenti in concessione dei servizi o che comunque comportino spesa;

c) propone interrogazioni, alle quali va data risposta nel termine inderogabile di trenta giorni, su tutte le attività sociali, politiche ed economiche dell'ente;

d) trasmette agli organi giurisdizionali e di controllo le proprie osservazioni in merito all'attività dell'ente; entro il termine inderogabile di sessanta giorni, l'autorità giudiziaria ordinaria, i giudici di pace e gli enti di controllo, dovranno rispondere e dichiarare le azioni che intendono intraprendere;

e) entro trenta giorni dalla ricezione di un esposto del cittadino, trasmette una risposta al cittadino stesso, illustrando la propria posizione nel merito dell'esposto e le iniziative che conseguentemente intende eventualmente intraprendere.

4. L'ufficio del Difensore Civico ha organici commisurati alla popolazione amministrata dall'ente. Gli emolumenti, ed il trattamento di missione del personale addetto all'ufficio, saranno uguali a quelli del personale di pari qualifica operanti nell'ente.

5. La retribuzione del Difensore Civico, ed il trattamento di missione, saranno uguali a quelli del Sindaco, del Presidente della Provincia e del Presidente della Regione.

6. La spesa per le infrastrutture e per le dotazioni operative dell'Ufficio, sono a carico dell'Ente e sono commisurate alla popolazione amministrata».

**6.0.8**

PASQUALI

*Dopo l'articolo inserire il seguente:*

**«Art. 6-bis.**

*(Consigli e giunte comunali e provinciali)*

1. Alla legge 25 marzo 1993, n. 81, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nell'articolo 1, comma 1, la parte successiva alle parole «dal sindaco e», è sostituita con le parole: «un numero di consiglieri fra dodici e sessanta fissato dallo statuto»;

b) l'articolo 1, comma 2, è sostituito dal seguente:

«2. Il consiglio è convocato e presieduto dal sindaco o dal consigliere anziano o da un Presidente, secondo le disposizioni dello statuto, salvo quanto previsto per la prima seduta dal comma 2-ter».

c) nell'articolo 1, comma 2-ter, sono soppresse le parole: «nei comuni con popolazione superiore ai quindicimila abitanti».

d) l'articolo 25, comma 1, è sostituito dal seguente:

«1. Gli statuti dei comuni e delle province determinano l'incompatibilità fra le cariche di assessore e consigliere».

e) nell'articolo 25, sono abrogati i commi 2 e 3.

2. Alla legge 8 giugno 1990, n. 142, sono apportate le seguenti modificazioni e integrazioni:

a) all'articolo 14, comma 1, la parola: «amministrative» è sostituita con le parole: «di coordinamento e di indirizzo generale»;

b) all'articolo 31, comma 1, è aggiunta, in fine, la parola: «regionale»;

c) all'articolo 32, comma 2, l'alinnea è sostituito dal seguente: «Le competenze di giunta e consiglio sono stabilite dallo statuto. Nei comuni e nelle province che non dispongono in merito, il consiglio ha competenze limitatamente ai seguenti atti fondamentali».

d) all'articolo 36, comma 7, le parole: «della Repubblica» sono sostituite con le parole: «del comune».

3. Alla legge 27 dicembre 1985, n. 816, sono apportate le seguenti modificazioni ed integrazioni:

a) l'articolo 3 è sostituito dal seguente:

«Art. 3 (Indennità di carica) 1. Le indennità di carica di sindaci, presidenti della provincia, assessori comunali e provinciali sono fissate dai rispettivi enti in misura non superiore alle indennità dei presidenti e degli assessori delle rispettive regioni»;

b) all'articolo 4 sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: «I lavoratori di cui al primo comma, hanno diritto di riprendere servizio nella giornata successiva alla convocazione del consiglio dopo nove ore decorrenti dal termine della seduta.

La relativa certificazione da produrre al datore di lavoro è rilasciata al momento dal segretario o da altro funzionario comunale.

Per i lavoratori che prestino la propria attività in una sede distante più di cinquanta chilometri dalla località della riunione consiliare, al termine previsto dal sesto comma, è aggiunto il tempo occorrente per raggiungere il luogo di lavoro con gli ordinari mezzi di trasporto.»

c) gli articoli 5 e 6 e le tabelle A e B sono abrogati;

d) l'articolo 10, primo comma, è sostituito dal seguente: «Ai consiglieri comunali e provinciali è corrisposta un'indennità di presenza per l'effettiva partecipazione ad ogni seduta del consiglio e per non più di una seduta al giorno nella misura stabilita dai rispettivi enti in misura non superiore ad un quarantesimo dell'indennità di carica fissata per il sindaco o per il presidente dell'ente medesimo»;

e) la rubrica dell'articolo 10 è sostituita dalla seguente:

«(Indennità di presenza dei Consiglieri comunali e provinciali)».

4. Nelle regioni che non si sono dotate delle leggi previste dall'articolo 31, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142 come modificato ai sensi del comma 2, lettera b) del presente articolo, si applicano le disposizioni di cui alla legge 25 marzo 1993, n. 81.

5. È abrogato l'articolo 4 della legge 24 dicembre 1925, n. 2264».

**6.0.9**

SPERONI

### **Art. 7.**

*Sostituire l'articolo con il seguente:*

#### **«Art. 7.**

1. All'articolo 51 della legge 8 giugno 1990, n. 142, prima del comma 1 è inserito il seguente:

“01. Ferme restando le disposizioni dettate dalla normativa concernente gli enti locali dissestati e strutturalmente deficitari di cui all'articolo 45 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, i comuni, le province e gli altri enti locali territoriali, nel rispetto dei principi fissati dalla presente legge, provvedono alla determinazione delle proprie dotazioni organiche, previa verifica dei carichi di lavoro ove si tratti di comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, nonchè all'organizzazione e gestione del personale nell'ambito della propria autonomia normativa ed organizzativa, con i soli limiti derivanti dalle proprie capacità di bilancio e dalle esigenze di esercizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti loro attribuiti. E' conseguentemente abrogato l'articolo 2 del d.p.r. 25.6.1983, n. 347. Nell'organizzazione e gestione del personale gli enti locali tengono conto di quanto previsto dalla contrattazione collettiva di lavoro”».

**7.100**

IL GOVERNO

*Al comma 1, capoverso, sopprimere le parole: «che non versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie».*

**7.6**

LAURO, SCHIFANI

*Al comma 1, capoverso, sostituire le parole: «strutturalmente deficitarie» con le seguenti: «il cui deficit non sia strutturale, ma presenti disavanzi documentatamente colmabili nel corso dell'anno finanziario».*

**7.3**

PASQUALI

*Al comma 1, capoverso, aggiungere in fine, le seguenti parole: «e dai contratti collettivi di lavoro».*

**7.2**

MARCHETTI

*Al comma 1, capoverso, aggiungere, in fine, le seguenti parole: «Nel procedere alla determinazione delle dotazioni organiche, le amministrazioni potranno convalidare e rendere definitivamente efficaci i provvedimenti di inquadramento del personale che risultassero difformi e più favorevoli per i dipendenti rispetto ai principi fissati dalla contrattazione collettiva recepita nell'ordinamento dei singoli enti, purchè adottati prima del 31 agosto 1993.».*

**7.4**

PELLEGRINO

*Al comma 1, capoverso, aggiungere, in fine, le seguenti parole: «Gli enti che versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie provvedono alla determinazione delle dotazioni organiche per le finalità di cui al precedente comma, nel rispetto del rapporto medio dipendenti-popolazione determinato dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537 e senza aumenti di spesa».*

**7.5**

LAURO, SCHIFANI

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

GIOVEDÌ 10 LUGLIO 1997

**160<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
ZECCHINO*La seduta inizia alle ore 15,20.**Interviene il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Ayala.***IN SEDE DELIBERANTE**

**(508-740-741-826-910-934-981-1007-B)** *Modifica dell'articolo 323 del codice penale, in materia di abuso d'ufficio, e degli articoli 289, 416 e 555 del codice di procedura penale*, approvato dal Senato in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Lubrano di Ricco; Siliquini ed altri; Scopelliti e Pellegrino; Senese ed altri; Bucciero ed altri; Callegaro e Centaro; Gasperini; Greco. Quindi, modificato dalla Camera dei deputati ed unificato con i disegni di legge d'iniziativa dei deputati Saraceni ed altri; Novelli; Pisapia; Carotti e Maggi; Anedda ed altri; Borghezio; Boato e Olivieri; Izzo Domenico)  
(Seguito della discussione e approvazione)

Riprende l'esame del disegno di legge in titolo, sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Il relatore CALVI, intervenendo in sede di replica, ribadisce le perplessità che suscitano le modifiche introdotte presso la Camera dei deputati sia sotto il profilo formale, sia sotto l'aspetto della correttezza regolamentare per il fatto che esse derivano dall'approvazione di emendamenti la cui ammissibilità appare problematica. A fronte di ciò, è peraltro indubbia l'urgenza di pervenire al varo definitivo della riforma del reato di abuso d'ufficio.

Richiamandosi poi alle modifiche prefigurate dal senatore Follieri, in particolare con l'emendamento 2.10, evidenzia l'impossibilità di darvi seguito in questa sede e la complessità dei profili problematici inerenti alla materia delle misure cautelari.

Deve comunque sottolineare che l'eliminazione, dal testo dell'articolo 1, del riferimento alle norme sulla competenza va inteso, come ri-

sulta confermato dagli atti della Camera dei deputati, nel senso che la violazione di tali norme rientra senz'altro nell'ipotesi più complessiva della violazione di norme di legge o di regolamento. Ugualmente va ricordato che nel corso dell'esame parlamentare per ben due volte sono stati posti in votazione emendamenti che miravano a introdurre le ipotesi di eccesso di potere tra quelle considerate dal nuovo testo dell'articolo 323 e che, in entrambi i casi, questi emendamenti sono stati respinti. Sul punto, al di là degli inevitabili rischi interpretativi, può quindi ritenersi che la volontà del legislatore si sia manifestata con assoluta chiarezza.

Dopo aver richiamato l'attenzione sulle perplessità già da lui sollevate nello svolgimento della relazione in merito al lavoro svolto dall'altro ramo del Parlamento, auspica, da ultimo, che si determinino le condizioni per consentire la rapida e definitiva approvazione dell'articolato in esame e che, a tal fine, vengano ritirati tutti gli emendamenti presentati.

Il sottosegretario AYALA si rimette alla volontà della Commissione, pur ritenendo condivisibili i numerosi rilievi che hanno evidenziato le perplessità e le preoccupazioni suscitate dalle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati al testo originario licenziato dal Senato.

Si passa all'esame degli emendamenti all'articolo 1.

Il senatore RUSSO ritira l'emendamento 1.3 e manifesta fin da ora le proprie disponibilità a ritirare tutti gli emendamenti a sua firma sia nel caso che gli altri emendamenti siano ritirati sia nell'ipotesi che vengano respinti.

Il senatore BERTONI auspica che siano ritirati tutti gli emendamenti presentati e, qualora ciò non avvenga, preannuncia fin da ora il suo voto contrario su di essi, inclusi quelli presentati dai senatori del Gruppo Sinistra democratica - l'Ulivo. Valuta infatti prevalente l'interesse ad una immediata approvazione della nuova disciplina del reato di abuso d'ufficio, anche in considerazione del fatto che eventuali dubbi interpretativi appaiono superabili sulla base delle indicazioni emerse da tutta la discussione. Ritiene opportuno precisare poi che la sua posizione non è dettata dalla volontà di favorire l'introduzione di una norma meno severa per il concreto interesse della sua parte politica. Considera invece indispensabile la riforma proprio per togliere armi a chi si avvale del luogo comune di un diffuso uso strumentale dell'attuale reato di abuso d'ufficio, per gettare discredito sulla magistratura, in definitiva, al solo scopo di comprometterne l'autonomia e l'indipendenza.

Il senatore GRECO evidenzia che l'incontestabile fenomeno dei cosiddetti «abusi dell'abuso d'ufficio» rende evidente l'urgenza della riforma in discussione e fa presente che i chiarimenti forniti dal relatore gli permettono di ritirare senz'altro l'emendamento 1.2.

Per quel che concerne l'articolo 2, sottolinea come gli emendamenti proposti dai senatori del Gruppo Forza Italia mirino in primo luogo ad evitare un intervento sulla normativa processuale attraverso la soppressione dello stesso articolo 2 ovvero, in subordine, a far sì che ciò avvenga senza determinare disparità di trattamento.

Il senatore PETTINATO, pur ribadendo l'opportunità delle modifiche proposte al testo in discussione con gli emendamenti a sua firma, ritiene però indiscutibile e prevalente l'urgenza di varare definitivamente la riforma del reato di abuso d'ufficio. Ritira pertanto sia l'emendamento 1.1, sia gli emendamenti 2.4 e 2.19.

Il senatore BATTAGLIA rileva preliminarmente che, quando i cittadini vengono informati dai giornali di contrasti e contrapposizioni laceranti all'interno della magistratura, è innegabile che ben difficilmente essi potranno poi sentirsi sicuri di venir giudicati in maniera corretta. Anche alla luce di ciò, risulta indiscutibile la necessità di approvare norme chiare per tutti gli operatori del diritto e la riforma dell'articolo 323 si inserisce proprio in questa prospettiva, modificando una fattispecie in cui oggi si può far rientrare di tutto e che ha creato una situazione di assoluta incertezza in cui nessun amministratore pubblico può, in completa tranquillità, esercitare le proprie funzioni.

La senatrice SALVATO non intende ritirare gli emendamenti a sua firma e ritiene un paradosso che, per difendere l'indipendenza della magistratura, si debba arrivare alle scelte e alle argomentazioni che ha appena enunciato il senatore Bertoni. Ci si trova di fronte a due finalità una, ampiamente condivisa e condivisibile, che è quella di evitare il cosiddetto «abuso dell'abuso» l'altra, che non può essere passata sotto silenzio, che è quella cui si fa riferimento quando si parla di restituire tranquillità a tutta una serie di amministratori pubblici.

A ciò si aggiungono poi le perplessità suscitate dal testo dell'articolo 1 licenziato dalla Camera dei deputati, perplessità alle quali certamente non si può porre rimedio con i chiarimenti e le spiegazioni forniti nel corso del dibattito nella seduta di ieri e in quella odierna, mentre, per quanto riguarda le modifiche introdotte con l'articolo 2, va rilevato che queste determinano, per gli aspetti da esse considerati, una distorsione dell'impianto del codice di procedura penale e presentano evidenti profili di incostituzionalità.

Il senatore MILIO, nell'illustrare gli emendamenti 2.3 e 2.8, sottoscrive pienamente quanto sostenuto dalla senatrice Salvato. Ritiene che una emergenza che si asserisce durare da cinque anni senza essere stata in tutto questo tempo adeguatamente affrontata non può ora essere invocata per definire il provvedimento in titolo contrabbandando fretta come urgenza. Ritiene che soprattutto esigenze di coerenza dovrebbero indurre alla modifica dell'articolo 2 del provvedimento: rileva al riguardo come gli emendamenti da lui presentati coincidano con quelli di numerosi altri componenti della Commissione. Ribadisce che la palese disparità di trat-

tamento rispetto alla procedura di imposizione di misure interdittive di cui al comma 1 dell'articolo 2 gli appare – oltrechè quasi offensiva nei confronti di chi non potrà giovarsene – anche chiaramente afflitta da profili di incostituzionalità.

Il senatore VALENTINO, in merito agli emendamenti 2.1 e 2.14, non intende associarsi a coloro che preannunciano il ritiro degli emendamenti presentati. Ritiene al contrario che occorre sottoporre le proposte di modifica all'esame della Commissione soprattutto per verificare se, nel quadro della celerità auspicata dal relatore, tali proposte siano realmente finalizzate a migliorare il provvedimento.

Il senatore CIRAMI, in sede di illustrazione dell'emendamento 2.10, dichiara di dissentire completamente dalle dichiarazioni della senatrice Salvato: infatti la Commissione aveva ben approfondito la materia nella precedente fase e il rimprovero di agire con fretta non gli appare giustificato. Rivendica, invece, il potere del Parlamento di ripristinare l'equilibrio fra i poteri per colmare le fratture che quella situazione definita come «abuso dell'abuso» è venuta a creare nei rapporti fra potere esecutivo e potere giudiziario. Ricorda che invece la Corte costituzionale non ha ancora trovato il modo di esprimersi in merito alle censure di incostituzionalità sollevate rispetto all'articolo 323 nel vecchio testo.

Interrompe brevemente l'oratore la senatrice SALVATO per precisare che le valutazioni da lei formulate intendevano riferirsi agli articoli 2 e 3 del provvedimento in discussione.

Riprendendo il proprio intervento il senatore CIRAMI aggiunge che occorre una scelta coraggiosa fra il perseguire un perfezionismo astratto e il realizzare un pragmatismo utile definendo una norma che è chiamata a disciplinare conflitti potenti che esistono nella società. È tale connotazione che in definitiva impone di agire con rapidità e varare il disegno di legge. Conclude preannunciando di essere pronto a ritirare la sua firma dall'emendamento 2.10 che – egli ricorda – è stato da lui presentato per stimolare una discussione su problematiche che potranno essere più compiutamente affrontate in un disegno di legge *ad hoc*.

Il senatore RUSSO dà conto del differente impianto degli emendamenti presentati dai componenti del Gruppo Sinistra Democratica-L'Ulivo. L'emendamento 1.3 mira infatti a consentire una migliore interpretazione del testo dell'articolo. Natura sostanziale ha invece l'emendamento 2.9; peraltro gli emendamenti 2.8 e 2.7 raggiungono lo stesso risultato modificativo con una formulazione che gli appare preferibile poiché sono rivolti a modificare la norma base, l'articolo 287 del codice di procedura penale, invece di incidere sull'articolo 289 dello stesso codice. Conclude dichiarandosi disponibile a ritirare l'emendamento 2.9.

Il senatore FOLLIERI, premesso che appare evidente che i rilievi mossi e le proposte di modifica presentati all'articolo 1 del provvedi-

mento sono di natura lessicale, ritiene che tale aspetto possa favorire il superamento degli altri emendamenti legati alle modifiche di natura processualistica.

Prendendo atto delle censure di incostituzionalità mosse nei confronti del comma 1 dell'articolo 2 richiama l'attenzione della Commissione sulla possibilità che la scelta effettuata dalla Camera abbia invece inteso differenziare consapevolmente la disciplina della irrogazione delle misure interdittive al pubblico ufficiale, avuto riguardo alla particolare delicatezza degli aspetti che il reato di abuso involge.

Dopo aver dichiarato di non condividere l'osservazione relativa all'essere il provvedimento in contraddizione con i principi del processo accusatorio atteso che nella realtà tale caratteristica è completamente carente, conclude sottolineando che, se questo è il quadro di riferimento, occorrerà muoversi per continuare a garantire il cittadino nei confronti delle incursioni del potere pubblico.

Il presidente ZECCHINO ritiene ingeneroso affermare che vi sia fretta nel modo di procedere della Commissione la quale ha invece approfondito nel corso di un intero anno il provvedimento, in occasione dell'esame in prima lettura. Peraltro, a concreta riprova dell'urgenza di intervenire, ritiene necessario fornire i dati delle statistiche giudiziarie ISTAT dalle quali si desume fra il 1988 e il 1992 un incremento fortissimo delle azioni penali esercitate per i reati di abuso e interesse privato - prima - e per il reato di abuso, poi. È questo allarme grave ed oggettivo, non certo preoccupazioni di consorterie che debbono indurre il Parlamento ad intervenire, sempre nel quadro delle norme costituzionali.

Si passa alla votazione degli emendamenti.

Il PRESIDENTE dichiara inammissibile l'emendamento 1.4 in quanto non in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati e, con il voto contrario della senatrice SALVATO, l'articolo 1 è approvato senza modifiche.

In sede di approvazione dell'articolo 2 interviene il senatore VALENTINO per dichiarazione di voto, facendo presente di essere stato estremamente colpito dai dati esposti dal Presidente. Preannuncia quindi, non avendo il Gruppo di Alleanza Nazionale presentato emendamenti all'articolo 1, il ritiro degli emendamenti 2.1 e 2.14 ,per consentire un *iter* meno tortuoso al provvedimento in discussione.

Il senatore GRECO insiste per la votazione degli emendamenti 2.2 e 2.7.

La senatrice SALVATO ritiene che le modifiche introdotte dall'altro ramo del Parlamento con gli articoli 2 e 3 siano inaccettabili e distorsive dei meccanismi processuali, oltre a presentare indubbi profili di illegittimità costituzionali. A questo proposito anche il tentativo di giustificare la disparità di trattamento facendo riferimento alla delicatezza

della materia non appare convincente, visto che, ad esempio, anche la materia della sospensione della potestà dei genitori implica problemi di uguale delicatezza. Questi articoli incidono su problematiche che andrebbero affrontate in maniera organica e ritiene inevitabile la propria perplessità di fronte al fatto che alcuni componenti della Commissione si dichiarano disponibili a ritirare i propri emendamenti, pur condividendo sostanzialmente le preoccupazioni alle quali ha fatto prima riferimento. Per quanto riguarda l'urgenza, anche questa non è un'argomentazione convincente considerando che, se l'articolato in discussione venisse modificato, la Commissione giustizia della Camera potrebbe approvarlo definitivamente in sede deliberante in pochissimo tempo.

Il senatore RUSSO preannuncia l'astensione sull'emendamento 2.7, di identico tenore all'emendamento 2.8, poichè ne condivide la finalità anche se, la prevalente urgenza dell'obbligo di provvedere impone di non apportare modifiche al testo licenziato dalla Camera dei deputati. Ritiene che tale aspetto potrà essere affrontato con una normativa *ad hoc*.

L'emendamento 2.1 è ritirato dai presentatori.

Posti in votazione gli emendamenti 2.2, 2.3 e 2.5, con il parere contrario del RELATORE e dopo che il sottosegretario AYALA si è rimesso alla Commissione, sono poi respinti.

L'emendamento 2.6 è respinto, contrario il RELATORE e rimettendosi il rappresentante del GOVERNO alla Commissione.

Sugli emendamenti 2.7 e 2.8, di analogo tenore, il senatore GRECO, intervenendo per dichiarazione di voto, sottolinea che la scelta della Camera di introdurre le disposizioni recate dal comma 1 dell'articolo 2 potrebbe essere giustificata considerando che l'articolo 289 del codice di procedura penale stabilisce, al comma 2 che, qualora si proceda ad un delitto contro la pubblica amministrazione la misura interdittiva può essere disposta a carico dell'autore del reato anche al di fuori dei limiti di pena di tre anni previsti dall'articolo 287, comma 1.

Il senatore Antonino CARUSO annuncia a titolo personale il voto favorevole poichè essi fugherebbero il rischio di approvare una norma palesemente viziata da incostituzionalità.

Preso atto che il RELATORE è contrario e il sottosegretario AYALA si rimette alla Commissione, la Commissione stessa respinge gli emendamenti 2.7 e 2.8.

Gli emendamenti 2.9, 2.10, 2.11 e 2.12 sono ritirati dai rispettivi presentatori.

Contrario il RELATORE e dopo che il sottosegretario AYALA si è rimesso alla Commissione viene respinto l'emendamento 2.13.

Gli emendamenti 2.14, 2.15 e 2.16 sono ritirati dai presentatori.

L'emendamento 2.17 è quindi respinto dalla Commissione, mentre gli emendamenti 2.18 e 2.20 sono ritirati dai rispettivi presentatori.

La Commissione approva, quindi, l'articolo 2 nel suo complesso con il voto contrario della senatrice SALVATO e del senatore GRECO.

Essendo stati presentati all'articolo 3 solo gli emendamenti soppressivi 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 e 3.5, viene posto in votazione il mantenimento dell'articolo 3 che è accolto dalla Commissione.

In sede di votazione finale del provvedimento la senatrice SALVATO dichiara il proprio voto contrario.

Il senatore MILIO annuncia il proprio voto contrario considerato che il disegno di legge reca norme processuali che egli non condiziona.

Il senatore Antonino CARUSO – premesso di non essere contrario al provvedimento – dichiara che si asterrà perchè ritiene pericolosa la formulazione del comma 1 dell'articolo 2.

La Commissione approva quindi il provvedimento nel suo complesso senza modifiche.

*La seduta termina alle ore 16,55.*

**EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE  
N. 508-740-741-826-910-934-981-1007-B**

**Art. 1.**

*Al comma 1, sostituire le parole: «in violazione di norme di legge o di regolamento» con le altre: «con la violazione di norme sulla competenza o di altre norme di legge o di regolamento».*

**1.1**

PETTINATO

*Al comma 1, sostituire le parole: «in violazione di norme di legge o di regolamento» con le altre: «in violazione di norme sulla competenza o di altre norme di legge o di regolamento».*

**1.2**

GRECO, PASTORE, CENTARO

*Al comma 1, sostituire le parole: «in violazione di» con la parola: «violando».*

**1.3**

CALVI, RUSSO, BERTONI, SENESE

*Al comma 1, dopo le parole: «in violazione di norme di legge o di regolamento» aggiungere le seguenti: «ovvero mediante atti, comportamenti od omissioni, per fini estranei alla pubblica amministrazione».*

**1.4**

SALVATO

**Art. 2.**

*Sopprimere l'articolo.*

**2.1**

BUCCIERO, BATTAGLIA, CARUSO Antonino, VALENTINO

*Sopprimere l'articolo.*

**2.2**

GRECO, PASTORE, CENTARO

*Sopprimere l'articolo.*

**2.3**

MILIO

*Sopprimere l'articolo.*

**2.4**

PETTINATO

*Sopprimere l'articolo.*

**2.5**

SALVATO

*Sopprimere il comma 1.*

**2.6**

SALVATO

*Sostituire il comma 1 con il seguente:*

«1. All'articolo 287 del codice di procedura penale è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Nel corso delle indagini preliminari, prima di decidere sulla richiesta del pubblico ministero di una delle misure interdittive previste da questo Capo, il giudice procede all'interrogatorio dell'indagato, con le modalità indicate agli articoli 64 e 65"».

*Conseguentemente sostituire la rubrica con la seguente:* «Modifica degli articoli 287, 416 e 555 del codice di procedura penale».

**2.7**

GRECO, PASTORE, CENTARO

*Sostituire il comma 1 con il seguente:*

«1. All'articolo 287 del codice di procedura penale è aggiunto il seguente comma:

“2. Nel corso delle indagini preliminari prima di decidere sulla richiesta del pubblico ministero di applicazione di taluna delle misure interdittive di cui al capo III del libro IV del codice di procedura penale, il giudice procede all'interrogatorio dell'indagato con le modalità indicate negli articoli 64 e 65”».

**2.8**

MILIO

*Al comma 1, sostituire le parole da: «comma 2» a «periodo» con le altre: «dopo il comma 3, è aggiunto il seguente comma: 3-bis».*

**2.9**

RUSSO, BERTONI, SENESE, CALVI

*Dopo il comma 1, aggiungere il seguente comma:*

«1-bis. – All'articolo 291 del codice di procedura penale aggiungere il seguente comma:

“1-bis. La richiesta del pubblico ministero è preceduta, a pena di inammissibilità, dall'invito alla persona sottoposta alle indagini a presentarsi per rendere l'interrogatorio ai sensi dell'articolo 375, comma 3”».

**2.10**

FOLLIERI, CIRAMI

*Dopo il comma 1, aggiungere il seguente:*

«1-bis. All'articolo 375, comma 1, del codice di procedura penale, è aggiunto il seguente periodo: 'La invita a presentarsi per rendere l'interrogatorio, in ogni caso, prima della richiesta di rinvio a giudizio, salvo che l'interrogatorio abbia già avuto luogo ai sensi del comma 2 dell'articolo 374».

**2.11**

RUSSO, BERTONI, SENESE, CALVI

*Dopo il comma 1, aggiungere il seguente:*

«1-ter. All'articolo 554, comma 1, del codice di procedura penale, è aggiunto in fine il seguente periodo: 'Prima di emettere il decreto di citazione a giudizio il pubblico ministero invita la persona sottoposta alle indagini a presentarsi per rendere l'interrogatorio, salvo che l'interrogatorio abbia già avuto luogo ai sensi del comma 2 dell'articolo 374».

**2.12**

RUSSO, BERTONI, SENESE, CALVI

*Sopprimere il comma 2.*

**2.13**

SALVATO

*Al comma 2, sostituire le parole da: «La richiesta di rinvio» fino alle parole: «dell'articolo 375, comma 3» con le altre: «il decreto di rinvio a giudizio è nullo se prima della richiesta di rinvio a giudizio non si è proceduto a notificare all'indagato l'invito a presentarsi per rendere l'interrogatorio ai sensi dell'articolo 375, comma 3, del codice di procedura penale».*

**2.14**

BUCCIERO, BATTAGLIA, CARUSO ANTONINO, VALENTINO

*Al comma 2, dopo le parole: «comma 3» aggiungere le seguenti: «, salvo che l'interrogatorio abbia avuto luogo ai sensi del comma 2 dell'articolo 374».*

**2.15**

RUSSO, BERTONI, SENESE, CALVI

*Dopo il comma 2, aggiungere il seguente:*

«2-bis. L'articolo 369 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente: 'Il giorno successivo all'iscrizione dell'indagato nel registro di cui all'articolo 335, il pubblico ministero, in piego raccomandato con ricevuta di ritorno, invia per posta alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa una informazione di garanzia con l'enunciazione sommaria del fatto, della data e del luogo, nonché con l'indicazione delle norme di legge che si assumono violate e con invito ad esercitare la facoltà di nominare un difensore di fiducia».

**2.16**

FOLLIERI, CIRAMI

*Sopprimere il comma 3.*

**2.17**

SALVATO

*Al comma 3, dopo le parole: «comma 3» aggiungere le seguenti: «, salvo che l'interrogatorio abbia avuto luogo ai sensi del comma 2 dell'articolo 374,».*

**2.18**

RUSSO, BERTONI, SENESE, CALVI

*Dopo il comma 3, aggiungere il seguente:*

«3-bis. All'articolo 291 del codice di procedura penale, alla fine del comma 1, sono aggiunte le seguenti parole: "Salvo che sussistano esigenze cautelari indifferibili e di eccezionale rilevanza, le misure cautelari nei confronti della persona che abbia chiesto di rendere dichiarazioni in merito ai fatti sui quali si indaga possono essere disposte solo dopo che questa sia stata ammessa ad esporre le proprie discolpe ovvero sia stata invitata a presentarsi ai sensi dell'articolo 375"».

**2.19**

PETTINATO

*Nella rubrica dell'articolo 2 aggiungere, dopo «289», «291» e «369».*

**2.20**

FOLLIERI, CIRAMI

**Art. 3.**

*Sopprimere l'articolo.*

**3.1** BUCCIERO, BATTAGLIA, CARUSO ANTONINO, Valentino

*Sopprimere l'articolo.*

**3.2** MILIO

*Sopprimere l'articolo.*

**3.3** PETTINATO

*Sopprimere l'articolo.*

**3.4** SALVATO

*Sopprimere l'articolo.*

**3.5** GRECO, PASTORE, CENTARO

**AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE (3<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 10 LUGLIO 1997

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

MIGONE

*Interviene il Ministro degli affari esteri Dini.**La seduta inizia alle ore 17,35.***PROCEDURE INFORMATIVE****Interrogazione**

Il ministro DINI risponde all'interrogazione 3-01164 dei senatori Squarcialupi e Bratina, relativa all'attività dell'UEO per la riorganizzazione della polizia albanese. Premesso che i motivi del ritardo nell'avvio della missione sono riconducibili alla difficile situazione politica e alla scarsa disponibilità dimostrata da parte albanese, informa che il 24 giugno è stato finalmente firmato un accordo operativo con il governo di Tirana, cui ha fatto seguito il 1 luglio la nomina del nuovo capo della polizia e il 4 luglio la nomina del Ministro dell'interno. Si sono così create le condizioni perchè l'attività dell'UEO abbia finalmente inizio.

Quanto alla durata della missione, è evidente che la scadenza del 12 agosto non ha più alcun senso ed è necessaria una proroga di almeno due mesi; l'Italia propone però che la proroga sia di sei mesi e che il numero degli istruttori, già elevato da 20 a 24, sia integrato con altre 8 persone. Segnala altresì di aver sollecitato gli altri *partners* dell'UEO a contribuire alla missione con l'invio di propri istruttori.

Infine il Ministro fa presente che la fornitura di materiali alla polizia albanese non rientra nei compiti dell'UEO, ma il Governo italiano auspica che la Comunità europea possa fornire l'aiuto necessario, usando i fondi PHARE.

La senatrice SQUARCIALUPI si dichiara soddisfatta per gli impegni assunti dal Governo italiano e fa presente che il generale Angioni – nell'audizione svoltasi nelle Commissioni riunite affari esteri e difesa –

dichiarò che il Governo intende fornire all'Albania materiale d'ufficio e mezzi tecnici che per l'Italia sono obsoleti, ma potrebbero essere preziosi per il paese amico. Infine rileva che attualmente vi sono in Albania 17 istruttori, ma anche quando il dispiegamento sarà completato si tratterà pur sempre di un numero irrisorio, rispetto a quello che avrebbe potuto fare l'UEO se tutti gli Stati membri avessero contribuito alla missione.

**Comunicazioni del Ministro degli affari esteri sulla situazione in Albania, con particolare riferimento alle recenti elezioni**

(R046 003, C03<sup>a</sup>, 0009<sup>o</sup>)

Il ministro DINI esprime anzitutto soddisfazione per lo svolgimento delle elezioni politiche generali in Albania, nelle due tornate del 29 giugno e del 6 luglio in cui si è registrata un'affluenza pari al 73 per cento, nel primo turno, e di poco superiore al 50 per cento nel ballottaggio. Le elezioni, sottoposte a un monitoraggio di osservatori internazionali che ha coperto quasi il 90 per cento dell'elettorato albanese, sono state dichiarate «adeguate ed accettabili» dalla *troika* internazionale composta dal presidente dell'assemblea parlamentare dell'OSCE Ruperez, dal coordinatore speciale Lalumière e dal responsabile della delegazione parlamentare del Consiglio d'Europa Johnstone.

La forza multinazionale di protezione (FMP), rafforzata con ulteriori reparti inviati dall'Italia e da altri Stati partecipanti, ha garantito un quadro di sicurezza generale e ha provveduto al sostegno logistico per gli operatori addetti al monitoraggio. In occasione del vertice della NATO a Madrid molti alleati europei e gli Stati Uniti hanno espresso grande apprezzamento per il ruolo svolto dalla FMP, in particolare dal contingente italiano, nella stabilizzazione dell'Albania.

Si apre adesso una fase di transizione, in cui è auspicabile che si costituisca al più presto a Tirana un governo, che diventerà l'interlocutore della comunità internazionale nell'indispensabile opera di ricostruzione del paese. Infatti, se è vero che l'aspetto più grave della crisi in Albania è lo sgretolamento dello Stato, la ricostruzione non può che cominciare dalle istituzioni, che dovranno ripristinare l'ordine pubblico, riassorbire le bande armate e creare condizioni di fiducia nella popolazione.

L'Italia intende contribuire a tale opera, in ambito multinazionale e anche con un'assistenza bilaterale, purchè vi sia da parte albanese la necessaria consapevolezza e un consenso il più largo possibile. In particolare, si dovrà provvedere alla ricostituzione delle forze di polizia, con l'appoggio dell'UEO e dell'Unione europea, e alla riabilitazione dell'esercito, nel quadro della *partnership for peace*, che non si limita a un'assistenza prettamente militare ma può anche garantire una formazione volta ad assicurare un ruolo democratico delle forze armate. Allo stesso tempo le organizzazioni internazionali europee potranno contribuire anche all'addestramento dei quadri amministrativi, della magistratura e degli operatori del sistema peni-

tenziario, tutti settori essenziali in cui l'Albania intende adeguarsi agli *standard* europei.

Il ministro Dini si sofferma poi sulle iniziative riguardanti il risanamento del sistema finanziario e la ripresa dell'economia, che dovranno essere concordate dal nuovo governo di Tirana con il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale. Sulla base di tali intese, i paesi che intendono aiutare l'Albania nella ricostruzione dell'economia potranno coordinare la loro azione nella Conferenza dei donatori, che si terrà presumibilmente in ottobre. Nel frattempo la Commissione della Comunità europea ha già avviato un programma di assistenza nel settore doganale, i cui introiti rappresentavano una larga parte delle entrate del bilancio statale.

Il coordinamento delle operazioni di assistenza nella fase post-elettorale sarà ancora garantito dall'OSCE, che continuerà ad avere un ufficio operativo a Tirana. Franz Vranitzky, finora rappresentante della presidenza danese dell'OSCE, presiederà un gruppo di lavoro cui parteciperanno tutte le istituzioni internazionali coinvolte nell'assistenza all'Albania. A fine luglio si svolgerà a Roma una conferenza internazionale, a livello di alti funzionari, che rappresenterà la prima occasione di incontro tra il nuovo governo albanese e i rappresentanti dei governi e delle istituzioni internazionali, e preparerà la Conferenza dei donatori in ottobre. L'incontro di fine luglio sarà importante soprattutto per l'impegno che ci si attende dal governo albanese a proseguire nel processo di riconciliazione nazionale, nonchè per il messaggio che la comunità internazionale intende inviare: conclusa la missione della FMP, l'Albania non sarà abbandonata a se stessa, ma comincerà la grande opera di ricostruzione del paese.

Il senatore CORRAO ritiene importante sensibilizzare l'opinione pubblica italiana sui secolari rapporti con la cultura albanese, che datano dall'arrivo in Italia delle comunità di albanesi tuttora esistenti in alcune regioni meridionali, dove hanno creato ricchezza e si sono ben integrati con la popolazione locale. C'è da chiedersi come mai le comunità albanesi in Italia non siano state coinvolte nella complessa opera di assistenza all'Albania, in cui avrebbero potuto svolgere un ruolo rilevante. Infine non bisogna dimenticare i torti che l'Italia ha fatto all'Albania in epoca fascista e che impongono oggi un atteggiamento di grande apertura e generosità.

Il senatore DUVA pone in risalto l'importante riconoscimento per il ruolo della FMP e dell'Italia contenuto nel secondo rapporto dell'OSCE, che è stato comunicato alla recentissima riunione dell'assemblea parlamentare, tenutasi a Varsavia. In particolare è stato apprezzato il rapporto intelligente che le forze armate italiane hanno saputo stabilire con la popolazione albanese, dando un esempio concreto della possibile integrazione tra politica estera e difesa.

In futuro occorrerà prestare maggiore attenzione alla realtà delle tante piccole imprese italiane che operano ancora in Albania, dove hanno creato circa centomila posti di lavoro. Questi imprenditori si sentono

trascurati e chiedono di essere sostenuti, nelle difficoltà che caratterizzano l'attuale situazione albanese, anche mediante opportuni accordi tra il sistema creditizio italiano e le banche albanesi.

La senatrice SQUARCIALUPI, ricollegandosi alle ultime affermazioni del senatore Duva, sottolinea che nella fase post-elettorale l'Italia deve essere presente in Albania anche attraverso i suoi investitori e darsi una politica imprenditoriale degna di un grande paese.

Il senatore VERTONE GRIMALDI sollecita il Governo ad adottare idonee iniziative perchè sia completato il collegamento ferroviario fra l'Europa del Nord e i Balcani. Il ministro Burlando qualche mese fa aveva sollevato tale problema, che è assai rilevante per gli interessi economici italiani, ma un altro paese europeo si è mostrato assai meno interessato al completamento di questa rete ferroviaria. Si tratta comunque di un tratto di soli 25 Km, per i quali non dovrebbe essere difficile trovare il finanziamento.

Sottolinea poi la buona prova data dai militari italiani, che negli ultimi tempi hanno saputo compiere un salto culturale rispetto al resto della pubblica amministrazione, avvalendosi probabilmente dei più frequenti contatti internazionali. Sarebbe opportuno, a suo avviso, prevedere un'audizione del generale Forlani in Senato, al termine della missione in Albania.

Il presidente MIGONE giudica favorevolmente la proposta testè formulata dal senatore Vertone Grimaldi, che estenderebbe prevedendo l'audizione anche dell'ambasciatore Spatafora; a suo avviso la sede più adatta per tali procedure informative potrebbe essere quella delle Commissioni riunite affari esteri e difesa, cui è stato assegnato l'affare riguardante le iniziative italiane ed europee in Albania.

La soddisfazione per il buon andamento della missione non deve far dimenticare che il cammino della FMP è stato tutto in salita; anzi la stessa costituzione della Forza fu assai problematica, per la scarsa disponibilità dei *partners* europei, alcuni dei quali si sono poi ricreduti e desiderano essere presenti nella fase post-elettorale.

Fa poi presente ai senatori contrari alla missione che, senza l'invio del contingente militare, non si sarebbe avviato il processo democratico culminato con le elezioni e non sarebbe stata possibile una soluzione non violenta della crisi. Il comportamento delle forze armate in Albania è stato sempre conforme allo spirito di pacifica collaborazione che ha ispirato la missione e lascia ben sperare per il futuro, anche se in tutte le amministrazioni statali convivono un'anima moderna ed elementi di continuità con il passato.

Il ministro DINI fa presente ai senatori Duva e Squarcialupi che, nell'ambito della cooperazione economica tra Italia e Albania, ci sarà certamente un ruolo anche per gli investitori italiani; assicura poi al senatore Corrao di aver preso buona nota dei suoi interessanti suggerimenti. Per quanto riguarda la questione sollevata dal senatore Vertone Gri-

maldi, assumerà informazioni sui motivi per i quali non è stato completato l'asse ferroviario tra i Balcani e l'Europa del Nord.

In generale, ribadisce la convinzione che l'invio di una missione militare multinazionale in Albania è stato una scelta giusta ma rischiosa: è per tale ragione che alcuni paesi, come la Germania, hanno preferito non partecipare. L'Italia può rivendicare a buon diritto il merito di aver promosso la FMP e di averla guidata, assicurando il coordinamento tra i contingenti di ben otto paesi.

Il presidente MIGONE ringrazia il ministro Dini per aver voluto riferire alla Commissione, con grande sollecitudine, sugli sviluppi della situazione in Albania, e dichiara conclusa la procedura informativa.

*La seduta termina alle ore 18,25.*

**FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 10 LUGLIO 1997

**89<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
ANGIUS*Interviene il sottosegretario di Stato per le finanze Castellani.**La seduta inizia alle ore 9,15.**IN SEDE CONSULTIVA***(2584) Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1996**

(Parere alla 5<sup>a</sup> Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

**(2585) Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome per l'anno finanziario 1997**

(Parere alla 5<sup>a</sup> Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

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

Il senatore PEDRIZZI motiva il voto contrario dei senatori di Alleanza Nazionale sulla proposta di esprimere parere favorevole sui disegni di legge in titolo con la considerazione che il Governo, come traspare dall'analisi del disegno di legge di assestamento, non riesce in alcun modo a tenere sotto controllo la spesa corrente e ricorre esclusivamente ad artifici contabili per rispettare solo formalmente i saldi definiti con la legge di bilancio. In particolare, a suo giudizio, gli interventi di Tesoreria, senza raggiungere gli obiettivi di rigore finanziario, rappresentano esclusivamente misure di carattere contabile.

Il senatore ROSSI illustra uno schema di parere contrario sul disegno di legge n. 2585 rilevando preliminarmente che i risultati apparentemente positivi evidenziati nell'Assestamento al bilancio 1997 derivino in larga misura dalle misure recate dal decreto-legge n. 79 del 1997. È evidente quindi che il Governo ha compiuto un'operazione di aggiusta-

mento dei conti meramente formale, ricorrendo in particolare ad anticipazione di imposta che, come è noto, costituisce uno strumento assolutamente contingente e non strutturale. Al di là quindi delle misure recate dal decreto-legge citato, va sottolineata la rilevante flessione delle entrate tributarie, dovuta alla recessione economica che colpisce le regioni del Nord, la mancanza di provvedimenti a sostegno delle piccole e medie imprese, tenuto conto che gli incentivi alla rottamazione hanno, in parte, solo l'effetto di drogare il mercato di riferimento. A suo giudizio, inoltre, il Governo non è in grado di tenere sotto controllo la spesa corrente – che aumenta di 3.100 miliardi – e, soprattutto, in una condizione di ristrettezza finanziaria, autorizza spese per opere pubbliche da realizzarsi per il Giubileo per 3.500 miliardi. In questo quadro, peraltro, non si devono sottovalutare i benefici derivanti dalla nuova normativa adottata dal Governo relativa al blocco degli impegni e monitoraggio dei flussi di spesa, nonché l'estensione della Tesoreria unica ai comuni con meno di 5.000 abitanti, senza i quali il fabbisogno di cassa, nonché la spesa per interessi avrebbero richiesto un'altra manovra di aggiustamento dei conti pubblici. D'altro canto, il Governo preferisce sperperare le risorse pubbliche con interventi sul Banco di Napoli, il risanamento dell'area di Bagnoli, i lavori socialmente utili e le agevolazioni alle aree depresse. Per questi motivi propone alla Commissione di esprimere un parere contrario sul disegno di legge n. 2585.

Per quanto riguarda invece i rilievi sulla funzionalità della Sottocommissione per i pareri, espressi ieri dalla senatrice Thaler Ausserhofer, rileva che in molte occasioni la Sottocommissione non ha potuto svolgersi per mancanza di numero legale – cosa che si verifica spesso anche per la Commissione plenaria e per il Comitato paritetico per l'indagine sul federalismo fiscale – oppure per la sovrapposizione con la convocazione di altri collegi (per esempio l'Assemblea). Ritiene pertanto fuori luogo l'invito alla collaborazione, in presenza di tali macroscopiche disfunzioni organizzative, soprattutto da parte della maggioranza.

Il Presidente ANGIUS non ritiene di dover replicare alle considerazioni testè svolte dal senatore Rossi, in particolare sui lavori della Sottocommissione per i pareri.

La relatrice THALER AUSSERHOFER illustra lo schema di parere favorevole sul disegno di legge n. 2585, osservando che, in merito ai capitoli riguardanti il Ministero delle finanze, il notevole aumento della spesa corrente va correlato con il necessario recupero di produttività, anche in relazione all'avviata istituzione degli uffici unici delle entrate. Per quanto riguarda, invece, le variazioni in diminuzione apportate alle previsioni di entrata nell'Amministrazione dei Monopoli, relativamente al gettito di giochi e lotterie, rileva come esse derivino da un oggettivo calo di interesse da parte dei cittadini.

A maggioranza, la Commissione approva quindi lo schema di parere favorevole con le osservazioni illustrate dalla relatrice.

Risulta pertanto precluso il parere contrario sul disegno di legge n. 2585, illustrato in precedenza dal senatore Rossi.

La senatrice THALER AUSSERHOFER illustra poi uno schema di parere favorevole sul disegno di legge n. 2584.

La Commissione, a maggioranza, approva tale schema di parere favorevole.

*La seduta termina alle ore 9,30.*

**ISTRUZIONE (7<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 10 LUGLIO 1997

**117<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
OSSICINI

*Intervengono i sottosegretari di Stato per i beni culturali e ambientali Bordon e per l'università e la ricerca scientifica e tecnologica Guerzoni.*

*La seduta inizia alle ore 15,10.*

**IN SEDE DELIBERANTE**

**(2203) Norme per la tutela dei beni culturali appartenenti ad enti trasformati in società**

(Seguito della discussione e rinvio)

Riprende la discussione sospesa nella seduta del 19 giugno scorso.

Il PRESIDENTE, preso atto che nessuno intende intervenire in discussione generale, dichiara conclusa tale fase procedurale.

La relatrice MANIERI dà conto del parere favorevole con osservazioni espresso sul provvedimento dalla Commissione giustizia, la quale suggerisce, in particolare, di graduare le sanzioni previste dagli articoli 2 e 4, comma 3, tenendo conto non solo delle diverse ipotesi previste dal provvedimento, ma anche di quelle disciplinate dagli articoli 30 e 34 della legge n. 1089 del 1939. Tuttavia, rileva la relatrice, la graduazione suggerita finisce per estendere le sanzioni penali ad una fattispecie del tutto diversa (la mancata presentazione degli elenchi descrittivi dei beni di spettanza delle province, dei comuni e degli enti e istituti legalmente riconosciuti) che giustamente la legge n. 1089 sanziona solo in via amministrativa.

Quanto poi all'opportuna graduazione delle pene, prosegue, essa sarà assicurata dal giudice in fase di applicazione del disposto legislativo, dal momento che la norma sanzionatoria prevede margini assai ampi

(da un minimo di tre ad un massimo di 150 milioni di multa e fino a un anno di reclusione). Infine ritiene non accoglibile il suggerimento di introdurre una particolare fattispecie relativa al tardivo adempimento nel termine di 60 giorni dalla notifica della contestazione, con pene ridotte alla metà.

Il sottosegretario BORDON si associa alle considerazioni della relatrice relative al parere reso dalla Commissione giustizia. Ritiene infatti che se da un lato, al fine di predisporre un adeguato deterrente, è opportuna la comminazione di sanzioni penali nel caso di violazione delle norme recate dal provvedimento in esame, dall'altro non è condivisibile estendere la comminazione di tali sanzioni a fattispecie di natura diversa. Invita comunque la Commissione ad approvare sollecitamente il provvedimento.

Su proposta del PRESIDENTE, la Commissione conviene poi di fissare a martedì 15 luglio, alle ore 15, il termine per la presentazione di eventuali emendamenti.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

*La seduta, sospesa alle ore 15,25, è ripresa alle ore 15,35.*

#### AFFARE ASSEGNATO

##### **Schema di regolamento ministeriale in materia di accesso all'istruzione universitaria**

(Seguito e conclusione dell'esame ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento. Approvazione di risoluzione: Doc. XXIV, n. 4)  
(R050 002, C07<sup>a</sup>, 0001<sup>o</sup>)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Nella discussione generale interviene il senatore BISCARDI, il quale conviene con le osservazioni emerse nel dibattito relative all'esigenza di un maggiore raccordo fra conclusione degli studi secondari superiori e modalità di accesso agli studi universitari. D'altronde, l'esigenza di tale raccordo era già individuata dall'articolo 4 della legge n. 168 del 1989, istitutiva del Ministero dell'università, laddove prevedeva intese e collaborazioni tra il Ministero della pubblica istruzione e il Ministero di nuova istituzione al fine di coordinare l'istruzione universitaria con quella di ogni altro ordine e grado. In particolare, al Ministero della pubblica istruzione era demandata la revisione dei programmi di studio anche ai fini dell'eventuale prosecuzione degli studi a livello universitario da parte degli studenti. Purtroppo però, almeno finora, le intese tra i due Ministeri non hanno dato concreti risultati.

Nell'auspicare che il regolamento previsto dal disegno di legge di riforma degli esami di maturità, recentemente approvato dal Senato e ora all'esame della Camera dei deputati (atto Senato n. 1823, ora atto

Camera n. 3925), dia alla materia la necessaria flessibilità, propone comunque una integrazione allo schema di risoluzione predisposta dal relatore Mele affinché, da un lato, siano rese concrete le iniziative previste dall'articolo 4 della legge n.168 del 1989 e, dall'altro, sia tenuta in adeguata considerazione al fine dell'accesso ai corsi universitari la valutazione delle attitudini e dell'orientamento dei discenti formulata in sede di esame di Stato conclusivi dell'istruzione secondaria superiore.

Altro problema è poi quello, prosegue il senatore Biscardi, del sovraffollamento delle sedi universitarie. A fronte di tale indiscutibile dato di fatto, pur senza rinnegare l'intangibile principio della libertà degli accessi, auspica una riflessione sull'opportunità di introdurre alcune clausole di sbarramento nella dinamica degli studi universitari.

Interviene quindi il senatore MASULLO il quale, premesso che in linea di principio, nella storia dell'Italia repubblicana, nessuno ha mai messo in dubbio il principio della libertà degli accessi universitari, rileva tuttavia che la popolazione universitaria italiana è assai limitata, nonostante i connotati di forte maturazione economica e produttiva che caratterizzano la società contemporanea. Ciò non può essere sicuramente disgiunto dalla considerazione delle condizioni in cui versano le strutture universitarie che, anche a seguito della introduzione del principio di un *budget* annuale fisso da parte della legge n. 537 del 1993, rappresentano a volte un limite oggettivo alla piena realizzazione del principio generale della libertà degli accessi.

Ripercorrendo poi le varie tappe legislative che hanno condotto alla limitazione degli accessi, egli ricorda anzitutto il decreto del Presidente della Repubblica n. 162 del 1982 con il quale si introdusse per la prima volta, con riferimento alle scuole dirette a fini speciali e alle scuole di specializzazione, il principio della determinazione dei posti, attribuendo peraltro alle università la competenza della programmazione. La legge n. 341 del 1990 trasferì poi al Ministro la competenza a dettare criteri generali per la regolamentazione dell'accesso per i casi in cui fosse prevista una limitazione nelle iscrizioni. La legge n. 127 del 1997, con il comma 116 dell'articolo 17, ha successivamente esteso tale competenza del Ministro a tutti i corsi universitari, anche a quelli per i quali il Ministro stesso disponga, con proprio atto, la limitazione degli accessi. Non va tuttavia dimenticato – prosegue il senatore Masullo – che il medesimo articolo 17, al comma 95, attribuisce al Ministro un potere più limitato, relativo alla determinazione dei soli criteri generali. Nello stesso articolo coesistono cioè due disposizioni che, se non sono proprio in contrasto fra loro, certamente creano incertezza e sbandamento operativo. A tutto ciò, si aggiunge la recente ordinanza del Consiglio di Stato dello scorso marzo che ribadisce il principio generale della libertà degli accessi e ammette limitazioni solo in considerazione del rapporto tra i servizi offerti e gli strumenti e le strutture a disposizione. Il Consiglio di Stato non legittima cioè la regolamentazione degli accessi in linea di principio, ma solo se connessa ad una situazione di fatto.

Di fronte ad un quadro normativo così complesso e parzialmente anche discorde, lo schema di regolamento predisposto dal Governo, pro-

segue il senatore Masullo, si mantiene in equilibrio, corrispondendo all'esigenza di affrontare l'inevitabile fase transitoria tra la necessità di limitare nell'immediato gli accessi ai corsi di studio più affollati e l'avvio di una condizione a regime in cui siano le università ad applicare i criteri generali determinati dal Ministro. Lo schema di regolamento deve quindi essere oggetto di una valutazione positiva, anche perchè il suo scopo è probabilmente quello non tanto di limitare gli accessi, ma di contenere il potere delle università di limitare esse stesse gli accessi in una sorta di «malthusianesimo selvaggio».

Il senatore Masullo dichiara poi di non condividere la critica avanzata dal senatore Campus relativamente alla possibilità di diversificare i percorsi formativi sulla base delle frequenze. Di fronte all'innegabile divario che attualmente separa il numero degli iscritti da quello dei frequentanti, non è infatti illogico ipotizzare una differenziazione delle iscrizioni.

Condivisibili sono invece, prosegue, le osservazioni critiche riferite al sistema delle preiscrizioni. Si tratta, in questo caso, di un meccanismo probabilmente non molto efficace, di cui non sono neanche chiare le finalità. Tutt'al più, esso può essere introdotto alla stregua di un sondaggio a carattere statistico, che aiuti le università nella organizzazione didattica, ma non può certamente diventare vincolante ai fini dell'iscrizione vera e propria.

Dopo aver auspicato una modifica dell'articolo 5 nel senso di attribuire alle sedi universitarie il potere di iniziativa ai fini della determinazione dei posti, egli conclude infine soffermandosi sul rapporto tra scuola secondaria superiore e università. A tale proposito, egli richiama la riforma dei cicli scolastici, di ormai prossima discussione parlamentare, che certamente conterrà norme relative ad un più stretto rapporto con l'istruzione universitaria, rapporto che comunque non potrà essere ottenuto con meccanismi artificiosi, bensì attraverso una maggiore comunicazione tra i docenti dei due gradi di istruzione.

Agli intervenuti replica il sottosegretario GUERZONI, il quale ricorda anzitutto che lo schema di regolamento sottoposto alla valutazione della Commissione, così come gli altri tre (relativi rispettivamente al Consiglio universitario nazionale, al Consiglio nazionale degli studenti universitari e alle tasse e ai contributi universitari) sui quali la Commissione ha recentemente espresso il proprio parere, discendono tutti da precise norme legislative e che pertanto il loro esame andrebbe prevalentemente compiuto sulla loro rispondenza agli atti legislativi da cui traggono origine.

Per quanto riguarda in particolare lo schema di regolamento sugli accessi, il Sottosegretario richiama peraltro non solo la legge n. 127 di quest'anno da cui esso discende, ma anche l'accordo intervenuto sulla materia tra le rappresentanze partecipanti al cosiddetto «Tavolo quadrangolare» (associazioni studentesche, Conferenza dei rettori, sindacati confederali). Si tratta, prosegue, di un documento politico di grande rilievo, che ha visto il consenso unanime delle parti che lo hanno sottoscritto e che il Governo si è impegnato a tradurre puntualmente nello schema di

regolamento. Con riferimento ai soggetti che hanno partecipato all'accordo, egli precisa peraltro che i sindacati confederali (la cui partecipazione è stata criticata dal senatore Campus) sono stati presenti in quanto firmatari del Patto sul lavoro del 24 settembre 1996, nel quale erano contenute specifiche disposizioni relative all'università e alla ricerca.

Indubbiamente, lo schema di regolamento può prestarsi a critiche di eccessiva tecnicità ed incompletezza. Tuttavia, ricorda il Sottosegretario, si tratta di un atto amministrativo e non legislativo, che dovrà essere completato da successivi provvedimenti. D'altronde, il comma 4 dell'articolo 9 della legge n. 341, ricordato dal senatore Masullo, aveva dato luogo ad una incresciosa ambiguità in ordine al soggetto titolare della potestà di limitare gli accessi. Nè va dimenticato che migliaia di studenti sono annualmente ammessi con riserva alle università che hanno adottato provvedimenti di limitazione, attraverso sentenze sospensive del giudice amministrativo. Si dà così il caso di moltissimi studenti che si approssimano a completare gli studi universitari senza che sia stato risolto il contenzioso da cui trae origine la loro ammissione al corso di studi seguito. In tale situazione di incertezza, il Governo ha ritenuto indispensabile intervenire, attribuendo una volta per tutte al Ministro il potere di regolamentare gli accessi. D'altronde, soprattutto per i corsi di studio di alcune aree, come ad esempio quella medica, la limitazione degli accessi si rende necessaria non solo per una carenza di strutture (alla quale si potrebbe anche ovviare con maggiori investimenti), ma anche per l'impossibilità di assicurare ad un numero di studenti eccessivamente elevato la possibilità di mettere effettivamente in pratica gli insegnamenti impartiti.

Il Sottosegretario ricorda poi la normativa europea in materia di limitazione degli accessi universitari, che diventa sempre più vincolante. In caso di mancato recepimento da parte dell'Italia, i titoli di studio rilasciati dagli atenei italiani rischiano infatti di non avere ulteriore corso in Europa. Egli ribadisce quindi che la limitazione degli accessi non è, per il Governo, un obiettivo ideologico, ma consegue alla considerazione di dati di fatto, all'esigenza di rispettare la normativa europea, nonché alla necessità di garantire la qualità dei percorsi formativi universitari.

Quanto alle limitazioni che lo schema di regolamento prevede nell'immediato, sulle quali sono state avanzate richieste di chiarimento dal senatore Campus, egli fa presente che per l'area medica è stata prevista una limitazione per cinque anni conseguente all'esistenza di un vincolo (anche a livello comunitario) commisurato al fabbisogno di personale sanitario nei termini stabiliti dal Servizio sanitario. A tale proposito, il Sottosegretario dà conto di un serrato confronto condotto con il Ministero della sanità (che richiedeva una chiusura completa per il prossimo anno accademico, ovvero una drastica riduzione degli accessi) che si è concluso con un restringimento delle iscrizioni pari solo al 10 per cento rispetto all'anno accademico passato. Il Ministero dell'università non può tuttavia non considerare l'esigenza di assicurare adeguati sbocchi professionali ai laureati, anche in considerazione della già richiamata normativa comunitaria in materia. Per quanto riguarda invece l'area di architettura, è stata prevista una limitazione di tre anni sempre in consi-

derazione di una direttiva europea che, ai fini del riconoscimento del titolo di studio rilasciato, vincola le iscrizioni ad un preciso rapporto fra studenti, docenti e strutture. Il Ministero si propone senz'altro di adeguare le strutture al fine di consentire un maggior numero di iscrizioni, ma non può essere dimenticato che lo schema di regolamento in esame consente una drastica riduzione delle limitazioni adottate dagli atenei negli ultimi anni accademici, in un regime di totale autoregolamentazione. Il Governo ritiene infatti la regolamentazione degli accessi necessaria non solo ai fini della certezza del diritto, ma anche allo scopo di ridurre le limitazioni ai soli casi realmente indispensabili. Tale è d'altronde il motivo per cui, al comma 3 dell'articolo 5, è stata adottata la dizione secondo cui il Ministro può determinare la limitazione degli accessi «anche» su richiesta delle singole sedi universitarie. In taluni casi infatti, senz'altro eccezionali ma purtroppo non isolati, per evidenti motivi economici alcune sedi universitarie non adottano meccanismi di limitazione pur trovandosi nella manifesta impossibilità di corrispondere alla domanda.

In una breve interruzione, il senatore PERA, manifestando comprensione per le motivazioni addotte dal Sottosegretario, chiede le ragioni per le quali in questi casi si debba allora adottare una vasta concertazione, dal Consiglio universitario nazionale, alla Conferenza dei rettori al Consiglio nazionale degli studenti universitari.

A tale domanda, il sottosegretario GUERZONI risponde che, proprio perchè si tratta dell'esercizio di un potere discrezionale del Ministro, a fronte di un principio generale di libertà, da esercitarsi solo in casi di assoluta eccezionalità, il Governo ritiene opportuna una ampia consultazione.

Proseguendo quindi la propria replica, egli precisa al senatore Biscardi che, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 168 del 1989, è stata istituita una commissione che ha elaborato un importante documento sull'orientamento, in via di approvazione definitiva. In tale progetto, le attività di orientamento dovrebbero avere inizio addirittura dal penultimo anno della scuola secondaria superiore e dovrebbero essere mirate in considerazione delle preiscrizioni ad una determinata area universitaria.

Quanto invece alle critiche rivolte alle prove di autovalutazione da parte degli studenti, il Sottosegretario ricorda che si tratta di un procedimento adottato da tutti i sistemi formativi: è infatti normale che lo studente esegua una serie di *test* autovalutativi, che gli consentano di verificare il proprio livello di formazione. Analogamente, la valutazione finale delle attività di orientamento rappresenta un banco di prova per verificare l'attitudine dello studente ad un determinato percorso formativo.

Il Sottosegretario si sofferma infine sull'utilità di introdurre percorsi differenziati nei cicli di studi universitari, al fine di evitare le distorsioni tipiche del sistema universitario italiano. L'università italiana è afflitta ad esempio da un altissimo tasso di abbandoni, raggiungendo percentuali (pari al 68 per cento degli iscritti, di cui il 50 per cento al pri-

mo anno) uniche in tutta Europa. Tutto ciò deve essere senz'altro contrastato con una significativa azione di orientamento, ma anche l'introduzione di percorsi differenziati può essere d'aiuto. Nè va dimenticato che in Europa le università adottano prevalentemente progetti formativi personalizzati.

Prima di dare la parola al relatore Mele per la replica, il PRESIDENTE ricorda che allo schema di risoluzione predisposto dal relatore è stata presentata, oltre alla proposta di integrazione illustrata dal senatore Biscardi nel suo intervento, anche una proposta di integrazione del senatore Monticone, secondo la quale si invita il Governo a far sì che la preiscrizione obbligatoria degli studenti universitari da effettuarsi all'inizio dell'ultimo anno di scuola secondaria superiore, potendo costituire un vincolo rigido ed intempestivo rispetto al definitivo orientamento dei giovani, assuma carattere esclusivamente di incentivo, con vantaggi nella ammissione a facoltà con numero limitato e sia comunque introdotta in via di sperimentazione, da verificare entro un triennio dalla prima applicazione.

Il relatore MELE dichiara di aggiungere alla proposta di risoluzione illustrata nella seduta del 3 luglio le integrazioni proposte dai senatori Biscardi e Monticone, apportando tuttavia alcune limitate correzioni a quest'ultima, del resto già concordate con lo stesso senatore Monticone. Auspica infine che su tale testo possa raccogliersi un ampio consenso.

In sede di dichiarazione di voto, il senatore LORENZI giudica di grande importanza e significato la replica del Sottosegretario, che peraltro egli non può condividere pienamente. Nell'associarsi poi alle considerazioni del senatore Biscardi sul sovraffollamento dei grandi atenei, richiama l'esigenza di incentivare lo sviluppo delle sedi periferiche, ricordando inoltre l'esempio del Giappone, ove esistono centinaia di università. Più in generale rileva che il compito di fare emergere le qualità personali dell'individuo dovrebbe essere affidato alle logiche del mercato, dal momento che lo Stato - nonostante l'impegno in tal senso del Governo - non può ragionevolmente farsi carico di tale obiettivo. Infine si sofferma sull'esigenza che l'ordinamento dei corsi di laurea sia suddiviso in due cicli di studio consecutivi e sull'importanza che dovrebbe essere riconosciuta allo svolgimento di attività di ricerca anche nella scuola secondaria superiore.

Il senatore PERA sottolinea in primo luogo come la norma in base alla quale il Ministro ha assunto il potere di emanare il regolamento in esame - l'articolo 17, comma 116, della legge 15 maggio 1997, n. 127 - rechi solo una laconica ed incomprensibile modifica testuale alla legge n. 341 del 1990, il cui vero significato sarà senz'altro sfuggito alla grandissima maggioranza dei parlamentari che l'hanno a suo tempo approvata. Tale norma, infatti, conferisce in sostanza al Ministro il potere di adottare, con un proprio atto, tutte le decisioni che riterrà opportune in materia di limitazione degli accessi ai corsi universitari. Oggi viene al

pettine – prosegue – il nodo di un problema politico di grande rilievo, che pone in difficoltà la maggioranza parlamentare, ma che ricade tutto intero in capo al Governo: si riferisce al gravissimo stato di arretratezza in cui versa la struttura universitaria nel suo complesso, tanto più preoccupante in quanto investe un comparto sul quale dovrebbe costruirsi il futuro del Paese. Per tali ragioni egli ha formulato osservazioni – parzialmente recepite nell'integrazione proposta dal senatore Biscardi – volte a chiedere l'introduzione, nell'ultimo anno della scuola secondaria superiore, di meccanismi incentivanti per il proseguimento degli studi. Nell'auspicare poi una approfondita riflessione sul ruolo che l'Osservatorio sull'università è chiamato a svolgere, conclude ponendo in rilievo l'estrema difficoltà in cui tutte le forze parlamentari – maggioranza e opposizione – si trovano per l'impossibilità di ricostruire il panorama di una legislazione universitaria vastissima e frammentata.

Infine – dopo che il senatore MARRI ha annunciato il voto contrario del Gruppo di Alleanza nazionale – la Commissione approva la proposta di risoluzione, nel testo integrato proposto dal senatore Mele.

*La seduta termina alle ore 17.*

## LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8ª)

GIOVEDÌ 10 LUGLIO 1997

**105ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*

PETRUCCIOLI

*Intervengono i sottosegretari di Stato per il tesoro Cavazzuti e per i lavori pubblici Bargone.*

*La seduta inizia alle ore 15,10.*

*IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

### **Schema di decreto relativo all'alienazione delle partecipazioni detenute dal Ministero del tesoro nella Telecom Italia**

(Parere al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 novembre 1995, n. 481. Seguito e conclusione dell'esame: parere favorevole con osservazioni)

(R139 b00, C08ª, 0006ª)

Riprende l'esame, sospeso il 3 luglio scorso.

Il relatore, senatore BESSO CORDERO, riformula come segue lo schema di parere presentato nella precedente seduta:

«L'8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni) del Senato,

esaminato lo schema di deliberazione relativo all'alienazione della partecipazione detenuta dal Tesoro nella società Telecom Italia Spa, condividendo l'obiettivo della privatizzazione della Società Telecom Italia Spa, avendo accertato, come affermato anche nello schema del Governo, che è indispensabile la costituzione di una *Authority* di settore e considerato che il Governo si è avvalso dei poteri speciali di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 332 del 1994 (*Golden Share*), esprime parere favorevole a condizione che:

1) la modalità di dismissione della partecipazione azionaria abbia luogo mediante offerta pubblica di vendita (in coerenza con quanto pre-

visto dalla legge 18 febbraio 1992, n. 149) e mediante trattativa diretta con i potenziali acquirenti (di cui all'articolo 1, commi 2 e 3, del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito dalla legge n. 474 del 1994) che presentino requisiti di idonea capacità finanziaria e/o imprenditoriale, che avanzino offerte comprensive dell'impegno, da inserire nel contratto di cessione, di garantire determinate condizioni finanziarie, economiche e gestionali.

2) il contratto di cui al punto precedente preveda altresì, per un periodo determinato, il divieto di cessione della partecipazione, il divieto di cessione dell'azienda e la determinazione del risarcimento in caso di inadempimento; inoltre il contratto di cessione e gli accordi modificativi dovranno essere depositati all'Ufficio del registro delle imprese e pubblicati su quotidiani a diffusione nazionale;

3) l'offerta globale (che ricomprende una OPV più un'offerta riservata agli investitori istituzionali) non sia inferiore al 60 per cento del pacchetto azionario posseduto dal Tesoro.

4) vengano previste forme agevolate di acquisto di azioni per il personale dipendente del gruppo STET-TELECOM.

5) venga stabilita ove possibile una differenziazione tra i prezzi praticati nell'ambito dell'offerta globale e quelli praticati per gli azionisti stabili».

Il senatore BALDINI chiede che la votazione sul parere testè illustrato dal relatore sia rinviata in quanto non è chiaro per quale ragione le osservazioni avanzate dalla sua parte politica non sono state accolte.

Il senatore CASTELLI dichiara di condividere la proposta di rinvio avanzata dal senatore Baldini anche per l'atteggiamento non propriamente corretto del Governo in questa delicata vicenda.

Posta ai voti, la proposta di rinvio è respinta.

Interviene quindi il senatore PERUZZOTTI per annunciare il voto contrario del Gruppo della Lega nord per la Padania indipendente.

Annuncia il voto contrario del Gruppo di Alleanza Nazionale il senatore RAGNO che sottolinea come non sia stata tenuta in minima considerazione l'obiezione avanzata dalla sua parte politica in discussione generale circa la necessità di attendere l'approvazione della normativa sulla istituzione della Autorità per le telecomunicazioni.

Interviene quindi il senatore DE CAROLIS che, dopo aver annunciato il suo voto favorevole sullo schema di parere predisposto dal relatore, sottolinea la necessità che si arrivi ad una situazione definita del *management* dell'azienda.

Il senatore CÒ, richiamando le motivazioni già espresse durante la discussione generale, ribadisce l'astensione del Gruppo della Rifondazione Comunista sullo schema di parere.

Annuncia il voto favorevole del Gruppo dei Verdi l'Ulivo il senatore SARTO che sottolinea come lo schema di parere elaborato dal senatore BESSO CORDERO chiarisca i punti dell'intervento di privatizzazione predisposto dal Governo. Auspica infine una rapida istituzione dell'Autorità per le telecomunicazioni e un rafforzamento del versante della difesa dei consumatori dato il ritorno al mercato di un settore estremamente importante delle comunicazioni.

Il senatore FALOMI, dopo aver espresso apprezzamento per lo sforzo operato dal relatore nell'elaborare lo schema di parere, annuncia il voto favorevole sullo stesso del Gruppo della Sinistra Democratica sottolineando come lo schema di decreto proposto dal Governo si muova nei binari fissati dalla legislazione esistente.

Il senatore VERALDI annuncia il voto favorevole del Gruppo dei Popolari.

Interviene infine il senatore BALDINI che, nell'annunciare il voto contrario del Gruppo di Forza Italia, ribadisce l'illegittimità del provvedimento sul quale la Commissione è stata chiamata ad esprimere il parere per la mancata istituzione, a tutt'oggi, dell'Autorità per le telecomunicazioni il cui *iter* di approvazione non è ancora stato completato. Risultano inoltre incomprensibili le ragioni per le quali il relatore non ha accolto le osservazioni del suo Gruppo e ribadisce la ferma contrarietà ad una operazione per la quale è dato sospettare che il Governo intenda privilegiare alcuni gruppi economici a scapito di altri. Richiama infine la necessità di avere particolare attenzione per gli azionisti di minoranza.

Posto ai voti, lo schema di parere favorevole con osservazioni è accolto.

#### *IN SEDE REFERENTE*

**(2288) Modifiche alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni ed integrazioni (legge quadro in materia di lavori pubblici)**

**- e della petizione n. 138 ad esso attinente**

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta dell'8 luglio scorso.

Nel prosieguo della discussione generale, ha la parola il senatore DE CAROLIS, il quale ricorda brevemente le vicende successive all'approvazione della legge n. 109 del 1994, poi modificata dalla legge n. 216 del 1995 ed in particolare le difficoltà interpretative ed applicative che gli operatori hanno incontrato al riguardo. Ricorda altresì le audizioni informali svolte dall'Ufficio di Presidenza della Commissione, dalle quali sono emersi utili suggerimenti per il prosieguo

dei lavori. Si riserva pertanto di presentare proposte di modifica, che non stravolgano il senso del disegno di legge.

Il senatore CÒ, pur giudicando il provvedimento nel suo complesso positivo, si sofferma su talune questioni che meritano di essere meglio approfondite al fine di modificare la normativa proposta.

In particolare, per quanto concerne l'articolo 3, osserva che appare male impostata la questione relativa ai soggetti ammessi alle gare, in quanto il comma 2 reintroduce la figura del supplente, stabilendo che l'aggiudicatario indichi al committente il supplente stesso, in caso di morte, fallimento o grave inadempimento dell'aggiudicatario. In primo luogo è errato lasciare che l'indicazione del supplente abbia luogo successivamente alla gara, perchè ciò potrebbe consentire a chi vi ha partecipato e non è stato scelto di realizzare l'opera in qualità di supplente, con ciò alterandosi la *par condicio* tra i concorrenti. Neppure è chiaro il motivo per il quale ci si limita all'ipotesi di fallimento con esclusione delle altre procedure concorsuali. Ma la cosa più grave è lasciare che sia il committente a scegliere insindacabilmente il supplente, senza che l'aggiudicatario possa interloquire.

Sui criteri di aggiudicazione, poi, l'oratore osserva che l'introduzione di un correttivo sino al 50 per cento non è idoneo ad eliminare il problema delle offerte anomale: sarebbe preferibile ridurre l'oscillazione al di sotto del 30 per cento.

Infine critica la norma relativa alle aziende collegate, in quanto assolutamente insufficiente a combattere il fenomeno – piuttosto comune – dell'acquisto di aziende in crisi da parte di imprenditori o finanziarie per farle poi lavorare sulla base dell'acquisizione della proprietà dei concessionari.

Il PRESIDENTE avverte che la discussione generale proseguirà e si concluderà in una seduta che sarà convocata per martedì 15 luglio. In tale seduta sarà anche fissato il termine per la presentazione degli emendamenti. A tale riguardo preannuncia comunque che il suo orientamento è quello di fissare tale termine per le ore 13 di giovedì 17 luglio.

La Commissione prende atto e il seguito dell'esame è infine rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,05.*

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

GIOVEDÌ 10 LUGLIO 1997

**103ª seduta***Presidenza del Presidente*

SCIVOLETTO

*Interviene il Sottosegretario di Stato per le Politiche agricole, Borroni.*

*La seduta inizia alle ore 15,05.*

*IN SEDE REFERENTE***(278) CUSIMANO ed altri. – Modifiche all'ordinamento dei consorzi agrari****(1633) FUSILLO e BEDIN. – Nuovo ordinamento dei consorzi agrari e servizi di sviluppo in agricoltura****(2274) Nuovo ordinamento dei Consorzi agrari**

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Si riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta dell'8 luglio scorso.

Il senatore CAMO, intervenendo in discussione generale, nel prendere atto che è stato annunciato, ma non ancora assegnato, un quarto disegno di legge sulla materia (di iniziativa del Gruppo di Forza Italia), si richiama all'ampio e approfondito dibattito già svoltosi sui disegni di legge all'esame. Esprime al riguardo adesione alla relazione, assai equilibrata, svolta dal relatore Fusillo, ma, in particolare, desidera manifestare profondo apprezzamento per l'intervento del senatore Cusimano che, anche in questo caso, ha compiuto una valutazione ispirata a criteri di piena oggettività, traendo, con coerenza, le debite conclusioni sulla base delle premesse.

Il senatore Camo si sofferma sul ruolo, assai positivo, svolto, a favore dell'agricoltura italiana, in particolare nelle aree svantaggiate del Paese, dalla rete dei Consorzi agrari, che sono ancora oggi in grado di continuare a svolgere funzioni essenziali per lo sviluppo del settore agricolo. Dopo aver fatto rilevare che si potrebbe quasi affermare che, at-

tualmente, i Consorzi agrari sembrano essere diventati i «figli di nessuno», il senatore Camo si richiama ad alcune delle conclusioni della Commissione ministeriale di indagine nominata dal ministro *pro-tempore* Poli Bortone, ricordando come si precisò allora che la fine della Federconsorzi, di cui richiama alcune delle caratteristiche peculiari, ha anche influito sui meccanismi di finanziamento del sistema, che si sono inariditi.

Il senatore Camo, nel confermare piena e convinta adesione alla impostazione, a suo avviso, pienamente condivisibile, dell'intervento del senatore Cusimano, si dichiara favorevole a pervenire, con la necessaria tempestività, ad una soddisfacente soluzione legislativa relativamente alla situazione degli organismi consortili.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 15,25.*

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

GIOVEDÌ 10 LUGLIO 1997

**140<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
SMURAGLIA

*Intervengono i sottosegretari di Stato per il lavoro e la previdenza sociale Gasparrini e Pizzinato.*

*La seduta inizia alle ore 15,30.*

### PROCEDURE INFORMATIVE

#### **Interrogazione**

Il sottosegretario PIZZINATO risponde all'interrogazione del senatore Turini n. 3-00587, sullo speciale regime pensionistico, integrativo dell'assicurazione generale obbligatoria, cui fanno capo i lavoratori delle miniere, cave e torbiere, rilevando che il tenore dei quesiti posti nell'atto ispettivo e l'elevato tecnicismo delle questioni affrontate implica un necessario riferimento preliminare alle norme che disciplinano il pensionamento di vecchiaia e di anzianità di questi lavoratori.

La legge di riforma del sistema pensionistico non ha mutato il quadro di riferimento relativo alla pensione anticipata per la quale, ad oggi, continuano a valere le disposizioni di carattere speciale dettate dalla legge n. 5 del 1960. Ciò avuto riguardo sia all'età per il pensionamento anticipato - 55 anni -, sia all'età da prendere a riferimento per la determinazione dell'anzianità convenzionale e per la riliquidazione della prestazione ai fini della ripartizione del carico finanziario tra la Gestione minatori ed il regime comune.

Per quanto riguarda le pensioni di anzianità, la legge di riforma ha comportato alcune difficoltà interpretative, esposte nell'interrogazione del senatore Turini.

A tale proposito, va ricordato che, su tutta la complessa problematica della sopravvivenza del regime speciale di anzianità dei minatori a seguito della riforma del 1995, è stata emanata una direttiva ministeriale all'INPS in data 14 maggio 1997.

L'intervento chiarificatore si è reso necessario con particolare riferimento al dettato legislativo contenuto nell'articolo 1, comma 32, lettera *b*), nella parte in cui fa salve le disposizioni previgenti la riforma – in materia di pensioni di anzianità – anche in favore dei lavoratori delle miniere, cave e torbiere, in possesso del requisito contributivo di 30 anni di cui almeno 15 svolti in sotterraneo.

La direttiva ministeriale cerca di delineare la portata della disposizione utilizzando una chiave di lettura di natura logica e sistematica della stessa: a tal fine, l'atto di indirizzo emanato nel maggio scorso, in primo luogo, riafferma l'inapplicabilità della legge n. 335 del 1995 in materia di pensione di anzianità alla categoria dei lavoratori in argomento.

Infatti, il regime di anzianità introdotto dalla riforma riguarda esclusivamente le gestioni pensionistiche obbligatorie ovvero le forme sostitutive ed esclusive delle stesse, mentre la gestione speciale cui fanno capo i minatori è definita dalla legge istitutiva del 1960 come una forma integrativa dell'assicurazione generale obbligatoria.

Chiarita, quindi, la non assoggettabilità di questa forma assicurativa alla riforma introdotta con la legge n. 335 del 1995, la direttiva si sofferma ad approfondire la portata da attribuire al comma 32, lettera *b*), dell'articolo 1, chiarendo che la deroga contenuta nello stesso comma 32, stante il carattere integrativo della Gestione speciale, non può che riguardare l'applicazione delle cosiddette «finestre» di accesso alla pensione di anzianità.

In sintesi, per i lavoratori delle miniere, cave e torbiere, in quanto iscritti alla Gestione speciale di cui alla legge n. 5 del 1960, continuano a trovare applicazione, in tema di pensione di anzianità, le regole tipiche della Gestione medesima, ivi comprese le cosiddette «finestre» di accesso (fissate al 1° luglio e al 1° gennaio dell'anno successivo dalla legge n. 537 del 1993).

Il comma 32 dell'articolo 1 si pone come norma derogatoria nel senso che, per il periodo temporale in esso indicato, non operano i limiti di accesso alla pensione di anzianità rappresentato dalle «finestre».

Tale lettura interpretativa è, peraltro, in linea con l'intero sistema protettivo della categoria di lavoratori in questione, poichè, diversamente operando, e cioè qualora si dovesse ritenere la categoria assoggettata ai requisiti di età e di contribuzione previsti dalla legge di riforma del 1995, ne deriverebbe la conseguenza di una pensione di anzianità costruita in funzione di età anagrafica più avanzata rispetto a quella richiesta per la pensione di vecchiaia, che è fissata in 55 anni dall'articolo 1 della legge 3 gennaio 1960, n. 5.

In conclusione non vi è, come non vi è mai stata, nessuna volontà del Governo di penalizzare la categoria dei minatori. Si è provveduto, da parte del Ministero del lavoro, a dare la corretta interpretazione delle norme in materia.

Inoltre, per quanto concerne i lavori usuranti in generale, constatata la non definizione direttamente tra le parti sociali, dei settori e aree di attività, si è proceduto – come previsto dalle norme – alla nomina della Commissione interministeriale.

Il senatore TURINI si dichiara parzialmente soddisfatto della risposta del rappresentante del Governo perchè essa in parte conferma quanto egli aveva cercato di chiarire con la sua interrogazione circa un comportamento dell'INPS che non ha mancato di creare notevole confusione nella categoria dei lavoratori delle miniere. La risposta chiarisce comunque la posizione contributiva e previdenziale dei lavoratori che hanno trascorso un minimo di 15 anni di lavoro nel sottosuolo: per quel che concerne coloro i quali hanno svolto la stessa attività per un periodo inferiore a 15 anni, sarà opportuno predisporre iniziative legislative idonee a far sì che le contribuzioni versate vengano proporzionalmente valorizzate ai fini del conseguimento del diritto al trattamento pensionistico.

Il PRESIDENTE dichiara concluso lo svolgimento dell'interrogazione all'ordine del giorno.

*(273) DANIELE GALDI ed altri. - Nuove norme in materia di integrazione al trattamento minimo*

*(487) SALVATO e MANZI. - Nuove norme in materia di integrazione al trattamento minimo*

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto dei provvedimenti in titolo sospeso nella seduta del 19 giugno 1997.

La sottosegretaria GASPARRINI fa presente che il Governo non ha ancora messo a punto una proposta, che non potrà non avere caratteristiche di mediazione, relativamente alla soluzione del problema sollevato con i disegni di legge all'esame congiunto, problema del quale, peraltro, si riconosce la rilevanza e che potrebbe utilmente essere affrontato e risolto nell'ambito della trattativa avviata sulla riforma dello Stato sociale.

La relatrice PILONI prende atto di quanto esposto dalla rappresentante del Governo e tuttavia osserva che il problema è aperto da troppo tempo, dato che si tratta di sanare una situazione che persiste dal 1992. Su di esso, peraltro, si è realizzato un ampio consenso tra le forze politiche e sembra pertanto opportuno compiere dei passi in avanti nell'*iter* dei disegni di legge all'esame congiunto, dato che la mediazione della quale ha parlato la Sottosegretaria non sembra aver ancora assunto una forma definitiva. Propone pertanto al Presidente di fissare un termine per la presentazione degli emendamenti.

Accogliendo la richiesta della relatrice, il PRESIDENTE fissa a martedì 22 luglio 1997, alle ore 18, il termine per la presentazione degli emendamenti che, come fu proposto dalla relatrice stessa nella seduta del 2 aprile, si intenderanno riferiti al disegno di legge n. 273.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 15,50.*

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

GIOVEDÌ 10 LUGLIO 1997

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

GIOVANELLI

*Intervengono i ministri dell'ambiente, Ronchi e per le politiche agricole, Pinto.*

*La seduta inizia alle ore 15,10.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(2242) Disposizioni per lo sviluppo e la qualificazione degli interventi e dell'occupazione in campo ambientale**

(Seguito e conclusione dell'esame)

Riprende l'esame del disegno di legge in titolo, sospeso nella seduta pomeridiana di ieri. Il Presidente avverte che, essendo pervenuto il parere della 5<sup>a</sup> Commissione permanente, si procederà alla votazione degli emendamenti e degli ordini del giorno precedentemente accantonati.

Il presidente GIOVANELLI ricorda il testo dell'ordine del giorno n. 2, che è il seguente:

«Il Senato della Repubblica,

in sede di esame dell'articolo 4 del disegno di legge n. 2242, per consentire gli interventi di cui al comma 1 del medesimo articolo 4 e fino alla copertura dei posti previsti dalle piante organiche dei parchi nazionali ovvero al loro adeguamento,

impegna il Governo

ad istituire presso il Ministero dell'ambiente una segreteria tecnica a supporto dell'attività dei parchi; tale segreteria deve operare secondo un programma annuale di lavoro definito dal Ministero dell'ambiente, sulla base delle indicazioni e dei programmi proposti dagli Enti parco;

a promuovere nelle forme più efficaci il coordinamento e la collaborazione tra gli Enti parco nazionali, con lo scopo di coordinare le iniziative dei rispettivi Enti parco e di promuovere attività produttive e di sviluppo compatibile, di informazione, di divulgazione, di formazione e di educazione ambientale delle popolazioni delle aree protette, nonché di stimolo alle attività di studio e di ricerca scientifica sull'ambiente relative alla tutela, conservazione, sviluppo delle risorse naturali».

0/2242/2/13

VELTRI, CAPALDI, CONTE

La Commissione accoglie l'ordine del giorno n. 2, sul quale il ministro Ronchi aveva già preannunciato il proprio accoglimento laddove ripresentato in Assemblea.

Si passa agli emendamenti precedentemente accantonati all'articolo 4.

Il senatore VELTRI ritira l'emendamento 4.20.

Il presidente GIOVANELLI illustra la riformulazione dell'emendamento 4.32 (nuovo testo) che ha redatto per adempiere alle condizioni espresse nel parere della 5ª Commissione permanente; conseguentemente ritira l'emendamento 4.33.

Il ministro RONCHI esprime parere favorevole, indi il senatore LASAGNA dichiara di aggiungere firma, preannunciando la presentazione di un ordine del giorno che includa l'area protetta di Ameglia e Lerici nel costituendo parco delle Cinque terre.

Previa dichiarazione di voto contrario del senatore SPECCHIA, che stigmatizza il metodo di modifiche settoriali ed occasionali alla legge organica sui parchi, l'emendamento 4.32 (secondo nuovo testo) è accolto dalla Commissione. Risulta conseguentemente assorbito l'emendamento 4.15 (nuovo testo).

La Commissione conviene sull'articolo 4 nel testo emendato.

Si passa agli emendamenti all'articolo 5, precedentemente accantonati.

Il senatore BORTOLOTTO, su invito del relatore e del rappresentante del Governo (il quale giudica comunque positivamente il comma 2-bis dell'emendamento proposto, introducendo un'opportuna norma interpretativa che risolva un contenzioso amministrativo) ritira gli emendamenti 5.22/1 e 5.22, riservandosi di ripresentare quest'ultimo in Assemblea.

Dopo che il senatore VELTRI ha ritirato l'emendamento 5.23 (nuovo testo), la Commissione conviene sull'articolo 5 nel testo emendato.

Si passa agli emendamenti all'articolo 6, precedentemente accantonati.

Il presidente GIOVANELLI riformula in un terzo nuovo testo l'emendamento 6.17, alla luce del parere espresso dalla 5<sup>a</sup> Commissione permanente: tale testo incontra il parere favorevole del ministro RONCHI, che si uniforma alle necessità finanziarie enunciate dalla Commissione bilancio pur sottolineando che il riadeguamento degli organici ne potrebbe risultare ritardato.

Il senatore CARCARINO, nel dichiarare l'astensione del suo Gruppo, annuncia di non aver voluto sottoscrivere questa terza, nuova versione dell'emendamento 6.17: in Assemblea riproporrà le molteplici proposte che più utilmente avrebbero potuto corrispondere alle necessità di rilancio del Ministero dell'ambiente.

Il senatore SPECCHIA dichiara voto contrario, giudicando preferibile il testo del Governo rispetto a proposte emendative che appaiono troppo particolareggiate: esse si prestano all'obiezione che merita ogni legge-provvedimento, cioè l'eccessiva vicinanza ad interessi personali che potrebbero essere già identificabili, a discapito del principio di generalità ed astrattezza della legge.

Il senatore LASAGNA, nel dichiarare voto contrario all'emendamento 6.17, anche nella sua attuale formulazione, si sofferma sulla qualifica di «esperti particolarmente qualificati» che è contenuta nella lettera d): tale dizione fu già spesa in atti normativi emanati da un Governo il cui Presidente del Consiglio è attualmente un condannato in via definitiva ricercato dalla giustizia con richiesta di estradizione a carico. La prassi partitocratica consacrata in quel Governo di oltre dieci anni fa viene oggi ribadita, con conseguente conferma dei metodi di infeudamento clientelare che già in passato hanno caratterizzato la nomina dei dirigenti del Dicastero.

Il ministro RONCHI, pur non esprimendo particolare attaccamento alla formulazione testuale criticata dal senatore Lasagna, ravvisa nelle parole di quest'ultimo un'aporia interna: se non si intendono utilizzare per funzioni nuove e delicate i dirigenti ereditati da precedenti gestioni, non si può che assumerne di nuovi; ciò per di più avverrebbe con procedure predeterminate da atti normativi generali – che pertanto non possono essere tacciati di favoritismi personali – come il decreto legislativo n. 29 del 1993, emanato dal governo Amato.

La Commissione conviene poi a maggioranza sull'emendamento 6.17 (terzo nuovo testo).

Il presidente GIOVANELLI, in considerazione del fatto che la 5<sup>a</sup> Commissione permanente non ha avuto modo di pronunciarsi sull'emendamento 6.40 (sul quale è ancora in termini), invita il proponente a riti-

rarlo ripresentandolo in Assemblea: a conferma della disponibilità già espressa come relatore, richiede di aggiungere firma. Analoga richiesta formulano i senatori POLIDORO e VELTRI.

Dopo che il ministro RONCHI ha preannunciato un parere favorevole in Assemblea, il senatore CARCARINO giudica negativo, pericoloso e retrogrado il metodo di gestione e controllo del personale proposto dall'emendamento 6.40, al quale si opporrà in Assemblea.

Il senatore LASAGNA, dichiaratosi sorpreso delle critiche testè avanzate ad una proposta che offre un ragionevole strumento di valutazione del personale del Ministero dell'ambiente, accoglie invece le aggiunte di firma richieste e – ritiratolo esclusivamente per evitare di ritardare l'iter del provvedimento in Commissione – preannuncia la ripresentazione in Assemblea dell'emendamento 6.40.

Previa dichiarazione di astensione del senatore CARCARINO, l'articolo 6 è accolto dalla Commissione nel testo emendato.

La Commissione accoglie quindi l'articolo 7, precedentemente accantonato, nel testo emendato.

Il ministro PINTO interviene sull'emendamento 7.0.1, sul quale il relatore ed il Governo si erano già pronunciati. Espresse le proprie riserve sull'opportunità di modificare una disciplina appena approvata nell'ambito del decreto-legge n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, fa presente che quanto proposto nell'ambito dell'emendamento è in parte superfluo, in parte difficilmente attuabile ed inoltre ingenera addirittura il dubbio sull'esistenza dei consorzi di bonifica nonchè su quale normativa dovrebbe applicarsi alla materia in esame. Suggerisce pertanto talune modifiche che vengono recepite dai proponenti in un testo riformulato, l'emendamento 7.0.1 (nuovo testo).

Il senatore VELTRI chiarisce, intervenendo sul testo riformulato, che esso mantiene salva la *ratio* della proposta originaria, nel senso di far sì che le regioni non siano costrette ad esaminare progetti non più attuali e quindi non fattibili.

I senatori POLIDORO e RESCAGLIO aggiungono la propria firma all'emendamento 7.0.1 (nuovo testo).

Il presidente relatore GIOVANELLI, alla luce del testo riformulato, invita i proponenti a ritirare il subemendamento 7.0.1/1.

Il senatore CARCARINO insiste per la votazione del subemendamento, ritenendo che esso non risulti completamente assorbito nel testo riformulato; il subemendamento 7.0.1/1 è quindi posto ai voti e respinto.

Dopo che il senatore SPECCHIA ha ritirato l'emendamento 7.0.9, dichiarando unitamente al senatore MAGGI di aggiungere firma all'emendamento 7.0.1 (nuovo testo), quest'ultimo emendamento è posto ai voti ed accolto.

Sul subemendamento 7.0.2/1 il ministro RONCHI ribadisce la propria contrarietà ed invita i proponenti ad un ripensamento, ricordando che la dizione utilizzata nel testo di «acque reflue urbane» è volta ad escludere ogni riferimento agli scarichi agricoli ed industriali.

Dopo che il senatore CARCARINO ha dichiarato di voler mantenere il subemendamento, esso posto ai voti è respinto; è quindi posto ai voti e respinto il subemendamento 7.0.2/2. Successivamente, dopo la dichiarazione di voto contrario del senatore VELTRI, è posto ai voti e respinto il subemendamento 7.0.2/3, in ordine al quale il presidente-relatore GIOVANELLI aveva proposto una riformulazione volta a sopprimere le parole «limitatamente all'applicazione della presente legge», non accolta dai proponenti.

Sono quindi posti congiuntamente ai voti ed accolti gli emendamenti 7.0.2 (nuovo testo) e 7.0.6, con il voto contrario del senatore Carcarino.

Il presidente-relatore GIOVANELLI completa l'espressione dei pareri, dichiarandosi favorevole sugli emendamenti 7.0.3 e 7.0.7, di contenuto identico, contrario sull'emendamento 7.0.4, contrario sul subemendamento 7.0.8 /1 e favorevole sull'emendamento 7.0.8.

In sede di votazione, risulta respinto il subemendamento 7.0.3/1 ed accolto il subemendamento 7.0.3/2; posti congiuntamente ai voti, sono quindi accolti, nel testo emendato, gli emendamenti 7.0.3 e 7.0.7 di contenuto identico.

Posto ai voti, risulta poi respinto l'emendamento 7.0.4.

Risultando respinto il subemendamento 7.0.8/1, è poi posto ai voti ed accolto l'emendamento 7.0.8.

Si passa all'espressione dei pareri sugli emendamenti riferiti all'articolo 8.

Il presidente-relatore GIOVANELLI si dichiara favorevole sugli emendamenti 8.3 e 8.5 del Governo e contrario su tutti gli altri emendamenti.

Il ministro RONCHI si associa a tale parere.

In sede di votazione, sono posti ai voti ed accolti gli emendamenti 8.3 e 8.5 (nuovo testo), mentre risultano respinti gli altri emendamenti all'articolo 8.

È quindi posto ai voti ed accolto l'articolo 8, nel testo emendato.

Il presidente-relatore GIOVANELLI presenta ed illustra l'emendamento 8.0.1 che, posto ai voti, è accolto con il parere favorevole del ministro Ronchi.

Il senatore VELTRI chiede la votazione dell'ordine del giorno n. 1, già illustrato in una precedente seduta e del quale il ministro Ronchi aveva già preannunciato l'accoglimento in Assemblea.

L'ordine del giorno n. 1 è quindi posto ai voti ed accolto, dopo che il senatore POLIDORO ha dichiarato di aggiungere firma.

Il senatore POLIDORO illustra poi il seguente ordine del giorno:

«Il Senato della Repubblica,

in sede di esame del disegno di legge n. 2242,

preso atto dell'accoglimento dell'emendamento riguardante l'istituzione dei parchi nazionali dell'Alta Murgia, delle Cinque Terre, dell'Appennino tosco-emiliano, della Sila e dell'Asinara;

considerato il consenso diffuso delle amministrazioni e delle comunità locali interessate;

impegna il Governo:

a consultare, per la definizione della perimetrazione del futuro parco delle Cinque Terre, oltre che le regioni, le comunità montane e gli organi rappresentativi delle aree protette esistenti sul territorio interessato;

a proporre, nella predetta fase di consultazione, l'inclusione dei costituendi parchi regionali di Lerici e Monte Marcello, nonchè dell'esistente contigua riserva marina, all'interno dei limiti territoriali del nuovo parco nazionale».

0/2242/3/13 POLIDORO, LASAGNA, CAPALDI, CONTE, IULIANO, CARCARINO, RESCAGLIO, GIOVANELLI

Dopo che il ministro RONCHI ne ha preannunciato l'accoglimento in Assemblea, tale ordine del giorno è posto ai voti ed accolto.

La Commissione conferisce quindi mandato al presidente Giovanelli, con l'astensione del senatore CARCARINO, di riferire in Assemblea sul disegno di legge in titolo, con gli emendamenti accolti, nonchè di richiedere l'autorizzazione alla relazione orale ed apportare le modifiche di coordinamento formale che si rendessero necessarie.

*La seduta termina alle ore 17.*

**EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2242****Art. 4 (Emendamenti accantonati)**

*Prima del comma 1, inserire i seguenti:*

«01. Sono istituiti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente, sentite le regioni interessate e previa consultazione dei comuni e delle province interessate, i seguenti parchi nazionali:

- a) Alta Murgia;
- b) Cinque Terre;
- c) Appennino tosco-emiliano;
- d) Sila;
- e) Asinara.

02. All'Ente parco nazionale della Sila sarà affidata la gestione dei territori attualmente ricadenti nel parco nazionale della Calabria, con esclusione di quelle facenti parte del parco nazionale dell'Aspromonte, nonchè la gestione di altre aree di interesse naturalistico definite dal decreto istitutivo del parco stesso.

03. All'Ente parco dell'Asinara sarà affidata la gestione del territorio dell'omonima isola. Conseguentemente al comma 2 dell'articolo 4 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, le parole: “, Gennargentu e dell'isola dell'Asinara” sono sostituite dalle seguenti: “e del Gennargentu”.

04. Per i parchi nazionali di cui al comma 01, il Ministro dell'ambiente procede, ai sensi dell'articolo 34, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

05. Per l'istituzione dei parchi di cui al comma 01, è autorizzata una spesa rispettivamente di lire 2 miliardi per l'anno 1998 e di lire 6 miliardi a partire dal 1999.

06. All'onere derivante dall'applicazione dei primi cinque commi del presente articolo si provvede mediante parziale utilizzo delle proiezioni per gli anni 1998 e 1999 dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1997, all'uopo utilizzando la quota dell'accantonamento relativo alla medesima rubrica».

**4.32** (Nuovo testo)

GIOVANELLI, CARCARINO, VELTRI, BORTOLOTTO,  
IULIANO, POLIDORO, STANISCIÀ, RESCAGLIO,  
CONTE, FORCIERI, CAPALDI, NIEDDU, MAGGI,  
RIZZI

*Prima del comma 1, inserire i seguenti:*

«01. Sono istituiti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente, sentite le regioni interessate e previa consultazione dei comuni e delle province interessate, i seguenti parchi nazionali:

- a) Alta Murgia;
- b) Cinque Terre;
- c) Appennino tosco-emiliano;
- d) Sila;
- e) Asinara.

02. All'Ente parco nazionale della Sila sarà affidata la gestione dei territori attualmente ricadenti nel parco nazionale della Calabria, con esclusione di quelle facenti parte del parco nazionale dell'Aspromonte, nonchè la gestione di altre aree di interesse naturalistico definite dal decreto istitutivo del parco stesso.

03. All'Ente parco dell'Asinara sarà affidata la gestione del territorio dell'omonima isola. Conseguentemente al comma 2 dell'articolo 4 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, le parole: “, Gennargentu e dell'isola dell'Asinara” sono sostituite dalle seguenti: “e del Gennargentu”.

04. Per i parchi nazionali di cui al comma 01, il Ministro dell'ambiente procede, ai sensi dell'articolo 34, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

05. Per l'istituzione dei parchi di cui al comma 01, è autorizzato un tetto massimo di spesa rispettivamente di lire 2 miliardi per l'anno 1998 e di lire 6 miliardi a partire dal 1999.

06. All'onere derivante dall'applicazione dei primi cinque commi del presente articolo si provvede mediante parziale utilizzo delle proiezioni per gli anni 1998 e 1999 dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1997, all'uopo utilizzando la quota dell'accantonamento relativo alla medesima rubrica».

**4.32** (Secondo nuovo testo) GIOVANELLI, CARCARINO, VELTRI, BORTOLOTTO, IULIANO, POLIDORO, STANISCIÀ, RESCAGLIO, CONTE, FORCIERI, CAPALDI, NIEDDU, MAGGI, RIZZI

*Prima del comma 1, inserire i seguenti:*

«01. Sono istituiti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente, sentite le regioni interessate e previa consultazione dei comuni e delle province interessate, i seguenti parchi nazionali:

- a) Alta Murgia;
- b) Cinque Terre;

- c) Appennino tosco-emiliano;
- d) Sila.

02. All'Ente parco nazionale della Sila sarà affidata la gestione dei territori attualmente ricadenti nel parco nazionale della Calabria, con esclusione di quelle facenti parte del parco nazionale dell'Aspromonte, nonchè la gestione di altre aree di interesse naturalistico definite dal decreto istitutivo del parco stesso.

03. Per i parchi nazionali di cui al comma 01, il Ministro dell'ambiente procede, ai sensi dell'articolo 34, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

04. Per l'istituzione dei parchi di cui al comma 01, è autorizzata la spesa di lire 2 miliardi per l'anno 1998 e di lire 5 miliardi a partire dal 1999

05. All'onere derivante dall'applicazione dei primi quattro commi del presente articolo si provvede a carico dell'autorizzazione di spesa prevista dall'articolo 24 della legge 6 agosto 1990, n. 223, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni per gli anni 1998 e 1999 dello stanziamento iscritto nel capitolo 1099 dello stato di previsione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni per il 1997 e delle eventuali somme mantenute nel conto dei residui del medesimo capitolo».

**4.33** GIOVANELLI, CARCARINO, VELTRI, BORTOLOTTO, IULIANO, POLIDORO, STANISCIÀ, RESCAGLIO, CONTE, FORCIERI, CAPALDI, NIEDDU

*Dopo il comma 1 inserire il seguente:*

«1-bis. Sono istituiti, secondo le procedure stabilite dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, il parco nazionale dell'Asinara, il parco nazionale del Gennargentu e del Golfo di Orosei».

**4.15** (Nuovo testo) VELTRI, CAPALDI, CONTE, NIEDDU, MURINEDDU, MELONI, RIZZI, MAGGI, CARCARINO, RESCAGLIO

*Sostituire il comma 2 con i seguenti:*

«2. Per consentire gli interventi di cui al comma 1 e fino alla copertura dei posti previsti dalle piante organiche dei parchi nazionali ovvero al loro adeguamento è istituita presso il Ministero dell'ambiente una segreteria tecnica a supporto dell'attività dei parchi. La segreteria opera secondo un programma annuale di lavoro definito dal Ministero dell'ambiente, sulla base delle indicazioni e dei programmi proposti dagli Enti parco.

2-bis. Per consentire gli interventi di cui al comma 1 i parchi nazionali istituiti, nelle more della copertura dei posti espressamente previsti dalle piante organiche approvate ovvero in attesa della loro approva-

zione, possono stipulare fino a due contratti professionali per figure di alta specializzazione, per un anno rinnovabili una volta sola. Per tale attività è autorizzata la spesa di lire 1.200 milioni per l'anno 1997 e lire 1.800 milioni per l'anno 1998.

*2-ter.* Al fine di rendere effettivo il coordinamento e la collaborazione tra gli Enti parco nazionali è istituita la Conferenza dei presidenti dei parchi, con lo scopo di coordinare le iniziative dei rispettivi Enti parco e di promuovere attività produttive e di sviluppo compatibile, di informazione, di divulgazione, di formazione e di educazione ambientale delle popolazioni delle aree protette, nonché di stimolo alle attività di studio e di ricerca scientifica sull'ambiente relative alla tutela, conservazione, sviluppo delle risorse naturali. Il Ministero dell'ambiente con proprio decreto e sentite le competenti Commissioni parlamentari, stabilisce entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, luoghi, compiti e funzioni della Conferenza dei presidenti dei parchi».

**4.20**

VELTRI, CAPALDI, CONTE

### **Art. 5 (Emendamenti accantonati)**

*All'emendamento 5.22 sostituire il comma 2-ter con il seguente:*

«2-ter. Al relativo onere si provvede mediante l'utilizzazione dei fondi stanziati in bilancio sul capitolo 8630 dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente, sulla base delle autorizzazioni di spesa determinate dalla tabella C in sede di legge finanziaria, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, della legge 31 dicembre 1982, n. 979».

**5.22/1**

BORTOLOTTO

*Dopo il comma 2, aggiungere i seguenti commi:*

«2-bis. I commi 1, 2 e 3 dell'articolo 4 della legge 31 dicembre 1982, n. 979 sono sostituiti dal seguente:

“Agli interventi di prevenzione e lotta all'inquinamento marino di cui alla lettera *a*) del precedente articolo 2, si provvede mediante l'acquisto, il noleggio o comunque l'utilizzazione, mediante appositi contratti o convenzioni, di unità navali, aereomobili o mezzi terrestri specificamente strutturati, attrezzati ed armati per operazioni di monitoraggio, controllo ed intervento antinquinamento.

*2-ter.* Per le finalità di cui al comma 2-bis è autorizzata a decorrere dall'anno 1997 la spesa di lire 30 miliardi da iscriverne su apposito capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente. Al relativo onere si provvede mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista dall'articolo 7 della legge 31 dicembre 1982 n. 979, così come determinata per il triennio 1997-1999 dalla tabella C della legge 23 dicembre 1996 n. 663”».

**5.22**

BORTOLOTTO, IULIANO, POLIDORO, VELTRI, CARCARINO

*Dopo il comma 2, inserire i seguenti:*

«2-bis. Gli interventi in materia di tutela e difesa dell'ambiente marino previsti dall'articolo 5 del decreto del Ministro dell'ambiente 28 aprile 1994, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* 27 agosto 1994, n. 200, nonché dalla legge 31 dicembre 1982 n. 979, sono assicurati dal Ministero dell'ambiente attraverso procedure di affidamento ad altri soggetti pubblici e privati tramite contratti o convenzioni.

2-ter. Anche al fine di ratificare le convenzioni internazionali relative alla sicurezza e alla prevenzione dell'inquinamento marino è autorizzata per l'anno 1997 la spesa di lire 40 miliardi, a carico del bilancio del Ministero dell'ambiente. Gli stanziamenti necessari a garantire per gli anni successivi, i servizi connessi a quanto previsto da questo e dal comma precedente, sono assicurati secondo quanto determinato dall'articolo 7 della legge 31 dicembre 1982, n. 979 e disposto per il triennio 1997-1999 dalla tab. C della legge 21 dicembre 1996 n. 663.

2-quater. Al fine di assicurare una informazione generale ai cittadini interessati e di predisporre adeguati programmi di intervento volti ad attuare quanto disposto dalla direttiva 96/82/CEE sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, con particolare riferimento alla prevenzione, è autorizzata la spesa di lire 1 miliardo per il 1997, da inserire in apposito capitolo.

2-quinquies. Nelle more della costituzione del Consorzio Nazionale Imballaggi, prevista dall'articolo 41 del decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22, il funzionamento dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti previsto dall'articolo 26 del medesimo decreto è assicurato tramite la spesa di lire 500 milioni per l'anno 1997».

**5.23** (Nuovo testo)

VELTRI, CAPALDI, CONTE

## **Art. 6 (Emendamenti accantonati)**

*Sostituire il comma 3 con i seguenti:*

«3. Alla copertura dei posti previsti dal comma 1 e determinati ai sensi del comma 2 si provvede prioritariamente mediante ricorso alle procedure di mobilità da espletarsi entro 4 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3-bis. Alla copertura dei posti così determinati in quanto non coperti con le procedure di cui al comma 3 si provvede altresì anche in deroga all'articolo 1, comma 45, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, con le seguenti modalità:

a) il 40 per cento dei posti aggiuntivi, determinati dalla differenza del numero di personale in ruolo alla data del 30 maggio 1997 e la nuova dotazione organica di cui al comma 1 del presente articolo previsti per le qualifiche funzionali VI, VII, VIII e IX sono coperti attraverso

il passaggio del personale già inquadrato nelle qualifiche immediatamente inferiori, previo corso di riqualificazione professionale, da effettuare con le modalità richiamate dall'articolo 12, comma 1, lettera s) della legge 15 marzo 1997, n. 59 e con accertamento dei titoli richiesti per la qualifica da ricoprire;

b) i posti resti disponibili, in attuazione di quanto previsto dal comma precedente, nelle qualifiche funzionali V, VI, VII e VIII, sono coperti mediante mobilità del personale già dipendente da altre amministrazioni dello Stato, prioritariamente con l'inserimento nei ruoli del personale proveniente dagli enti posti in liquidazione ed attualmente in servizio presso il Ministero dell'ambiente, previa verifica dei requisiti richiesti. Per il personale già inquadrato saranno predisposti corsi di riqualificazione professionale secondo le esigenze e le funzioni attribuite presso i servizi del Ministero;

c) i rimanenti posti disponibili nelle qualifiche funzionali fino al raggiungimento della nuova dotazione organica sono coperti mediante inserimento nei ruoli del personale proveniente dagli enti posti in liquidazione attualmente in servizio presso il Ministero dell'ambiente per le qualifiche funzionali II, III, IV, V e VI e mediante procedure concorsuali per le qualifiche funzionali VII, VIII e IX;

d) i due posti aggiuntivi nella qualifica di dirigente generale vengono coperti mediante contratto di durata quinquennale ai sensi dell'articolo 21, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nei confronti di esperti particolarmente qualificati in materie attinenti alle funzioni da svolgere, anche appartenenti alle categorie indicate al comma 1 del citato articolo 21;

e) i posti aggiuntivi nella qualifica di dirigente vengono coperti:

1) mediante inquadramento di dirigenti di enti pubblici territoriali e di aziende sanitarie locali; in servizio presso il Ministero dell'ambiente e preposti con atto formale ad uffici di livello dirigenziale alla data del 31 dicembre 1996. L'inquadramento avviene a domanda, da effettuarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con provvedimento del Ministro dell'ambiente, con salvezza degli effetti economici, giuridici, dell'anzianità e della qualifica;

2) mediante procedure concorsuali, estendendo alle qualifiche relative alle professionalità amministrative quanto disposto dal comma 1. ultimo periodo, dell'articolo 28 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e mantenendo per la percentuale dei posti da riservare al personale dipendente del Ministero dell'ambiente le modalità di cui all'articolo 19, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 aprile 1994, n. 439;

f) le unità di personale proveniente dagli enti posti in liquidazione e attualmente in servizio presso il Ministero dell'ambiente non inquadrate secondo le procedure previste dalle lettere b) e c) del presente comma alla data del 31 marzo 1999, sono poste in ruolo secondo la qualifica funzionale posseduta presso l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente».

*Conseguentemente, all'articolo 3 sostituire le parole: «e di lire 7.200 milioni per gli anni 1998 e 1999» con le seguenti: «e di lire 7.000 milioni per l'anno 1998 e di lire 7.000 milioni per l'anno 1999» e all'articolo 6, comma 4, sostituire le parole: «in lire 10.000 milioni per l'anno 1998 e in lire 18.910 milioni a decorrere dall'anno 1999» con le seguenti: «in lire 10.200 milioni per l'anno 1998 ed in lire 19.110 milioni a decorrere dall'anno 1999».*

**6.17** (Terzo nuovo testo)

GIOVANELLI, VELTRI

*Dopo il comma 4, aggiungere il seguente:*

«4-bis. Entro novanta giorni dal completamento della copertura della pianta organica di cui al presente articolo, il nucleo di valutazione interno del Ministero, coadiuvato da una società esterna esperta nel settore della gestione del personale, predisporre una relazione tecnica contenente la valutazione dell'organizzazione del Ministero e della gestione del personale e la trasmette alle competenti Commissioni parlamentari. All'onere derivante dall'attuazione del presente comma, pari a lire 300 milioni per l'anno 1998, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1998, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente».

**6.40**

LASAGNA, RIZZI

## **Art. 7.**

*All'emendamento 7.0.1, sostituire i commi 3 e 4 con il seguente:*

«3. Dopo le parole: "Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali" sono inserite le seguenti: ", previo accertamento che le opere siano approvate ai sensi delle leggi vigenti, ivi compresa la procedura di valutazione di impatto ambientale se prevista, e che siano verificate le loro utilità, compatibilità ambientale, efficacia e fattibilità tecnico-economica, d'intesa con le regioni interessate,"».

**7.0.1/1**

CARCARINO, IULIANO

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

### **«Art. 7-bis.**

1. All'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, sono apportate le modifiche di cui ai seguenti commi.

2. Le parole: “i Consorzi di bonifica e di irrigazione, concessionari ai sensi dell’articolo 13 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215” sono sostituite dalle seguenti: “i soggetti concessionari ai sensi della normativa vigente”.

3. Dopo le parole: “risorse agricole, alimentari e forestali” sono inserite le seguenti: “, d’intesa con le regioni interessate,”.

4. Dopo le parole: “a tale scopo.” sono inserite le seguenti: “Prima dell’autorizzazione alla contrazione del mutuo la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome accerta che le opere siano approvate ai sensi delle leggi vigenti, ivi compresa la procedura di valutazione di impatto ambientale se prevista, e che sia verificata la loro utilità, compatibilità ambientale, efficacia e fattibilità tecnico-economica.”.

5. Il terzo periodo è sostituito dal seguente: “Il Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, con decreto emanato di concerto con il Ministro del tesoro e d’intesa con le regioni interessate, previa verifica dell’utilità, della compatibilità ambientale, dell’efficacia e della fattibilità tecnico-economica, stabilisce le modalità, i termini, le condizioni ed i criteri di priorità delle opere per la concessione e l’utilizzazione dei mutui”».

#### 7.0.1

VELTRI, CAPALDI, CONTE

*Dopo l’articolo 7, aggiungere il seguente:*

#### «Art. 7-bis.

1. All’articolo 1, comma 3, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, sono apportate le modifiche di cui ai seguenti commi.

2. Dopo le parole: “risorse agricole, alimentari e forestali” sono inserite le seguenti: “d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano,”.

3. Dopo le parole: “a tale scopo.” sono inserite le seguenti: “Prima dell’autorizzazione alla contrazione del mutuo il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali accerta che le opere siano state approvate ai sensi delle leggi vigenti, ivi compresa la procedura di valutazione di impatto ambientale se prevista; accerta altresì che le regioni interessate abbiano preventivamente attestato che le opere sono fattibili, utili, ambientalmente compatibili ed efficaci.”».

#### 7.0.1 (Nuovo testo)

VELTRI, CAPALDI, CONTE

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

**«Art. 7-bis.**

1. All'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, sono apportate le modifiche di cui ai seguenti commi.

2. Le parole: "i Consorzi di bonifica e di irrigazione, concessionari ai sensi dell'articolo 13 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215" sono sostituite dalle seguenti: "i soggetti concessionari ai sensi della normativa vigente".

3. Dopo le parole: "risorse agricole, alimentari e forestali" sono inserite le seguenti: ", d'intesa con le regioni interessate,".

4. Dopo le parole: "a tale scopo." sono inserite le seguenti: "Prima dell'autorizzazione alla contrazione del mutuo la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome accerta che le opere siano approvate ai sensi delle leggi vigenti, ivi compresa la procedura di valutazione di impatto ambientale se prevista, e che sia verificata la loro utilità, compatibilità ambientale, efficacia e fattibilità tecnico-economica.".

5. Il terzo periodo è sostituito dal seguente: "Il Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, con decreto emanato di concerto con il Ministro del tesoro e d'intesa con le regioni interessate, previa verifica dell'utilità, della compatibilità ambientale, dell'efficacia e della fattibilità tecnico-economica, stabilisce le modalità, i termini, le condizioni ed i criteri di priorità delle opere per la concessione e l'utilizzazione dei mutui"».

**7.0.9**

MAGGI, SPECCHIA, COZZOLINO

*All'emendamento 7.0.2, comma 1, capoverso 1, dopo le parole: «acque reflue» sopprimere la seguente: «urbane» ove ricorre.*

**7.0.2/1**

CARCARINO, IULIANO

*All'emendamento 7.0.2, comma 1, capoverso 1-bis, sostituire le parole: «sentita la Conferenza» con le seguenti: «d'intesa con la Conferenza».*

**7.0.2/2**

SPECCHIA, MAGGI, COZZOLINO

*All'emendamento 7.0.2, comma 1, capoverso 1-bis, dopo la parola: «coincidono» inserire le seguenti «limitatamente all'applicazione della presente legge a condizione che non vi sia contrasto con le indicazioni dell'Autorità di bacino».*

**7.0.2/3**

CARCARINO, IULIANO

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

**«Art. 7-ter.**

1. All'articolo 6 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, il comma 1 è sostituito dai seguenti:

“1. Le risorse derivanti dall'esercizio del potere di revoca previsto dal comma 104 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, le risorse assegnate dal CIPE per il finanziamento di progetti di protezione e risanamento ambientale nel settore delle acque a valere sui fondi di cui all'articolo 4 del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, le ulteriori risorse attribuite al Ministero dell'ambiente in sede di riprogrammazione delle risorse disponibili nell'ambito del quadro comunitario di sostegno, nonché i proventi derivanti dall'applicazione dell'articolo 14, comma 1, della legge 5 gennaio 1994, n. 36, sono destinate alla realizzazione delle opere e degli interventi previsti da un piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane, tenendo conto della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane, adottato dal Ministro dell'ambiente, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

1-bis. Nelle regioni in cui, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, non sia stata definita l'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato, gli ambiti territoriali ottimali, di cui all'articolo 8 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, coincidono con il territorio della provincia, salvo diversa e successiva disposizione stabilita con legge regionale”.

2. Il decreto di cui al capoverso 1 del comma 1 è emanato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

**7.0.2** (Nuovo testo)

VELTRI, CAPALDI, CONTE

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

**«Art. 7-ter.**

1. All'articolo 6 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, il comma 1 è sostituito dai seguenti:

“1. Le risorse derivanti dall'esercizio del potere di revoca previsto dal comma 104 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, le risorse assegnate dal CIPE per il finanziamento di progetti di protezione e risanamento ambientale nel settore delle acque a valere sui fondi di

cui all'articolo 4 del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, le ulteriori risorse attribuite al Ministero dell'ambiente in sede di riprogrammazione delle risorse disponibili nell'ambito del quadro comunitario di sostegno, nonché i proventi derivanti dall'applicazione dell'articolo 14, comma 1, della legge 5 gennaio 1994, n. 36, sono destinate alla realizzazione delle opere e degli interventi previsti da un piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane, tenendo conto della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane, adottato dal Ministro dell'ambiente, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

1-bis. Nelle regioni in cui, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, non sia stata definita l'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato, gli ambiti territoriali ottimali, di cui all'articolo 8 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, coincidono con il territorio della provincia, salvo diversa successiva disposizione stabilita con legge regionale”.

2. Il decreto di cui al capoverso 1 del comma 1 è emanato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

**7.0.6**

IL GOVERNO

*All'emendamento 7.0.3, comma 1, capoverso 4, penultimo periodo, sostituire le parole: «il Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministero dei lavori pubblici» con le seguenti: «il presidente della giunta regionale».*

**7.0.3/1**

SPECCHIA, MAGGI, COZZOLINO

*All'emendamento 7.0.3, comma 1, capoverso 4, ultimo periodo, dopo le parole: «A tal fine» sostituire le parole: «il gestore provvisorio può» con le seguenti: «il gestore definitivo ovvero quello provvisoriamente indicato possono».*

**7.0.3/2**

CARCARINO, IULIANO

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

**«Art. 7-quater.**

1. All'articolo 6 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, il comma 4 è sostituito dal seguente:

“4. Alle opere ed agli interventi di cui al comma 1, già appaltati o affidati in concessione o già oggetto di progettazione almeno prelimina-

re se compresi in piani regionali di risanamento delle acque, e che risultino sospesi per qualsiasi motivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e seguenti dell'articolo 13 del presente decreto, intendendosi sostituito all'elenco di cui al comma 1 dello stesso articolo il piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue. Entro il termine di sessanta giorni dal collaudo per ciascuna opera la provincia, o l'ente responsabile dell'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato qualora costituito ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, individua il gestore definitivo. Decorso inutilmente tale termine, il Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro dei lavori pubblici può individuare un gestore provvisorio al quale affidare, per un termine non superiore a diciotto mesi, il compito di provvedere all'entrata in esercizio dell'impianto. A tal fine il gestore provvisorio può utilizzare, a titolo di anticipazioni, l'eventuale quota residua delle risorse destinate dal piano al predetto intervento, nonché le risorse derivanti da canoni o tariffe in materia di fognatura e depurazione, ove previsti».

### 7.0.3

VELTRI, CAPALDI, CONTE

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

#### **«Art. 7-quater.**

1. All'articolo 6 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, il comma 4 è sostituito dal seguente:

“4. Alle opere ed agli interventi di cui al comma 1, già appaltati o affidati in concessione o già oggetto di progettazione almeno preliminare se compresi in piani regionali di risanamento delle acque, e che risultino sospesi per qualsiasi motivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e seguenti dell'articolo 13 del presente decreto, intendendosi sostituito all'elenco di cui al comma 1 dello stesso articolo il piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue. Entro il termine di sessanta giorni dal collaudo per ciascuna opera la provincia, o l'ente responsabile dell'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato qualora costituito ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, individua il gestore definitivo. Decorso inutilmente tale termine, il Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro dei lavori pubblici può individuare un gestore provvisorio al quale affidare, per un termine non superiore a diciotto mesi, il compito di provvedere all'entrata in esercizio dell'impianto. A tal fine il gestore provvisorio può utilizzare, a titolo di anticipazioni,

l'eventuale quota residua delle risorse destinate dal piano al predetto intervento, nonché le risorse derivanti da canoni o tariffe in materia di fognatura e depurazione, ove previsti"».

**7.0.7**

IL GOVERNO

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

**«Art. 7-bis.**

1. Al comma 2-bis, capoverso 8-bis, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, sono aggiunte in fine, le seguenti parole: "e, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968, dal parere favorevole della soprintendenza ai beni archeologici e storici"».

**7.0.4**

CARCARINO, IULIANO

*All'emendamento 7.0.8, dopo le parole: «unità immobiliari» inserire le seguenti: «non modifichino i volumi e i prospetti delle costruzioni preesistenti».*

**7.0.8/1**

CARCARINO, IULIANO

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

**«Art. 7-quinquies.**

1. All'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, sono aggiunte, dopo le parole: "destinazione d'uso" le seguenti parole: "delle costruzioni e delle singole unità immobiliari, non comportino l'aumento delle superfici utili e del numero delle unità immobiliari e rispettino le originarie caratteristiche tipologiche e costruttive"».

**7.0.8**

IL GOVERNO

**Art. 8.**

*Sopprimere l'articolo.*

**8.1**

COLLA, AVOGADRO, ANTOLINI, BIANCO

*Sopprimere il comma 1.*

**8.2** COLLA, AVOGADRO, ANTOLINI, BIANCO

*Al comma 1, dopo le parole: «All'onere derivante dall'attuazione degli articoli da 1 a 6, pari a» sostituire le seguenti: «lire 63.344 milioni» con le altre: «lire 62.144 milioni» e: «lire 54.434 milioni» con: «lire 52.634 milioni».*

**8.3** IL GOVERNO

*Sopprimere il comma 2.*

**8.4** COLLA, AVOGADRO, ANTOLINI, BIANCO

*Al comma 2, dopo le parole: «All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 7, pari a» sostituire le seguenti: «lire 144.800 milioni» con le altre: «lire 65.690 milioni».*

**8.5** (nuovo testo) IL GOVERNO

*Sopprimere il comma 3.*

**8.6** COLLA, AVOGADRO, ANTOLINI, BIANCO

*Sopprimere il comma 4.*

**8.7** COLLA, AVOGADRO, ANTOLINI, BIANCO

*Dopo l'articolo 8, aggiungere il seguente:*

**«Art. 8-bis.**

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana».

**8.0.1** IL RELATORE

**GIUNTA**  
**per gli affari delle Comunità europee**

GIOVEDÌ 10 LUGLIO 1997

**44ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
BEDIN

*Interviene, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il vice presidente del Parlamento europeo Imbeni.*

*La seduta inizia alle ore 8,40.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Seguito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione del trattato di Maastricht e le prospettive di sviluppo dell'Unione europea: audizione del Vice Presidente del Parlamento europeo**

(Seguito dell'indagine e rinvio)  
(R048 000, C23ª, 0001º)

Riprende l'indagine sospesa nella seduta del 9 luglio.

Il presidente BEDIN ringrazia l'onorevole Imbeni, Vice Presidente del Parlamento europeo, per essere intervenuto e gli chiede di soffermarsi sulle posizioni espresse dal Parlamento europeo sui risultati della Conferenza intergovernativa scaturiti dal Consiglio europeo di Amsterdam e sulle personali valutazioni in merito al progetto di riforma della Costituzione per quanto concerne i rapporti dell'Italia con l'Unione europea.

L'onorevole IMBENI, illustrando i lavori svolti dal Parlamento europeo in merito agli sviluppi della Conferenza intergovernativa prima e dopo il Vertice di Amsterdam, rileva come uno dei risultati più importanti del Consiglio europeo, oltre alla definizione del patto sulla stabilità e della risoluzione su crescita ed occupazione, sia costituito dalla conferma dell'avvio dei negoziati per l'adesione dei nuovi Stati membri sei mesi dopo la conclusione della Conferenza intergovernativa. A tale ri-

guardo il Parlamento europeo ha espresso forti preoccupazioni per il fatto che la riforma delle istituzioni, nei termini in cui emerge dal Consiglio europeo di Amsterdam, sembra inadeguata per garantire il funzionamento di una Unione ampliata a 20-25 membri. Per tale motivo l'oratore sottolinea l'esigenza che le Camere, chiamate a ratificare il nuovo Trattato e gli accordi di adesione, richiedano la realizzazione di alcune condizioni connesse alla operatività delle istituzioni dell'Unione prima di qualunque ampliamento. Tali condizioni sono una modifica nella composizione della Commissione, che non può essere ulteriormente ampliata ad ogni nuova adesione, una revisione della ponderazione del voto dei vari Stati, tenendo conto delle dimensioni territoriali e demografiche dei nuovi membri, e un ridimensionamento del potere di veto mediante un più limitato ricorso alla procedura di voto per unanimità. La realizzazione delle suddette condizioni non deve incidere sulla strategia dell'ampliamento - che, così come l'allargamento della NATO, costituisce una prospettiva fondamentale per rafforzare la pace, la stabilità e lo sviluppo in Europa - ma serve ad evitare che la creazione di un grande mercato si accompagni con delle istituzioni politiche indebolite, situazione che potrebbe compromettere il processo di integrazione europea.

Il Vice Presidente del Parlamento europeo rileva inoltre la presenza di talune contraddizioni nel progetto di Trattato anche se è opportuno non sottovalutare gli elementi di novità che esso contiene. Tra questi figura una nuova attenzione posta nei confronti di problemi quali l'occupazione, i diritti sociali fondamentali, che vengono inclusi nel Trattato, il sostegno alle azioni funzionali alla lotta alla disoccupazione, la salvaguardia dei diritti umani ed il divieto di discriminazione. A tale proposito, tuttavia, il mantenimento del criterio dell'unanimità per le decisioni sugli Stati membri che compiono delle violazioni costituisce oggettivamente un limite.

Per quanto concerne il terzo pilastro l'oratore esprime il compiacimento per l'estensione della procedura di codecisione a due aspetti importanti quali la cooperazione doganale e la lotta contro le frodi e sottolinea, tuttavia, come il Parlamento avrebbe preferito una maggiore «comunitarizzazione» della cooperazione giudiziaria e negli affari interni, processo che il nuovo accordo rinvia di altri cinque anni. Altri aspetti positivi sono costituiti dall'assorbimento degli accordi di Schengen nel Trattato e, per quanto concerne le relazioni tra l'Unione europea ed i cittadini, dall'introduzione di nuove disposizioni su materie quali l'ambiente, la sanità e i consumatori.

Recependo una proposta a sua tempo avanzata dal Parlamento europeo il nuovo Trattato prevede altresì l'istituzione di una cellula di programmazione e per il monitoraggio delle situazioni di crisi, che dipenderà dal Segretariato generale del Consiglio. Per quanto riguarda le altre novità concernenti la politica estera e di sicurezza comune (PESC), l'oratore rileva la definizione di una distinzione tra principi generali e strategie, che continueranno ad essere stabiliti all'unanimità, ed azioni e posizioni comuni, che invece verranno decise a maggioranza. La mancanza di una chiara linea di demarcazione tra i due ambiti, tuttavia, rende prevedibile una perdurante applicazione del principio dell'unanimità

per tutte le principali decisioni, con la conseguente limitazione dell'efficacia della proiezione esterna dell'Unione.

Dal punto di vista istituzionale l'onorevole Imbeni sottolinea l'importanza delle nuove disposizioni concernenti i parlamenti nazionali, contenute in uno specifico protocollo, che prevedono uno sviluppo del ruolo della Conferenza degli organismi specializzati nella trattazione degli affari comunitari (COSAC) – che senza vincolare i parlamenti potrà presentare propri contributi alle istituzioni dell'Unione – e la fissazione di un periodo minimo di sei settimane tra la presentazione delle proposte legislative della Commissione e la loro iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio, onde consentire ai parlamenti di essere informati tempestivamente. Un altro aspetto innovativo è costituito dal riconoscimento del principio della flessibilità, in base al quale sarà consentito ad un gruppo di Stati membri dell'Unione di procedere ad una cooperazione rafforzata a condizione di non ledere gli interessi e di non pregiudicare l'adesione degli altri Stati membri.

L'onorevole Imbeni prosegue soffermandosi sul secondo aspetto della sua esposizione, le valutazioni dei risultati della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali per quanto attiene alle disposizioni sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Per quanto riguarda l'articolo 116 del progetto di legge costituzionale approvato dalla Commissione bicamerale, l'oratore esprime le proprie perplessità sull'opportunità di inserire concetti quali «la partecipazione al processo di integrazione europea in condizioni di parità», che appare ridondante rispetto alla parità riconosciuta agli Stati membri da qualunque accordo comunitario, e «limitazioni di sovranità», formulazione che sembra più appropriata per i classici trattati di diritto internazionale laddove, nel caso dell'Unione europea, si tratta di esercizio di sovranità attraverso nuove forme. L'oratore, inoltre, rileva l'esigenza di compiere una approfondita riflessione sull'opportunità di sottoporre a referendum ogni nuovo accordo istituzionale comunitario, previsione che sembrerebbe derivare implicitamente dal combinato disposto dell'articolo 104 e dell'articolo 116, ultimo comma.

L'oratore rileva altresì l'esigenza di un coordinamento tra l'articolo 117, primo comma, secondo il quale le Camere definiscono gli indirizzi di politica comunitaria, e gli articoli 98, sulla formazione delle leggi, e 59, sulla potestà legislativa che spetta allo Stato, che non contemplano le politiche comunitarie. Si pone altresì l'esigenza di un coordinamento tra l'articolo 59, che include le elezioni al Parlamento europeo nell'ambito della lettera a), dedicata anche alla politica estera, e l'articolo 98, che include nella stessa lettera c) sia le elezioni europee che quelle locali e nazionali. L'articolo 117, inoltre, prevede al terzo comma che le Camere esprimano degli indirizzi sui progetti di revisione dei trattati ma non cita la relativa legge di autorizzazione alla ratifica.

L'onorevole Imbeni, infine, sottolinea le proprie personali perplessità sull'opportunità di sottoporre formalmente al parere delle Camere, salvo ipotizzare più flessibili procedure di informazione, le candidature formulate dal Governo a proposito «degli organi delle istituzioni dell'Unione europea», soprattutto ove tale formulazione – che comunque

appare giuridicamente inappropriata – dell'ultimo comma dell'articolo 117 si debba intendere riferita alla procedura di designazione dei componenti italiani della Commissione europea.

Il presidente BEDIN ringrazia l'onorevole Imbeni e apre il dibattito.

Il senatore MAGNALBÒ ringrazia il Vice Presidente del Parlamento europeo per l'esposizione e chiede la sua opinione su una eventuale riforma costituzionale che prevedesse la specializzazione di un ramo del Parlamento per l'esame delle tematiche internazionali e comunitarie, anche al fine di rendere più efficace il raccordo tra l'Italia e l'Unione europea. In relazione ai problemi connessi all'ampliamento, l'oratore chiede, inoltre, se il Parlamento europeo condivida taluni pronostici preoccupanti sugli effetti del processo di globalizzazione sull'occupazione.

Il senatore CORRAO esprime preoccupazioni per le difficoltà che emergono in relazione all'ampliamento dell'Unione europea laddove sembra che l'allargamento della NATO proceda in modo più spedito, processo che sembra in contraddizione tenendo conto del nuovo tipo di sfide che vengono poste alla sicurezza, essenzialmente derivanti dal terrorismo e dall'estremismo. L'oratore ritiene inoltre che, a proposito del progetto di trattato discusso ad Amsterdam, sia stata sottovalutata l'importanza della cultura e dell'istruzione quali elementi fondamentali sia per le sfide poste dalla globalizzazione, sia per la creazione dell'identità di una Unione europea che non sia solo basata sugli aspetti economici e finanziari. Il senatore Corrao chiede infine chiarimenti sui motivi dei ritardi concernenti la trasmissione in Italia dei bandi di concorso e di altri documenti importanti dell'Unione europea.

Il senatore TAPPARO esprime il proprio rammarico poichè l'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea non consente di approfondire ulteriormente il dibattito.

La senatrice DANIELE GALDI condivide il rammarico espresso dal senatore Tapparo e propone di svolgere un ulteriore incontro con il vice presidente del Parlamento europeo Imbeni, anche al fine di sviluppare la discussione sugli aspetti delle riforme costituzionali che riguardano la partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

L'onorevole IMBENI sottolinea l'impegno della maggior parte degli Stati membri dell'Unione europea per lo sviluppo del processo di ampliamento, che non deve essere pregiudicato nonostante l'esigenza di adattare ulteriormente le istituzioni comunitarie per garantire la compattezza dell'Unione. Rilevando che il Parlamento europeo non ha competenze dirette sulla diramazione dei bandi comunitari, salvo casi limitati, e prendendo atto dell'esigenza di concludere la seduta per l'inizio dei lavori dell'Assemblea, preannuncia l'invio di una nota scritta per rispondere agli altri quesiti che sono stati posti.

Il Presidente BEDIN ringrazia l'onorevole Imbeni per la partecipazione e dichiara conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine è pertanto rinviato.

*La seduta termina alle ore 9,30.*

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

GIOVEDÌ 10 LUGLIO 1997

17<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*

DE LUCA Michele

*Interviene il sottosegretario di Stato al Tesoro PENNACCHI.*

*La seduta ha inizio alle ore 8,35.*

**Schema di relazione all'Assemblea, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento del Senato della Repubblica, su riforma del sistema pensionistico e coerenza con le linee di sviluppo dell'economia**  
(R050 001, B68<sup>a</sup>, 0001<sup>o</sup>)

Il presidente DE LUCA Michele porge un cordiale benvenuto al sottosegretario deputato Laura Pennacchi, sottolineandone le doti di studiosa e di esperta, manifestate anche nel corso della trattativa del Governo sul *welfare state*, ed auspicandone un contributo sul documento in esame.

Passa quindi ad illustrare lo schema di relazione in titolo, il cui testo è riportato in allegato al resoconto della seduta.

Prende successivamente la parola il sottosegretario PENNACCHI che dichiara di considerare di grande interesse e meritevole di una ponderata attenzione la relazione del presidente De Luca e chiede di conoscere la data della prossima seduta della Commissione per l'esame della relazione stessa.

Il presidente DE LUCA Michele fa presente che, per il seguito dell'esame dello schema di relazione, la Commissione tornerà a riunirsi martedì 15 luglio ore 20 e giovedì 17 luglio ore 8,30.

Il senatore AGOSTINI giudica ottima la relazione del Presidente, che costituisce per la Commissione la base per espletare pienamente, e scendendo in dettaglio, le funzioni di controllo previste dalla legge isti-

tutiva. Esprime un sentito ringraziamento per il documento e per l'illustrazione del Presidente.

Il deputato DUILIO ringrazia il presidente Michele De Luca per il lavoro compiuto e per l'idea che ha portato a questo «prodotto» veramente unico che, distinguendosi per caratteristiche di aggiornata completezza e di organicità, consentirà al Parlamento di affrontare seriamente il problema.

Il deputato STELLUTI si dice anch'egli grato al presidente Michele De Luca per la relazione illustrata e per l'indirizzo dato ai lavori della Commissione sin dalla sua costituzione. Temeva, in verità – egli aggiunge – che si realizzasse un prodotto *dèjà vu*; invece prende atto, con compiacimento, del grande interesse che suscita l'approfondita relazione De Luca che supera quelle genericità che spesso circolano sui problemi della previdenza. Ci si trova di fronte ad un documento – prosegue l'oratore – costruito con serietà scientifica, dal quale emergono con chiarezza le varie tematiche da affrontare.

Osservato poi che, al di sotto delle affermazioni generiche circolanti in materia di previdenza, sta la mancata conoscenza dei dati oggettivi, il deputato Stelluti rileva che col documento in esame i vari equivoci sono sciolti e si dispone di una base di riferimento per un proficuo dibattito parlamentare.

Conclude rilevando che la relazione De Luca costituirà un punto di riferimento fondamentale anche per i compiti istituzionali della Commissione.

Il senatore DONDEYNAZ dichiara di giudicare molto positivamente il documento illustrato dal Presidente, che ringrazia.

Il senatore MANFROI concorda sui complimenti espressi per la relazione del presidente De Luca, documento serio ed obiettivo, utile sia ai parlamentari sia ad altri.

Il presidente DE LUCA Michele ringrazia per gli apprezzamenti ricevuti e rinvia il seguito dell'esame.

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

(A007 000, B68<sup>a</sup>, 0007<sup>o</sup>)

Il PRESIDENTE avverte che l'esame dello schema di relazione proseguirà, nelle sedute di martedì 15 luglio ore 20 e giovedì 17 luglio ore 8,30.

Il senatore DONDEYNAZ chiede che ci si adoperi perchè, una volta approvata la relazione del presidente De Luca sulla riforma pensionistica, il testo sia inserito nella rete Internet, di cui possono disporre gli stessi parlamentari attraverso il sistema informatico del Senato.

Il PRESIDENTE aggiunge che prevede di convocare per la prossima settimana l'Ufficio di Presidenza per una preliminare valutazione dei criteri di esame delle relazioni sull'attività svolta dagli enti controllati. Comunica di avere previsto per tale esame tre gruppi di lavoro, coordinati da lui stesso e dai due Vice Presidenti; a ciascun Commissario egli conferirà l'incarico di relatore alla Commissione, tenendo conto delle indicazioni dei Vice Presidenti. Richiama infine l'attenzione sulla opportunità di un collegamento con altri soggetti come il CNEL ed il Nucleo di valutazione della spesa previdenziale del Ministero del lavoro al fine della definizione di criteri corretti ed efficaci per i compiti di controllo.

*La seduta termina alle ore 9,10.*

ALLEGATO

**Schema di**

**RELAZIONE ALL'ASSEMBLEA**

**ai sensi dell'articolo 50, comma 1 del Regolamento del Senato,**

**su**

**«RIFORMA DEL SISTEMA PENSIONISTICO E COERENZA  
CON LE LINEE DI SVILUPPO DELL'ECONOMIA»**

*Relatore:* Michele De Luca

## INDICE

### Premessa

#### **1 La Spesa pubblica: spesa complessiva, spesa sociale e spesa pensionistica; un confronto con i principali paesi europei**

- 1.1. La spesa pubblica: l' «anomalia» della spesa per interessi.
- 1.2. La spesa pubblica per funzioni: l' «anomalia» della spesa per trasporti e comunicazioni.
- 1.3. La spesa pubblica per prestazioni sociali e le relative componenti: l' «anomalia» della spesa pensionistica.
- 1.4. Parte previdenziale e parte assistenziale della spesa pensionistica
- 1.5. I valori aggiornati al 1996 della spesa pensionistica in Italia

#### **2 La riforma del sistema pensionistico del 1995: la verifica nel primo anno di applicazione delle nuove regole e lo stato di attuazione delle deleghe**

- 2.1. La fase di regime: sostenibilità e aspetti equitativi del sistema pensionistico
- 2.2. La fase transitoria e la sostenibilità macroeconomica
- 2.3. I risultati della verifica della riforma nel 1996 e nei primi mesi del 1997
- 2.4. Le deleghe sull'armonizzazione dei diversi regimi pensionistici

#### **3 Ipotesi di riforma del sistema pensionistico emerse nel dibattito**

- 3.1 La riforma del sistema pensionistico all'interno di una riforma complessiva del welfare state
- 3.2 Le indicazioni sulle pensioni contenute nel documento della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (Commissione Onofri)
- 3.3 Ipotesi di riforma del sistema pensionistico emerse nel dibattito e loro implicazioni anche sul piano finanziario
  - 3.3.1 Interventi che modificano i requisiti per l'accesso al pensionamento (effetto numero)
    - A. Revisione dei requisiti per l'accesso alla pensione d'anzianità
    - B. Revisione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia
  - 3.3.2 Interventi che correggono i meccanismi di calcolo delle pensioni degli attuali pensionati e pensionandi (effetto importo)

- A. Applicazione del metodo pro-rata a tutti i lavoratori
- B. Revisione dei criteri d'indicizzazione delle pensioni
- C. Penalizzazioni negli importi delle pensioni d'anzianità di nuova liquidazione
- D. Applicazione del criterio contributivo di calcolo della pensione

3.3.3 Interventi volti aumentare le entrate contributive

- A. Elevamento aliquota contributiva dei lavoratori autonomi
- B. Contributo di solidarietà
- C. Evasione ed elusione contributiva

***Conclusioni***

***Tavole***

***Grafici***

### **Premessa**

1. La legge istitutiva (legge 9 marzo 1989, n. 88, art. 56) attribuisce a questa Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale la competenza a vigilare:

a) «sull'efficienza del servizio in relazione alle esigenze degli interessati, all'espletamento delle gestioni e sull'utilizzo dei fondi disponibili;

b) sulla programmazione dell'attività degli enti e sui risultati di gestione in relazione alle esigenze dell'utenza;

c) sull'operatività delle leggi in materia previdenziale e sulla coerenza del sistema con le linee di sviluppo dell'economia».

Nell'ambito della propria competenza istituzionale (di cui alla lettera c della disposizione citata), la Commissione, in considerazione del dibattito in corso sulle prospettive di riforma dello Stato sociale, ha avviato, subito dopo la propria costituzione (marzo 1997), una procedura informativa su «*riforma pensionistica e coerenza del sistema previdenziale con le linee di sviluppo dell'economia*».

Nelle sedute dal 20 marzo al 29 maggio sono stati auditi dalla Commissione: il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, il professore Tiziano Treu (20 marzo); il professore Paolo Onofri, presidente della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, istituita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (2 aprile); il professore Andrea Monorchio, Ragioniere generale dello Stato (3 aprile); il professore Giovanni Geroldi del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (9 aprile); il professore Giovanni Billia, Presidente dell'Inps (16 aprile); il dottore Mauro Seppia, Presidente dell'Inpdap (17 aprile); l'avvocato Pietro Magno, Presidente dell'Inail (6 maggio); il dottore Corrado Mannucci, Segretario generale aggiunto dell'Unione generale del lavoro e il dottore Gaetano Cerioli, Segretario generale della Confederazione Italiana Sindacati Autonomi Lavoratori (14 maggio); il dottore Giuseppe Cerroni, Segretario generale della Confcommercio e il dottore Giuseppe Capanna della giunta della Confesercenti (15 maggio); il dottore Luciano Petracchi, Vice Presidente della Confederazione generale italiana dell'artigianato, il dottore Alberto De Crais della Confederazione nazionale dell'artigianato e delle piccole imprese, il dottore Paolo Melfa, Segretario nazionale della Confederazione autonoma sindacati artigiani (22 maggio); il dottore Vittorio Castelli della Confapi, e della Confindustria, il professore Innocenzo Cipolletta direttore generale e il dottore Antonio Torella (27 maggio); il dottore Elio Corrente della Cisl, il dottore Pietro Larizza della Uil e il dottore Beniamino Lapadula della Cgil (28 maggio); il dottore Gianfranco Spiller della Coldiretti, il dottore

Roberto Caponi della Confagricoltura e il dottore Angelo del Gaizo della Cia (29 maggio).

2. Sulla base degli elementi acquisiti, questa Commissione ha approvato ai sensi dell'art. 50, comma 1, del regolamento del Senato la presente relazione su «*riforma del sistema pensionistico e coerenza con le linee di sviluppo dell'economia*».

Si tratta di un contributo che, senza invadere le competenze delle Assemblee parlamentari e del Governo nella stessa materia, la Commissione intende offrire al dibattito in corso sulle prospettive di riforma dello Stato sociale, confidando che possa risultare utile al chiarimento dei problemi ed alla definizione delle ipotesi di soluzione che sono finora emerse. Preme sin d'ora sottolineare che in difetto di *indicatori oggettivi*, il confronto con altri paesi europei è risultato – anche all'esito della procedura informativa – l'unico parametro di valutazione circa l'adeguatezza qualitativa e quantitativa della spesa sociale anche nel nostro paese.

La relazione intende in tal modo contribuire all'uso corretto del metodo comparatistico prospettato.

## **1 La spesa pubblica: spesa complessiva, spesa sociale e spesa pensionistica; un confronto con i principali paesi europei**

### ***1.1 La spesa pubblica: l'«anomia» della spesa per interessi***

La spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche, considerata al lordo degli interessi sul debito pubblico, rappresenta in Italia una quota del Pil superiore al 52 per cento (52,7 nel 1996; tavola 1). Nel periodo 1980-93 tale aggregato ha registrato una crescita in termini di Pil pari a circa 15 punti percentuali (di cui ben 9 nel periodo 1980-85), mentre nel periodo successivo si evidenzia un netto miglioramento: nel 1994 e nel 1995 l'incidenza sul Pil della spesa pubblica è diminuita in misura pari, rispettivamente, a 2,5 e 2,8 punti percentuali; nel 1996 essa risale, registrando una crescita pari a circa 6 decimi di punto. Confrontando i valori del nostro paese con quelli registrati dai principali paesi europei – quali Francia, Germania e Regno Unito – nel 1995 (ultimo anno in cui i dati sono disponibili), si osserva che l'Italia registra un rapporto tra spesa pubblica e Pil inferiore solo a quello della Francia e nettamente superiore a quello osservabile in Germania e Regno Unito (tavola 1).

La componente interessi, che assume particolare rilevanza nel caso dell'Italia, si colloca nel 1996 al 10,8 per cento del Pil, rappresentando una quota pari ad oltre il 20 per cento della spesa pubblica complessiva: la dinamica della spesa per interessi mostra una crescita molto rapida fino al 1993; essa diminuisce di circa 1 punto percentuale nel 1994 per poi risalire nel 1995 e scendere nuovamente nel 1996 ad un valore inferiore a quello del 1994. Con riferimento agli altri paesi europei, la spesa per interessi si colloca nel 1995 su valori nettamente inferiori a quelli

registrati dall'Italia, con differenziali negativi di oltre 7 punti percentuali.

Vista l'anomala dinamica in Italia dell'onere per interessi, la spesa pubblica al netto di tale voce presenta nel nostro paese valori inferiori a quelli di Francia e Germania, mentre continua a registrare valori superiori al Regno Unito.

La spesa pubblica complessiva e la spesa per interessi (1995)  
(valori espressi in % del Pil)

	Italia	Francia	Germania	Regno Unito
Spesa pubblica	52,1	54,1	49,1	42,5
di cui				
spesa per interessi	11,4	3,8	4,0	3,6

### ***1.2 La spesa pubblica per funzioni: l'«anomalia» della spesa per trasporti e comunicazioni***

Con riferimento alla scomposizione della spesa pubblica totale nelle diverse funzioni (tavola 2)<sup>1</sup>, i cui dati sono disponibili per Italia e Regno Unito fino al 1994 e per Francia e Germania solo fino al 1992 e 1993, in tutti i principali paesi europei la voce «previdenza ed assistenza» rappresenta la componente maggiore della spesa totale, attestandosi su livelli superiori al 30 per cento della spesa pubblica complessiva e rappresentando in percentuale del Pil una quota pari a circa il 21-21,5 per cento in Francia e Germania, il 18 per cento in Italia, per scendere al 16,6 per cento nel Regno Unito (tavola 2).

In riferimento alla voce «sanità» i valori più consistenti, in termini sia della spesa pubblica complessiva sia del Pil, risultano registrati dalla Francia; l'Italia, che nel 1994 registra una spesa sanitaria pari al 5,8 per cento del Pil, presenta valori in linea con quelli registrati dal Regno Unito e inferiori a quelli osservabili in Germania. La spesa per «istruzione» presenta in Francia livelli leggermente superiori rispetto agli altri paesi europei; l'Italia, con un 5 per cento in termini di Pil, si colloca in una posizione intermedia.

Per la voce «difesa» emerge che l'Italia, nel confronto con i paesi considerati, si pone, insieme alla Germania, su livelli nettamente inferiori, con valori che in percentuale del Pil si collocano al di sotto della soglia del 2 per cento; il Regno Unito con il 3,6 per cento del 1994 si pone su valori superiori alla Francia.

<sup>1</sup> I valori relativi alla spesa pubblica complessiva indicati nella tavola 2 non coincidono con quelli della tavola 1 poichè in qual caso le spese in conto capitale sono considerate al netto delle entrate in conto capitale. Inoltre, con riferimento all'Italia, mentre i dati della tavola 1 risultano aggiornati al 1996 con revisione della serie storica, quelli relativi alla spesa pubblica per funzioni (tavola 2) sono fermi al 1994, per il quale anno non disponiamo ancora dei nuovi dati sulle singole funzioni.

In relazione alla voce «apporti all'economia», che comprende le spese effettuate dalle Pubbliche Amministrazioni a beneficio dei settori produttivi, l'Italia presenta valori superiori rispetto agli altri paesi europei: nel 1994 le risorse devolute a tale comparto rappresentano sul totale della spesa pubblica il 9,7 per cento (negli altri paesi oscillano fra il 7,3 per cento del Regno Unito e il 9,1 per cento della Germania) e in rapporto al Pil il 5,3 per cento (contro il 3,3 in Francia e Regno Unito e il 4,5 in Germania). Il divario registrato dall'Italia rispetto agli altri paesi europei è imputabile principalmente alla spesa sostenuta per «trasporti e comunicazioni», che rappresenta nel nostro paese una quota del Pil (3,1 per cento) nettamente superiore a quella che si evidenzia negli altri paesi (1,5 per cento in Francia, 1,6 per cento nel Regno Unito e 2,1 per cento in Germania).

Con riferimento alle altre voci, nel nostro paese le spese per «servizi generali» appaiono relativamente elevate, rappresentando una quota del Pil pari al 4,6 per cento. Infine, con riferimento alla voce «altre spese», si può osservare che il dato dell'Italia è nettamente superiore a quello osservabile negli altri paesi europei, in quanto comprende una larga parte della spesa per interessi.

Le funzioni della spesa pubblica per le quali l'Italia registra i valori più elevati nel confronto con gli altri paesi  
(valori espressi in % del Pil)

	Italia	Francia	Germania	Regno Unito
Servizi generali	4,6	3,9	3,3	1,9
Trasporti e comunicazioni	3,1	1,5	2,1	1,6
Altre	10,1	3,3	3,3	1,6

### ***1.3 La spesa pubblica per prestazioni sociali e le relative componenti: l'«anomalia» della spesa pensionistica***

Con riferimento alla spesa complessiva per prestazioni sociali (tavola 3)<sup>2</sup>, che rappresenta una delle componenti più dinamiche dell'intera spesa pubblica, l'Italia presenta la quota meno elevata rispetto al Pil, registrando nel 1994 (ultimo anno in cui sono disponibili i dati per gli altri paesi europei) il 24,3 per cento; tale quota sale infatti al 26,7 per cento nel Regno Unito, al 28,9 per cento in Francia e ad oltre il 29 per cento in Germania, collocandosi nella media dei paesi europei al 24,8 per cento.

All'interno delle risorse complessivamente devolute alla protezione sociale, quelle destinate alla spesa per i trattamenti pensionistici relativi

<sup>2</sup> I valori indicati nella tavola 3, di fonte Eurostat, si riferiscono al totale delle Istituzioni, includendo dunque, oltre alla spesa delle Amministrazioni Pubbliche, anche la spesa delle imprese e delle istituzioni sociali varie.

alla vecchiaia, invalidità e superstiti rappresentano, nella generalità dei paesi industrializzati, una delle componenti principali nonché più dinamiche dell'intera spesa sociale, ponendosi su valori superiori al 50 per cento sul totale delle prestazioni sociali. Tuttavia, con riferimento all'Italia, la spesa per pensioni rappresenta nel 1994 una quota del Pil (17,2 per cento) e della spesa sociale complessiva (70,76 per cento e 61,5 per cento considerando le pensioni di vecchiaia e reversibilità e non quelle di invalidità) superiore, non solo al valore registrato nella media dell'Unione europea (Ue), ma anche a quelli registrati dai principali paesi europei quali Francia, Germania e Regno Unito, con differenziali positivi che variano dai 2,4 punti percentuali della Germania ai 3 punti percentuali del Regno Unito. Nel 1980 la spesa pensionistica italiana sul Pil (11,35 per cento) era in linea con la media Ue (11,2 per cento), registrando un valore inferiore a quello rilevato nelle maggiori economie europee; negli anni successivi invece essa vede crescere la sua incidenza sul Pil fino a registrare, alla fine del periodo di osservazione, un differenziale positivo rispetto al valore medio Ue pari a circa 4 punti percentuali in termini di Pil e a 16,4 punti percentuali in termini di spesa sociale totale.

La spesa sociale e la spesa per pensioni IVS in base ai dati Eurostat (1994)  
(valori espressi in % del Pil)

	Italia	Francia	Germania	Regno Unito	Media Ue (a)
Spesa sociale	24,31	28,9	29,57	26,74	24,82
di cui					
Pensioni IVS	17,2	14,31	14,84	14,19	13,31

(a) Media semplice costituita sui valori dei 12 paesi membri Ue al 31 dicembre 1992

Ciò consente di avanzare alcune prime considerazioni. La prima è che, almeno nei paesi esaminati, non esiste sempre una stretta correlazione fra le risorse devolute alla spesa pensionistica e quelle volte alla copertura delle prestazioni sociali nel loro complesso: nel nostro paese, ad esempio, che risulta caratterizzato dai più elevati valori della spesa pensionistica, ciò non sembra imputabile necessariamente ad una crescita generalizzata dell'insieme della spesa sociale, che si pone come abbiamo visto in linea con la media Ue (24,3 per cento contro il 24,8 per cento nel 1994).

La seconda considerazione, strettamente legata alla precedente, è che nel nostro paese, agli elevati valori registrati dalla spesa pensionistica, fanno riscontro valori generalmente più contenuti di altre prestazioni sociali – quali quelle relative alle agevolazioni per la famiglia, la mater-

nità, l'abitazione e la disoccupazione – che in altri paesi hanno conosciuto uno sviluppo maggiore. Sembra di poter dire che in Italia le pensioni, talora, abbiano svolto la funzione di ammortizzatore sociale (è sufficiente pensare, tra l'altro, all'istituto dei prepensionamenti, al quale si è fatto un ricorso massiccio negli anni di grave crisi industriale, e agli altri trattamenti percepiti in età anticipata rispetto all'ordinaria età pensionabile), facendosi impropriamente carico di altre forme di protezione sociale a sostegno del reddito. I servizi assistenziali alle famiglie e ai cittadini privi di lavoro diversi dai trattamenti pensionistici rappresentano in Italia percentuali del Pil al di sotto della soglia dell'1 per cento, quando negli altri paesi presi in esame rappresentano quote del Pil superiori al 2 per cento (tavola 3). Questa circostanza sembra così confermare la progressiva trasformazione del *welfare* italiano in uno Stato erogatore di pensioni.

Le ragioni delle tendenze della spesa pensionistica italiana non possono ascrivarsi al processo di invecchiamento demografico in quanto, come emerge dai documenti della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale (Nvsp) nonché dall'audizione del Ragioniere Generale dello Stato Monorchio, l'indice di dipendenza degli anziani fra il 1980 e il 1994 è aumentato in misura decisamente inferiore rispetto alla spesa pensionistica in percentuale del Pil. Dunque, le ragioni di tale andamento attengono soprattutto alle caratteristiche del quadro normativo che, in relazione sia alle modalità di calcolo sia ai requisiti di accesso al pensionamento, è risultato maggiormente favorevole rispetto a quello osservabile negli altri paesi europei. Tuttavia, come emerge dall'audizione del Ragioniere Generale dello Stato Monorchio, il processo di invecchiamento demografico comincerà a manifestare a pieno i suoi effetti a partire dai primi anni del prossimo secolo.

#### ***1.4 Parte previdenziale e parte assistenziale della spesa pensionistica***

Come emerge dai documenti della Commissione Onofri, ai fini di una corretta comparazione della spesa per pensioni fra i diversi paesi europei e allo scopo di valutare l'esatta entità del fenomeno, pare utile separare all'interno dell'aggregato spesa per pensioni le varie componenti, in relazione alla natura – previdenziale o assistenziale – del trattamento pensionistico, cercando di depurare la spesa previdenziale anche da altre componenti, quali le prestazioni in natura e i trattamenti erogati dagli schemi di previdenza integrativa privati che, in base alla metodologia utilizzata dall'Eurostat, sono considerati all'interno della spesa per pensioni (tavola 4).

Con «previdenza in senso stretto» ci riferiamo alle prestazioni pensionistiche di vecchiaia, invalidità e superstiti, il cui diritto, essendo connesso allo svolgimento di una determinata attività lavorativa, si acquista in dipendenza del versamento di contributi ad una gestione previdenziale per il periodo minimo stabilito (oltrechè del possesso degli altri requisiti prescritti) dall'ordinamento interno di ciascun paese. I tratta-

menti qui considerati sono quelli erogati sia dal sistema pensionistico pubblico di base (1° pilastro) sia dai fondi di previdenza integrativa obbligatori gestiti anch'essi all'interno dell'area pubblica; ad esempio, per l'Italia questi ultimi, che hanno conosciuto uno sviluppo molto modesto, sono rappresentati dai fondi per il personale del parastato.

Nella voce «assistenza» confluiscono invece quelle prestazioni che prescindono dalla posizione contributiva del beneficiario e vengono finanziate dalla fiscalità generale: si tratta di prestazioni, volte a garantire un livello minimo di reddito da pensione, che generalmente risultano erogate in base alla verifica di uno stato di effettivo bisogno (*means-tested schemes*), i cui parametri di riferimento sono costituiti dai livelli reddituali del pensionato e, eventualmente, dalla composizione del nucleo familiare (persone a carico, ecc.). In riferimento al nostro paese, in questa voce confluiscono le pensioni sociali, le pensioni di guerra nonché quelle erogate dal Ministero dell'Interno a favore degli invalidi civili, ciechi e sordomuti.

Vi sono poi altre tipologie di prestazioni che per la loro natura si collocano in una posizione intermedia fra previdenza ed assistenza: ci riferiamo in particolare ai prepensionamenti, che sono volti a favorire la fuoriuscita dal mercato del lavoro di soggetti per riduzioni di forza lavoro legate a processi di ristrutturazione industriale, e ad altre prestazioni, non previste dal nostro quadro normativo, erogate allo scopo di promuovere e favorire l'occupazione dei disabili (voce previdenza/assistenza della tavola 4).

Altra e diversa componente della spesa pensionistica è costituita, in base alla metodologia utilizzata dall'Eurostat, dalle prestazioni in natura volte alla copertura di cure mediche e spese di alloggio e sistemazione, le quali, in relazione alla loro natura, confluiscono nelle singole funzioni della spesa sociale. Infine i trattamenti, erogati dai piani pensionistici integrativi privati, sono inclusi nella spesa pensionistica pubblica: in particolare, l'onere sostenuto in Italia per il cosiddetto trattamento di fine rapporto (Tfr) è stato considerato fra gli schemi di previdenza integrativa in quanto può essere equiparato ai fondi pensione interni (cosiddetti *book reserve*), particolarmente diffusi in Germania, in cui la «promessa pensionistica» del datore di lavoro viene formalizzata tramite un accantonamento a bilancio di un fondo.

Se consideriamo la spesa pensionistica al netto delle prestazioni in natura e dei trattamenti di previdenza integrativa (Totale A+B+C della tavola 4), l'Italia riduce il differenziale positivo rispetto a Francia e a Germania, ma non rispetto al Regno Unito, in cui la previdenza integrativa ricopre un ruolo di primo ordine.

Depurando tale aggregato dalla parte più propriamente assistenziale, otteniamo la spesa per «previdenza in senso stretto»: il differenziale positivo registrato dall'Italia si riduce a 1,8 punti percentuali rispetto alla Francia e a 1,36 punti percentuali rispetto alla Germania. Il divario rispetto al Regno Unito si mantiene sempre su valori elevati (5,4 punti percentuali) in quanto in questo paese il sistema previdenziale pubblico si avvicina ai regimi di tipo universalistico,

che garantiscono prestazioni più contenute di tipo *flat-rate*, indipendenti dall'anzianità contributiva e dal livello del reddito da lavoro.

Parte previdenziale ed assistenziale della spesa per pensioni (1993)  
(valori espressi in % del Pil)

	Italia	Francia	Germania	Regno Unito
1. Previdenza in senso stretto - Pensioni IVS (a) (al netto delle pensioni di anzianità)	13,58 (11,1)	11,77	12,2	8,22
2. Previdenza/assistenza (b) TOTALE (1)+(2)	0,28 13,86	0,35 12,12	0,25 12,48	0,01 8,23
3. Assistenza (c) TOTALE (1)+(2)+(3)	1,36 15,22	1,13 13,25	0,32 12,79	0,72 8,95
Prestazioni in natura Altre prestazioni (d) TOTALE GENERALE	0,48 1,46 17,16	0,72 0,38 14,35	0,76 1,17 14,72	1,45 3,12 13,52

(a) Comprensiva delle integrazioni al minimo

(b) Comprende i prepensionamenti e altri assegni e sussidi.

(c) Per l'Italia tale aggregato è costituito dalle pensioni sociali, dalle pensioni di guerra e dalle pensioni erogate a favore degli invalidi civili, ciechi e sordomuti.

(d) Comprende la previdenza complementare e per l'Italia il Trattamento di fine rapporto (Tfr).

Inoltre, se per l'Italia l'aggregato «previdenza in senso stretto» viene considerato al netto della quota delle pensioni integrate al trattamento minimo coperte dallo Stato (pari a circa il 2 per cento del Pil nel 1993), la spesa per pensioni sembra in linea con quella della Francia e si colloca al di sotto del valore registrato dalla Germania. Va precisato tuttavia che tale operazione dovrebbe riguardare anche gli altri paesi europei, in quanto sia in Francia sia in Germania viene garantita la corresponsione di una pensione di importo minimo, il cui onere è compreso con tutta probabilità all'interno della voce previdenza e che sulla base delle informazioni in nostro possesso non riusciamo a scorporare.

Inoltre, un ulteriore elemento di specificità del nostro sistema è riconducibile all'istituto delle pensioni in età anticipata rispetto all'età pensionabile (pensioni di anzianità), che nel 1996 rappresentano circa il 2,45 per cento del Pil. La spesa per previdenza in senso stretto al netto di tale voce scenderebbe così all'11,1 per cento del Pil. Tuttavia, come emerge dall'audizione di Geroldi (si veda anche il paragrafo 3.1), la pensione di anzianità ha finora svolto la funzione impropria di ammortizzatore sociale, attenuando i problemi occupazionali della manodopera più anziana; infatti, negli altri paesi europei, in cui l'età media al pensionamento è più elevata rispetto all'Italia, la quota di spesa per il soste-

gno del reddito dei lavoratori disoccupati anziani è molto più alta che nel nostro paese.

### *1.5 I valori aggiornati al 1996 della spesa pensionistica in Italia*

Con riferimento ai valori aggiornati per l'Italia al 1995 e 1996, l'andamento della spesa pensionistica ha registrato miglioramenti significativi negli anni più recenti (tavola 5): ciò è attribuibile ai numerosi provvedimenti legislativi che a partire dal 1993 hanno interessato tale comparto, primo fra tutti il decreto legislativo 503/92 (riforma Amato), che ha introdotto misure strutturali – quali l'elevamento dell'età pensionabile e la sospensione della perequazioni in termini reali delle pensioni – e misure temporanee – quali il differimento del termine per l'indicizzazione delle pensioni ai prezzi e il blocco delle pensioni di anzianità per tutto il 1993. Oltre alla riforma Amato si sono avuti numerosi provvedimenti legislativi che hanno sospeso il pagamento dei trattamenti pensionistici anticipati fino a tutto il 1995.

Con riferimento alle variazioni percentuali annue registrate dalla spesa pensionistica nel suo complesso, esse si riducono significativamente nel periodo successivo al 1993: dagli incrementi superiori al 10 per cento registrati prima del 1992 si passa al 6,3 per cento circa del 1993 e 1994 e al 6 per cento del 1995. Anche in termini di incidenza sul Pil la spesa previdenziale si mantiene pressochè costante negli anni 1993-95 (con valori pari, rispettivamente, al 15,1 e 15,2 per cento), per scendere al 14,9 per cento nel 1995.

Nel 1996 la spesa pensionistica è cresciuta in base ad un tasso di crescita più elevato (8 per cento circa) ma comunque inferiore a quelli registrati prima del 1992. L'impennata della spesa pensionistica non va comunque messa in relazione al mancato funzionamento della riforma Dini, che ha invece consentito di ottenere risparmi consistenti soprattutto sul fronte delle pensioni di anzianità, ma ad altri provvedimenti legislativi che hanno interessato gli anni precedenti: oltre alla ripresa del pagamento delle pensioni di anzianità, si segnalano l'onere per perequazione, non corrisposto nel 1995, e il pagamento della parte corrente degli oneri connessi alle sentenze della Corte Costituzionale su doppie integrazioni al minimo e pensioni di reversibilità, il cui importo è ammontato per il 1996 a circa 2.500 miliardi.

Con riferimento alla scomposizione della spesa pensionistica nelle 3 principali categorie (vecchiaia, invalidità e superstiti), l'onere più consistente è rappresentato dai trattamenti di vecchiaia (11,4 per cento del Pil nel 1996); seguono le pensioni di reversibilità (2,7 per cento) e, in ultimo, si collocano quelle di invalidità (1,13 per cento). Alla determinazione della crescita della spesa pensionistica contribuiscono in misura prevalente i trattamenti di vecchiaia, che nel periodo 1990-96 registrano un incremento in termini di incidenza sul Pil dell'ordine di circa 1,5 punti percentuali, e in misura contenuta le pensioni di reversibilità (0,26 punti percentuali); quelle di invalidità si mantengono invece costanti sul Pil.

In relazione alla diversa natura delle prestazioni pensionistiche, quelle che sono riconducibili alla natura assistenziale – integrazioni al minimo, pensioni sociali, prepensionamenti, invalidità civile – rappresentano nel 1996 una quota del Pil pari a circa il 2,8 per cento, di cui ben l'1,56 per cento registrato dalle integrazioni al minimo e lo 0,87 per cento dalle pensioni di invalidità civile erogate dal Ministero dell'Interno. I trattamenti assistenziali si mantengono tuttavia pressochè costanti in percentuale del Pil, registrando tassi di crescita relativamente contenuti.

La spesa per pensioni in Italia (1994-96)  
(valori espressi in % del Pil)

	1994	1995	1996
Vecchiaia	11,1	10,99	11,24
di cui:			
Pensioni sociali	0,21	0,19	0,19
Integrazioni al minimo (esclusi i prepensionamenti)	1,79 0,18	1,65 0,16	1,56 0,16
Superstiti	2,61	2,55	2,62
(escluse le pensioni di guerra)	0,09	0,08	0,08
Invalidità	0,26	0,23	0,26
(escluse le pensioni agli invalidi civili)	0,97	0,92	0,87
TOTALE	13,97	13,77	14,12

Le proiezioni della spesa per pensioni prodotte con il modello della Ragioneria Generale dello Stato, i cui risultati verranno illustrati nel paragrafo 2.2, fanno riferimento all'onere sostenuto per i trattamenti pensionistici di cui al presente prospetto illustrativo.

## **2 La riforma del sistema pensionistico del 1995: la verifica nel primo anno di applicazione delle nuove regole e lo stato di attuazione delle deleghe**

### ***2.1 La fase di regime: sostenibilità e aspetti equitativi del sistema pensionistico***

Le principali novità introdotte a regime dalla riforma Dini consistono nel passaggio ai fini del calcolo della pensione dal sistema retributivo a quello contributivo (con l'introduzione del criterio della correlazione – che non si identifica, tuttavia, con l'equivalenza attuariale – tra contributi e prestazioni<sup>3</sup>), nella sostanziale abolizione delle pensioni di anzianità e nell'omogeneizzazione fra le diverse gestioni pensionistiche istituite per i lavoratori dipendenti (pubblici e privati) e per quelli autonomi.

La riforma Dini ha costituito un notevole passo in avanti rispetto alla riforma Amato – che già aveva introdotto miglioramenti significativi rispetto alla normativa precedente – nel garantire, da un lato, la sostenibilità finanziaria e macroeconomica del sistema pensionistico (incompatibile con regole di calcolo troppo generose, che avevano consentito tassi impliciti di remunerazione dei contributi superiori a quelli di equilibrio) e, dall'altro, gli aspetti equitativi (attraverso il superamento dei tassi di rendimento molto eterogenei, che avevano favorito le posizioni assicurative più forti a danno di quelle più deboli, le carriere veloci a scapito di quelle lente e le carriere brevi rispetto a quelle lunghe).

Con riferimento alla sostenibilità della spesa pensionistica, la formula contributiva rappresenta uno strumento più trasparente e flessibile del sistema retributivo al fine di consentire l'immediata verifica della sostenibilità di un sistema pensionistico, con effetti positivi in termini di controllabilità macroeconomica e finanziaria: a regime e in stato stazionario<sup>4</sup>, la riforma garantisce per definizione un tasso di crescita del debito pensionistico e, dunque, della futura spesa per pensioni pari al tasso di crescita del Pil, se questo cresce all'1,5%; il rapporto tra debito pensionistico e Pil aumenta (peggiora) se il Pil cresce meno dell'1,5% e diminuisce (migliora) nel caso contrario<sup>5</sup>.

Con riferimento agli effetti distributivi, la riforma Dini introduce un evidente miglioramento dal punto di vista dell'equità del sistema ri-

<sup>3</sup> In realtà non si tratta di un criterio di equivalenza attuariale puro in quanto la trasformazione dei contributi in rendita tiene conto anche di alcuni elementi estranei a tale principio: infatti, i contributi vengono capitalizzati in base al tasso di crescita del Pil e i coefficienti di trasformazione del montante contributivo in rendita sono stati costruiti incorporando una crescita reale del Pil di lungo periodo e la speranza di vita del coniuge superstite.

<sup>4</sup> Un sistema è in stato stazionario quando la struttura demografica della popolazione assicurata non muta nel tempo.

<sup>5</sup> Questo risultato dipende dal fatto che il montante contributivo è trasformato in rendita vitalizia tramite coefficienti di trasformazione (crescenti con l'età anagrafica) che incorporano una crescita di lungo periodo del Pil ipotizzata all'1,5%.

spetto alla riforma Amato, operando una redistribuzione delle risorse a favore dei soggetti che presentano età anagrafiche elevate al pensionamento e carriere lavorative piatte. Con riferimento al coefficiente di copertura, che esprime il rapporto fra prestazione previdenziale al pensionamento e ultima retribuzione, con il sistema retributivo l'importo della pensione è funzione dell'anzianità contributiva e della dinamica salariale ma risulta indipendente dall'età anagrafica; nel nuovo sistema di calcolo la prestazione, essendo determinata in base alla speranza di vita e, dunque, alla vita residua al pensionamento, risulta funzione crescente dell'età di pensionamento<sup>6</sup>. In relazione ai tassi di rendimento impliciti, intendendo con questo termine il tasso che permette di uguagliare il montante dei versamenti contributivi al valore attuale delle rate di pensione percepite, la riforma Dini garantisce rendimenti che si mantengono pressochè stabili al variare dell'anzianità contributiva e dell'età al pensionamento in luogo della variabilità dei tassi garantiti dalla riforma Amato, che non prevedeva alcun correttivo di tipo attuariale per le differenze nelle speranze di vita al pensionamento.

## 2.2 La fase transitoria e la sostenibilità macroeconomica

Per quanto riguarda la fase transitoria, il passaggio dal sistema di calcolo retributivo al sistema contributivo – che si applica immediatamente, quanto integralmente, solo ai nuovi assunti – opera *pro rata* per i lavoratori con meno di 18 anni di versamenti contributivi al 31 dicembre 1995, mentre per gli iscritti con maggiore anzianità contributiva continua a trovare applicazione il sistema retributivo così come disciplinato dalla legge Amato (legge 503/92) e corretto, solo in parte, dalla riforma Dini. Per questi ultimi soggetti le nuove disposizioni, che hanno modificato le modalità di accesso al pensionamento di anzianità<sup>7</sup>, vanno nella direzione di ridurre le disomogeneità di trattamento fra i diversi comparti del lavoro dipendente (privato e pubblico), fino al parziale superamento dell'istituto delle pensioni d'anzianità nel 2008<sup>8</sup>. Tuttavia, nel delineare il passaggio dalle vecchie alle nuove regole di calcolo, la

<sup>6</sup> Ad esempio, un soggetto che presenta una dinamica salariale in termini reali pari all'1,5 per cento, realizzerà con il nuovo sistema un coefficiente di copertura pari a circa il 78,9 per cento dell'ultima retribuzione, nell'ipotesi di pensionamento a 65 anni, contro il 54,5 per cento in caso di pensionamento a 57 anni; in base alla normativa Amato a regime il coefficiente sarebbe risultato in entrambi i casi del 64,4 per cento.

<sup>7</sup> Dal lato della spesa, gli interventi operativi sin dai primi anni di applicazione della riforma, riguardano il comparto delle pensioni di anzianità: i risparmi risultano affidati a penalizzazioni e a ritardi nella fruizione dei diritti per il percepimento di tali trattamenti (effetto numero), piuttosto che a modifiche delle modalità di calcolo della pensione (effetto importo); il meccanismo del *pro rata*, come abbiamo visto, risulta operante infatti solamente per coloro che al 31 dicembre 1995 hanno maturato un'anzianità contributiva inferiore ai 18 anni. In particolare, gli interventi sul fronte delle pensioni d'anzianità sono a carattere strutturale nella misura in cui introducono il requisito congiunto di anzianità contributiva e di età anagrafica o, in alternativa, il solo requisito di anzianità contributiva che risulta gradualmente elevato; al contrario, le altre misure riguardano la data di percepimento della pensione che viene posticipata rispetto alla data della maturazione del requisito tramite l'introduzione delle cosiddette finestre.

<sup>8</sup> Per i trattamenti liquidabili con il sistema retributivo, l'istituto delle pensioni di anzianità non risulta del tutto superato, in quanto permane la possibilità di accedere al

riforma corregge solo in parte la disciplina del pensionamento di anzianità; viene elevato, infatti, il requisito (contributivo e/o anagrafico) per l'accesso al pensionamento, ma rimane ancora in vigore il vecchio sistema di calcolo della pensione. Si avrà perciò ancora per una lunga fase di transizione il permanere di elementi di iniquità intra e inter-generazionale (con differenze di trattamento a seconda delle carriere e dell'età al pensionamento) e una più ridotta portata finanziaria delle nuove regole, che non appare in grado di evitare un aumento del rapporto fra spesa pensionistica e Pil nel medio termine, dispiegando i suoi effetti stabilizzanti solo nel lunghissimo periodo.

Dall'analisi dell'evoluzione della spesa per pensioni su un periodo di 50 anni, sulla base delle previsioni prodotte dal modello elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS), emerge che l'incidenza della spesa pensionistica, passando dal 13,7 per cento dell'anno iniziale al 14 per cento alla fine del periodo di simulazione, registrerebbe un incremento contenuto dell'ordine di 0,3 punti percentuali; nella fase intermedia, tuttavia, l'aggregato sale fino a raggiungere il 15,7 per cento nel 2030 (grafico 1).

Il rapporto della spesa per pensioni sul Pil può essere scomposto nel prodotto di due fattori, quali il rapporto fra pensionati e occupati (rapporto demografico) e il rapporto fra pensione media e produttività del lavoro (rapporto normativo-istituzionale). Il rapporto demografico mostra un andamento differenziato durante il periodo di simulazione: esso si mantiene pressochè costante fino al 2020, in seguito al calo delle pensioni di invalidità (legge 222/84) e all'elevamento dei requisiti di anzianità ed età anagrafica per l'accesso al pensionamento, mentre dopo tale data il rapporto registra un'impennata a causa del passaggio delle generazioni del *baby boom* dalla fase attiva a quella di quiescenza. Il rapporto normativo-istituzionale mostra un andamento opposto rispetto a quello evidenziatosi per il rapporto demografico: la pensione media sulla produttività del lavoro cresce significativamente fino al 2015, a causa della permanenza del metodo di calcolo retributivo, per diminuire nel periodo successivo; la progressiva flessione del rapporto che si evidenzia dopo il 2015 è dovuta al meccanismo di revisione decennale dei coefficienti di trasformazione, al metodo di calcolo contributivo e all'assenza di indicizzazione reale, che produce effetti più consistenti nella seconda parte del periodo di previsione. Tuttavia, tale flessione, che è in grado di contenere nel lungo periodo gli effetti negativi dovuti all'impennata del rapporto demografico, non sembra sufficiente a stabilizzare la spesa pensionistica sul Pil nella fase intermedia.

### ***2.3 I risultati della verifica della riforma nel 1996 e nei primi mesi del 1997***

Nonostante la riforma stessa abbia indicato il 1998 come l'anno in cui effettuare una prima verifica dei suoi risultati, l'esigenza di interve-

pensionamento, anche se con regole più stringenti rispetto alle precedenti, ad età anagrafiche inferiori a quelle previste per la pensione di vecchiaia.

nire nuovamente nel comparto pensionistico, anche in vista della riforma complessiva del *welfare state*, ha fatto sorgere l'esigenza di anticipare i tempi della verifica. Anche se il 1996 non può essere considerato un anno molto significativo ai fini della valutazione della tenuta della riforma – sia perchè rappresenta un lasso di tempo troppo breve sia perchè alcune norme non sono ancora pienamente operative – si possono esaminare gli effetti finanziari positivi sul fabbisogno, confrontando i primi risultati con i risparmi stimati in origine nella relazione tecnica allegata alla riforma stessa.

Come emerge nel documento prodotto dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale (Nvsp), nel 1996 gli effetti finanziari positivi sul fabbisogno di tali interventi sono stati valutati, in sede originaria, in 9.244 miliardi (tavola 6, sezione A). Gli effetti negativi invece sono stati stimati in 616 miliardi e sono riconducibili prevalentemente al mancato gettito d'imposta, relativo al ricalcolo delle basi imponibili derivante dall'applicazione delle nuove norme, e agli incentivi fiscali a favore della previdenza complementare (tavola 6, sezione A).

Effetti finanziari sul fabbisogno derivanti dalla legge 335/95 – anno 1996

Interventi normativi	Valori assoluti (in miliardi di lire)
Effetti finanziari positivi	9.244
Pensioni d'anzianità	3.578
Pensioni di reversibilità	286
Lavoro parasubordinato	2.604
Contributo Gescal	1.984
Ampliamento base contrib. settore pubblico	615
Altre misure	177
Effetti finanziari negativi	- 616
Effetti complessivi	8.628

*Fonte:* Relazione tecnica allegata alla legge 335/95

La verifica ha riguardato in primo luogo le pensioni d'anzianità che, oltre ad essere interessate dalle misure più rilevanti dal lato della spesa, vengono individuate come il principale elemento per valutare la tenuta e la sostenibilità della riforma nel breve periodo, tanto più che i trattamenti anticipati vengono individuati da più parti come uno dei comparti da colpire in caso di interventi correttivi della riforma pensionistica.

L'impennata delle nuove liquidazioni per trattamenti pensionistici anticipati registrata nel 1996 rispetto agli anni precedenti riflette la presenza di una situazione anomala che non può essere messa in relazione al mancato funzionamento della recente riforma pensionistica ma al fat-

to che, per effetto del superamento del «blocco» dei pensionamenti d'anzianità, si sono liquidate le pensioni di ben 3 anni di congelamento<sup>9</sup>. Al fine di valutare la tenuta della riforma sul fronte delle pensioni d'anzianità, pare dunque corretto valutare gli effetti di contenimento derivanti, da un lato, dalle norme volte a ritardare l'erogazione effettiva della pensione, rispetto alla data di maturazione dei requisiti, e, dall'altro, dalle disposizioni che, introducendo requisiti più stringenti per l'accesso al trattamento anticipato, incidono, riducendolo, sul numero di pensioni di nuova liquidazione; si tratta poi di confrontare l'andamento delle pensioni d'anzianità, effettivamente liquidate nel 1996, con gli andamenti stimati in sede di previsione originaria.

Il confronto, effettuato sui dati disponibili a tutto il 1996, evidenzia un miglioramento rispetto alle previsioni originarie in termini di numero di pensioni (-39.300 in valore assoluto) e di onere complessivo (circa 800 miliardi) (tavola 7).

Monitoraggio delle pensioni d'anzianità con decorrenza nell'anno 1996

Dati previsionali		Dati accertati		Variazioni	
Numero pensioni	Onere totale (mld)	Numero pensioni	Onere totale (mld)	Numero pensioni	Onere totale (mld)
417.160	6.245	377.869	5.422	- 39.291	- 823

Dai dati sulle singole finestre emerge che una quota consistente di pensioni d'anzianità liquidate nel 1996 deriva proprio dai soggetti appartenenti alle leve di pensionamento degli anni precedenti che, a causa del «blocco», non sono potuti accedere al pensionamento in un periodo precedente. Inoltre, sono risultate minori del previsto le richieste di pensionamento da parte dei soggetti che hanno cominciato a maturare i nuovi requisiti proprio a partire dal 1996, a conferma di una certa efficacia dei nuovi vincoli introdotti dalla riforma.

Con riferimento alle gestioni pensionistiche dell'Inps, al miglioramento contribuisce sostanzialmente la gestione dei lavoratori dipendenti (Fpld) - che evidenzia un consistente risparmio in termini sia di numero sia di importo unitario - in quanto per le gestioni degli autonomi l'esiguo risparmio in termini di numero viene annullato dall'aumento degli importi delle pensioni effettivamente liquidate (tavola 7, sezione A).

<sup>9</sup> Ricordiamo la L. 438/92 che ha stabilito la sospensione del pagamento delle pensioni d'anzianità per tutto il 1993, il successivo D.L. 553/94 che dal settembre 1994 ha reintrodotta il blocco dei trattamenti pensionistici anticipati, la L. 724/94 (Finanziaria Berlusconi) che lo ha prorogato fino all'entrata in vigore di uno specifico provvedimento di riordino del sistema previdenziale e, in ultimo, la legge di riforma 335/95 che ha stabilito il permanere del blocco fino a tutto il 1995.

Con riferimento al comparto del pubblico impiego, il miglioramento in termini di spesa complessiva pari a 273 miliardi, deriva per 245 miliardi dalla gestione dei dipendenti statali (il peggioramento – e, cioè, l'aumento – del numero delle pensioni liquidate è più che compensato dalla riduzione degli importi mensili) e per 28 miliardi dalle altre gestioni dell'Inpdap (il miglioramento del numero risulta quasi annullato dal peggioramento degli importi delle pensioni) (tavola 7, sezione B).

Peraltro, nei primi mesi del 1997, i dati provenienti dall'operazione di monitoraggio delle pensioni d'anzianità evidenziano un peggioramento rispetto a quelli preventivati. Le gestioni dell'Inps hanno contabilizzato, per il quadrimestre gennaio-aprile, un numero di pensionamenti pari a 105.000 contro i 93.400 preventivati (+11.600 trattamenti), evidenziando un onere aggiuntivo in termini di spesa complessiva di circa 100 miliardi. I dati provenienti dal comparto del pubblico impiego risultano ancora più allarmanti, segnalando la forte ed imprevista ripresa dei pensionamenti di anzianità: le richieste hanno superato quelle preventivate in origine di ben 40.000 trattamenti, concentrati prevalentemente nel comparto della scuola. Ciò comporta un aggravio di spesa consistente, nonostante lo scaglionamento dei pensionamenti della scuola e il blocco di 6 mesi del pagamento delle indennità di fine servizio dei dipendenti pubblici (decreto legge 79/96).

In riferimento alla nuova gestione previdenziale per il lavoro parasubordinato, istituita presso l'Inps dalla legge 335/95, le maggiori entrate previste originariamente hanno subito una flessione a causa principalmente delle modifiche intervenute nel quadro normativo in relazione alla platea dei soggetti interessati, alla posticipazione dei termini per l'istituzione e, dunque, al versamento dei contributi. La diminuzione del numero dei soggetti interessati è in parte connessa all'esclusione dal pagamento del contributo stabilita per i pensionati ultrasessantacinquenni, i professionisti iscritti agli albi per i quali sono in via di costituzione le relative casse di categoria e i promotori finanziari che, in base alla legge finanziaria per il 1997, devono iscriversi obbligatoriamente alla gestione degli esercenti attività commerciali dell'Inps. Sulla base dei dati contabilizzati dall'Inps a tutto il 1996 il nuovo gettito è stato stimato in un ammontare pari a circa 1.000 miliardi nel 1996 (contro i 2.600 miliardi stimati in origine): il minor gettito è dovuto, oltre che alla flessione ora ricordata del numero delle iscrizioni<sup>10</sup>, anche al più contenuto reddito pro capite dichiarato<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Il numero delle iscrizioni contabilizzate dall'Inps nel 1996 è risultato nel complesso pari a circa 740.000 soggetti, con una flessione del 25 per cento circa rispetto alle stime originarie: tale flessione è dovuta sostanzialmente alle iscrizioni dei soggetti con copertura previdenziale (che sono risultati pari a circa 226.000 in luogo dei 610.000 previsti), dato che le iscrizioni derivanti dai soggetti senza copertura previdenziale hanno superato i dati previsionali (511.755 iscritti contro i 390.000 stimati in origine).

<sup>11</sup> Il reddito annuo pro capite è risultato in media pari a circa 20 milioni (contro i 30 milioni stimati in origine) per i collaboratori coordinati e continuativi e a circa 30 milioni (in luogo dei 36 milioni della previsione iniziale) per i professionisti.

Il minor gettito derivante dal contributo del lavoro parasubordinato risulta tuttavia compensato nel 1996 dal maggior gettito connesso all'operazione di regolarizzazione contributiva, riaperta dal decreto legge 166/96 più volte reiterato fino al decreto legge 499/96: a fronte di una stima iniziale di circa 2.000 miliardi, le riscossioni straordinarie si sono attestate per il 1996 ad un valore pari a circa 3.000 miliardi. Il gettito del condono previdenziale è stato appositamente utilizzato a copertura delle mancate entrate del contributo del lavoro parasubordinato in dipendenza dei rinvii dell'esercizio della delega per l'istituzione della nuova gestione.

In riferimento alle rimanenti disposizioni legislative che agiscono sulle entrate, l'importo effettivo del maggior gettito nel 1996 non è disponibile in quanto è ancora in corso l'elaborazione sui moduli dei versamenti contributivi dell'ultima parte dello scorso anno: le eventuali differenze fra i dati effettivi e quelli stimati potrebbero essere connesse solamente al quadro macroeconomico di riferimento che, tramite il numero degli assicurati e le retribuzioni medie, influenza l'andamento della base imponibile ai fini contributivi.

La ritardata partenza dei fondi pensione complementari nel corso del 1996 ha reso nullo l'effetto negativo atteso sul gettito per un importo pari a 204 miliardi, che va quindi detratto dai maggiori oneri ricadenti sul fabbisogno stimati in 616 miliardi.

In relazione al complesso delle misure sopra esaminate, il saldo 1996 tra valori accertati e valori previsti risulta dunque positivo per un ammontare pari a 445 miliardi se si tiene conto anche del maggior gettito, rispetto alle previsioni originarie, derivante dal condono previdenziale (tavola 7, sezione B).

Saldo fra valori previsti e valori a consuntivo di alcune voci – anno 1996

Interventi normativi	Valori assoluti (in miliardi di lire)
Pensioni d'anzianità	800
Lavoro parasubordinato	- 1.549
recupero crediti contributi a compensazione	1.000
Imposte fondi complementari	204
TOTALE	455

#### ***2.4 Le deleghe sull'armonizzazione dei diversi regimi pensionistici***

Una delle linee guida della recente riforma del sistema pensionistico consiste nell'armonizzazione dei diversi trattamenti, che implica un processo di ridefinizione dei regimi cosiddetti speciali nell'ambito del regime generale. Tale armonizzazione è stata attuata con appositi decreti legislativi che sono stati emanati entro il termine previsto per l'esercizio delle deleghe, ovvero entro il 30 aprile di quest'anno.

Nel rispetto del criterio di gradualità e con attenzione ai diritti quesiti, tale processo avrebbe dovuto condurre alla massima convergenza possibile sui punti qualificanti dell'impianto prescelto per l'Assicurazione generale obbligatoria (Ago), quali l'adozione del metodo contributivo e, in relazione alle pensioni liquidate in base al metodo retributivo o al *pro rata*, la revisione dei requisiti anagrafici e contributivi di accesso alla prestazione. Al contrario, nonostante l'emanazione degli appositi decreti legislativi, il processo di armonizzazione è da più parti considerato sostanzialmente insufficiente in quanto alcuni dei regimi speciali continuano a mantenere trattamenti ed istituti più favorevoli rispetto a quelli generali, in particolare riguardo sia ai livelli delle aliquote contributive sia ai requisiti di accesso e alle modalità di calcolo della pensione.

Da qui l'esigenza, da più parti prospettata, di intervenire nuovamente per rafforzare il processo di armonizzazione: la desiderabilità di regole uguali per tutti i regimi pensionistici sembra un obiettivo prioritario per la Commissione Onofri (che raccomanda «*l'applicazione rigorosa dei principi e della lettera della riforma per quanto riguarda l'esercizio delle deleghe e l'emanazione dei rilevanti decreti ministeriali*») e anche per il Tesoro, in quanto rappresenta un'importante base di partenza per riaprire il confronto fra governo e parti sociali (anche) sul capitolo delle pensioni.

Ne risulta auspicata un'applicazione più rigida dei criteri di armonizzazione (in alcuni casi si tratterà di introdurre regole più stringenti, in altri di rivedere l'estrema gradualità con cui si converge a regime), che conduca alla «unificazione» dei regimi diversi (Onofri).

Il processo di armonizzazione dei trattamenti pensionistici ha interessato sia regimi pensionistici speciali interni all'Inps, sostitutivi o esclusivi dell'Assicurazione generale obbligatoria (elettrici, telefonici, volo e agricoli), sia regimi speciali non inclusi nell'Inps (quali quelli gestiti da Enpals e Inpdai e quelli, gestiti dall'Inpdap, relativi ai militari, forze di polizia, diplomatici, magistrati, docenti universitari, ecc.).

Per quanto concerne i fondi sostitutivi ed integrativi dell'Assicurazione generale obbligatoria gestiti all'interno dell'area Inps, viene talora espresso un giudizio sostanzialmente positivo per alcuni Fondi e meno positivo per altri Fondi (giudizi che la Commissione si limita a registrare, a titolo meramente esemplificativo)<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Talora si critica, ad esempio, l'eccessiva gradualità nell'armonizzazione dell'aliquota contributiva a carico delle imprese agricole, ai livelli previsti per la generalità dei lavoratori dipendenti, come la rimodulazione delle fasce di reddito convenzionale, ai fini del calcolo dei contributi e delle prestazioni dei lavoratori agricoli autonomi, in luogo del superamento del reddito convenzionale e della sua sostituzione con il reddito di fatto. Per il personale di volo, invece, si censura l'armonizzazione incompleta per quanto riguarda il requisito anagrafico di accesso alla pensione sia di vecchiaia che di anzianità: l'età pensionabile, infatti, viene fissata a 60 anni; mentre per le pensioni di anzianità permangono canali di uscita più vantaggiosi, anche se con penalizzazioni negli importi, che consentono il collocamento a riposo in base a combinazioni di età anagrafiche e anzianità contributive relativamente basse (47 anni di età anagrafica e 23 di anzianità contributiva nel 1997 fino ai 52 e 30 anni nel 2006).

Un giudizio ancora meno positivo (che la Commissione, parimenti, si limita a registrare, a titolo meramente esemplificativo) viene talora espresso con riferimento ai

Gli effetti finanziari derivanti dall'esercizio delle deleghe sull'armonizzazione dei fondi sostitutivi ed esclusivi dell'Ago sono stati valutati in 450 miliardi circa nel 1996 e assumono un profilo crescente, a seguito dell'applicazione graduale di tali norme, per giungere nel 2002 ai 2.300 miliardi circa (tavola 8). Alla determinazione di tali risparmi contribuiscono in modo consistente il fondo di previdenza dei dirigenti industriali (Inpdai) e, anche se in misura inferiore, il fondo telefonici e lavoratori elettrici: ciò è dovuto al fatto che si combinano gli effetti di adeguamento della base imponibile e dell'aliquota contributiva, oltre al progressivo allineamento delle modalità di calcolo della pensione ai parametri dell'Ago. Se a questi risparmi vengono aggiunti anche quelli derivanti dai decreti sull'armonizzazione delle altre categorie interne al pubblico impiego (militari, forze di polizia, magistrati, ecc.) gli effetti di contenimento della spesa raggiungono nel 1998 circa 1.500 miliardi in luogo dei 720 della tavola 8.

Effetti finanziari derivanti dall'attuazione delle deleghe sull'armonizzazione dei regimi pensionistici interni al settore privato  
(valori espressi in miliardi di lire)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Effetti positivi totali	454	720	1.243	1.529	2.008	2.342	1.906	1.962	2.016
di cui:									
Telefonici ed elettrici	245	340	436	527	590	674	688	702	717
Previdenza agricola	0	44	127	211	304	398	-	-	-
Enpals	33	50	65	78	92	108	-	-	-
Inpdai	166	265	583	672	987	1.132	1.196	1.245	1.290

FONTE: Nucleo di Valutazione della spesa previdenziale.

fondi speciali all'interno del comparto del pubblico impiego (Banca d'Italia, militari, forze di polizia, vigili del fuoco nonché per il personale non contrattualizzato del pubblico impiego, comprendente magistrati, avvocati dello Stato, diplomatici, professori universitari e dirigenti generali dello Stato), per i quali viene criticata, tra l'altro, la permanenza di trattamenti pensionistici di maggior favore per quanto riguarda sia i requisiti di accesso al pensionamento che le modalità di calcolo della pensione. Per i militari, in particolare, si censura talora la permanenza dell'istituto dell'ausiliaria, che comporta la prosecuzione del rapporto di lavoro dopo il collocamento a riposo per raggiunti limiti di età anagrafica, con regole più vantaggiose, ai fini della successiva riliquidazione della pensione (all'atto della cessazione, appunto, del periodo di ausiliaria), rispetto agli altri lavoratori che parimenti prestino attività lavorativa in epoca successiva al collocamento a riposo. Per gli stessi militari, si censura, altresì, la permanenza del diritto alla maggiorazione della base pensionabile nella misura del 15 per cento, che si traduce in un effettivo aumento dell'importo della pensione.

Ove si completasse il processo di armonizzazione dei regimi pensionistici interni al settore privato, si avrebbero risparmi aggiuntivi per qualche centinaio di miliardi; per il settore agricolo l'immediato passaggio dalle retribuzioni convenzionali a quelle di fatto permetterebbe di ottenere un risparmio di circa 1.000 miliardi. Inoltre, se all'interno del pubblico impiego si procedesse all'equiparazione dei requisiti richiesti per il pensionamento anticipato e questi fossero poi ulteriormente equiparati a quelli del settore privato (escludendo la possibilità di pensionarsi prima, anche se con penalizzazioni negli importi), i risparmi aggiuntivi sarebbero pari a circa 500 miliardi.

### **3 Ipotesi di riforma del sistema pensionistico emerse nel dibattito**

#### ***3.1 La riforma del sistema pensionistico all'interno di una riforma complessiva del welfare state***

Le proposte di riforma del sistema pensionistico che sono emerse nel dibattito (e risultano, almeno in parte, all'esito della procedura informativa) devono essere in primo luogo concepite all'interno di una riforma complessiva del *welfare state* che, attraverso una redistribuzione di risorse fra funzioni diverse, conduca al potenziamento di forme di protezione sociale diverse dalle pensioni: abbiamo già visto, infatti, che in Italia – a valori della spesa pensionistica, che risultano più elevati rispetto alla media dei paesi dell'Unione europea (anche all'esito della prospettata depurazione da elementi estranei) – fanno riscontro valori generalmente più contenuti di altre prestazioni sociali a sostegno del reddito familiare e di quello dei cittadini privi di lavoro. Si è finito così per trasformare il *welfare* italiano in uno Stato erogatore di pensioni, privilegiando e garantendo maggiore tutela ai soggetti anziani, nella fase di quiescenza, rispetto ad altre fasi della vita nelle quali si manifestino situazioni diverse di bisogno.

Lo squilibrio che emerge fra i valori delle prestazioni pensionistiche e le altre forme di prestazioni sociali mette in luce come le pensioni abbiano finito per svolgere in Italia (anche) la funzione di ammortizzatore sociale facendosi carico di oneri impropri, che avrebbero dovuto essere coperti, peraltro in modo più adeguato, da altre funzioni.

È sufficiente pensare in primo luogo ai prepensionamenti cui si è fatto un ricorso massiccio soprattutto negli anni di grave crisi industriale, quando il processo di ristrutturazione in atto imponeva che si dovesse passare necessariamente per una forte riduzione dell'esubero di forza lavoro. Peraltro, l'abolizione di tale istituto dovrebbe trovare compensazione nell'introduzione di strumenti specifici: sono attualmente allo studio soluzioni diverse, alcune delle quali dovrebbero essere volte al reinserimento nel mercato del lavoro dei soggetti in esubero, mentre altre dovrebbero assumere un carattere prettamente assistenziale, consistendo nell'introduzione del minimo vitale.

Un'altra anomalia del sistema pensionistico italiano è costituita dal pensionamento anticipato, che viene riconosciuto dal nostro ordinamento

come un diritto di cui possono usufruire tutti i lavoratori, indipendentemente dall'attività svolta (usurante o meno) e dall'età alla quale si è iniziata l'attività lavorativa. Come emerge dall'audizione di Geroldi (NVSP), tale istituto ha di fatto svolto, prevalentemente, funzione di sostegno del reddito dei lavoratori anziani che perdono il lavoro: mentre il nostro paese ha scelto di indirizzare tali risorse nel canale pensionistico, altri paesi hanno preferito ricorrere ad istituti diversi di sostegno del reddito.

L'istituto delle pensioni di anzianità – non essendo stato usato come uno strumento specifico volto alla tutela di determinate categorie di lavoratori che si trovano in una situazione di oggettivo svantaggio (ad esempio per quei soggetti che hanno iniziato anticipatamente la carriera lavorativa) – ha finito col rendere conveniente per qualsiasi lavoratore l'accesso al pensionamento anticipato, senza l'applicazione di meccanismi correttivi di tipo attuariale in base all'età anagrafica, per svolgere poi attività di lavoro autonomo (i cui redditi fino al 1993 erano pienamente cumulabili con il reddito da pensione), con evidenti distorsioni anche sul funzionamento del mercato del lavoro.

Del resto, la soluzione adottata con il decreto legislativo 503/92 e il successivo provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1997 (legge 662/96) – consistente nel divieto di cumulo fra pensioni di anzianità e redditi da lavoro (divieto peraltro limitato ai lavoratori dipendenti, mentre per i lavoratori autonomi continua a trovare applicazione il più favorevole regime pregresso) – non risolve adeguatamente il problema, in quanto si traduce di fatto in un incentivo all'evasione, con forti ripercussioni sul gettito tributario e contributivo. Le ragioni, sottese al divieto di cumulo, riposano essenzialmente su alcune considerazioni concernenti il funzionamento del mercato del lavoro: infatti vi sarebbe, specie per le qualifiche più alte, la convenienza reciproca dell'impresa e del lavoratore di fare ricorso al pensionamento anticipato e al successivo reimpiego nell'impresa tramite contratti di consulenza; in tal modo, l'impresa ha la possibilità di occupare pensionati ad un costo inferiore rispetto a quello di un altro lavoratore e, al medesimo tempo, per il pensionato emerge una convenienza ad accettare, a parità di lavoro prestato, una retribuzione inferiore a quella di mercato, acquisendo un vantaggio competitivo a danno degli altri lavoratori. Tuttavia, il ricorso al divieto di cumulo non sembra, per quanto si è detto, una soluzione adeguata a tale problema.

Una soluzione al problema è rappresentata dal graduale superamento delle pensioni di anzianità, previsto dalla riforma, ma può essere nel frattempo assicurata dall'introduzione della possibilità per i lavoratori anziani di optare per forme di pensionamento parziale abbinate a riduzioni graduali dell'orario di lavoro. Ad esempio, in Germania sono previste forme di lavoro *part time*, con riduzione di ore lavorate e pensioni parziali: tali forme si rivolgono a soggetti che non sono ancora titolari del diritto a pensione, consentendogli di ricevere una parte della pensione medesima (senza averne maturato il requisito di età anagrafica) in cambio dell'accesso ad un lavoro

parziale che, implicando una riduzione delle proprie ore di lavoro, ne libera la parte residua per l'occupazione di altro lavoratore.

L'effetto incentivante sarebbe tuttavia minore se la combinazione di lavoro part time e pensione venisse rivolta a soggetti che hanno già maturato la pensione, come è stato disposto in Italia dai recenti provvedimenti legislativi (collegato alla finanziaria per il 1997): infatti, è logico ritenere che questi stessi soggetti preferiscano ricevere interamente la propria pensione, e non solo una parte, e poi occultare il lavoro ulteriormente svolto.

Una seconda osservazione può essere avanzata in merito alla coerenza delle singole proposte all'interno dell'impianto del sistema pensionistico complessivo: si tratta di rendere la fase transitoria maggiormente coerente con la disciplina *a regime* del sistema, accelerando la diffusione degli elementi equitativi, in modo tale da ovviare alle disparità intra e inter-generazionali. Inoltre, accelerando la convergenza della fase transitoria al sistema a regime, gli interventi potrebbero manifestare i loro effetti positivi sul contenimento della spesa pensionistica proprio nella fase di medio periodo, in cui le proiezioni dei modelli previsionali indicano il momento più critico della dinamica del rapporto fra spesa pensionistica e Pil (grafico 1).

### ***3.2 Le indicazioni sulle pensioni contenute nel documento della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (Commissione Onofri)***

I punti qualificanti del documento prodotto dalla Commissione Onofri riguardano, oltre che il processo di armonizzazione e l'unificazione delle gestioni previdenziali, le regole di accesso e le modalità di calcolo della pensione.

In materia di armonizzazione, si raccomanda un'accelerazione e una rapida attuazione delle deleghe previste dalla riforma Dini, con l'estensione ai regimi speciali anche delle disposizioni sul cumulo e sulle pensioni di invalidità, in modo da completare la fase attuativa della riforma stessa. Si auspica inoltre l'unificazione dei regimi pensionistici, come conseguenza della «totale e perfetta» armonizzazione dei diversi regimi previdenziali; in alternativa, potrebbe essere mantenuta l'autonomia gestionale dei singoli enti previdenziali, a condizione però che vengano ridefinite le regole di autosufficienza finanziaria dei vari fondi sulla base di bilanci tecnici previsionali di lungo periodo.

In relazione alle modalità di calcolo della pensione, viene proposta l'estensione a tutti i trattamenti pensionistici del metodo contributivo nella forma del *pro rata*, che diverrebbe dunque operativo anche per i soggetti con un'anzianità contributiva superiore ai 18 anni al 31 dicembre 1995.

In materia di pensioni d'anzianità, è stata avvertita la desiderabilità di regole più stringenti per l'accesso al pensionamento anticipato, con possibili soluzioni alternative: accelerazione del programma previsto

dalla riforma in materia di requisiti (di età ed anzianità contributiva) tramite un'anticipazione (al 1998) della soglia minima di pensionamento a 57 anni di età e 35 di anzianità contributiva previsti per il 2008 e/o introduzione del metodo contributivo puro per il calcolo delle pensioni anticipate di nuova liquidazione, accantonando definitivamente la quota del sistema retributivo. In questo ambito è altresì prevista l'immediata e completa equiparazione dei dipendenti pubblici a quelli privati in relazione ai requisiti necessari ad accedere al pensionamento anticipato. Il superamento dell'istituto delle pensioni d'anzianità, che ne risulti, dovrebbe tuttavia implicare una riorganizzazione dei lavori usuranti con l'istituzione di una commissione di tutela.

Dal lato delle entrate, viene proposto il progressivo innalzamento dell'aliquota contributiva dei lavoratori autonomi e, più in generale, la eliminazione graduale di qualsiasi scostamento tra aliquota contributiva di computo e di finanziamento. Infine, si auspica una maggiore incentivazione della previdenza integrativa.

### ***3.3 Ipotesi di riforma del sistema pensionistico emerse nel dibattito e loro implicazioni anche sul piano finanziario***

Le principali ipotesi di riforma del sistema pensionistico possono essere distinte in tre gruppi: interventi che modificano i requisiti per l'accesso al pensionamento (effetto numero); interventi che correggono i meccanismi di calcolo delle pensioni degli attuali pensionati e pensionandi (effetto importo); interventi volti ad aumentare le entrate contributive.

#### ***3.3.1 Interventi che modificano i requisiti per l'accesso al pensionamento (effetto numero)***

Il primo gruppo di interventi, che si rivolge alla platea dei pensionandi, interessa le pensioni d'anzianità e quelle di vecchiaia.

##### ***A. Revisione dei requisiti per l'accesso alla pensione di anzianità.***

La revisione dei requisiti per l'accesso alla pensione d'anzianità potrebbe avvicinare il sistema previdenziale italiano a quelli europei in cui tale istituto è pressochè inesistente. Tuttavia, la revisione continua dei requisiti per l'accesso al pensionamento riduce il grado di consenso sociale e genera un clima di incertezza, connesso alla rincorsa al pensionamento, che potrebbe indurre i soggetti a modificare profondamente i propri comportamenti con l'effetto di «gonfiare» la spesa pensionistica proprio negli anni (1997 e 1998) di maggior interesse per i conti pubblici.

Una proposta estrema viene individuata nell'eliminazione immediata dell'istituto della pensione d'anzianità per cui il collocamento a riposo sarebbe garantito solamente al raggiungimento dei requisiti di età anagrafica previsti per la pensione di vecchiaia. La misura prospettata non offre nessuna tutela ai soggetti che, avendo iniziato l'attività lavora-

tiva in età precoce, sarebbero costretti ad attendere ancora svariati anni prima di accedere al pensionamento, tutela che invece viene prevista e regolata dalla riforma anche a regime: è infatti riconosciuta la possibilità di accedere al pensionamento al compimento dei 40 anni di anzianità contributiva, indipendentemente dall'età anagrafica, con la rivalutazione del montante contributivo accreditato per i periodi di lavoro precedenti il raggiungimento del diciottesimo anno di età in base ad un coefficiente pari a 1,5.

Una proposta con una portata più limitata della precedente consiste nella revisione dei requisiti per l'accesso al pensionamento di anzianità, accelerando il programma già incluso nella riforma, che ha introdotto il requisito congiunto di anzianità contributiva e di età anagrafica (pari rispettivamente a 35 e 57 anni nel 2008) o, in alternativa, il solo requisito di anzianità contributiva che risulta gradualmente elevato fino ai 40 anni nel 2008. Si potrebbe inoltre salvaguardare la posizione di coloro che hanno maturato i nuovi requisiti entro la data di entrata in vigore delle nuove disposizioni, tutelando in tal modo coloro che, ritardando il pensionamento, hanno manifestato fiducia nella riforma e, nel medesimo tempo, evitando la rincorsa al pensionamento dei lavoratori già in possesso dei requisiti contributivi.

In termini di impatto finanziario, l'abolizione immediata delle pensioni d'anzianità produrrebbe un risparmio, in base alle normali leve di pensionamento, pari a circa 5.000 miliardi; nel primo anno di applicazione l'impatto risulterebbe più contenuto (circa 3.000 miliardi), in quanto parte delle pensioni di competenza dell'anno, per effetto delle «finestre», slitterebbe all'anno successivo.

#### *B. Revisione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia.*

È stato inoltre proposto l'elevamento dell'ordinaria età pensionabile prevista per i lavoratori dipendenti privati, considerando l'immediato innalzamento della medesima (a partire dal 1998) a 60 anni per le donne e a 65 anni per gli uomini (nel 1997 sono già scattati i limiti pari rispettivamente a 58 e 63 anni). L'elevamento non interessa le gestioni dei lavoratori autonomi e quelle dei dipendenti pubblici, per le quali il limite di età per il pensionamento di vecchiaia risulta già fissato a 60 per le donne e a 65 anni per gli uomini. Si tratta in pratica di accelerare il processo già previsto dalla riforma Amato e dalla successiva legge 724/94 (finanziaria per il 1995), che prevedevano, a partire dal gennaio 1994, il graduale elevamento (1 anno ogni 18 mesi) dell'età pensionabile pari, prima del 1994, a 55 anni per le donne e a 60 per gli uomini, fino al raggiungimento al 1° gennaio 2000 dei 60 anni per le donne e 65 anni per gli uomini.

Nell'immediato i risparmi derivanti da tale misura, stimati in circa 900 miliardi nel 1998 e 3.300 miliardi nel 1999, risulterebbero consistenti a causa dell'effetto numero; tuttavia, nel periodo successivo gli effetti positivi di tale proposta sul fabbisogno si ridurrebbero rapidamente fino ad avere un impatto negativo, anche se contenuto, nel 2005 in conseguenza del fatto che, a causa dell'allungamento della durata del perio-

do contributivo, si liquidano pensioni con importi più elevati (effetto importo).

Nell'ambito di tali misure, è stato anche proposto di procedere ad una equiparazione dell'età pensionabile delle donne a quella prevista per gli uomini, sia pure con la redistribuzione di risorse, sempre a favore del sesso femminile, dalla fase di quiescenza a quella lavorativa o della maternità<sup>13</sup>.

### **3.3.2 Interventi che correggono i meccanismi di calcolo delle pensioni degli attuali pensionati e pensionandi (effetto importo)**

Gli interventi volti a introdurre correttivi ai meccanismi di calcolo della pensione degli attuali pensionati e pensionandi, riguardano prevalentemente l'estensione del *pro rata* e il meccanismo di indicizzazione delle pensioni.

#### *A. Applicazione del metodo del pro-rata a tutti i lavoratori.*

Si tratta dell'estensione a tutti i lavoratori in attività del meccanismo del *pro rata*<sup>14</sup>, che attualmente opera solamente per coloro che al 31 dicembre 1995 erano in possesso di un'anzianità contributiva inferiore ai 18 anni, pur nel rispetto dei diritti acquisiti (tale meccanismo opera infatti in modo graduale in base all'anzianità contributiva maturata nel nuovo sistema). Tale misura tuttavia esplicherebbe i suoi effetti di contenimento e riequilibrio della spesa molto gradualmente nel tempo: le correzioni che ne derivano nei trattamenti sono funzione crescente degli anni di anzianità contributiva maturati nel nuovo sistema e assumeranno una certa consistenza solamente dopo circa un decennio. I risparmi sono infatti valutabili in circa 130 miliardi nel primo anno di applicazione e in 1.000 miliardi nel 2001, per poi salire rapidamente fino a giungere a oltre 18.000 miliardi nel 2015.

#### *B. Revisione dei criteri di indicizzazione delle pensioni.*

Sono stati inoltre ipotizzati interventi sul meccanismo di indicizzazione delle pensioni che si differenziano profondamente a seconda della logica sottostante.

La posticipazione della scadenza dell'adeguamento ai prezzi e/o la rimodulazione della differenziazione della copertura per fasce di reddi-

<sup>13</sup> Ne risulterebbe, bensì, la convergenza del sistema pensionistico italiano con quello degli altri paesi europei, che non prevedono solitamente differenze dell'età di pensionamento in base al sesso. Peraltro ne risulterebbe la coerenza con la speranza di vita delle donne che è superiore a quella degli uomini. Tuttavia la proposta in esame pare dotata di scarsa accettabilità sociale, anche perchè non considera la peculiare condizione lavorativa familiare e sociale delle donne nel nostro paese.

<sup>14</sup> Il metodo del *pro rata* consiste in un sistema misto di calcolo della pensione in base al quale il trattamento si compone di due quote: la prima, che si riferisce agli anni precedenti il 31 dicembre 1995, risulta calcolata sulla base del metodo retributivo previsto dalla normativa previgente la riforma, mentre la seconda quota, che si riferisce alle anzianità contributive maturate nel periodo successivo a tale data, viene determinata con il nuovo metodo contributivo.

to<sup>15</sup> sembrano interventi che, da un lato, pongono problemi di coerenza, rispetto al sistema delineato a regime dalla riforma, e, dall'altro, aggraverebbero ulteriormente le conseguenze prodotte dalla sospensione della perequazione al Pil (o ai salari)<sup>16</sup>. Un punto percentuale di contingenza in meno da applicarsi a tutte le pensioni (con l'unica eccezione delle pensioni sociali) per la durata di 1 anno, produrrebbe un risparmio pari a 2.000 miliardi circa nel 1999.

Sono stati tuttavia avanzati interventi diversi sulle modalità di indicizzazione che, rientrando nella logica di aumentare la convergenza verso la configurazione del sistema delineata a regime dalla riforma, sono maggiormente perseguibili sul piano dell'accettabilità sociale, in quanto producono effetti non solo in termini di sostenibilità della spesa pensionistica, ma anche sul piano equitativo. Infatti, tali proposte contribuiscono a diminuire, pur nel rispetto dei diritti acquisiti, le disparità intergenerazionali: a normativa vigente, infatti, i lavoratori più anziani e quelli attualmente in quiescenza sembrano trovare una garanzia più ampia di quella riservata alle generazioni giovani ed a quelle future, alle quali si applicheranno le disposizioni meno favorevoli della riforma a regime.

In base ad una prima proposta, una volta determinato il trattamento che al singolo pensionato spetterebbe sulla base del metodo di calcolo contributivo introdotto dalla riforma, si tratterebbe di garantire un'indicizzazione piena ai prezzi ed, eventualmente, al Pil reale di questa quota e di mantenere costante in termini nominali l'eventuale eccedenza della sua pensione rispetto al trattamento così calcolato.

A prescindere da qualsiasi giudizio valutativo, esistono tuttavia numerosi problemi di ordine applicativo e di fattibilità pratica che attengono alla determinazione dei periodi di contribuzione pregressa e alla «ricostruzione di carriera»<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> La copertura attualmente è pari al 100 per cento per le pensioni di importo fino a due volte il trattamento minimo del Fpld, al 90 per cento per le pensioni comprese fra due e tre volte il trattamento minimo e al 75 per cento per le pensioni superiori a 3 volte il trattamento minimo.

<sup>16</sup> Si ricorda che il meccanismo di indicizzazione è stato oggetto negli ultimi anni di ripetuti interventi normativi. Prima fra tutti la riforma Amato che, nel prevedere un solo adeguamento all'anno (1° novembre) al costo della vita, ha di fatto abolito la rivalutazione reale, stabilendo che ulteriori aumenti possano essere accordati con leggi finanziarie sulla base dell'andamento dell'economia, avuto riguardo dell'incremento del Pil e dopo una consultazione con le organizzazioni sindacali. Inoltre, come misura temporanea, la Finanziaria del governo Berlusconi ha spostato il termine del 1° novembre al 1° gennaio di ciascun anno ed in sede di prima applicazione al 1° gennaio 1996, con la conseguenza che nel 1995 non è stato pagato alcun onere per l'adeguamento delle pensioni.

<sup>17</sup> In primo luogo, sembra impossibile ricostruire perfettamente la carriera contributiva di ogni singolo pensionato attuale e quindi sarebbe necessario ricorrere a criteri «medi» che potrebbero rivelarsi in parte arbitrari e troppo semplificatori, con effetti indesiderati in termini equitativi e di redistribuzione di risorse. Si coglierebbero pertanto solamente alcuni degli aspetti positivi introdotti dalla riforma, quali le correzioni attuariali in base all'età al pensionamento (con l'applicazione dei coefficienti di trasformazione). Inoltre, la scelta dell'aliquota per il computo dei contributi, riconducibile a quella storica o a quella indicata dalla riforma (33 per cento per i lavoratori dipendenti e 20 per cento per gli autonomi), implica risultati notevolmente diversi sia in termini

L'impatto finanziario di tale misura, che sarà diverso a seconda che la ricostruzione dei periodi di contribuzione progressiva faccia riferimento all'aliquota storica o a quella attualmente vigente, risulterebbe significativo sin dai primi anni di applicazione.

Una proposta di modifica del meccanismo di indicizzazione più limitata, ma anche più attuabile e controllabile nei suoi effetti redistributivi, consisterebbe nell'introduzione di una sottoindicizzazione ai prezzi per le sole pensioni d'anzianità e fino al compimento dell'età pensionabile, in cui il meccanismo di indicizzazione verrebbe ristabilito in misura piena. Tale proposta ha il pregio di prevedere con esattezza gli effetti quantitativi sulla singola pensione, in quanto risultano esplicitati sia la misura della penalizzazione sia il periodo della sua applicazione. Una sottoindicizzazione di 1 punto percentuale da applicare alle pensioni di anzianità produrrebbe un risparmio in termini di spesa pensionistica pari a circa 460 miliardi (350 miliardi al netto della riduzione del gettito Irpef); i risparmi sarebbero destinati ad aumentare fortemente in quanto gli effetti della sottoindicizzazione si cumulano nel tempo.

#### *C. Penalizzazioni negli importi delle pensioni d'anzianità di nuova liquidazione*

È stato anche proposto di introdurre disincentivi al pensionamento anticipato sotto forma di penalizzazioni dell'importo della pensione, espresse in percentuale degli anni mancanti al raggiungimento del requisito dei 40 anni di anzianità contributiva. L'impatto, che dipenderà dalla combinazione dell'«effetto numero» e dell'«effetto importo», risulterà nel breve periodo tanto maggiore quanto più i soggetti saranno disposti a rimandare il pensionamento al fine di percepire importi più elevati. Tale misura, a differenza della revisione dei requisiti contributivi, appare praticabile anche per i soggetti che, in base alla normativa in vigore, abbiano maturato i requisiti entro il 1996. Questi risultano infatti tutelati in relazione alla data di accesso al pensionamento.

#### *D. Applicazione del criterio contributivo di calcolo della pensione.*

Un'altra proposta – che, al pari della precedente, si traduce in un disincentivo al pensionamento di anzianità – contempla l'ipotesi di introdurre per il calcolo delle prestazioni di nuova liquidazione il regime contributivo applicato in forma pura. Ciò richiede dunque che venga ricostruita la carriera contributiva progressiva; tale operazione, tuttavia, riguarda solamente la platea dei pensionandi e pone solo una parte dei problemi che si sarebbero incontrati nella realizzazione concreta della proposta commentata al punto 2.

di impatto macroeconomico sia dal punto di vista distributivo. L'applicazione dell'aliquota storica, che sembra più corretta in quanto rappresentativa del finanziamento, pone problemi derivanti dalla presenza di più gestioni previdenziali con regole diverse in relazione sia all'entità delle aliquote legali sia alle modalità di determinazione della base imponibile ai fini del calcolo dei contributi.

Il recente decreto di attuazione della delega conferita dalla legge 335/95, in materia di opzione per la liquidazione della pensione con le regole del sistema contributivo (decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 180), contiene utili indicazioni per la ricostruzione dei periodi di contribuzione pregressa maturati fino al 31 dicembre 1995<sup>18</sup>. L'utilizzo dei coefficienti di trasformazione, che ne risulta prescritto, comporta mediamente un abbattimento dell'importo della pensione dell'ordine di circa 3 punti percentuali all'anno. Inoltre, l'utilizzo dell'aliquota contributiva storica, in luogo di quella attualmente vigente, introduce ulteriori penalizzazioni negli importi che producono riduzioni fino al 50 per cento. Ne risulta un'efficace disincentivazione del pensionamento di anzianità con la conseguenza che l'effetto numero sarà probabilmente molto più consistente dell'effetto importo.

### ***3.3.3. Interventi volti ad aumentare le entrate contributive***

Dal lato delle entrate, gli interventi in discussione interessano l'elevamento dell'aliquota contributiva dei lavoratori autonomi e il cosiddetto contributo di solidarietà. Prelimare a qualsiasi intervento, volto ad aumentare le entrate, è tuttavia l'intensificazione delle strategie di contrasto all'evasione e all'elusione anche nel settore previdenziale.

#### ***A. Elevamento aliquota contributiva dei lavoratori autonomi***

Per i lavoratori autonomi è stato proposto di elevare l'aliquota contributiva di finanziamento attualmente pari al 15 per cento, avvicinandola gradualmente all'aliquota di computo del 20 per cento. Un incremento di aliquota nella misura di un punto percentuale consentirebbe entrate annue aggiuntive per circa 1.200 miliardi.

#### ***B. Contributo di solidarietà***

Una misura che consentirebbe di colpire l'intera platea dei pensionati è riconducibile all'introduzione di un «contributo di solidarietà» con aliquote variabili a seconda che si tratti di pensioni di anzianità o di vecchiaia. La logica sottostante la proposta è quella di un modesto con-

<sup>18</sup> In primo luogo, vi è un esplicito riferimento all'aliquota contributiva storica: per i dipendenti pubblici l'aliquota applicabile è quella prevista per il fondo pensioni lavoratori dipendenti, mentre per gli autonomi le aliquote in vigore al luglio 1990 sono valide anche per i periodi antecedenti. Il periodo di riferimento per il calcolo della media delle contribuzioni annue è costituito dagli ultimi anni di carriera lavorativa nel limite massimo di dieci annualità per i dipendenti privati e gli autonomi, mentre per i dipendenti pubblici viene considerata l'ultima retribuzione. Una volta ottenuta la contribuzione media annua, il montante complessivo sarà ottenuto moltiplicando la stessa per il numero complessivo di anni di contribuzione maturati fino al 1995. L'utilizzo dei coefficienti di trasformazione da applicare al montante contributivo così ottenuto, con i quali si intende correggere l'importo della pensione in base a calcoli attuariali che tengono conto della speranza di vita al pensionamento, comporta mediamente un abbattimento dell'importo della pensione dell'ordine di circa 3 punti percentuali all'anno. Inoltre, con l'utilizzo dell'aliquota contributiva storica, in luogo di quella attualmente vigente, si introducono ulteriori penalizzazioni negli importi che producono riduzioni fino al 50 per cento.

tributo richiesto subito alla platea degli attuali pensionati per avvicinarne implicitamente i trattamenti a quelli che varrebbero a regime con le nuove regole.

Un contributo differenziato nella misura dello 0,5 per cento per le pensioni di vecchiaia e dell'1,5 per cento per quelle di anzianità<sup>19</sup>, garantirebbe nel primo anno di applicazione risparmi dell'ordine di circa 1.650 miliardi, escludendo dall'applicazione le pensioni sociali e quelle integrate al minimo al fine di offrire una tutela alle fasce di reddito più basse.

È stato recentemente proposto di estendere il «contributo di solidarietà» anche ai lavoratori in attività, modulando l'entità dell'aliquota in base alla categoria di lavoro. Una proposta avanzata suggerisce aliquote differenziate per i lavoratori dipendenti e autonomi da applicarsi nella misura, rispettivamente, dello 0,15 per cento e dello 0,5 per cento. Per i lavoratori dipendenti il contributo aggiuntivo andrebbe ad integrare la contribuzione ex Gescal (0,35 per cento) attribuita al finanziamento della previdenza, così da portare il contributo complessivo allo 0,5 per cento<sup>20</sup>. Con l'estensione del contributo a tutti i lavoratori i risparmi salirebbero nell'anno iniziale dai 1.650 miliardi ai 2.800 miliardi circa.

### C. Evasione ed elusione contributiva

Preliminare a qualsiasi intervento, volto ad aumentare le entrate, è l'intensificazione delle strategie di contrasto all'evasione e all'elusione anche nel settore previdenziale che vengono opportunamente previste nel recente Dpef. Tuttavia, sarebbe opportuno ricavarne risultati più consistenti, rispetto a quelli prospettati nello stesso documento, coerenti con il livello assai elevato che l'evasione e l'elusione ha raggiunto nel nostro paese.

In una recente ricerca<sup>21</sup> è stato stimato che il complesso dell'evasione contributiva si aggira intorno ai 40.000 miliardi per l'anno 1995; il confronto fra le unità di lavoro rilevate dall'Istat e le unità di lavoro standard ricavate dalle denunce presentate all'Inps, ha consentito di stimare le unità di lavoro «occulte», corrispondenti alla dimensione della cosiddetta evasione totale, cioè di quei soggetti operanti in condizione per la quale la legge prevede l'obbligo assicurativo e che invece non risultano denunciati agli istituti previdenziali. A tale importo devono essere aggiunti i crediti contributivi dell'Inps che derivano dalle imprese che trovandosi in difficoltà finanziarie denunciano la loro posizione ma ritardano il pagamento.

Con riferimento al comparto Inps, come emerge dall'audizione del Professor Billia, i crediti contributivi vantati dall'istituto si collocano nel

<sup>19</sup> Al compimento dell'età pensionabile l'entità del contributo si ridurrebbe allo 0,5 per cento.

<sup>20</sup> In questo modo l'aliquota contributiva prevista per i dipendenti privati, passando dal 32,7 al 32,85 per cento, si avvicinerebbe ulteriormente a quella di computo (33 per cento).

<sup>21</sup> Si tratta di una ricerca svolta dall'Ires, i cui risultati sono stati presentati nei materiali allegati alla Nuova Rassegna sindacale, settimanale della CGIL, n. 35, ottobre 1996.

1996 a 38.500 miliardi circa, con un incremento rispetto all'anno precedente del 3,8 per cento; nel 1995 essi sono aumentati in base ad un tasso di crescita più elevato (16,2 per cento). L'aumento dei crediti contributivi è imputabile in primo luogo a difficoltà finanziarie delle aziende che denunciano la propria posizione all'Inps, impegnandosi a pagare tramite rateizzazioni del debito nel tempo. I soggetti debitori sono rappresentati dai datori di lavoro non agricoli (con circa 17.800 miliardi di debiti nel 1996), dagli artigiani, commercianti e coltivatori diretti (con circa 10.000 miliardi di debiti), dai datori di lavoro in agricoltura (2.600 miliardi di debiti); i debiti recuperabili sul fronte della contribuzione a favore del Servizio sanitario nazionale (Ssn) ammontano a 1.800 miliardi circa nel 1996.

L'andamento della consistenza dei crediti contributivi è stata influenzata positivamente anche dall'azione di lotta all'evasione e all'elusione contributiva condotta dall'Inps che ha consentito di far emergere, nel periodo 1987-1996, contributi evasi per circa 36.000 miliardi. L'andamento dei recuperi, che si aggira negli ultimi anni intorno ai 5.000 miliardi annui, è dovuto in parte ai condoni (che hanno permesso di recuperare 3.176 miliardi nel 1996) e in parte all'azione di vigilanza (che ha contribuito per circa 2.000 miliardi nel 1996). Il recupero tramite condono, come emerge dall'audizione del Professor Billia, è stato comunque possibile grazie ad un'azione di vigilanza, basata su controlli ad incrocio realizzati con il sistema informativo.

Riscossioni per recupero di crediti contributivi  
*miliardi di lire*

	Recuperi per attività diretta dell'Inps			Recuperi tramite esattorie	Recuperi da condono	Totale crediti recuperati
	Recuperi in via amministrativa	Recuperi in via legale	Totale			
1991	933	396	1.329	109	2.248	3.686
1992	1.581	630	2.211	38	218	2.467
1993	1.389	492	1.881	13	4.902	6.796
1994	1.655	658	2.313	10	1.341	3.664
1995	1.612	599	2.211	6	3.591	5.808
1996	1.492	557	2.049	6	3.176	5.231

Fonte: Inps.

Il problema dell'evasione contributiva è stato affrontato anche in sede di legge finanziaria per il 1997, che contiene misure in materia di sanzioni per violazione di obblighi contributivi nonché di regolarizzazio-

ne di posizioni previdenziali, attuata tramite una minisanatoria volta al recupero dei crediti pregressi vantati dall'Inps nei confronti delle aziende in crisi. Con il sistema sanzionatorio si è cercato di scoraggiare fenomeni di evasione: le sanzioni, applicate in caso di ritardato o omesso versamento di contributi previdenziali ed assistenziali, risultano infatti più leggere nel caso di morosità e più pesanti nel caso di avasione contributiva.

Tuttavia, una strategia seria ed efficace di lotta all'evasione dovrebbe basarsi sul potenziamento dell'attività di controllo, tramite un coordinamento sempre più stretto fra i vari enti e la formazione di un sistema informatico, attualmente inesistente, che si basi sull'allineamento di archivi nelle pubbliche amministrazioni. Un'efficace lotta all'evasione e all'elusione renderebbe superfluo il ricorso a metodi alternativi volti ad accertare la capacità contributiva, anche ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali.

### *Conclusioni*

Con la presente relazione la Commissione – lungi dall'inadere le competenze, che, nella stessa materia, risultano attribuite alle Assemblee parlamentari ed al Governo – confida di potere offrire un utile contributo di chiarezza nel dibattito in corso sulla riforma pensionistica che si inserisce in quello più ampio nella prospettiva di riforma dello Stato sociale.

In tale prospettiva, l'assunzione del confronto con altri paesi europei – quale parametro per valutare l'adeguatezza quantitativa e qualitativa della spesa sociale anche nel nostro paese ! si accompagna con lo sforzo di estendere a tutte le spese pubbliche quel confronto e di renderne omologhe le componenti da comparare.

Ne è risultato che la nostra spesa sociale è in linea con la media europea, mentre la spesa pensionistica eccede, bensì, quella media ! sia pure in misura che risulta significativamente ridimensionata all'esito della depurazione da elementi estranei – ma non rappresenta, tuttavia, l'unica «anomalia» nella nostra spesa pubblica.

Tanto basta per contribuire ad un uso corretto del metodo comparatistico prospettato.

Il diffuso riconoscimento, poi, circa la validità della recente riforma del sistema pensionistico (l. 335/1995) a regime – in quanto capace di coniugare sostenibilità ed equità e di garantire nel lungo periodo la stabilizzazione della spesa pensionistica nel rapporto con il prodotto interno lordo – si accompagna con le critiche, largamente condivise, che investono l'asserita timidezza (risultante, tra l'altro, dall'esercizio delle deleghe di armonizzazione), nel dare attuazione ai principi ispiratori della riforma, e l'eccessiva gradualità della transizione al nuovo regime.

La ricognizione dello stato di attuazione della riforma pensionistica, delle sue prospettive ed implicazioni anche sul piano finanziario – con riferimento sia alla transizione che alla entrata a regime – risulta quindi preliminare alla individuazione delle ipotesi di (eventuale) riforma ulte-

riore – sia pure nell’ambito della prospettiva più ampia di riforma dello stato sociale – quali emergono dal dibattito in corso e risultano, almeno in parte, anche, all’esito della procedura informativa espletata da questa Commissione.

La definizione di ciascuna delle prospettate ipotesi di riforma pensionistica ulteriore – nella portata e nelle implicazioni rispettive – e la loro classificazione in tre gruppi – a seconda che incidano sull’accesso o la misura della pensione oppure sulla contribuzione (e, in genere, sulle fonti di finanziamento) – esauriscono il contributo che questa Commissione intende offrire.

Tanto basta, tuttavia, per contribuire, da un lato, alla prospettazione delle ipotesi di riforma finora emerse e per offrire, dall’altro, elementi utili ad orientare la scelta tra le ipotesi prospettate. Esula, invece, qualsiasi presa di posizione sulle questioni emerse – pur avendone riferito, talora, soluzioni e/o giudizi espressi da altri – in quanto la Commissione non intende sostituirsi alle Assemblee parlamentari ed al Governo nelle scelte che risultano affidate, appunto, alla loro competenza.

Con il contributo di chiarezza, che ne risulta offerto alle Assemblee parlamentari, la prospettata analisi del nostro sistema pensionistico, tuttavia, offre anche alla Commissione una base di conoscenza indispensabile per l’esercizio della sua funzione di «vigilanza» sulla attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale.



















**COMMISSIONE PARLAMENTARE**  
**per il parere al Governo sulle norme delegate previste**  
**dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662,**  
**concernenti misure di razionalizzazione della finanza pubblica**

GIOVEDÌ 10 LUGLIO 1997

*Presidenza del Presidente*  
Salvatore BIASCO

*La seduta inizia alle ore 13.*

**Schema di decreto legislativo recante norme sulla unificazione della base imponibile del lavoro dipendente ai fini fiscali e ai fini contributivi, semplificazione degli adempimenti dei datori di lavoro – attuativo della delega di cui all'articolo 3, comma 19, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 – relatore: Benvenuto**

(Seguito dell'esame e rinvio)  
(R139 b00, B14\*, 0006\*)

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo in titolo, sospeso, da ultimo, nella seduta del 9 luglio scorso.

Il senatore Andrea PASTORE, in relazione all'articolo 3 dello schema di decreto legislativo, che novella l'articolo 48 del testo unico delle imposte sui redditi osserva con specifico riferimento alla nozione di valori ed utilità tassabili, che l'esplicita inclusione nella base imponibile anche delle utilità percepite dal lavoratore dipendente, comporta un sostanziale aggravio della posizione fiscale e contributiva del lavoratore dipendente. Ritiene inoltre assolutamente inopportuna l'esclusione dalla base imponibile delle erogazioni liberali di modico valore, tali considerando solo quelle di importo non superiore a lire cinquecentomila. Appare illogica, alla luce di quanto dispone in materia di trasporti collettivi aziendali, la lettera *d*) del comma 2 del novellato articolo 48 del testo unico la mancata previsione tra le fattispecie di esclusione dalla base imponibile dell'uso gratuito di parcheggi concesso al dipendente in spazi o locali acquisiti dal datore di lavoro a titolo di locazione. Giudica poi negativamente il riferimento al valore «normale» dei valori e delle utilità che concorrono a formare la base imponibile, criterio che porterà a

conseguenze negative per contribuenti sia sul piano fiscale che su quello contributivo.

Con riferimento al problema dell'indennità di volo e navigazione, rileva che si verrà a determinare un notevole aggravio fiscale per i titolari della stessa, fino ad oggi soggetta a trattamento fiscale solo nella misura del 40 per cento. La natura risarcitoria di tale indennità e la sua possibile assimilazione ad altri tipi di reddito per i quali nella nuova normativa è previsto un abbattimento del 50 per cento, suggeriscono il mantenimento dell'agevolazione attualmente esistente, fermo restando l'assoggettamento alla contribuzione previdenziale in misura integrale.

Con riferimento alla disciplina dell'assistenza sanitaria integrativa, osserva che la disposizione che limita la deducibilità dei contributi integrativi è del tutto contraddittoria rispetto all'esigenza di estendere l'assistenza volontaria sanitaria a categorie di cittadini sempre più ampie.

Con riferimento all'articolo 7 dello schema di decreto, che modifica alcune disposizioni in materia di accertamento delle imposte sui redditi da lavoro dipendente, osserva che deve essere rivista la disposizione che esonera dall'obbligo della dichiarazione dei redditi nel caso in cui la differenza tra l'imposta lorda complessiva e l'ammontare delle detrazioni e le ritenute operate risulta non superiore a 20 mila lire, nel senso di elevare il suddetto importo. Rileva infine che la disposizione che modifica l'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 600 del 1973, estendendo l'obbligo della ritenuta anche ai valori e utilità in natura, comporterà notevoli difficoltà per i sostituti d'imposta.

Il deputato Massimo Maria BERRUTI, con riferimento alla lettera *b*) dell'articolo 1 dello schema di decreto, rileva che i compensi dei soggetti impegnati in lavori socialmente utili venivano precedentemente considerati di collaborazione coordinata e continuativa, trattamento fiscale non sempre e non necessariamente più oneroso, rispetto a quello ora proposto, in considerazione della possibilità di detrarre dai compensi stessi spese documentate di viaggio, vitto e alloggio effettuate fuori dal territorio comunale.

Con riferimento all'articolo 2 dello schema di decreto, viene abolito il riferimento alle indennità di disoccupazione, ritenendosi le indennità sostitutive di reddito già tassate in via di principio. L'abolizione di tale previsione peraltro potrebbe rivelarsi pericolosa in quanto gli interessati potrebbero invocarla ai fini dell'esenzione.

Con riferimento all'articolo 2 lettera *a*) n. 2 dello schema di decreto, riguardante i compensi corrisposti ai membri delle commissioni tributarie, ai giudici di pace e agli esperti del personale di sorveglianza, ritiene che sia inesatta ed ingiustificata l'assimilazione degli stessi ai redditi di lavoro dipendente, essendo più corretta la loro classificazione tra i redditi di lavoro autonomo.

Con riferimento all'articolo 3 dello schema di decreto, che modifica l'articolo 48 del testo unico delle imposte sui redditi, ritiene che sarebbe opportuno ritoccare il limite – ormai da tempo non più rivalutato – di due milioni e 500 mila lire alla deducibilità dei contributi previdenziali e assistenziali.

Con riferimento al nuovo testo dell'articolo 48, comma 2 lettera *b*), ritiene vaga la nozione di sussidi occasionali, anche alla luce delle attuali coperture contributive obbligatorie.

Con riferimento alla lettera *d*) del suddetto comma ritiene che sarebbe giusto consentire una deduzione dal reddito anche ai lavoratori a cui non viene offerto alcun servizio di trasporto collettivo.

Con riferimento alla lettera *h*) del suddetto comma, rileva che sarebbe opportuno precisare che l'attestazione da parte del datore di lavoro debba essere effettuata sul certificato di sostituto d'imposta.

Con riferimento al comma 4 del novellato articolo 48 ritiene che esso non sia in linea con l'esigenza di semplificazione ed osserva, in merito alla lettera *c*) che sarebbe opportuno distinguere tra spese di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Con riferimento al comma 9 del novellato articolo 48 auspica un meccanismo di rivalutazione automatica ed integrale.

Per quanto riguarda l'articolo 4 dello schema di decreto, in materia di determinazione dei redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente, rileva che appare esiguo l'importo della deduzione dal reddito dei contributi versati alle forme pensionistiche complementari dai lavoratori soci delle cooperative di produzione e lavoro.

Con riguardo all'articolo 5 dello schema di decreto, premesso che il comma 3 dell'articolo 3 del testo unico delle imposte sui redditi prevede attualmente l'esclusione dalla base imponibile dei redditi da lavoro dipendente prestato all'estero in via continuativa e come oggetto esclusivo del rapporto, ritiene alquanto discutibile l'abrogazione di tale previsione, che si intenderebbe ora effettuare.

Sempre con riferimento all'articolo 5 dello schema di decreto, ritiene che sarebbe opportuno che la disposizione riguardante gli oneri deducibili di cui alla lettera *b*) venisse estesa anche ai lavoratori dipendenti non assoggettati a ritenuta alla fonte nonché ai lavoratori autonomi.

Con riferimento all'articolo 6 dello schema di decreto, in materia di determinazione del reddito da lavoro dipendente a fini contributivi, laddove si prevede l'esclusione dalla base imponibile dei proventi e delle indennità conseguite a titolo di risarcimento danni, sottolinea l'opportunità di un miglior coordinamento con il testo unico delle imposte sui redditi.

Con riguardo all'articolo 7 dello schema, in materia di accertamento delle imposte sui redditi da lavoro dipendente, rileva l'opportunità di escludere totalmente da tassazione il reddito fondiario dell'abitazione principale; rileva, altresì, che il termine di otto giorni per la consegna ai richiedenti dei certificati dei sostituti d'imposta, nel caso di interruzione del rapporto da lavoro, sia troppo breve. Inoltre, sembra inopportuno essere stata soppressa l'attuale disciplina delle ritenute applicabile ai rapporti di lavoro dipendente che importano prestazioni di attività lavorativa per una sola parte dell'anno.

Osserva inoltre che il nuovo testo del quinto comma dell'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 600 del 1973 comporta per i professionisti l'obbligo di ritenuta non solo nei confronti dei propri dipendenti ma anche di chiunque effettui prestazioni oggettivamente

rientranti nel dettato del nuovo articolo 48 del testo unico, circostanza che potrebbe concretamente determinare difficoltà agli operatori.

Con riferimento al nuovo testo dell'articolo 29, primo comma, lettera c) del decreto del Presidente della Repubblica 600 del 1973, non si comprende perchè la pubblica amministrazione non possa calcolare direttamente l'imposta definitiva a tassazione separata del proprio personale una volta che siano state riversate nelle anagrafi informatiche delle amministrazioni i dati relativi ai redditi complessivi percepiti dai contribuenti nel biennio precedente.

Rileva infine l'assurdità della disposizione di cui al comma 4 del nuovo testo dell'articolo 29, con la quale si modifica il meccanismo dell'acconto diretto da parte del contribuente, rendendo esattore al riguardo il datore di lavoro.

Il senatore Giancarlo PASQUINI, osserva in linea generale che ancora una volta, come già in molti dei precedenti schemi di decreto, ci si trova in presenza di un provvedimento di carattere casistico, mentre, considerata la materia, sarebbe stato preferibile dettare una disciplina di carattere generale e di principio, rinviando il dettaglio alla normativa secondaria. Quanto al merito del provvedimento rileva che esso non affronta il problema, da tempo segnalato, dei giovani che effettuano prestazioni lavorative di collaborazione coordinata e continuativa, i quali, secondo la vigente disciplina, sono assoggettati alla ritenuta d'acconto del 19, indipendentemente dal reddito effettivo conseguito in corso d'anno. Ciò comporta che qualora essi, come frequentemente avviene, non raggiungano il minimo imponibile, divengano creditori nei confronti dell'amministrazione finanziaria, dovendo pertanto redigere la dichiarazione dei redditi ed aspettare poi, a distanza di anni, il conseguente rimborso. Con l'occasione sarebbe stato invece preferibile correggere tale iniquità, ad esempio consentendo il ricorso all'autodichiarazione degli interessati in sede di erogazione dei compensi per le predette collaborazioni.

Un'ulteriore questione concerne i cosiddetti transfrontalieri, nei cui confronti il provvedimento in esame comporterà una immediata riduzione delle retribuzioni nette.

Benchè si tratti di una situazione che era ormai divenuto necessario affrontare, stante gli indebiti vantaggi che l'attuale sistema consente di conseguire ai lavoratori interessati nei confronti degli altri lavoratori operanti su territorio nazionale (ad esempio in materia di prestazioni sociali), sarebbe forse opportuno predisporre una modificazione più graduale.

Il senatore Renato ALBERTINI si limita in questa sede a formulare un rilievo di carattere generale riservandosi nel proseguo di far pervenire alla Commissione ulteriori considerazioni. Tale rilievo attiene alla constatazione che mentre con il provvedimento relativo alle fusioni e scissioni societarie è stato ridotto il prelievo fiscale a carico delle imprese, con il presente schema di decreto si realizza un inasprimento a carico del lavoro dipendente, che viene a colpire – ad esempio considerando

le nuove disposizioni sui compensi in natura ovvero sulle indennità – un ampio numero di lavoratori.

Il senatore Francesco Saverio BIASCO precisa, con riferimento al comma 2 dell'articolo 3, ed in particolare alla questione della sottoscrizione di azioni di nuova emissione da parte dei dipendenti, che sarebbe più opportuna una nuova formulazione della lettera g) del medesimo comma 2, ove si precisasse che con il termine azioni debbano intendersi i titoli emessi da società facenti parte di uno stesso gruppo di appartenenza, ovvero da società consolidate in capo ad un medesimo soggetto giuridico, ovvero da società controllate e collegate ai sensi della vigente normativa civilistica.

Nessun altro chiedendo di intervenire, il Presidente, Salvatore BIASCO, dichiara chiusa la discussione generale, rinviando il seguito dell'esame ad altra seduta.

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

(A007 000, B14<sup>a</sup>, 0006<sup>o</sup>)

Il Presidente Salvatore BIASCO, sulla base di intese con i rappresentanti dei Gruppi in Commissione, comunica che nelle prossime due settimane, i lavori della Commissione saranno così articolati:

*martedì 15 luglio, ore 20:*

replica del relatore sullo schema di decreto recante norme sulla unificazione della base imponibile del lavoro dipendente (il termine per il parere del relatore è per le ore 13 di mercoledì 16 luglio ed il termine per gli emendamenti e le altre proposte di parere è per le ore 17 del giorno successivo); al termine, inizio dell'esame dello schema di decreto sul riordino IVA e, al termine, audizioni informali sul medesimo provvedimento;

*giovedì 17 luglio, ore 13,30 e ore 18:*

seguito e chiusura della discussione generale sullo schema di decreto di riordino IVA;

*martedì 22 luglio, ore 20:*

votazione del parere sullo schema di decreto recante norme sulla unificazione della base imponibile per lavoro dipendente; al termine replica del relatore sullo schema di decreto di riordino IVA (il termine per il parere del relatore è al termine della medesima seduta; il termine per gli emendamenti e le altre proposte di parere è per le ore 20 del giorno successivo);

*giovedì 24 luglio, ore 13,30:*

votazione del parere sullo schema di decreto di riordino IVA;

*giovedì 24 luglio, ore 18:*

relazione sullo schema di decreto in materia di rendite finanziarie.

La Commissione prende atto.

*La seduta termina alle ore 14,30.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE**  
**per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi**  
**Sottocommissione permanente per l'accesso**

GIOVEDÌ 10 LUGLIO 1997

*Presidenza del Presidente provvisorio*  
PONTONE

*La seduta inizia alle ore 9.*

Il Presidente Francesco PONTONE informa che il Presidente della Commissione plenaria, onorevole Francesco Storace, cui spetta la potestà di convocare la Sottocommissione per l'elezione del suo Presidente, gli ha testè rappresentato la necessità di rinviare la costituzione della Sottocommissione, considerando alcune questioni relative alla composizione della Sottocommissione stessa.

Il deputato Diego MASI, parlando per richiamo al regolamento, fa presente che tali questioni riguardano la sua presenza nella Sottocommissione. Egli fa attualmente parte, infatti, di un gruppo diverso da quello al quale apparteneva nel momento in cui sono stati designati i componenti della Sottocommissione; ritiene opportuno farsi carico anche personalmente del problema, che ha molti risvolti, e per tale ragione condivide la decisione del Presidente della Commissione plenaria di rinviare l'elezione prevista per oggi.

Il Presidente Francesco PONTONE fa presente quindi che la successiva convocazione della Sottocommissione sarà definita dal Presidente della Commissione plenaria.

*La seduta termina alle ore 9,05.*

## **CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI**

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

*Venerdì 11 luglio 1997, ore 10*

Audizione del Presidente dell'ENEA, professor Nicola Cabibbo.

Audizione del Presidente dell'ANPA, professor Mario Signorino.



