

RESOCONTO

SOMMARIO E STENOGRAFICO

356.

SEDUTA DI LUNEDÌ 18 MAGGIO 1998

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **PIERLUIGI PETRINI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **LORENZO ACQUARONE**

INDICE

RESOCONTO SOMMARIO V-XI

RESOCONTO STENOGRAFICO 1-92

	PAG.		PAG.
Missioni	1	(<i>Discussione sulle linee generali</i> – A.C. 4230)	2
Disegno di legge di conversione (Trasmissione dal Senato e assegnazione a Commissione in sede referente)	1	Presidente	2
Disegno di legge: Servizio sanitario nazionale (A.C. 4230) (Discussione)	1	Bindi Rosy, <i>Ministro della sanità</i>	8
(<i>Contingentamento tempi discussione generale</i> – A.C. 4230)	1	Bolognesi Marida (DS-U), <i>Relatore</i>	2
Presidente	1	Disegno di legge di conversione (Annunzio della presentazione e assegnazione a Commissione in sede referente)	8
		Ripresa discussione – A.C. 4230	8

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; forza Italia: FI; alleanza nazionale: AN; popolari e democratici-l'Ulivo: PD-U; lega nord per l'indipendenza della Padania: LNIP; rifondazione comunista-progressisti: RC-PRO; rinnovamento italiano: RI; per l'UDR-cristiani democratici uniti/cristiani democratici per la Repubblica: per l'UDR-CDU/CDR; misto: misto; misto-centro cristiano democratico: misto-CCD; misto-socialisti democratici italiani: misto-SDI; misto-per l'UDR-patto Segni/liberali: misto-per l'UDR-P. Segni/lib.; misto-verdi-l'Ulivo: misto-verdi-U; misto minoranze linguistiche: misto Min. linguist.; misto rete-l'Ulivo: misto-rete-U.

	PAG.		PAG.
<i>(Ripresa discussione sulle linee generali — A.C. 4230)</i>	8	<i>(Discussione sulle linee generali — A.C. 3341)</i>	48
Presidente	8	Presidente	48
Carlesi Nicola (AN)	20	Bianchi Giovanni (PD-U), <i>Relatore</i>	48
Cossutta Maura (RC-PRO)	16	Cavazzuti Filippo, <i>Sottosegretario per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica</i>	49
Fioroni Giuseppe (PD-U)	8	Niccolini Gualberto (FI)	49
Giannotti Vasco (DS-U)	23	Disegno di legge: Partecipazione dell'Italia alla VI ricostituzione delle risorse del Fondo africano di sviluppo (approvato dal Senato) (A.C. 3342) (Discussione)	49
Lembo Alberto (LNIP)	13	<i>(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 3342)</i>	49
<i>(Repliche del relatore e del Governo — A.C. 4230)</i>	27	Presidente	49
Presidente	27	<i>(Discussione sulle linee generali — A.C. 3342)</i>	49
Bindi Rosy, <i>Ministro della sanità</i>	27	Presidente	49
Bolognesi Marida (DS-U), <i>Relatore</i>	27	Bianchi Giovanni (PD-U), <i>Relatore</i>	49
Progetti di legge: Rapporto tra procedimento penale e disciplinare a carico dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche (A.C. 2602-2607-3890) (Discussione del testo unificato)	28	Cavazzuti Filippo, <i>Sottosegretario per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica</i>	50
<i>(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 2602)</i>	29	Niccolini Gualberto (FI)	50
Presidente	29	Disegno di legge: Proroga efficacia disposizioni su giudice unico di primo grado (A.C. 4625-ter) (Discussione)	50
<i>(Discussione sulle linee generali — A.C. 2602)</i>	29	<i>(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 4625-ter)</i>	50
Presidente	29, 33	Presidente	50
Contento Manlio (AN)	36	<i>(Discussione sulle linee generali — A.C. 4625-ter)</i>	50
Copercini Pierluigi (LNIP)	40	Presidente	50
Corleone Franco, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	33	Copercini Pierluigi (LNIP)	51
Li Calzi Marianna (RI)	34	Corleone Franco, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	51
Lucidi Marcella (DS-U)	33	Giuliano Pasquale (FI)	56
Meloni Giovanni (RC-PRO)	44	Pisapia Giuliano (RC-PRO), <i>Presidente della II Commissione</i>	50
Siniscalchi Vincenzo (DS-U), <i>Relatore</i>	29	Siniscalchi Vincenzo (DS-U)	55
<i>(Repliche del relatore e del Governo — A.C. 2602)</i>	47	<i>(Repliche del relatore e del Governo — A.C. 4625-ter)</i>	58
Presidente	47	Presidente	58
Corleone Franco, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	47	Corleone Franco, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	58
Siniscalchi Vincenzo (DS-U), <i>Relatore</i>	47	Pisapia Giuliano (RC-PRO), <i>Presidente della II Commissione</i>	58
Inversione dell'ordine del giorno	48	Disegno di legge: Riscossione tributi (A.C. 2372-octies) e abbinata (A.C. 3242) (Discussione)	60
Presidente	48		
Disegno di legge: Partecipazione dell'Italia alla V ricostituzione delle risorse del Fondo asiatico di sviluppo (approvato dal Senato) (A.C. 3341) (Discussione)	48		
<i>(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 3341)</i>	48		
Presidente	48		

	PAG.		PAG.
<i>(Contingentamento tempi discussione generale</i> <i>— A.C. 2372-octies)</i>	60	Disegno di legge: Dismissioni partecipazioni statali (approvato dal Senato) (A.C. 3967)	
Presidente	60	(Discussione)	78
<i>(Discussione sulle linee generali — A.C. 2372-</i> <i>octies)</i>	61	<i>(Contingentamento tempi discussione generale</i> <i>— A.C. 3967)</i>	78
Presidente	61	Presidente	78
Castellani Pierluigi, <i>Sottosegretario per le</i> <i>finanze</i>	67	<i>(Discussione sulle linee generali — A.C. 3967)</i>	79
Chiusoli Franco (DS-U)	69	Presidente	79
Frosio Roncalli Luciana (LNIP), <i>Relatore</i> <i>di minoranza</i>	64	Armani Pietro (AN)	81
Leone Antonio (FI)	74	Bagliani Luca (LNIP)	84
Pace Carlo (AN)	71	Carazzi Maria (RC-PRO)	84
Pistone Gabriella (RC-PRO)	67	Cavazzuti Filippo, <i>Sottosegretario per il</i> <i>tesoro, il bilancio e la programmazione</i> <i>economica</i>	81
Repetto Alessandro (PD-U), <i>Relatore per la</i> <i>maggioranza</i>	61	Chiamparino Sergio (DS-U), <i>Relatore</i>	79
<i>(Repliche del relatore e del Governo — A.C.</i> <i>2372-octies)</i>	77	Leone Antonio (FI)	86
Presidente	77	Valensise Raffaele (AN)	87
Castellani Pierluigi, <i>Sottosegretario per le</i> <i>finanze</i>	77	<i>(Repliche del relatore e del Governo — A.C.</i> <i>3967)</i>	90
Repetto Alessandro (PD-U), <i>Relatore per la</i> <i>maggioranza</i>	77	Presidente	90
<i>(La seduta, sospesa alle 21,10, è ripresa alle</i> <i>21,15)</i>	78	Cavazzuti Filippo, <i>Sottosegretario per il</i> <i>tesoro, il bilancio e la programmazione</i> <i>economica</i>	90
		Chiamparino Sergio (DS-U), <i>Relatore</i>	90
		Ordine del giorno della seduta di domani	91

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.
Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

RESOCONTO SOMMARIO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PIERLUIGI PETRINI

La seduta comincia alle 15.

La Camera approva il processo verbale della seduta dell'11 maggio 1998.

Missioni.

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono ventisei.

Trasmissione dal Senato di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente.

PRESIDENTE comunica che il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza il disegno di legge n. 4891, di conversione del decreto-legge n. 78 del 1998.

Il disegno di legge è assegnato alla XI Commissione ed al Comitato per la legislazione, per il parere di cui all'articolo 96-bis, comma 1, del regolamento.

Discussione del disegno di legge: Servizio sanitario nazionale (4230).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per la discussione sulle linee generali predisposta dalla Conferenza dei presidenti di gruppo (*vedi resoconto stenografico pag. 1*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

MARIDA BOLOGNESI, *Relatore*, sottolinea che il funzionamento del Servizio sanitario nazionale ha risentito di forti carenze e contraddizioni, che si è tentato di superare con l'emanazione dei decreti legislativi n. 502 del 1992 e n. 517 del 1993, che tuttavia non hanno determinato sostanziali miglioramenti.

Il disegno di legge in discussione prevede una delega al Governo finalizzata ad affrontare gli aspetti più critici del sistema, ponendo come prioritario l'obiettivo di tutelare la salute dei cittadini in un quadro di razionalizzazione delle risorse impiegate.

Auspica infine una sollecita approvazione del provvedimento.

ROSY BINDI, *Ministro della sanità*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

Annuncio della presentazione di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente.

PRESIDENTE comunica che il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato alla Presidenza il disegno di legge n. 4890, di conversione del decreto-legge n. 151 del 1998.

Il disegno di legge è assegnato alla I Commissione ed al Comitato per la legislazione, per il parere di cui all'articolo 96-bis, comma 1, del regolamento.

Si riprende la discussione del disegno di legge n. 4230.

GIUSEPPE FIORONI osserva che il disegno di legge in esame è volto a

superare le contraddizioni insite nel Servizio sanitario nazionale: se ne ribadisce l'impostazione universale e solidaristica, nel rispetto dei principi sanciti dall'articolo 32 della Costituzione ed in un quadro di razionalizzazione della spesa sanitaria. Ritiene quindi che tale provvedimento possa rappresentare un punto di svolta idoneo a garantire ai cittadini tranquillità e sicurezza.

ALBERTO LEMBO, stigmatizzando la tendenza del Governo ad abusare nella previsione dello strumento della delega legislativa, rileva l'inidoneità del provvedimento in esame a garantire l'auspicata razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e segnala il concreto rischio di « conflittualità » tra le norme in esame e le disposizioni previste dai provvedimenti, in fase di approvazione, finalizzati all'attuazione della cosiddetta legge Bassanini.

Preannuncia quindi la presentazione di emendamenti volti, in particolare, ad attenuare l'impostazione eccessivamente centralistica del disegno di legge.

MAURA COSSUTTA, nell'esprimere il giudizio positivo del gruppo di rifondazione comunista-progressisti sul disegno di legge, riconosce al ministro della sanità il merito di un'importante assunzione di responsabilità politica; ritiene che il processo di aziendalizzazione deve essere opportunamente rivisitato, con l'intento di superare le devianze interne al sistema e di coordinare gli interventi sotto il profilo tecnico e sul piano politico.

NICOLA CARLESÌ, rilevato il fallimento della politica sanitaria attuata nel Paese, esprime perplessità circa l'idoneità delle disposizioni in esame ad avviare l'auspicata razionalizzazione del settore; in particolare appaiono inadeguate le norme in materia di incompatibilità e di assetto della dirigenza.

VASCO GIANNOTTI, nel dichiarare, a nome dei democratici di sinistra-l'Ulivo, di condividere le disposizioni contenute nel disegno di legge, ne richiama l'innovativa

impostazione, volta a privilegiare l'equilibrio tra ospedale e territorio; si augura che la discussione rafforzi l'impegno perché entro l'anno si possa riformare il sistema sanitario nazionale.

PRESIDENTE constata l'assenza del deputato Filocamo, iscritto a parlare; si intende che vi abbia rinunciato.

Dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

MARIDA BOLOGNESI, *Relatore*, rinuncia alla replica.

ROSY BINDI, *Ministro della sanità*, esprime compiacimento per l'avvio dell'*iter* del provvedimento di delega, finalizzato non solo alla razionalizzazione delle spese, ma anche alla riforma ed al miglioramento degli istituti cardine dello Stato sociale nell'ambito del servizio sanitario nazionale.

Sottolinea infine il supporto, anche economico, che riceverà il settore della ricerca.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del testo unificato dei progetti di legge: Rapporto tra procedimento penale e disciplinare a carico dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche (2602-2607-3890).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi del dibattito predisposta dalla Conferenza dei presidenti di gruppo (*vedi resoconto stenografico pag. 29*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale il presidente del gruppo di alleanza nazionale ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare.

VINCENZO SINISCALCHI, *relatore*, illustrando i contenuti del provvedimento, rileva in particolare che si è inteso definire in maniera chiara il rapporto tra procedimento penale, soprattutto in caso

di sentenza definitiva di condanna, ed effetti disciplinari nei confronti di dipendenti delle pubbliche amministrazioni, sin dalla pronunzia del provvedimento di rinvio a giudizio. Una specifica normativa è poi prevista in ordine al procedimento disciplinare, in caso di sentenza per « patteggiamento ».

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
LORENZO ACQUARONE

VINCENZO SINISCALCHI, *Relatore*, nel richiamare, infine, le disposizioni di carattere patrimoniale, raccomanda una sollecita approvazione del provvedimento.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

MARCELLA LUCIDI, richiamato il principio di imparzialità della pubblica amministrazione nel perseguire l'interesse pubblico, preannuncia un orientamento positivo sul provvedimento, che è volto a dare certezza alla reazione della pubblica amministrazione.

MARIANNA LI CALZI sottolinea l'esigenza, fortemente avvertita dall'opinione pubblica, di norme efficaci in tema di rapporto tra sentenza penale e procedimento disciplinare per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni; rileva altresì che il provvedimento in discussione è in linea con la giurisprudenza della Corte costituzionale.

MANLIO CONTENUTO, rilevati i ritardi del Governo nella materia oggetto del provvedimento, sottolinea positivamente che l'articolo 1 stabilisce una sorta di automatismo tra giudizio penale e procedimento disciplinare in ordine all'accertamento del fatto, alla sua illiceità ed alla responsabilità dell'imputato.

Auspica una rapida approvazione del testo, invitando ad affrontare anche la

questione della prevalenza delle disposizioni in oggetto su quelle contrattuali.

PIERLUIGI COPERCINI osserva che il provvedimento in esame recepisce istanze poste dal gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania, anche al fine di contrastare la corruzione ed altre illiceità che si verificano nella pubblica amministrazione.

Ritiene peraltro che l'approfondito dibattito svoltosi in Commissione abbia fatto emergere la necessità di apportare al testo alcuni miglioramenti che non ne stravolgano la portata; la sua parte politica si impegnerà in tal senso, nell'auspicio che il provvedimento sia sollecitamente approvato.

GIOVANNI MELONI, nell'esprimere l'auspicio che l'Assemblea esamini con maggiore sollecitudine i provvedimenti in materia di lotta alla corruzione, che formano nel loro insieme un sistema organico, sottolinea che il testo oggi in discussione mira a rendere più incisiva la disciplina relativa ai delitti contro la pubblica amministrazione; esso risponde inoltre ad un'esigenza largamente avvertita nel Paese e consentirà di tutelare gli interessi della pubblica amministrazione senza ledere i diritti dei dipendenti.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

VINCENZO SINISCALCHI, *Relatore*, rinuncia alla replica.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, osserva che il provvedimento in esame, di cui auspica una sollecita approvazione, affronta in modo equilibrato sia il problema del non automatico meccanismo di destituzione dei dipendenti di pubbliche amministrazioni, sia le questioni che si pongono in caso di ricorso al patteggiamento.

PRESIDENTE rinvia ad altra seduta il seguito del dibattito.

Inversione dell'ordine del giorno.

PRESIDENTE propone un'inversione dell'ordine del giorno, nel senso di procedere immediatamente alla discussione dei disegni di legge, già approvati dal Senato, nn. 3341 e 3342, di cui ai punti 4 e 5.

(Così rimane stabilito).

Discussione del disegno di legge: S. 1469 - Partecipazione dell'Italia alla V ricostituzione delle risorse del Fondo asiatico di sviluppo (approvato dal Senato) (3341).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi del dibattito predisposta dalla Conferenza dei presidenti di gruppo (vedi resoconto stenografico pag. 48).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

GIOVANNI BIANCHI, *Relatore*, si rimette alla relazione scritta.

FILIPPO CAVAZZUTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*, condivide il contenuto della relazione scritta.

GUALBERTO NICCOLINI rinuncia ad intervenire.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

Rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: S. 1470. - Partecipazione dell'Italia alla VI ricostituzione delle risorse del Fondo africano di sviluppo (approvato dal Senato) (3342).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi del dibattito predisposta dalla Conferenza dei presidenti di gruppo (vedi resoconto stenografico pag. 49).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

GIOVANNI BIANCHI, *Relatore*, si rimette alla relazione scritta.

FILIPPO CAVAZZUTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*, condivide il contenuto della relazione scritta.

GUALBERTO NICCOLINI preannunzia fin d'ora il voto favorevole del gruppo di forza Italia sul provvedimento in esame.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

Rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Proroga efficacia disposizioni su giudice unico di primo grado (4625-ter).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi del dibattito predisposta dalla Conferenza dei presidenti di gruppo (vedi resoconto stenografico pag. 50).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

GIULIANO PISAPIA, *Presidente della Commissione giustizia*, in sostituzione del relatore, rileva che la proroga prevista dal provvedimento in esame è imposta dalla necessità di giungere alla definizione dell'*iter* di alcuni provvedimenti legislativi, dalla cui approvazione deriverà un alleggerimento del carico di lavoro gravante sul giudice unico di primo grado; si tratta, in particolare, dei provvedimenti in materia di depenalizzazione di reati minori e sulla competenza penale del giudice di pace.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

PIERLUIGI COPERCINI fa presente che la lega nord per l'indipendenza della Padania prende atto delle difficoltà che

rendono necessario un ulteriore slittamento del termine di efficacia delle disposizioni relative all'istituzione del giudice unico di primo grado, denunciando però il fallimento della politica giudiziaria del Governo.

Ritiene si stia determinando una sorta di dualità tra magistratura togata ed onoraria e rileva che il progetto di riforma del settore giustizia richiede ulteriore approfondimento: ad esso il gruppo della lega nord, pur non condividendone l'impostazione, darà il suo contributo.

VINCENZO SINISCALCHI sottolinea che il gruppo dei democratici di sinistra-l'Ulivo ritiene necessaria la proroga prevista dal provvedimento in esame, al fine di completare il disegno riformatore con l'introduzione di opportuni correttivi all'istituto del giudice unico, in tema di depenalizzazione di reati minori e di competenza penale del giudice di pace.

PASQUALE GIULIANO sottolinea l'esigenza di approvare una serie di provvedimenti in materia di giustizia, tuttora all'esame del Parlamento.

Esprime inoltre perplessità circa il termine indicato nella proroga, della cui necessità il gruppo di forza Italia è tuttavia convinto, poventando il rischio che non sia sufficiente per operare un congruo adeguamento di strutture ed apparati.

Il suo gruppo si riserva pertanto di presentare sul tema eventuali emendamenti.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

GIULIANO PISAPIA, *Presidente della Commissione giustizia*, rinuncia alle repliche.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, osserva che il Governo è consapevole della rilevanza della riforma del giudice unico ai fini di una razionalizzazione dell'apparato giudiziario, che peraltro deve essere collegato all'approvazione di altri importanti provvedimenti in materia di giustizia, come quello sulla

competenza penale del giudice di pace, il cui iter parlamentare è ancora in corso.

Giudica congrua la proroga prevista dal disegno di legge in discussione, di cui auspica una sollecita approvazione.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione dei progetti di legge: Riscossione tributi (2372-octies; 3242).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi del dibattito predisposta dalla Conferenza dei presidenti di gruppo (*vedi resoconto stenografico pag. 60*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale il presidente del gruppo di forza Italia ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare.

ALESSANDRO REPETTO, *Relatore per la maggioranza*, nel sottolineare il carattere di urgenza di una riforma del sistema di riscossione dei tributi che risponda ad esigenze di efficienza ed economicità, illustra il contenuto del provvedimento, che delega il Governo ad elaborare una riforma di tale sistema, sulla base di principi e criteri direttivi ispirati alla razionalizzazione ed alla semplificazione delle procedure.

LUCIANA FROSIO RONCALLI, *Relatore di minoranza*, sottolinea la necessità di una revisione dell'attuale sistema di riscossione dei tributi, profondamente inefficiente, anche attraverso l'adozione di procedure informatiche.

Il gruppo della lega nord giudica tuttavia incompleto e generico il testo del provvedimento, sul quale si riserva di presentare emendamenti migliorativi, volti, tra l'altro, a favorire i contribuenti ed a superare le attuali distorsioni.

Chiede infine che il testo alternativo che ha presentato in qualità di relatore di minoranza sia posto in votazione per parti separate, constatando il progetto di legge di un articolo unico.

PIERLUIGI CASTELLANI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

GABRIELLA PISTONE ricorda che la riforma fiscale doveva rispondere all'esigenza di garantire maggiore efficienza al sistema di riscossione dei tributi, di offrire ai contribuenti servizi più efficienti e di condurre una lotta efficace all'evasione ed all'elusione fiscale; con il provvedimento di riforma della riscossione si è cercato di trovare soluzioni idonee al passaggio dal vecchio al nuovo. Tuttavia, poiché alcuni aspetti richiedono una migliore definizione, si riserva di presentare emendamenti migliorativi, soprattutto al fine di tutelare il personale che opera nel settore della riscossione.

PRESIDENTE constata l'assenza del deputato Rizzi, iscritto a parlare; si intende che vi abbia rinunciato.

FRANCO CHIUSOLI dichiara, a nome del gruppo dei democratici di sinistra-l'Ulivo, di condividere i contenuti del provvedimento, sicuramente adeguato al raggiungimento di una pluralità di fini: contribuire alla lotta all'evasione fiscale; stemperare le rigidità del sistema di riscossione; valorizzare il ruolo delle autonomie; introdurre seri criteri di operatività per le società concessionarie; impedire l'affermarsi di intenti protezionistici o di situazioni di privilegio; prevedere opportuni principi per la tutela dei lavoratori del settore.

CARLO PACE ricorda che la Commissione finanze è intervenuta sul testo del provvedimento con l'intento di determinare l'incremento del volume della massa riscossa, nonché di configurare una serie di misure incentivanti. Dà atto al relatore di essersi adoperato affinché la Commissione accettasse numerose proposte emendative presentate dai deputati di alleanza nazionale e preannuncia la presentazione di ulteriori emendamenti volti a garantire maggiore trasparenza alle procedure di riscossione.

ANTONIO LEONE, nel denunciare l'eccessivo ricorso da parte del Governo all'istituto della delega legislativa, auspica che alla necessaria riforma dei servizi di riscossione si possa provvedere in futuro con legge ordinaria, al fine di configurare un intervento ampio ed organico in grado di colmare le palesi lacune che caratterizzano il provvedimento in esame, alle quali, almeno in parte, si sarebbe potuto porre rimedio con gli emendamenti presentati in Commissione dal gruppo di forza Italia.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

ALESSANDRO REPETTO, *Relatore per la maggioranza*, rinuncia alla replica.

PIERLUIGI CASTELLANI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*, osserva che l'approvazione del provvedimento in esame agevererà, tra l'altro, il raggiungimento dell'obiettivo di conseguire maggiori entrate di natura diversa da quella tributaria, senza che a ciò corrisponda alcun danno per l'erario.

PRESIDENTE rinvia ad altra seduta il seguito del dibattito.

Sospende brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 21,10, è ripresa alle 21,15.

Discussione del disegno di legge: Dimissioni partecipazioni statali (approvato dal Senato) (3967).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi del dibattito predisposta dalla Conferenza dei presidenti di gruppo (*vedi resoconto stenografico pag. 78*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale il presidente del gruppo di forza Italia ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare.

SERGIO CHIAMPARINO, *Relatore*, illustrando i contenuti del provvedimento, del quale raccomanda l'approvazione, ricorda le finalità del decreto-legge n. 598 del 1996, concernente le modalità di acquisizione da parte del Tesoro delle azioni STET detenute dall'IRI, i cui effetti vengono regolati con i provvedimenti in discussione. Sottolinea che le esenzioni fiscali dell'operazione STET-TELECOM, non comportano perdita di gettito per l'orario e contribuiscono a fare chiarezza nel complesso quadro normativo.

FILIPPO CAVAZZUTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

PIETRO ARMANI, rilevata l'inutilità delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 1 e la contraddittorietà del comma 3 del medesimo articolo, osserva che le disposizioni di sanatoria del decreto-legge n. 598 del 1996 potrebbero configurarsi come un aiuto statale nei confronti dell'IRI, che è ormai una società per azioni e non un ente pubblico.

MARIA CARAZZI, ribadita la contrarietà del gruppo di rifondazione comunista-progressisti al processo delle privatizzazioni, ritiene che il provvedimento in esame, attenendo ad operazioni (relative all'IRI) ormai in avanzato stato di realizzazione, debba essere approvato.

LUCA BAGLIANI, premesso che il provvedimento in esame si muove nella direzione opposta rispetto alla privatizzazione delle partecipazioni statali, fa presente che il gruppo della lega nord è contrario all'ipotesi di assumere come parametro di riferimento il valore di mercato delle partecipazioni, sottolineando inoltre la grave situazione debitoria dell'IRI e la sostanziale mancata attuazione della politica delle privatizzazioni annunciata dal Governo.

PRESIDENTE constata l'assenza del deputato Pasetto, iscritto a parlare; si intende che vi abbia rinunciato.

ANTONIO LEONE, nel ricordare gli artifici contabili cui il Governo ha fatto ricorso per affrontare la grave situazione di indebitamento dell'IRI, osserva che il disegno di legge in discussione, volto a porre rimedio alla mancata conversione del decreto-legge n. 598 del 1996, rappresenta una vera e propria offesa che il Parlamento subisce ad opera dell'esecutivo.

RAFFAELE VALENSISE, definito «strano» ed «anomalo» il disegno di legge in esame, anche alla luce di un processo di privatizzazioni evolutosi in modo non lineare, osserva che le norme in discussione, apparentemente superflue e prive di significato, potrebbero in realtà celare intenti reconditi. Esprime, quindi, la contrarietà del gruppo di alleanza nazionale.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

SERGIO CHIAMPARINO, *Relatore*, rinuncia alla replica.

FILIPPO CAVAZZUTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*, precisa che il Governo è sempre stato disponibile a fornire chiarimenti sui provvedimenti adottati in materia di privatizzazioni; non si può, quindi, sostenere che vi sia il tentativo di nascondere intenti non chiari.

Auspica, in conclusione, l'approvazione del provvedimento senza modificazioni.

PRESIDENTE rinvia ad altra seduta il seguito del dibattito.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE comunica l'ordine del giorno della seduta di domani:

Martedì 19 maggio 1998, alle 10.

(Vedi resoconto stenografico pag. 92).

La seduta termina alle 22,25.

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PIERLUIGI PETRINI

La seduta comincia alle 15.

GIUSEPPINA SERVODIO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta dell'11 maggio 1998.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Albertini, Aleffi, Amoruso, Andreatta, Vincenzo Bianchi, Brancati, Brunetti, Calzolaio, Dini, Evangelisti, Fantozzi, Fassino, Giannattasio, Leoni, Marongiu, Olivo, Pennacchi, Pezzoni, Polenta, Prodi, Risari, Sales, Selva, Sinisi, Soriero e Veltroni sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono ventisei, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Trasmissione dal Senato di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente.

PRESIDENTE. Il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza il seguente disegno di legge di conversione:

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 1998, n. 78, recante interventi urgenti in materia occupazionale (*approvato dal Senato*) (4891).

A norma del comma 1 dell'articolo 96-*bis* del regolamento, il suddetto disegno di legge è stato deferito, in sede referente, alla XI Commissione permanente (Lavoro), con il parere delle Commissioni I, II, V, VII, X, XII e XIII.

Il suddetto disegno di legge, ai fini dell'espressione del parere alle Commissioni competenti, previsto dal comma 1 del predetto articolo 96-*bis*, è altresì assegnato al Comitato per la legislazione di cui all'articolo 16-*bis* del regolamento.

Discussione del disegno di legge: Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale (4230) (ore 15,05).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 4230)

PRESIDENTE. Avverto che a seguito della riunione del 30 aprile della Conferenza dei presidenti di gruppo si è provveduto, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del regolamento, all'organizzazione dei tempi per l'esame del disegno di legge. Il

tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

tempo per il relatore: 25 minuti;

tempo per il Governo: 25 minuti;

tempo per il gruppo misto: 35 minuti;

tempo per i richiami al regolamento: 10 minuti;

tempo per interventi a titolo personale: 1 ora e 5 minuti;

tempo per i gruppi: 4 ore e 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto è così ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno:

verdi: 12 minuti; socialisti democratici italiani: 7 minuti; CCD: 7 minuti; minoranze linguistiche: 4 minuti; per l'UDR patto Segni-liberali: 3 minuti; la rete: 3 minuti.

Il tempo a disposizione dei gruppi è così ripartito:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 31 minuti;

forza Italia: 40 minuti;

alleanza nazionale: 40 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 31 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 36 minuti;

rifondazione comunista-progressisti: 30 minuti;

per l'UDR CDU-CDR: 33 minuti;

rinnovamento italiano: 30 minuti.

**(Discussione sulle linee generali –
A.C. 4230)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Bolognesi.

MARIDA BOLOGNESI, *Relatore*. Signor Presidente, colleghi, ministro, credo giovi, considerato il lavoro che ha visto la Commissione affari sociali impegnata per alcuni mesi in un approfondimento e in una discussione importanti, ricordare come il nostro paese si sia dotato in ritardo, rispetto ad altri paesi occidentali industrializzati, di un servizio sanitario nazionale, come in Gran Bretagna, in Svezia e in Canada; paesi che, nell'ambito della realizzazione di un sistema di sicurezza sociale moderno ed efficiente, avevano adottato tale modello tra il primo dopoguerra e gli anni sessanta.

Tale sistema, finalizzato a garantire a tutti i cittadini un insieme coerente di prevenzione, cura e riabilitazione, a prescindere dalla classe sociale, sembrò al legislatore coerente con il dettato dell'articolo 32 della Costituzione. La legge n. 833 del 1978 superava, quindi, il sistema mutualistico che aveva consentito sia grandi differenze nell'erogazione di prestazioni fra categorie diverse, sia lo stato di abbandono in cui versavano ampi settori di popolazione, non coperti da alcuna garanzia e con l'accesso alle prestazioni di emergenza in uno stato di sostanziale marginalità. Per non parlare poi del sistema della prevenzione collettiva in ambienti di vita e di lavoro curato dallo Stato centrale e dal modello del medico provinciale e degli ufficiali sanitari comunali, sicuramente un modello non più adeguato anche ai tempi, rispetto ai nuovi rischi per la salute introdotti dai processi di modernizzazione della società e della produzione.

Il nostro servizio sanitario nazionale, prima di vedere la propria nascita, era stato già sperimentato in alcune regioni e in alcuni comuni pur con diverse modalità e scelte territoriali: dalla rete capillare di ospedali e ambulatori del Veneto e del Friuli, ai servizi di medicina del lavoro e i consultori dell'Emilia e della Toscana, dall'apertura al territorio delle università e delle facoltà di medicina anche in

grandi città come Roma e Milano, alla sperimentazione della lotta alle dipendenze; e ancora: al superamento degli ospedali psichiatrici, dalla comprensione del forte nesso tra ambiente e salute fino allo sviluppo della ricerca epidemiologica.

Contestualmente all'approvazione in Italia, a larghissima maggioranza, della legge n. 833, si vedeva in molti paesi europei iniziare i primi processi di revisione dello Stato sociale o comunque di rimessa in discussione di quel modello, giudicato costoso e non sempre efficiente. In Italia politiche errate dei Governi nazionali, lo storico ritardo di alcune regioni, l'inefficienza non sempre casuale della pubblica amministrazione, hanno portato ad una realizzazione carente del servizio sanitario nazionale, soprattutto in alcune aree del paese, cui si è accompagnato un problema di scarsità di risorse dovuto in parte ad un incongruo utilizzo delle stesse, ma anche — questo mi pare un punto su cui dovremmo soffermarci — dall'espandersi della domanda di prestazioni sanitarie legate al combinato effetto dell'allungarsi della vita media, dovuto ai progressi diagnostico-terapeutici, al conseguente instaurarsi di patologie cronicodegenerative e all'aumento dell'offerta di prestazioni diagnostiche e terapeutiche non sempre appropriate ed efficaci, ma che comunque hanno ovviamente o potenzialmente ingrandito a dismisura la domanda. Di qui il dilatarsi della spesa sanitaria, nell'ambito dell'estendersi del debito pubblico, sebbene in misura minore nella percentuale rispetto al PIL di altri paesi dell'Unione europea e dell'OCSE e le conseguenti politiche restrittive degli anni novanta, affiancate alla necessità di una vera efficacia organizzativa dei servizi pubblici.

Accanto ad una giusta esigenza di contenimento e di razionalizzazione della spesa e di ricerca di efficienza e qualità del servizio reso ai cittadini, sono state tuttavia promosse anche politiche atte — a mio avviso volontariamente o involontariamente — a scardinare il principio stesso del servizio sanitario nazionale universalistico, finanziato dalla fiscalità generale,

equo perché vicino ai più deboli che non sono soltanto gli indigenti, ma anche gli ammalati, gli anziani, i bambini, le donne, coloro che si ammalano a causa del lavoro o dell'ambiente inquinato. Il problema non era quello di costruire un servizio sanitario nazionale per i poveri, ma semmai di combattere la povertà che causa malattia e garantire il servizio sanitario nazionale come diritto civile e sociale per tutti proprio affinché lo sia per ognuno. Credo che questo sia uno dei principi fondamentali che sicuramente intendiamo difendere e riproporre all'attenzione generale.

Il sistema disegnato dalla legge n. 833 non ha potuto però sostenere questo insieme di contraddizioni proprio nella fase successiva all'approvazione, né il diffuso e giusto malessere dei cittadini alimentato talvolta da campagne di stampa ingenerose, ma anche motivate da effettivi fenomeni di cattivo funzionamento.

Una prima risposta alle difficoltà organizzative e di funzionamento del servizio sanitario nazionale è stata offerta con i decreti legislativi n. 502 del 1992 e n. 517 del 1993, la cui impostazione riflette alcuni dati di contesto ed elaborazioni scientifiche non pienamente validate. I decreti legislativi citati introducono principi tuttora validi ed attuali: il riconoscimento della responsabilità politica piena delle regioni e dei comuni, attraverso la conferenza dei sindaci; il superamento del comitato di gestione; l'introduzione di un direttore generale come figura responsabile e dotata di effettivo potere decisionale; il consiglio dei sanitari quale sede elettiva di confronto tra la direzione e la dirigenza; l'introduzione del sistema dei centri di costo, del controllo di gestione e della verifica e revisione di qualità.

La realizzazione di due principi-cardine dei decreti legislativi nn. 502 e 517, la regionalizzazione e la aziendalizzazione, si è scontrata, da una parte, con la tradizionale inefficienza dello Stato centrale e la debolezza di alcuni governi del sistema delle autonomie e, dall'altra parte, con la stessa disciplina del servizio sani-

tario nazionale che mutua la normativa sul pubblico impiego. Solo con il decreto legislativo n. 29 del 1993, alcuni contratti collettivi nazionali di lavoro e, soprattutto, con la recente legge n. 59 del 1997 ed i relativi decreti attuativi, sono stati definiti meccanismi diversi di funzionamento della pubblica amministrazione, che consentono di promuovere l'aziendalizzazione del sistema.

Sul versante del contenimento della spesa — volendo leggere i punti di debolezza dei decreti legislativi nn. 502 e 517 che sono quelli su cui si è accentrata l'attenzione del Governo nel disegno di legge delega e la successiva discussione in Commissione — se è vero che il sistema di pagamento a tariffa delle prestazioni (il cosiddetto DRG) ha aumentato la possibilità di controllo, soprattutto nel settore privato convenzionato, è pur vero che esso ha irrigidito il funzionamento della struttura pubblica. Non a caso questo stesso meccanismo è in corso di revisione da parte delle stesse compagnie assicurative degli Stati Uniti, che per prime lo hanno adottato, essendo necessario, per assicurare risultati apprezzabili un sistema efficiente e molto costoso di controllo. In Gran Bretagna, del resto, il sistema di controllo dei DRG è stato responsabile di una lievitazione della spesa stessa.

Con l'entrata in vigore dei decreti legislativi nn. 502 e 517, alcuni aspetti critici del sistema previsto dalla vecchia legge n. 833 non hanno tuttavia subito sostanziali miglioramenti: dal ruolo dei medici convenzionati, e in particolare di quel delicato snodo che è il medico di base, ordinatore di spesa, al rapporto tra università e servizio sanitario nazionale, dal gran numero di medici non sempre sufficientemente qualificati alla mancata realizzazione delle aziende per i policlinici universitari, dall'insufficiente ruolo dei comuni alle carenze dei rapporti, spesso conflittuali, tra i due livelli istituzionali competenti, le regioni e lo Stato centrale.

Lo stesso piano sanitario nazionale, mai emanato sino al 1994 — credo sia importante ricordarlo — ha disatteso nei contenuti il dettato del decreto legislativo

n. 502. L'integrazione tra sociale e sanitario, altro punto di grande sofferenza dell'attuazione del nostro sistema, non ha trovato una vera realizzazione a causa di un'arretrata legislazione nazionale sull'assistenza, alla cui riforma stanno oggi lavorando Governo e Parlamento, e delle modalità di realizzazione del distretto sanitario diventato, nei fatti, solo un'articolazione amministrativa dell'azienda USL, più che il livello dove avviene l'integrazione tra medicina di base e servizi sociali.

Molti altri punti dei citati decreti legislativi sono risultati inefficaci o, alla prova dei fatti, hanno innescato dinamiche dagli esiti incerti. I problemi sicuramente più evidenti sono quelli che riguardano il mancato controllo della spesa, l'incapacità del sistema di rispondere efficacemente ai nuovi bisogni sanitari e di conciliare l'obiettivo del pareggio di bilancio, imposto a ciascuna azienda sanitaria locale, con alcuni selezionati obiettivi di salute.

Le ultime manovre di bilancio hanno tentato di apporre correzioni al modello sin qui ricordato: l'introduzione di protocolli diagnostici e terapeutici finalizzati ad una prescrizione corretta, l'esclusività del rapporto di lavoro per il medico dipendente del servizio sanitario nazionale, una diversa articolazione della spesa farmaceutica, in un quadro di non riduzione del fondo sanitario nazionale. L'esigenza di correggere organicamente gli aspetti inefficaci e lacunosi della disciplina recata dai decreti legislativi nn. 502 e 517 hanno portato il Governo a presentare il disegno di legge in esame, significativamente modificato nel corso dell'esame in sede referente da parte della Commissione, a seguito di un'attenta attività istruttoria svolta secondo le previsioni della circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997.

Acquisito il parere della Conferenza unificata Stato-regioni-città, la Commissione, tramite il Comitato ristretto, ha proceduto ad un breve programma di audizioni informali ed all'acquisizione di altri contributi dei soggetti interessati. In

particolare, sono stati sentiti i rappresentanti delle associazioni sindacali, i rappresentanti della Confindustria e di altre associazioni di categoria, i rappresentanti della Federazione nazionale dell'ordine dei medici, le associazioni dei cittadini, i rappresentanti del mondo accademico e, ovviamente, le regioni ed i comuni.

Per quanto riguarda il ruolo delle regioni e degli enti territoriali minori, un documento della conferenza degli assessori regionali alla sanità ha sottolineato l'importanza di portare a compimento il processo di regionalizzazione e la necessità di ridefinire i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali. I rappresentanti dell'ANCI, invece, si sono soffermati sull'integrazione socio-sanitaria, che deve vedere protagonisti i comuni e le associazioni dei cittadini e sull'opportunità di rivedere il rapporto dei comuni con le regioni, secondo uno schema che vede la programmazione regionale coordinata con quella locale. Abbiamo anche udito i direttori generali delle aziende sanitarie.

Molte delle proposte avanzate sono state in qualche modo recepite ed hanno sicuramente contribuito ad arricchire il dibattito che si è svolto in Commissione affari sociali e che, a detta di tutti i deputati, nei fatti si è trasformato in quella che noi riteniamo una grande opportunità di riforma. Infatti, al di là del soffermarsi su quelli che la Commissione e lo stesso Governo avevano individuato come i punti di sofferenza dei decreti legislativi nn. 502 e 517, o comunque che avevano dato adito a distorsioni del sistema, pericolose in un quadro di necessaria riforma volta a dare risposte diverse ai bisogni sanitari che stanno mutando nel nostro come negli altri paesi, i suggerimenti e le sottolineature dei nostri interlocutori hanno recato, come dicevo, un contributo non piccolo al dibattito in Commissione.

I pareri delle Commissioni competenti e del Comitato per la legislazione, che abbiamo richiesto, reso ai sensi dell'articolo 16-*bis* del regolamento, completano il

quadro di riferimento dell'istruttoria legislativa relativa al disegno di legge in esame.

La Commissione ha recepito due delle quattro condizioni poste dal parere del Comitato per la legislazione: i principi ed i criteri direttivi di delega sono stati, infatti, inseriti in un unico articolo ed il titolo è stato modificato in corrispondenza del contenuto del disegno di legge.

La Commissione non ha, invece, ritenuto di sopprimere l'articolo 5 (il cui contenuto è stato trasferito all'articolo 3), che chiarisce un delicato aspetto dei rapporti tra università e sanità, e non ha ripristinato — come suggerito — l'originaria disposizione dell'articolo 1, comma 3, allo scopo di rafforzare la posizione del Parlamento.

Le condizioni poste dai pareri delle Commissioni competenti non sono state integralmente recepite. In particolare, in qualità di relatore, non ho ritenuto di proporre, come richiesto dai pareri delle Commissioni bilancio e lavoro, la soppressione della disposizione che prevede la possibilità per le aziende sanitarie di stipulare contratti di formazione lavoro della durata di cinque anni nell'ambito di specifici programmi. Ciò in considerazione dell'elevato livello della disoccupazione medica, che dovrebbe risultare alleggerita dalla previsione della facoltà indicata, ma anche, a mio avviso, dalla necessaria flessibilità che in questo settore può e deve corrispondere ad una domanda diversificata, sempre nella responsabilità di chi ha il carico delle aziende, ovviamente conformemente agli indirizzi anche delle regioni.

Non abbiamo altresì ritenuto di modificare, come invece richiesto dalla Commissione bilancio, le parti relative alla definizione del piano sanitario nazionale, che stabiliscono un imprescindibile nesso tra gli obiettivi di salute individuati dalla programmazione nazionale e le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione di quegli stessi obiettivi, ovvero alle modalità per pervenire all'effettivo superamento delle convenzioni con i medici della medicina dei servizi e degli specialisti

ambulatoriali, che ripetono il modello recepito dalla legge finanziaria collegata alla manovra di finanza pubblica.

In particolare non abbiamo ritenuto di dover recepire le modifiche richieste per quanto riguarda il piano sanitario nazionale, perché nel corso della discussione nella Commissione affari sociali quel piano è stato individuato da più parti come uno strumento efficace da offrire alle regioni ed al territorio, proprio nel quadro della selezione degli obiettivi di salute e, quindi, delle prestazioni e che, insieme ad altri, sarà uno degli strumenti essenziali che vengono o verranno attuati, comunque indicati nella finanziaria. Nel rispetto dello spirito del decreto legislativo n. 502, rafforzato dalla norma che abbiamo modificato, potremo infatti avere, nel piano sanitario nazionale e in quelli regionali, riferimenti certi anche sul controllo della spesa oltre che, ovviamente, sull'obiettivo della « produzione » di salute che, a nostro avviso, è il primo punto da recuperare nella modifica dei suddetti decreti legislativi.

Venendo, quindi, alle modifiche introdotte dalla Commissione al testo del Governo, si è voluto — sottolineerei questo punto — enfatizzare e recuperare appieno la missione del servizio sanitario nazionale nella prioritaria difesa e tutela degli obiettivi di salute definiti, appunto, dal piano sanitario nazionale, cui rapportare corrispondenti ed appropriati finanziamenti, accanto alla conferma del processo di regionalizzazione e di razionalizzazione dell'uso delle risorse, anche nella verifica del processo di aziendalizzazione.

Questa verifica non ha significato per noi la volontà di tornare indietro rispetto al processo di aziendalizzazione: i decreti legislativi nn. 502 e 517 erano stati pensati in una fase diversa da quella attuale, mentre noi crediamo che l'obiettivo del contenimento della spesa o del pareggio del bilancio, cui si erano ispirati quei decreti, sia oggi da superare, nel senso che accanto ad un controllo continuativo della spesa sanitaria, alla sua necessaria razionalizzazione e ad un abbattimento degli

sprechi ci sembra che il punto prioritario della missione del servizio sia la produzione di salute.

Nella collaborazione tra pubblico, privato e privato sociale non a fini di lucro si è individuato l'asse per una migliore erogazione dei servizi più che per lo svolgimento di una competizione tra di essi. Anche questa è una novità rispetto al sopracitato decreto legislativo n. 502: crediamo in un coordinamento dei diversi interventi più che in una mera competizione ed in un intervento che abbia compiti e funzioni diverse con ruoli diversi. Alla fine, la competizione non può essere giocata su parametri puramente economici, ma va ricondotta alla missione del servizio.

Si è voluto, inoltre, tra i principi direttivi della delega, valorizzare il ruolo di partecipazione dei cittadini e degli operatori, a nostro avviso mortificato nei decreti legislativi nn. 502 e 517, ed anche recuperare il principio della necessità per il servizio sanitario nazionale di verificare l'appropriatezza e l'efficacia delle prestazioni.

Tra le altre modifiche introdotte è di particolare rilievo quella relativa allo Stato centrale: se la legge n. 59 ed i decreti attuativi sono finalizzati ad una riallocazione delle competenze tra centro e periferia e alla conseguente trasformazione dell'amministrazione centrale, la Commissione ha voluto evidenziare la necessità di una effettiva distinzione tra programmazione e politica sanitaria, da un lato, e compiti e funzioni tecnico-scientifici, dall'altro, particolarmente complessi in sanità, da allocare in un centro di eccellenza qual è l'Istituto superiore di sanità e nelle strutture di alto profilo tecnico, quali l'ISPESL e l'agenzia per i servizi sanitari regionali, il cui ruolo evolve da quello di agenzia di ricerca a quello di organo di raccordo tra Stato e regioni per la valutazione ed il monitoraggio dei servizi e delle prestazioni sanitarie.

L'agenzia diventa, infatti, la struttura centrale, « cogestita » da Stato e regioni — secondo modalità tali che la rendono una

sperimentazione di indubbio interesse anche per altri settori della pubblica amministrazione — deputata ad individuare e segnalare al ministro, in collaborazione con le regioni, le inefficienze del servizio sanitario nazionale, anche per attivare i poteri sostitutivi o le penalizzazioni previste dalla legislazione vigente, nel caso di inadempienza da parte delle regioni. Questi anni hanno infatti sicuramente evidenziato come le situazioni territoriali, proprio per antichi problemi mai risolti, abbiano rilevato una qualità del servizio ed una risposta ai bisogni sanitari non sempre equilibrata, efficiente e, soprattutto, omogenea su tutto il territorio nazionale.

Con queste disposizioni il disegno di legge tenta di risolvere il problema determinato dalla necessità di assicurare livelli uniformi di prestazioni e di servizi sul territorio nazionale, nel rispetto dell'autonomia delle singole regioni, in ossequio al principio della leale collaborazione da tempo elaborato dalla giurisprudenza costituzionale.

Il disegno di legge intende rafforzare il ruolo dei comuni, anche attraverso i loro organismi di rappresentanza, nei processi di programmazione sanitaria e di valutazione delle prestazioni erogate, senza modificare l'assetto di governo delle aziende né rompere il rapporto fiduciario tra il direttore generale e la regione, secondo la proposta della Conferenza unificata. Ai comuni è, infine, consentita la possibilità di assicurare livelli superiori di assistenza con proprie risorse, escludendosi espressamente l'assunzione di responsabilità di gestione diretta delle strutture del servizio sanitario nazionale.

PRESIDENTE. Il tempo, onorevole Bolognesi.

MARIDA BOLOGNESI, Relatore. Cercherò di sintetizzare, signor Presidente.

Con riferimento alla complessa tematica del rapporto tra sociale e sanitario e alla relativa integrazione, si demanda ad un atto di indirizzo e coordinamento, da definire secondo alcuni principi, l'indivi-

duazione delle aree di integrazione, e si fissano, al riguardo, alcuni criteri direttivi relativi alle professioni operanti in questo settore.

Particolarmente innovativa è la parte inerente la dirigenza del ruolo sanitario del servizio sanitario nazionale che, ferma restando l'attuale articolazione tra primo e secondo livello, nella piena autonomia professionale di ciascuno dei due livelli, prevede la possibilità di individuare un'articolazione della dirigenza che risponda alle esigenze che sono emerse con chiarezza negli ultimi anni, anche al fine di distinguere le relative responsabilità in vista di una progressiva privatizzazione del rapporto di lavoro.

Si definisce ulteriormente il percorso per arrivare ad una effettiva esclusività del rapporto di lavoro, prevedendo risorse premiali specifiche sul fondo sanitario nazionale. Relativamente alla formazione e all'aggiornamento del personale sanitario si prevede che ciò avvenga in accordo con la programmazione regionale in base ad apposite linee guida ed alla rilevazione del fabbisogno del personale. Sono stati, inoltre, previsti posti aggiuntivi nelle scuole di specializzazione per le figure non mediche della dirigenza del ruolo sanitario.

Per quanto attiene ai rapporti tra università e sanità, si prevede che tramite appositi protocolli di intesa introdotti dal decreto legislativo n. 502, da predisporre sulla base di apposite linee guida, siano individuate le strutture sanitarie di cui le regioni si avvalgono per le attività assistenziali, al fine di garantire che l'eventuale sviluppo di strutture sanitarie per finalità diverse non coincidenti con quelle del servizio sanitario nazionale non gravino sul fondo sanitario nazionale. Per la ricerca biomedica si prevede, d'intesa tra i ministri competenti, il raccordo con il piano sanitario nazionale e il coordinamento della stessa.

Il piano sanitario nazionale — che abbiamo sostanzialmente rafforzato nel suo ruolo — continua a rappresentare lo strumento essenziale della programma-

zione sanitaria ma, rispetto alle definizioni previste dalla normativa in vigore...

PRESIDENTE. Onorevole Bolognesi, dovrebbe concludere.

MARIDA BOLOGNESI, *Relatore*. Mi avvio a concludere, signor Presidente.

È indubbio che una delle cause del mancato funzionamento è stata proprio l'assenza di certezza negli strumenti che sono stati messi a disposizione delle regioni per cercare di raggiungere gli obiettivi di salute del territorio.

Vorrei segnalare che abbiamo voluto rafforzare il ruolo del distretto, inserendo anche l'idea di *budget* di distretto, proprio al fine di un'integrazione tra sociale e sanitario che noi crediamo passi anche attraverso la ridefinizione del ruolo del medico e del pediatra di base. Questo fondo di distretto va quindi a nostro avviso nella direzione dell'integrazione.

Un ultimo punto che vorrei illustrare riguarda la sanità penitenziaria. Ricordo che in proposito abbiamo voluto accogliere le sollecitazioni della Commissione giustizia, a seguito delle quali abbiamo previsto una delega ai ministri competenti per attivare una riforma in materia di sanità.

L'articolo 4, infine, in coerenza con l'indirizzo di semplificazione dell'ordinamento vigente, prevede l'adozione di un testo unico delle leggi e degli atti aventi forza di legge che regolamentano l'organizzazione e le attività del servizio sanitario nazionale e degli istituti ad esso connessi.

Auspico che l'Assemblea possa rapidamente confermare il lavoro di approfondimento e di modifica svolto dalla Commissione, nella piena collaborazione tra maggioranza e opposizione, particolarmente significativo per alcune parti del presente disegno di legge (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ROSY BINDI, *Ministro della sanità*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

Annuncio della presentazione di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato alla Presidenza, in data 16 maggio 1998, a norma dell'articolo 77 della Costituzione, il seguente disegno di legge, che è stato assegnato, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del regolamento, in sede referente, alla I Commissione permanente (Affari costituzionali):

« Conversione in legge del decreto-legge 15 maggio 1998, n. 151, recante disposizioni urgenti riguardanti agevolazioni tariffarie e postali per le consultazioni elettorali » (4890), con il parere delle Commissioni IV, V e IX (*ex* articolo 73, comma 1-*bis* del regolamento).

Il suddetto disegno di legge, ai fini dell'espressione del parere alle Commissioni competenti, previsto dal comma 1 del predetto articolo 96-*bis*, è stato altresì assegnato al Comitato per la legislazione di cui all'articolo 16-*bis* del regolamento.

Si riprende la discussione del disegno di legge n. 4230 (ore 15,30).

(Ripresa discussione sulle linee generali – A.C. 4230)

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Fioroni. Ne ha facoltà.

GIUSEPPE FIORONI. Signor Presidente, signor ministro, colleghi, credo sia necessario ricordare a noi stessi le motivazioni che stanno alla base di questo disegno di legge di delega al Governo per la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale, per evitare le battute che sono già circolate in questi giorni, con le quali si è voluto dipingere ancora una volta il tentativo di mettere mano ad una riforma della riforma prima di averla attuata.

Credo che con questo testo — come è già emerso nella relazione dell'onorevole Bolognesi — s'intenda soprattutto rimuovere le tante ambiguità che erano contenute nel provvedimento n. 502 e che hanno consentito una serie di applicazioni contraddittorie sul territorio nazionale. Molto probabilmente, all'interno di quel testo esistevano non tanto i presupposti per consolidare il sistema sanitario nazionale universale e solidaristico, così come nelle premesse veniva detto, e rilanciarlo e potenziarlo, quanto gli elementi in grado di portare ad una sua lenta, ma generale trasformazione.

Per prima cosa era quindi necessario ribadire la missione del nostro sistema sanitario nazionale, quindi le finalità ed il modello, universale e solidaristico, facendo preciso e specifico riferimento all'articolo 32 della Costituzione, al diritto dei cittadini di avere tutelata la salute, al diritto di cura, ma, soprattutto, ad un diritto che non è collegato minimamente né al reddito né al luogo in cui si è nati. Nel frattempo, era necessario cercare di ribadire e finalizzare questi compiti e questa missione, ma con norme estremamente chiare ed altrettanto flessibili, in grado di consentire il recepimento di ciò che quotidianamente si modifica nel mondo scientifico e della sanità. Proprio per questo, era necessario avere un impianto che, con chiarezza estrema, ne definisse il modello e ne ribadisse i contenuti, che per noi erano sanciti nell'articolo 32 della Costituzione.

Un altro aspetto fondamentale era concorrere, anche tramite questo disegno di legge, alla trasformazione di una mentalità: molto probabilmente, se oggi facesimo un sondaggio tra i cittadini la sanità risulterebbe come una grande spesa, anzi come un centro di sperpero, mentre i dati dimostrano che le cose stanno in modo molto diverso. Pensiamo che alla sanità viene destinato sì e no il 5 per cento del PIL; la commissione Onofri parla di un investimento al di sotto del 5 per cento nel 2001, proseguendo con questo *trend*: allora, abbiamo di fronte a noi il quadro di una sanità in cui si spende poco. Forse

si sta spendendo male. Allora, da una parte era necessario rispondere ad un'esigenza di razionalizzazione della spesa, riprendendo anche il lavoro fatto in occasione della precedente legge finanziaria: penso alla creazione di osservatori dei prezzi regionali, all'osservatorio nazionale dei prezzi. Non si può dire che tutto ciò non sia servito, se si pensa che la norma contenuta nella finanziaria volta a rifinanziare gli appalti per beni e servizi ha consentito, senza colpo ferire, alle nostre aziende sanitarie di affidare quegli stessi servizi con ribassi del 15, 20 o 25 per cento. Non è possibile, d'altronde, non rimanere meravigliati di alcune differenze nei costi, che anche in questi giorni sono state riportate: la stessa siringa, per esempio, costa una certa cifra a Palermo e meno della metà in altre città d'Italia, o viceversa. Da tutto ciò nasce, quindi, una fortissima esigenza di attenzione alla razionalizzazione ed alla lotta agli sprechi, con la possibilità di reinvestire ciò che si recupera con questa politica di lotta allo spreco.

Dall'altra parte, è necessario affermare con forza che la spesa per la sanità non solo non è troppa, ma è poca: se ormai esiste una serie di viaggi della speranza, non solo dal sud al nord ma anche verso gli altri paesi, credo sia dovuto non alla nascita improvvisa di un turismo sanitario, ma ad una carenza di tecnologia e di *know how*. In altri termini, vi è la necessità di investire di più in strutture e in tecnologia, anche se per la prima volta — notiamolo —, con l'ultima finanziaria, è stato incrementato il fondo sanitario nazionale, fotografando forse quello che realmente si spendeva (che era stato disarticolato e nascosto come debito); certamente, però, l'incremento non è ancora in misura appropriata rispetto agli investimenti che si dovrebbero effettuare.

Allora, il cambiamento di mentalità a cui mi riferivo, per il cui verificarsi questa delega crea i presupposti, riguarda, come spesso il ministro Bindi ci ha ricordato, la trasformazione della sanità da una spesa ad un investimento per una delle risorse più importanti del nostro paese. Occorre

poi evidenziare come in un paese in cui si programma tanto, vi sia una grossa differenza tra ciò che viene programmato a livello nazionale e viene ripreso dai programmi regionali, da una parte, e come realmente le aziende sanitarie locali siano costrette a spendere, inseguendo continuamente l'emergenza, dall'altra parte. Abbiamo quindi una programmazione che non è cogente ed una serie di obiettivi che non vengono raggiunti. Per questo credo che elemento determinante all'interno della delega sia la trasformazione rappresentata da un piano sanitario nazionale che fissa gli obiettivi di salute e nel contempo individua livelli essenziali ed uniformi di assistenza, determina le prestazioni appropriate perché quegli obiettivi di salute vengano raggiunti e garantiti gratuitamente a tutti i cittadini, ovunque siano nati e a prescindere da quale sia il loro reddito.

Su questi livelli essenziali e su queste prestazioni appropriate si fissa il fondo sanitario nazionale, e non viceversa, come qui qualcuno ha detto; perché ipotizzare che, sulla base dei soldi disponibili, si fissino livelli essenziali e prestazioni appropriate significa snaturare il nostro sistema sanitario nazionale e trasformarlo in qualcosa di diverso. Se si ipotizza tutto ciò, insieme con l'attuazione dei protocolli diagnostici e terapeutici, credo che vi sia la possibilità concreta di rispettare, con piena certezza del diritto, l'articolo 32 della Costituzione e che soprattutto non si corra nessun rischio che meccanismi assicurativi e fondi integrativi non trovino i loro doverosi spazi. Bisogna invece muoversi con un concetto di prestazioni aggiuntive e marginali che non consentano mai di trasformare il nostro sistema sanitario nazionale in un sistema a due gambe: una per i poveri ed una correlata a ciò che uno ha, tramite le prestazioni che si possono acquistare. Va invece ribadito e consolidato questo sistema solidaristico in cui ciascuno vede garantita la propria cura, ma non paga per essa: paga in base a quanto può, anche per chi non può.

Credo che in questo contesto la delega ci consenta un ulteriore passo avanti per quanto riguarda il rapporto tra pubblico e privato, all'interno di una programmazione che diviene cogente. Ritengo che all'interno di tale cogente programmazione vi debba essere anche una stretta regolamentazione del rapporto corretto che deve esistere tra l'offerta e la domanda. Ecco quindi l'autorizzazione: non è possibile avere presidi sanitari che non siano collegati alle esigenze reali della popolazione; ecco quindi il concetto dell'autorizzazione, il concetto dell'accreditamento come garanzia di qualità per il cittadino e soprattutto il vecchio concetto del convenzionamento, che viene inserito all'interno della programmazione e valutato in un'ottica di costo-beneficio in rapporto agli interessi del cittadino. In questa ottica si definisce ciò che è utile faccia il sistema sanitario pubblico e ciò che è utile faccia il privato convenzionato con il sistema sanitario nazionale.

In tal senso, si crea un rapporto di integrazione e di sussidiarietà in cui la concorrenza si fa sulla qualità e sull'efficacia; soprattutto si cerca di creare le stesse regole, in un corretto rapporto tra pubblico e privato, in cui non ci si mette seduti con regole truccate ma tutti contribuiscono. Non vi è più chi farà solo ricoveri selettivi, ma tutti ci faremo carico dell'emergenza, del pronto soccorso, dell'accettazione, della rianimazione; e non accadrà più, come spesso avviene oggi, che certe prestazioni spettano al pubblico, il privato fa un intervento e, se va male, si torna nel pubblico.

Ritengo che, anche per questo, sia opportuno procedere ad una revisione dei meccanismi di pagamento: i pagamenti a prestazione sicuramente hanno rappresentato e rappresentano un'utile cartina al tornasole per l'efficienza e la funzionalità dei nostri presidi ospedalieri, ma credo che ormai abbiano evidenziato alcuni limiti che riguardano le interpretazioni della norma, se è vero che i posti letto si sono ridotti ma i ricoveri si sono incrementati, che non esistono più degenze che durano meno di tre giorni, che da un

reparto all'altro non si fanno più trasferimenti mentre incrementiamo le dimissioni del venerdì e i ricoveri del lunedì. Credo allora che in questo contesto vi sia la necessità di rivedere i meccanismi a prestazione; così come, nel testo licenziato dalla Commissione, insieme ai pagamenti a prestazione, c'è una valutazione della complessità della struttura e degli interventi che la struttura realizza, che consente appunto di differenziare in base all'intero servizio che viene erogato dal sistema sanitario nazionale, insieme con un riconoscimento della specificità delle strutture private non a fini di lucro.

Perché abbiamo usato l'espressione «verifica del processo di aziendalizzazione»? Perché siamo convinti che questo processo vada completato, ma se solo se questo non significa far assumere all'azienda sanitaria il fine del profitto come suo obiettivo ed il meccanismo del rapporto costo-beneficio, per cui — in una azienda che non produce bulloni, ma produce e garantisce salute — si verifica che si fa solamente ciò che rende e non si fa ciò che non rende (pensiamo a cosa significhi questo nei confronti di patologie croniche e complesse). Se, invece, completare il processo di aziendalizzazione significa consentire all'azienda sanitaria, che produce e deve produrre salute, di avere strumenti più efficienti, più efficaci e che erogano prestazioni di maggiore qualità, mutuandoli dal privato, allora credo che in questo contesto riusciremo ad ottenere senza ombra di dubbio una sanità che riesca a rispondere alle domande dei cittadini.

In questo contesto, credo si collochino il ruolo dei direttori generali, che forse si sentiranno meno monarchi assoluti, ma sicuramente recupereranno in capacità di efficienza e di efficacia, il ruolo potenziato dei consigli dei sanitari e, dall'altra parte, obiettivi che non siano più solo il pareggio di bilancio, ma nel contempo anche e soprattutto quello di far accorgere il cittadino che la sua salute sta maggiormente a cuore a chi gliela deve curare e che queste cure sono efficaci, efficienti e soprattutto rapide.

In questo contesto, anche l'indirizzo dato nella delega di rivedere i criteri di aziendalizzazione, ponendo al centro dei limiti anche territoriali la capacità di accessibilità e di fruibilità del cittadino per le aziende territoriali, è importante, come pure ritenere che le aziende ospedaliere debbano rispondere ad un criterio di rapporto stretto interregionale e nazionale e non essere frutto di uno scorporo selvaggio. Non si risponde alle necessità di autonomia e di certezza di bilancio creando tante aziende ospedaliere che, non avendo il contatto con il territorio, rischiano di mettere a repentaglio l'esistenza stessa delle aziende territoriali e rappresentare dei centri di spesa non tollerabili per le aziende territoriali stesse, contribuendo complessivamente ad uno sconquasso del sistema sanitario nazionale.

Sul piano personale, credo che la delega ponga grande attenzione al personale del sistema sanitario nazionale, come risorsa. Mentre, da un lato, ribadisce il concetto che non si può contemporaneamente essere dipendenti di due diverse strutture, perché è difficile ipotizzare che un dirigente possa lavorare la mattina per uno e il pomeriggio per la concorrenza, però dall'altro introduce in questo contesto anche due punti che a me sembrano importanti: che per poter accedere all'estensione del contratto di diritto privato, alla licenziabilità senza giusta causa e a una maggiore assunzione di responsabilità deve esserci anche un adeguato trattamento stipendiale. Credo che l'individuazione di una remunerazione aggiuntiva e diversa all'interno del fondo sanitario nazionale vada proprio in questo senso.

Come va in questa direzione il porre al medico di base un principio di corresponsabilizzazione, sia nei riguardi della creazione di un coordinamento tra medici di famiglia e presidi ospedalieri, sia soprattutto nel renderlo corresponsabile — come diceva il relatore — di un *budget* di distretto. Soprattutto, credo che qui vada sfatata un'affermazione sulla quale sicuramente da domani sentiremo discutere a

lungo, cioè che qualcuno vuole incentivare i medici a non curare gli italiani, regalando magari qualche elemento di produttività. Credo che quel che proponiamo sia qualcosa di diverso. Rendere corresponsabile il medico di famiglia, il medico di base, che è poi la prima linea, il centro informatore della spesa sanitaria, significa di fatto aiutarlo ed incentivarlo, affinché ci sia una prescrizione giusta, corretta ed efficace, che è quella che interessa il cittadino.

Sull'età pensionabile si è operato un processo di omogeneizzazione dello stato giuridico del personale universitario con quello del sistema sanitario nazionale, con un meccanismo a scalare che credo rispetti i diversi diritti acquisiti.

Nei riguardi dell'università, si è chiarito che la creazione di nuove strutture deve rispondere ad un'esigenza di programmazione regionale e nazionale rispetto alle esigenze di salute della popolazione, più che corrispondere ad esigenze di pianificazione di altre esigenze pure importanti, quali possono essere le cattedre. Come pure si è chiarito che l'iscrizione alla facoltà di medicina e alle scuole di specializzazione, al di là dell'approfondimento e dell'ampliamento delle proprie conoscenze e della propria cultura, deve rispondere anche a una logica di mercato, che è rappresentata dal sistema sanitario nazionale, se non vogliamo che i 100 mila medici disoccupati si incrementino in maniera esponenziale.

Il tentativo di riorganizzare la ricerca biomedica e di estenderla al di là dell'Istituto superiore di sanità, dell'ISPESL, dell'IRCS, anche ad una collaborazione come meccanismo esponenziale della nicchia dell'1 per mille aperto alle fondazioni, alle università e a tutti coloro che vorranno applicare la propria ricerca agli obiettivi del piano sanitario nazionale e all'attuazione degli interventi sanitari direttamente sul paziente, credo che rappresenti un altro elemento di grande interesse. Come pure è elemento di grande interesse e segnale di una riorganizzazione reale del sistema sanitario nazionale, l'attenzione rivolta alla medicina

penitenziaria nel rispetto delle peculiarità e della sicurezza, ma che non può consentire che nel nostro paese, a mio avviso, esistano tre diversi sistemi sanitari nazionali a seconda dello stato di libertà del cittadino, della fascia d'età o che presti o meno il servizio militare.

Gli altri aspetti fondamentali che sono posti all'interno di questa delega riguardano l'assetto istituzionale. Nel riaffermare il completamento del processo di regionalizzazione, credo che non sfugga a nessuno che la delega ripropone un ruolo non nella gestione della sanità ma un ruolo alle comunità locali e ai sindaci nella programmazione sanitaria locale. Cosa significa questo? Significa che è difficile ai sindaci eletti direttamente poter dire ai propri cittadini che loro si occupano di tutto meno che di un bene così importante quale è quello della loro salute.

Ben venga allora la possibilità di realizzare un programma congiunto con i direttori generali, che individui gli obiettivi e le priorità di salute per il proprio territorio e che nel contempo consenta agli stessi sindaci, dopo un anno, di verificare l'attuazione di quegli obiettivi che erano stati prefissati insieme, fermo restando che poi spetterà a chi nomina la possibilità della revoca.

Anche l'integrazione socio-sanitaria credo che faccia un passo culturale in avanti. Ricordo che il cittadino, quel particolare cittadino (malato psichiatrico, malato di AIDS, tossicodipendente, disabile grave e gravissimo, anziano non autosufficiente) che nella normativa n. 502 aveva trovato una risposta di tipo economico-finanziario, nella paura di socializzare la spesa sanitaria o di sanitarizzare la spesa sociale, non aveva la certezza di godere di un servizio perché doveva essere integrato; ebbene, questa delega pone l'obbligo che in queste aree il servizio sia necessariamente integrato e che lo sia nel distretto, trovando nell'azienda uno strumento (ricordiamoci che l'azienda è una istituzione locale che non ha proprie competenze ma deleghe che le vengono date per la sanità dalle regioni e

per quanto riguarda il sociale dai comuni) per realizzare questa integrazione socio-sanitaria.

Ed anche l'evidenziazione di una figura professionale che sia specifica e specificatamente formata per dare ed erogare servizi socio-sanitari, credo che completi questo cammino dell'integrazione.

Colleghi, ritengo che questo disegno di legge possa rappresentare, allorquando lo approveremo in quest'aula e poi al Senato, un elemento di svolta che possa dare certezze alla speranza della gente di avere una sanità che sia in grado non solo di risolvere i propri problemi ma di saperli anche risolvere con rapidità, tranquillità e sicurezza: il che è quanto ci si aspetta dal sistema sanitario nazionale (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Lembo. Ne ha facoltà.

ALBERTO LEMBO. Signor Presidente, signor ministro, siamo qui oggi a discutere di un provvedimento che conferisce al Governo ulteriori deleghe legislative. Non possiamo fare a meno di notare come si sia passati dal tanto deprecato abuso di decreti-legge nelle precedenti legislature all'eccessivo ricorso a leggi-delega che stanno caratterizzando l'attuale legislatura.

Si tratta di deleghe che vengono conferite non soltanto per iniziativa parlamentare ma addirittura, come in questo caso specifico, vengono anche direttamente richieste dal ministro per poi poter ulteriormente procedere con la sua opera di legiferazione.

Si dovrebbe invece osservare, in premessa (ed è un punto rilevato anche dal Comitato per la legislazione, nelle premesse) che altra cosa sarebbe stata quella di conferire una delega al Governo per la redazione di un testo unico per il coordinamento della normativa esistente relativamente alla organizzazione e funzionamento del servizio sanitario nazionale. Questo modo di procedere continua indubbiamente a svuotare il Parlamento delle sue prerogative e limita ulteriormente l'azione di controllo e di monito-

raggio delle forze parlamentari di minoranza.

C'è da aggiungere anche che la richiesta di delega è pervenuta al Parlamento in condizioni di estrema genericità per quanto attiene ai criteri direttivi e che, pur avendo la Commissione di merito arricchito il provvedimento, questo risulta comunque esteso per quanto attiene ai settori da regolamentare piuttosto che nell'individuazione dei principi e dei criteri direttivi ai quali il ministro Bindi si dovrebbe attenere secondo i dettami della Costituzione.

La delicatezza dell'argomento che stiamo trattando, cioè la salute dei cittadini, la vastità dell'oggetto del disegno di legge all'ordine del giorno e la genericità dei criteri di delega in esso contenuti, ci impongono anche in questa sede di ribadire la nostra contrarietà allo strumento legislativo scelto ed al modo in cui questo Governo e la sua maggioranza stanno affrontando l'esame e la modifica di settori così delicati, dei quali l'importanza è così fortemente sentita dai cittadini.

A nostro giudizio, il Governo avrebbe fatto molto meglio ad attendere che il dibattito riguardante la riforma del sistema sanitario nazionale maturasse in Parlamento sulla base delle analisi e dei risultati conseguiti a legislazione vigente senza assumere iniziative che rischiano di dare luogo a provvedimenti estemporanei ed approssimativi — e non sarebbe la prima volta che questo accade — che non consentiranno una reale semplificazione, una effettiva riorganizzazione ed un riordino complessivo della materia.

Inoltre, è opportuno evidenziare come questo provvedimento rischi di rappresentare un doppione dal punto di vista normativo o di entrare in contraddizione con documenti che sono al momento in via di definitiva soluzione parlamentare. Faccio due esempi per tutti: la riforma dei medici specialisti e la riforma dell'assistenza.

Infine, è doveroso rilevare la possibilità di conflittualità che potrebbe determinarsi fra il presente provvedimento e gli interventi normativi realizzati ed in corso di

elaborazione nel settore sanitario in applicazione della legge n. 59 del 1997, la cosiddetta « legge Bassanini ».

Ciò detto, avremmo preferito che il ministro avesse posto alla nostra attenzione provvedimenti atti a disciplinare dal punto di vista normativo i singoli aspetti della riorganizzazione sanitaria, mantenendo il giusto valore e rispettando la funzione del Parlamento. Avrebbe avuto quindi senso inserire la delega al ministro per l'elaborazione del testo unico in materia sanitaria in seconda battuta, come ho già detto in premessa al mio intervento.

Va detto, inoltre, che il Comitato per la legislazione — di cui, tra l'altro, faccio parte ed al quale ha fatto riferimento anche l'onorevole Bolognesi nella sua relazione — aveva espresso un parere molto articolato, nel quale si evidenziavano alcune condizioni volte a fare in modo che il provvedimento avesse uno sviluppo organico, omogeneo e corretto in riferimento alla normativa esistente. Si trattava di condizioni e non di mere osservazioni. Si parlava, ad esempio, della necessità che il provvedimento facesse menzione anche della delega contenuta nell'articolo 3 e delle modifiche al decreto legislativo n. 502 del 1992. Si suggeriva di collocare in un unico articolo i principi ed i criteri direttivi per l'esercizio della delega, di cui agli articoli 1 e 2, pur mantenendo il diverso livello di specificazione. Questa indicazione è stata recepita, ma è l'unica. Inoltre, si è soppresso l'articolo 5, che reputavamo una questione qualificante, anche se non rispondeva alle esigenze di omogeneità del testo. Era stata poi sollevata una serie di osservazioni molto puntuali ed articolate che riguardavano vari argomenti. Su di esse si lasciava alla valutazione della Commissione la possibilità di apportare o meno delle modifiche. Molti degli emendamenti che il gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania ha presentato si ispirano proprio a molti dei criteri enunciati.

Eravamo particolarmente preoccupati dalla possibilità che l'esercizio della delega di cui all'articolo 1 avesse effettivamente

luogo nel rispetto della prescrizione di neutralità finanziaria, di cui al comma 4 dello stesso articolo, e che alla lettera *m*) del comma 1 dell'articolo 2 si prevedesse che gli interventi in materia di formazione specialistica dei medici fossero coerenti con il decreto legislativo n. 257 del 1991, decreto di recepimento della normativa comunitaria.

Inoltre, si è chiesto un chiarimento affinché dalla interpretazione del testo non si desumesse la possibilità di introdurre il principio del numero chiuso per l'accesso ai corsi di laurea e di diploma per le professioni sanitarie, per di più con determinazione del ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

Questa norma potrebbe essere fortemente lesiva dell'autonomia dell'università e quindi rappresenterebbe un aspetto da tenere in considerazione. Per quanto riguarda invece la lettera *bb*) del comma 1 dell'articolo 2 occorrerebbe valutare l'opportunità di un coordinamento dei principi in essa indicati con quanto previsto dal decreto legislativo n. 115 del 1998 che dispone il riordino dell'agenzia per i servizi sanitari regionali.

C'erano anche altre considerazioni esposte nel corso della discussione svoltesi nel Comitato non recepite nel parere e che facevano riferimento a qualità della prestazione, parametri, eccetera.

A questo aggiungerei una considerazione che forse farà inorridire qualcuno; vengo stuzzicato nel farla da un passaggio dell'intervento del collega Fioroni, in cui si affermava che si ha il diritto di essere curati su tutto il territorio dello Stato italiano. Questo è un bellissimo principio, ma c'è una realtà fortemente squilibrata, di cui il ministro non può non essere al corrente: al sud esistono le strutture — semplificando il ragionamento — e al nord ci si cura. Infatti al sud in moltissime realtà vengono tenute aperte costosissime strutture che non servono a nulla, tanto meno a tutelare la salute delle popolazioni del territorio su cui insistono, e che servono solo a garantire posti di lavoro.

Quando un disgraziato calabrese, siciliano o campano ha la necessità di essere curato per qualcosa di veramente serio e grave ed ha la possibilità, per mezzi o per conoscenze personali, di farlo, fugge subito da quei presunti stabilimenti ospedalieri in cui molto spesso si va non per essere curati ma per essere trattati come oggetti e viene in altre strutture pienamente funzionanti del nord, che sono superaffollate ed intasate perché devono dare un servizio alla popolazione residente al nord e a quei disgraziati che dal sud vengono in cerca di un posto dove essere adeguatamente curati.

Signor ministro, gli ospedali non sono luoghi dove si vanno a guadagnare stipendi, non sono agenzie di collocamento, non sono l'Alfa Romeo di Arese trapianata a Pomigliano D'Arco; anche se vicende tristi hanno coinvolto stabilimenti, al nord e al sud, dell'Alfa Romeo, alcuni di loro funzionavano ed altri no. Perché, se volete parlare davvero di ristrutturazione, continuate a sprecare una barca di soldi tenendo aperti stabilimenti ospedalieri che costano e non danno servizi? È chiaro che non è questa la soluzione, ma se a quella gente venisse data qualche altra forma di reddito che non costringesse a tenere in piedi strutture che sono costate somme incalcolabili e che non servono assolutamente a nulla per la sanità in quelle regioni, allora si potrebbe parlare effettivamente di razionalizzazione.

Sia chiaro che questo non riguarda tutti gli stabilimenti ospedalieri ma non è il caso che dica a lei quali fra essi al sud si trovano in questa situazione. Se si vuole davvero razionalizzare, bisogna affrontare questa realtà. Senza entrare troppo nel merito del provvedimento — anche perché interverremo illustrando una serie di emendamenti di cui il collega Cè si è fatto promotore in Commissione — denunciando un'impostazione del provvedimento tendenzialmente volta a riportare un accentramento dei poteri reali di controllo. Pensare di riaccentrare programmazione e controllo, trasferendo competenza ai vari livelli istituzionali, senza contemporanea-

mente trasferire le necessarie risorse finanziarie rischia di far precipitare il sistema.

Altrettanto errato ci sembra il presupposto per cui da un centralismo ministeriale si debba giungere ad un neocentralismo regionale. Partendo dal presupposto fondamentale che non si può e non si deve monetizzare la sanità, e consci come siamo del fatto che, se pure in termini di prodotto interno lordo non siamo fra i paesi europei che spendono di più — forse spendiamo peggio degli altri — dobbiamo ricordare che la sanità ha ed avrà un costo sempre maggiore, considerata soprattutto l'avanzata della tecnologia nel settore, il progredire dell'invecchiamento della popolazione e la giusta presa di coscienza dei cittadini della cura della propria persona. Pensare, quindi, di spendere meno sarà molto difficile, ma cercare di spendere meglio è un dovere, oltre che un'esigenza. Per far questo, anche nel sistema sanitario come in tutta la pubblica amministrazione, deve essere affermato il principio di responsabilità in base al quale non è consentito rinviare ad altri, in uno scaricabarile senza fine, risposte che possono e devono essere ricercate nella dimensione istituzionale propria.

La chiara definizione del ruolo di governo dell'ente locale, più vicino ai cittadini e nello stesso tempo in grado di avere una visione di insieme del territorio, consente di fare dell'azienda sanitaria o ospedaliera lo strumento efficace, verificato nel tempo e nello spazio, per il raggiungimento degli obiettivi di salute; cosa che fin qui non è ancora accaduta e che non sembra ricompresa nella riorganizzazione — o presunta riorganizzazione — in atto. E qui torno a quello che dicevo prima: se gli enti locali potessero avere un controllo effettivo sulle strutture, forse anche quelle bloccate, disertate dai cittadini che le sfuggono anziché andarci per farsi curare, potrebbero effettivamente servire a quelle popolazioni ed alla tutela di quel territorio.

Concludendo, c'è ancora da dire che il provvedimento, oltre a non trovare un adeguato controllo parlamentare sulla

reale riforma in quanto delegata, non porterà, a nostro avviso, ad un reale risparmio per lo Stato né ad una razionalizzazione della stessa spesa sanitaria. In compenso, però, l'erosione delle prestazioni garantite, di cui peraltro viene demandata l'individuazione ad un provvedimento — il piano sanitario nazionale ormai in ritardo di quasi due anni — e il sempre più difficile accesso all'erogazione dei servizi sanitari comporteranno un maggiore aggravio per le tasche dei cittadini che saranno sempre più chiamati a compartecipare alla spesa obbligatoria e costretti a provvedere alle forme cosiddette integrative per assicurarsi un adeguato servizio sanitario.

Infine, è da rilevare che nel presente documento di razionalizzazione non si fa alcun riferimento all'importanza che rivestono due settori dell'organizzazione sanitaria: quello della prevenzione e quello degli interventi d'emergenza. Entrambi, anche se costano in termini immediati, sono settori che a lungo termine, se ben amministrati e programmati, possono portare ad un reale risparmio in termini economici, e soprattutto e prioritariamente ad un miglioramento della qualità della vita dei cittadini.

Per tutte queste ragioni, l'azione del nostro gruppo parlamentare, che sarà messa in evidenza domani dalla qualità delle proposte emendative da noi presentate, è tutta volta a migliorare un testo largamente carente. Tenteremo tale azione con scarsissima fiducia, sia a causa dell'impostazione della maggioranza e del Governo sia perché pensiamo che sarebbe molto meglio ritirarlo per ripresentarlo al verificarsi di condizioni diverse, quando tutto il complesso della materia, tenuto conto anche di quanto si sta facendo in Parlamento, potrà essere affrontato in modo più agevole, organico ed efficace.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Maura Cossutta. Ne ha facoltà.

MAURA COSSUTTA. Signor Presidente, il provvedimento in esame era molto atteso. In questi anni parecchie

sono state le iniziative e le riflessioni che hanno portato alla richiesta di verificare quanto avvenuto con l'aziendalizzazione conseguente ai decreti legislativi n. 502 e n. 517. Tali riflessioni sono state elaborate da operatori, amministratori, enti locali, associazioni: di esse si è tenuto ampio conto in quanto hanno rappresentato la vera risorsa propulsiva.

Il gruppo di rifondazione comunista dà atto alla ministra Bindi di aver scelto di rappresentare queste aspettative. Esprimo, perciò, soddisfazione per il provvedimento che rappresenta un atto di assunzione di responsabilità politica. Nella legge finanziaria noi avevamo scelto questa delega con l'esplicita sottolineatura che le politiche sanitarie devono affrontare i nodi strutturali del nostro sistema non costrette dalla programmazione annuale del bilancio dello Stato, ma in un contesto di programmazione più ampia, strettamente correlata alle finalità ed agli obiettivi del piano sanitario nazionale. Fino ad oggi, purtroppo, sulla sanità si è intervenuti solo in discussione di bilancio, accettando l'idea che le politiche sanitarie si devono ridurre alla definizione di quali e di quanti tagli effettuare.

Le leggi finanziarie ultime hanno tentato di introdurre la necessità di interventi più strutturali indicando la strada di una riqualificazione del servizio sanitario nazionale che producesse innanzitutto una rivalutazione della spesa sanitaria, fino ad oggi sempre sottostimata.

Il provvedimento al nostro esame è pertanto positivo in quanto apre una strada concreta di possibile controtendenza ed è appunto coerente con quanto stabilito dal piano sanitario nazionale di prossima presentazione. Questo provvedimento, quindi, era necessario perché intervenire sulla sanità significa innanzitutto fare i conti con il processo di aziendalizzazione. Tutto ciò non era scontato in quanto il monitoraggio delle trasformazioni avvenute dopo l'entrata in vigore delle leggi nn. 502 e 517 è stata opera complicata. C'erano i dati dell'ISTAT, del CENSIS, i dati del Ministero, ma anche quelli di istituti privati, di Mediobanca, e

non sempre tali dati hanno offerto letture oggettive, ma sono stati, a mio avviso, dati interpretabili, messi lì apposta per essere utilizzati e per suggerire ipotesi strategiche diverse nel campo della politica sanitaria. I dati certi sono stati quelli relativi alle voci di spesa, ma carenti sono stati quelli relativi alla qualità, all'efficacia degli obiettivi, alla verifica dei risultati, all'equità del sistema. Credo che questo sia un primo elemento di fragilità, di debolezza del modello di aziendalizzazione che pure doveva riorganizzare, razionalizzare il servizio sanitario nazionale, ma che non ha saputo garantire un sistema certo intrinseco di autovalutazione.

La prima modifica espressa in questo provvedimento consiste nell'esplicitare questa necessità, verificare il processo di aziendalizzazione. La consapevolezza è che questa verifica debba portare non al completamento (il testo iniziale del disegno di legge è stato corretto in Commissione), ma alla modifica delle leggi nn. 502 e 517, così come espresso appunto nell'articolo 1. Si è pertanto recepita, io credo, una riflessione critica che in tutti questi anni si era sviluppata: non bastava aggiungere le parti non applicate delle citate leggi nn. 502 e 517 (guarda caso erano proprio quelle sulla qualità, sull'appropriatezza delle prestazioni, sui centri di costo, sui sistemi di autovalutazione), non bastava cioè completare tali leggi, ma serviva capire per quale motivo tali parti non erano state attuate; capire quindi i limiti, gli errori, i vizi intrinseci al sistema per correggerli.

I dati del CENSIS parlano di aumento dei costi, di sovrapprescrizione, di minore equità. Ma le cause, i motivi quali sono? La lega delle autonomie locali, le associazioni, gli utenti, le forze politiche e sindacali denunciano che negli ultimi cinque anni sono aumentate le disuguaglianze sullo stato di salute della popolazione per le classi meno abbienti. Anche qui, quali sono le cause, i motivi? Era necessario quindi attivare una riflessione

seria che aggredisse i nodi del processo di aziendalizzazione, trovando nel contempo soluzioni ai problemi evidenziati.

Sono convinta che stavamo superando il livello di guardia, non garantendo di fatto gli stessi obiettivi del servizio sanitario nazionale: bisognava allora intervenire scegliendo di cambiare. Come? È indubbio che su questo provvedimento (abbiamo ascoltato al riguardo i colleghi dell'opposizione) si giocano le diverse culture politiche e di riferimento e lo abbiamo chiaramente percepito durante le nostre audizioni. C'è chi vuole correggere il modello di aziendalizzazione per difendere e salvaguardare il sistema universalistico pubblico del servizio sanitario nazionale e c'è chi, invece, con tali modifiche tende a superare il sistema verso una nuova organizzazione della sanità.

Anche durante il convegno promosso dalla nostra Commissione con il CNEL queste posizioni sono state chiarissime: si parte da valutazioni comuni, ma poi si diverge sulle opzioni, sulle risposte ai problemi.

Giorni fa ero all'ospedale di Torino, Le Molinette, ove funzionari della regione Piemonte, che non sono tecnici bensì soggetti politici, discutevano di ipotesi che sono fuori dalla logica di questo provvedimento, ma ne discutevano come fossero ipotesi possibili da affrontare.

D'altra parte che il processo di aziendalizzazione avesse messo in moto interessi diversi lo si era già capito osservando come le varie regioni lo abbiano attuato in modo differente.

La regione Lombardia, innanzitutto, ha fatto dell'aziendalizzazione la sua bandiera, distorcendone nel profondo le finalità: l'aziendalizzazione è stata il chiavistello per scardinare il sistema pubblico universalistico. È evidente, allora, che su questo provvedimento si caricano grandi aspettative e grandi tensioni. Occorre scegliere, affrontare i nodi, decidere verso quale direzione continuare. Per noi il modello di aziendalizzazione va profondamente rivisto, superando le devianze che sono dentro il sistema, che ne sono elementi intrinseci. Aumenta la spesa,

aumentano i ricoveri impropri, le dimissioni improprie, tutto è concentrato sull'ospedale; si devono pertanto ribaltare le priorità, e nel provvedimento è prevista innanzitutto la programmazione dei bisogni rispetto alla valutazione, anche epidemiologica della popolazione e del territorio, e poi, dopo aver stabilito cosa produrre, occorre decidere come produrre.

Questo provvedimento, tra l'altro, è al centro di problematiche complesse, che riguardano per esempio l'assetto istituzionale dei poteri, il rapporto Stato-regioni-enti locali, il rapporto con le università. Si colloca nel contesto dell'attuazione di altri provvedimenti, come la legge n. 59 del 1997 o i provvedimenti del Governo in merito all'assistenza sociale. C'è necessità, quindi, di coordinare gli interventi non solo da un punto di vista tecnico ma direi squisitamente politico.

Quale ruolo deve spettare al Governo centrale? Cosa diventa a seguito di questo provvedimento il cosiddetto federalismo sanitario? Ricordo che alcuni dati del CENSIS — di cui a mio avviso dobbiamo tener conto — ci dicono chiaramente che le amministrazioni locali, dove sono più deficitarie e più deboli (il nostro sud), chiedono un maggior ruolo del Governo centrale. Si andrà, allora, verso una accentrazione, pur definita e precisata, oppure verso un depotenziamento del ruolo centrale? Quale sarà la bussola che orienterà la *ratio* dei provvedimenti futuri?

Si pone qui a mio avviso anche la questione spinosa, che giustamente l'onorevole Bolognesi ha affrontato nella sua relazione, del costo zero. Questo provvedimento dovrebbe infatti essere a costo zero. La Commissione bilancio ha espresso un parere critico — ed io sono d'accordo con l'onorevole Bolognesi ed abbiamo espresso considerazioni critiche in merito a quel parere — valutando che questo provvedimento determina un aumento della spesa. È un tema vero, un nodo, una questione molto importante. Io sono convinta che andremo sicuramente a recuperare risorse eliminando sprechi ed eliminando soprattutto gli elementi intrinseci del modello che hanno portato alla

rincorsa del fatturato, all'aumento della spesa. Penso a Poggi Longostrevi, al Galeazzi, che non sono stati solo episodi tragici, da espungere con una lotta alla corruzione o con maggior controllo, ma sintomo di malattia del modello.

Sono convinta, quindi, che si recupereranno risorse anche eliminando gli appalti inutili, utilizzando al meglio le risorse, potenziando il *day hospital* e le assistenze domiciliari, ma sicuramente le scelte, le correzioni che si propongono, dovranno essere sostenute da adeguate risorse. È un nodo, dicevo, e d'altra parte nell'articolo 2, lettera v) è scritto chiaramente: «ridefinire il ruolo del Piano sanitario nazionale, nel quale sono individuati gli obiettivi di salute, i livelli uniformi ed essenziali di assistenza e le prestazioni efficaci ed appropriate da garantire a tutti i cittadini a carico del Fondo sanitario nazionale con l'attribuzione delle risorse finanziarie necessarie in sede di bilancio (...)». È un ribaltamento? Sì, è un ribaltamento coraggioso delle logiche fino ad oggi adottate.

Le correzioni strutturali per garantire sicurezza, qualità, formazione, aggiornamento professionale e ricerca necessitano di risorse adeguate e definite. Sono convinta che i limiti del servizio sanitario nazionale non dipendano dall'assetto istituzionale e che anzi questo nostro sistema sia superiore, paragonandolo a quello di altri paesi, in termini di costi (un unico pagatore, stabiliti i tetti di spesa, garantisce un miglior controllo nella spesa stessa); in termini di qualità (un dato: la mortalità evitabile, quella cioè attribuibile direttamente al funzionamento dei servizi sanitari è diminuita più della mortalità generale, mentre negli Stati Uniti questo non può e non potrà avvenire, essendo quaranta milioni gli abitanti senza assicurazione sanitaria); ed anche in termini di equità rispetto all'accesso ai servizi, alle modalità di consumo degli stessi.

I limiti stanno da un'altra parte, stanno nell'attuazione del sistema. Sono stati in ombra d'altra parte — lo dicevo prima — gli indicatori su cosa si produce, sui risultati, sull'efficacia. Bisogna quindi

investire sulla ricerca della medicina basata sull'evidenza scientifica. La professionalità per me sta qui, non è quella manageriale; la qualità della professionalità, che implica responsabilizzazione, è proprio determinata dal fatto che il personale è aggiornato rispetto a quei principi scientifici moderni.

Servono risorse per formare questo personale e non credo che si possa formarlo come purtroppo sta avvenendo in alcune aziende: ricordo, ad esempio, che, sempre in Piemonte, i dirigenti di distretto vengono scelti e qualificati dopo un corso di soli sette giorni.

Bisogna investire sulla sicurezza, sulla prevenzione e sul territorio. Per la prevenzione bisogna stabilire risorse certe, fissare una percentuale definita del fondo sanitario nazionale. Badate che questo è un tema drammatico, purtroppo di attualità: sono sempre di più i morti per mancanza di sicurezza sul lavoro e per la devastazione territoriale. La prevenzione, quella ribadita dalla legge n. 833, rimandava ad una concezione della salute che metteva al centro le politiche di trasformazione del territorio, dell'ambiente di vita e di lavoro e quello che è successo in Campania riguarda anche, non direttamente, ma per quanto riguarda le finalità, la responsabilità di un servizio sanitario nazionale che intervenga con scelte di indirizzo, che coinvolgano anche gli altri ministeri, per la difesa del suolo.

Se non interveniamo oggi, questi bisogni drammatici saranno occupati dai privati e, purtroppo, non i privati *non profit*, ma *for profit* e addirittura legati alla camorra. L'ecomafia — sono dati degli ultimi mesi — produce un fatturato di 33 mila miliardi l'anno proprio sui bisogni del territorio.

Bisogna quindi investire risorse per garantire tutti i risultati di cui dicevo e l'esclusività del rapporto di lavoro del personale, l'incompatibilità. Bisogna investire nel sud.

Quindi, il problema di come finanziare questo provvedimento è un aspetto importante e, d'altra parte, credo che la discussione che stiamo facendo su di esso

sia confortata anche da quella che si è svolta sul DPEF: rifondazione comunista ha votato a favore di quel documento anche perché la parte sociale del DPEF per la prima volta era in controtendenza. In esso erano contenuti elementi innovativi che portavano alla necessità, per quanto riguarda la sanità, di ridefinire la spesa sanitaria. Bisogna quindi intervenire con coerenza per riempire di contenuti l'indeterminatezza di questo documento di programmazione economico-finanziaria. Questo servirà anche a difendere in modo coerente il provvedimento in esame, su cui gravano aspettative e scelte future. Ne siamo consapevoli ed apprezziamo i risultati ottenuti in Commissione grazie, anche, al contributo positivo e determinante del nostro gruppo.

Alcune osservazioni di merito. Sono molto contenta che l'onorevole Bolognesi abbia fatto riferimento anche nella sua relazione alla legge n. 833, nella quale vi era l'idea del servizio sanitario nazionale che vogliamo difendere e la cultura della salute al centro di politiche generali di trasformazione; vi era l'idea di un legame diretto tra diritti e poteri, l'idea, che qui ribadiamo, del ruolo e della partecipazione degli utenti, degli operatori e dei comuni.

Sono d'accordo sul fatto che abbiamo introdotto in questa normativa un'innovazione significativa, ossia il controllo dei risultati, la partecipazione dei comuni, dei sindaci ma anche, permettetemi di dirlo, degli organismi rappresentativi, alla valutazione dei risultati. Un controllo dunque sull'azione del direttore generale che, purtroppo, con l'aziendalizzazione era diventato un vero monarca.

Il problema dell'appropriatezza, il controllo e la verifica dei risultati e della salute, il ruolo centrale del Ministero, attraverso il riordino dello stesso dicastero della sanità: tutti questi sono temi importanti ed interessanti che sono stati introdotti grazie anche — lo ripeto — al contributo ed all'appoggio del nostro gruppo.

Un altro punto è la sostituzione del decreto del Consiglio dei ministri del

1985, che aveva creato confusione tra le competenze sanitaria e socio-assistenziale. Mi auguro che a seguito di questa normativa, anche nei provvedimenti futuri del Governo si garantisca la centralità della competenza sanitaria, che abbiamo voluto ribadire, per le malattie psichiatriche, per la tossicodipendenza e, soprattutto, per gli anziani cronici non autosufficienti.

Vi è poi la questione dei DRG, che giustamente devono diventare indicatori di spesa, sistema di valutazione dei costi e non di remunerazione. Abbiamo previsto livelli di spesa per piani di attività, tenendo conto della complessità delle prestazioni erogate in ambito territoriale.

Sono convinta che anche la questione dell'accreditamento sia un aspetto importante, di salvaguardia del sistema pubblico. Il privato deve competere con il pubblico, garantendo però che le carte non siano truccate. Non ci deve essere più povertà pubblica e ricchezza privata, ma devono essere garantiti gli standard minimi non solo per le strutture e le attrezzature, ma soprattutto per il personale. Troppo spesso infatti il privato assicura i servizi grazie al costo inferiore del suo personale.

Come dicevo, poi, bisogna garantire la centralità della prevenzione, del territorio, del distretto, del medico di base.

Restano però alcuni punti aperti, restano punti che dovranno essere approfonditi ed integrati da ulteriori provvedimenti. Penso al rapporto con l'università, alla questione dei fondi integrativi, al discorso dell'incompatibilità.

Nel complesso rifondazione comunista considera questo provvedimento necessario e positivo e lo considera un'occasione per invertire le tendenze in atto. Si sono attivate risorse, risorse grandi, professionali, umane e culturali, ma bisogna dare continuità a questo processo: partire dalla sanità, dalla difesa del servizio sanitario nazionale è per noi un modo per ricollocare anche le scelte generali della politica.

Propongo alla ministra Bindi, che è qui con noi e che ha seguito con attenzione i lavori in Commissione, di indire una conferenza nazionale sulla sanità, proprio

per dare vigore e coerenza a questo provvedimento, che è necessario e coraggioso e va difeso non solo con un voto in aula, ministra, ma anche domani, nella coerenza delle scelte politiche generali del Governo (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Carlesi. Ne ha facoltà.

NICOLA CARLESI. Signor Presidente, gentile ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge n. 4230, che dà delega al Governo per la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale, deve necessariamente rappresentare un momento di bilancio e di verifica dei livelli gestionali e di assistenza della sanità del nostro paese.

Il servizio sanitario nazionale, introdotto, come diceva l'onorevole Cossutta poco fa, dalla legge n. 833 del 1978, si era prefissato gli obiettivi della gratuità, della qualità e della accessibilità dei servizi.

Non credo di dire niente di nuovo nell'affermare che, purtroppo, tali obiettivi non sono stati fino ad ora raggiunti e che, soprattutto, non è stato raggiunto quello fondamentale, che prevedeva l'erogazione di servizi uguali per tutti dal punto di vista della qualità. Basterebbe citare — lo ha già fatto il collega Fioroni — i 620 mila malati itineranti che in un anno si trasferiscono da una regione ad un'altra in cerca di cure migliori, di prestazioni a più alta specializzazione, quasi tutti in un flusso interregionale che dal sud purtroppo si sposta verso il nord. Certo, non si può affrontare e risolvere tale problema come ha suggerito poco fa l'onorevole Lembo, il quale chiuderebbe gli ospedali del sud, mettendo magari i malati in un *lager*. Il problema va invece risolto con il potenziamento, la riorganizzazione e l'attribuzione a quegli ospedali di strutture adeguate e sufficienti per rispondere alle richieste. Non si può, peraltro, non parlare dei 16 mila italiani che annualmente intraprendono i viaggi della speranza verso altre nazioni d'Europa.

Il fallimento — se vogliamo usare un termine pesante — e comunque il disser-

vizio del nostro sistema sanitario nazionale è caratterizzato, tra l'altro, da una spesa crescente, spesso incontrollabile, ma anche dal contemporaneo verificarsi di episodi drammatici di inefficienze, di cattivo funzionamento, di vera e propria mala sanità.

C'è bisogno, onorevoli colleghi, di ricordare la non sicurezza di molte strutture dei nostri ospedali, gli errori diagnostici, i sistemi di controllo inefficaci e talora inesistenti, il Policlinico di Roma, la camera iperbarica del Galeazzi di Milano, l'ospedale psichiatrico di Genova, ciò che è avvenuto nell'ospedale di Pesaro o tutti gli altri episodi che si potrebbero citare?

L'Italia continua a spendere meno per la sanità rispetto agli altri paesi d'Europa: 5,3 per cento del prodotto interno lordo contro il 7,6 per cento. È vero. Ma rimanendo su un piano di lucidità e di realismo obiettivamente non ci si può entusiasmare — come ha fatto Fioroni — per il fatto che ultimamente il fondo nazionale è stato rifinanziato. Meno male, ma tutti sanno che tale investimento dovrà servire ancora una volta a ripianare debiti pregressi e che quindi il famoso salto di qualità per uscire dall'emergenza non potrà ancora essere compiuto.

Dobbiamo ricordare che la stragrande quantità delle apparecchiature dei nostri ospedali sono da cambiare (da rottamare, come si dice), perché inefficienti o superati dalla tecnologia moderna? Dobbiamo ricordare il grande rischio di contrarre infezioni ospedaliere che ancora oggi si corre nel momento in cui ci si ricovera in molti dei nostri presidi? Dobbiamo ricordare le carenze di personale, gli standard non raggiunti sul territorio per il personale (talora per il personale qualificato)? Dobbiamo ricordare i livelli di qualità dell'assistenza, che spesso — troppo spesso — non sono valutati o neanche messi in discussione? Che dire della prevenzione, delle oltre trentamila malattie professionali contratte in un solo anno nel mondo del lavoro? Vogliamo parlare del residuo manicomiale oppure della commissione AIDS e di tutti i problemi connessi all'assistenza per questa malattia? Vogliamo

ricordare l'aumento del numero dei cronici per le carenze della riabilitazione? Vogliamo parlare dei malati terminali o dell'oncologia?

Lei sa, onorevole ministro, che non ho condiviso il modo in cui il caso Di Bella è stato gestito dall'opposizione e dallo stesso ministro: è stata l'espressione di una cultura arretrata del nostro paese rispetto a problemi così importanti e delicati come la ricerca e la possibilità di garantire livelli uniformi di assistenza.

Non è un quadro a tinte fosche: è la realtà della nostra assistenza sanitaria. Certo, per fortuna ci sono anche luci che si liberano dalle ombre del nostro servizio sanitario: e ci mancherebbe. Ma non per questo è possibile accettare fatalisticamente o subire la situazione, pensando che niente cambi e che tutto possa restare così com'è.

I motivi che hanno contribuito al dispiegarsi di questo scenario sono sicuramente dovuti — e lo sappiamo bene — anche a fattori esterni alla gestione della sanità. Non si può non considerare il continuo espandersi della domanda rispetto alle risorse disponibili, dovuta per esempio all'invecchiamento della popolazione, o la crisi economica (che evidentemente attanaglia non soltanto la nostra nazione, ma anche altri paesi) o il continuo progresso della tecnologia che ha creato il frazionamento di tante specializzazioni o il cambiamento qualitativo e quantitativo del manifestarsi delle malattie o tanti altri fattori.

Ma la causa che, al di là di questi elementi estrinseci, noi dobbiamo discutere, la motivazione principale — io ritengo — dei bassi livelli di qualità dell'assistenza è da ricercare anche e soprattutto in fattori di ordine intrinseco al sistema sanitario. Gli stessi decreti delegati di riordino (nn. 502 e 517), pur proponendosi di razionalizzare il servizio sanitario attraverso l'aziendalizzazione delle strutture sanitarie, la separazione fra acquirente e fornitore, la remunerazione delle prestazioni erogate, la revisione dello stato giuridico del personale, non hanno raggiunto evidentemente l'obiettivo. Le

aziende sanitarie locali e le poche aziende ospedaliere esistenti sono prive di vera autonomia gestionale ed annaspiano nella dimensione tipica degli enti burocratici, che niente hanno a che fare con l'azienda. La separazione tra acquirente e fornitore non è avvenuta. Gli ospedali soffocano nel contesto delle USL, i distretti sanitari o non sono decollati o, se esistono, sono privi di vera autonomia gestionale, cosicché nella USL è dominante la contraddizione di acquistare il proprio prodotto e di essere, al contempo, controllori e controllati nelle proprie funzioni. Il principio del finanziamento a prestazione si è tradotto nel fallimento del sistema dei DRG — dove sono stati applicati — che è servito solo a disincentivare la sensibilità verso i costi di produzione, facendo aumentare la spesa sanitaria e provocando quelli che ormai vengono comunemente chiamati meccanismi opportunistici di compenso, che secondo una recente analisi faranno costare gli ospedali, nel 1998, circa 3.400 miliardi in più. L'esclusione, poi, dei dirigenti medici dai processi decisionali delle aziende, con l'appiattimento della retribuzione e l'indifferenziazione quasi totale dei ruoli, ha completato l'opera.

Bene, in questo contesto si colloca il disegno di legge n. 4230 oggi in discussione, il quale, pur essendo tutto da attuare attraverso i decreti legislativi, non ci sembra, in tutta onestà, che abbia in sé i connotati necessari per risolvere le carenze del servizio sanitario nazionale.

Il processo di aziendalizzazione, seppure evocato dal disegno di legge, non è ancora indicato chiaramente: speriamo che ciò avvenga con i decreti legislativi. Non si fa menzione di una necessità che a nostro avviso è prodromica ed impellente per poter raggiungere il processo di aziendalizzazione, ossia quella di stabilire lo scorporo degli ospedali dalle USL. Diceva prima l'onorevole Fioroni, e poi anche l'onorevole Cossutta, che a tale questione bisogna porre attenzione, perché coinvolge i criteri universalistici di assistenza e di solidarietà. Io credo di avere, nel mio patrimonio genetico culturale e politico questi criteri, ma ritengo

anche che bisogna stare attenti a non creare alibi perché tali criteri, nei quali crediamo, possano rappresentare la scusa per inefficienze e per non completare l'opera di aziendalizzazione. Nel testo non si affronta quest'ultima necessità.

È altrettanto indispensabile, per non penalizzare uno dei principali aspetti della razionalizzazione del sistema sanitario, ossia quello di perfezionare l'assistenza sul territorio, per ridurre il più possibile l'accesso ingiustificato agli ospedali, che i distretti acquisiscano non solo le attribuzioni in materia di risorse finanziarie (anche se siamo contenti che si sia fatto un passo avanti rispetto al *budget*), ma una vera e propria autonomia gestionale, sviluppando la capacità di dirigenza all'interno dell'organizzazione territoriale del servizio.

Per la medicina generale e la pediatria, per i settori igienico-sanitario e della prevenzione, che rappresentano un po', come tutti sanno, il punto debole dell'organizzazione sanitaria nel nostro territorio, è necessario prevedere non solo l'attribuzione del *budget*, ma l'organizzazione del sistema, quindi anche l'intelligenza pensante di un sistema all'interno dell'azienda.

La dirigenza medica, lungi dall'essere perfezionata — come noi auspicavamo — nell'ambito di un rapporto chiaro (se si parla di aziendalizzazione, di tipo privatistico), nel disegno di legge viene ridefinita secondo indirizzi che veramente mi sono rimasti poco chiari e poco interpretabili, anche quando si formulano i due ruoli, quello a prevalente contenuto gestionale e quello a prevalente contenuto professionale, senza dare alcuna precisazione di attribuzione dei livelli di dirigenza. Quello che emerge, a mio avviso chiaramente (spero di non avere capito), è invece il rafforzamento dell'incompatibilità fino all'adozione di un imprecisato, non so fino a che punto, rapporto esclusivo che di preciso fa soltanto intendere l'esclusione della libera professione, anche quella *intra moenia*, visto il fallimento fino ad oggi di tale opzione riscontrata in quasi tutte le aziende sanitarie locali.

I medici di medicina generale e di medicina pediatrica, poi, sembrano essere destinati nell'ambito di questo disegno di legge a passare in maniera progressiva dallo stato di professionisti a convenzione a quello di impiegati dipendenti, senza però che venga loro garantita la centralità dei processi di gestione del distretto. In definitiva, nel disegno di legge non vi è alcun barlume di cambiamento verso la valorizzazione del personale medico e della professione medica, che invece continua ad essere tenuta a margine della gestione dell'azienda e dei suoi percorsi di ottimizzazione.

Infine, l'assetto della dirigenza aziendale non è stato rivisto, salvo il discorso relativo all'aumento delle funzioni del consiglio sanitario, che però sono molto vaghe. Già nel corso dei lavori della Commissione, abbiamo avuto modo di osservare che, se si vuole completare il processo di aziendalizzazione, è necessario compiere il passo dell'allineamento dell'assetto gestionale del vertice delle ASL con quello delle altre aziende di diverso tipo. Il direttore generale (l'ho già detto in Commissione) è una figura che agisce in estrema solitudine: si è passati da un ordinamento gestionale assembleare, come quello dei comitati di gestione, ad un ordinamento eccessivamente verticistico, che affida al solo direttore generale eccessivi poteri discrezionali. Manca una direzione strategica che affianchi il *manager*, un consiglio di direzione che annoveri (insieme al direttore sanitario e a quello amministrativo, non in forma consultiva, quale appunto il consiglio dei sanitari, ma strutturale, organica) anche il capo dipartimento dell'area medica, chirurgica, dei servizi.

Onorevoli colleghi, questi e non solo questi sono i motivi per i quali questo disegno di legge, seppure emendato in maniera migliorativa dalla maggioranza in Commissione, non ci trova né soddisfatti né consenzienti. Vogliamo augurarci, per quanto i tempi siano estremamente brevi, sia per la discussione generale sia per l'esame dell'articolato, che l'approvazione di emendamenti in Assemblea possano

farcì modificare l'atteggiamento critico che oggi abbiamo. Speriamo veramente che ciò possa avvenire, al fine di non dover dire che anche questa è stata un'occasione mancata, perduta per la sanità italiana. Non è solo una nostra speranza: siamo convinti che questa sia anche la speranza dei malati, delle loro famiglie, degli operatori sanitari, i quali, nonostante tutto, tra enormi difficoltà e frustrazioni, continuano a produrre il bene più grande, che è appunto la salute.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Giannotti. Ne ha facoltà.

VASCO GIANNOTTI. Signor Presidente, con i principi ispiratori di questa delega, il Parlamento dà mandato al Governo (questo almeno è l'auspicio che faccio ed il gruppo dei democratici di sinistra si muoverà coerentemente in aula) di operare una modifica ed una riforma dei decreti legislativi nn. 502 e 517, in modo da onorare un impegno che questa maggioranza aveva assunto con i cittadini al momento delle elezioni.

L'impegno era quello di una difesa e dello sviluppo del sistema pubblico nella sanità, cercando di coniugare il più possibile questo sistema con il bisogno avvertito di efficienza nel suo funzionamento e di efficacia nelle risposte ai bisogni di salute dei cittadini. Un sistema pubblico — lo abbiamo visto anche sulla base dell'esperienza di questi anni — che deve veder esaltata la sua specifica funzione di programmazione e di controllo, oltre quella di gestione. E in questo caso è importantissimo il ruolo da affidare ad un ministero riformato, anche per i nuovi compiti e le nuove funzioni che l'Italia è chiamata a svolgere nell'Europa, ma lo sono anche quello delle regioni, in un'ottica appunto di una Repubblica che si muova nella direzione del federalismo, ed anche — lo sottolineava già la relatrice — quello nuovo dei comuni, dei sindaci, come primi interpreti responsabili delle esigenze del territorio e dei cittadini in materia di salute.

Il sistema pubblico, esaltato appunto nel suo ruolo fondamentale di program-

mazione e di controllo, è la condizione anche per cercare di ottimizzare il contributo che può venire dal privato e dal privato sociale. Verso il privato il Governo e questa maggioranza non hanno mai avuto una posizione punitiva, ma si sono posti sempre l'esigenza ed hanno lavorato di conseguenza di cercare regole di trasparenza, perché la competizione, anche quella tra pubblico e privato, sia orientata al raggiungimento dei migliori risultati possibili, indicati appunto dal sistema sanitario.

L'onorevole Lembo ha fatto qui una denuncia delle insufficienze delle strutture sanitarie del Mezzogiorno che, a mio avviso, è inaccettabile, anche perché offende quelle professionalità, quel contributo di tantissimi operatori che tante volte, in situazioni particolarmente difficili, riescono a collaborare e ad ottenere risultati positivi.

È vero che nel Mezzogiorno, complessivamente, si registra un'efficienza più bassa; è vero che non sempre, soprattutto nel Mezzogiorno, le risposte sono adeguate ai bisogni dei cittadini, anche se fatti recentemente accaduti, di cui parlava poco fa anche l'onorevole Carlesi, ci dovrebbero quanto meno mettere nelle condizioni di essere molto più attenti nell'elevare denunce. Ci sono cose buone al nord, al centro e al sud e cose meno buone non solo al sud, ma anche al nord.

Credo però che sia anche utile cercare di dare una spiegazione del perché, complessivamente, nel Mezzogiorno le strutture sanitarie siano meno efficienti. Certo, la riflessione dovrebbe essere approfondita, ma io credo che un motivo stia anche nel fatto che proprio in tante realtà del Mezzogiorno lo Stato, il pubblico è venuto meno a quelle sue specifiche funzioni di programmazione e di controllo. Tante volte ha delegato ad altri, ha delegato al privato, ad una proliferazione indiscriminata del privato, compiti propri del pubblico e dello Stato. Ecco perché ha fatto bene il ministro e fa bene ora il Parlamento a cercare di intervenire in corso d'opera, cioè sui decreti legislativi nn. 502 e 517, non per rimettere in

discussione complessivamente il sistema, ma per correggerne le storture, per riformarlo là dove c'è bisogno, operando appunto un'inversione di tendenza netta, che è quella di rimettere al centro i bisogni e le esigenze dei cittadini.

L'onorevole Lembo ha fatto un'altra osservazione: ha criticato l'eccessivo ricorso alla delega. All'onorevole Lembo bisogna ricordare che la discussione approfondita che si è svolta in Commissione, di cui ha dato atto poc'anzi l'onorevole Carlesi, e i risultati di questa discussione (il provvedimento ne è un esempio, basta vedere le modifiche che sono state introdotte in Commissione, la relazione dell'onorevole Bolognesi lo ha testimoniato) stanno a dimostrare che il Parlamento non è stato affatto espropriato.

Mi auguro che nei prossimi giorni vi siano in quest'aula le condizioni in quest'aula perché il dibattito costruttivo, anche nel confronto inevitabile delle posizioni, possa consentire ulteriori contributi per arricchire le indicazioni da dare al Governo.

Ci saranno poi i decreti legislativi e gli interventi delle Commissioni. Insomma, a me sembra che si possa dire che in questo modo la delega non solo non abbia espropriato il Parlamento ma abbia anche dato una risposta a quelle che erano due esigenze che a me sembravano e sembrano importanti. Da una parte c'era bisogno di un atto di grande responsabilità del Governo (e bene ha fatto il Governo ad assumersi queste responsabilità fino in fondo, presentandoci una proposta); dall'altra, non dimentichiamocelo, c'era anche un'esigenza di tempi. Mi auguro, signor ministro, che sulla base del voto del Parlamento entro questo anno sia possibile dare quella risposta che i cittadini attendono.

Gli onorevoli Bolognesi, Fioroni e Maura Cossutta hanno illustrato molti aspetti anche specifici di questa discussione e dei risultati che abbiamo avuto anche in Commissione. Condivido quanto è stato detto e mi limiterò pertanto a riprendere alcuni punti di carattere gene-

rale che danno, a mio avviso, il senso del grande passo in avanti che vogliamo fare.

Innanzitutto al centro vi devono essere i bisogni e le domande dei cittadini, superando quel vizio di autoreferenzialità che per troppo tempo c'è stato (anche in questo Parlamento) allorquando abbiamo discusso di modifiche nella legislazione sanitaria.

Mi sembra che il piano sanitario nazionale presentato in questi giorni dia coerenza a questa impostazione; contiene una filosofia, contiene dei programmi mirati di questa che io vorrei definire rivoluzione (l'onorevole Maura Cossutta l'ha chiamata « ribaltamento »). Occorre cioè riportare al centro la battaglia per la salute, ottimizzando i risultati già conseguenti e ponendosi obiettivi nuovi.

Vi è un secondo punto che mi sembra importante sottolineare. Coerente a questa impostazione sta appunto quell'intreccio che pervade molti dei principi ispiratori della delega, così come pervade molto un'altra importante legge che è all'attenzione di questo Parlamento, ossia la legge di riforma dell'assistenza. Mi sto riferendo a quell'integrazione tra sociale e sanitario, indicando nel distretto il luogo ottimale dove ritrovare l'unitarietà dell'intervento che guarda al cittadino nella sua integrità di persona. Questo è un fatto importantissimo. Guai se sfuggissimo a questa che, a mio avviso, è proprio una delle correzioni fondamentali! Ciò dà ragione anche di un altro limite, di un'altra esigenza di modifica ossia di quella necessaria correzione rispetto ad un sistema sanitario che aveva fatto dell'ospedale un centro eccessivo (cioè una concezione troppo ospedalecentrica). Occorre quindi ritrovare un equilibrio tra ospedale e territorio, mettendo all'ordine del giorno la questione della prevenzione.

Mi auguro che sulla base di questa impostazione, signor ministro, si possa procedere insieme, sanità e politiche sociali, al fine di dare una risposta al grave problema rappresentato dalla non autosufficienza in Italia. Abbiamo già compiuto dei passi in avanti al riguardo e abbiamo inserito tale materia anche nel

documento di programmazione economico-finanziaria. È giusto allora che il Parlamento imposti in modo corretto il problema e indichi al Governo un obiettivo pregnante: dare una risposta alle tante persone che necessitano di una risposta integrata sul territorio per quanto attiene ai servizi sanitari e ai servizi sociali al fine di evitare che la non autosufficienza finisca, come spesso ancora accade, in una corsia dimenticata dell'ospedale o venga totalmente posta sulle spalle della famiglia con costi a volte proibitivi. No, nei confronti della non autosufficienza un paese civile come il nostro deve essere nelle condizioni di offrire una risposta dignitosa: quella della assistenza domiciliare integrata, sanitaria e sociale, nel proprio ambiente e nel proprio territorio.

Ieri era una giornata importante perché si ricordavano gli invalidi ed i mutilati del lavoro. Non devono sfuggirci i dati di tale realtà: mille morti nei luoghi di lavoro ogni anno e 35 mila invalidi permanenti. È una guerra che miete vittime, una guerra rispetto alla quale fino ad oggi non abbiamo saputo svolgere un'azione di contrattacco.

È importante allora che non solo la sanità, ma anche la questione degli infortuni sul lavoro venga presa in considerazione raccogliendo a tal fine tutte le nostre energie e tutte le nostre risorse. Infatti, è necessario cercare quantomeno di diminuire questo costo che è troppo doloroso per il nostro paese. Vorrei sottolineare a tale riguardo, incidentalmente, l'utilità di una verifica da parte del Parlamento sulla reale applicazione della legge n. 626.

Infine, abbiamo alle nostre spalle anni difficili, come il ministro ha ricordato più volte alle Camere. Sono stati anni di risanamento che anche per la sanità hanno comportato dei prezzi considerevoli. I cittadini hanno pagato e noi abbiamo chiesto agli stessi di pagare un prezzo, però posso permettermi di dire che la sanità ha rappresentato uno degli esempi di come una partecipazione al risanamento sia andata avanti nel segno dell'equità. Il cosiddetto sanitometro rap-

presenta un esempio di come si può essere coerenti con tale impostazione.

Ebbene, questa fase di risanamento è stata importante perché, nonostante i sacrifici, non si sono intaccati i principi basilari del sistema sanitario nazionale. Oggi non ne ho sentito parlare, ma quante volte abbiamo sentito dire in Parlamento quanto fosse bello il privato e quanto questo facesse risparmiare? Ebbene, mi fa piacere che tali temi siano ormai alle spalle di tutti noi. Noi abbiamo operato un risanamento, difendendo gli obiettivi fondamentali del sistema pubblico e non facendo cadere la qualità e la quantità delle risposte.

Il 1998 si è aperto all'insegna di una scelta coraggiosa: nonostante il risanamento e le diverse difficoltà esistenti, sono stati stanziati più soldi al sistema sanitario nazionale per rafforzarne i contenuti e per consentire allo stesso di raggiungere meglio i suoi obiettivi. Inoltre, sono stati stanziati soldi per gli investimenti. Non dobbiamo dimenticare, infatti, quanto sia stato importante l'aver avviato a complemento il programma di ristrutturazione della rete ospedaliera, e non solo. Difatti, è stata importantissima anche la risposta che si è tentato di dare agli anziani creando le residenze ad essi destinate.

È stato così completato il primo piano triennale e si è aperta la prima fase del secondo piano triennale. Dopo il risanamento, infatti, si apre una seconda fase ed è giusto accompagnarla, come si sta facendo, con un grande sforzo sul terreno delle riforme. Uno sforzo che questa maggioranza non ha mai adempiuto mettendo l'ideologia al di sopra degli obiettivi concreti. Vedete, è importante ricordare come abbiamo cercato, ad esempio con l'aziendalizzazione, che ora è un principio fatto proprio da tutti, di mutuare questo metodo di gestione dal privato e di coniugarlo in tutti questi anni con il raggiungimento di una migliore efficienza. Ora bisogna fare un ulteriore salto in avanti: l'aziendalizzazione non deve servire soltanto a mettere sotto controllo i conti, il che pure era importante. Oggi

l'aziendalizzazione deve fornire servizi non solo più efficienti ma anche più efficaci.

Anche nei confronti della libera professione, per rispondere all'onorevole Carlesi, non abbiamo agito in modo ideologico, tant'è che non abbiamo parlato di incompatibilità totale, cercando invece di individuare una regola per determinare un'incompatibilità tra la libera professione nel pubblico e nel privato, cercando anche in questo modo di rispondere ad un problema reale, quello dell'insufficiente remunerazione di tanti nostri operatori.

Vedo quindi l'esistenza di problemi molto importanti in questa seconda fase che abbiamo davanti e che mi auguro possa ottenere ulteriori contributi dalla discussione del Parlamento. È una sfida importante per tutti, che dobbiamo cercare di orientare proprio nella direzione di una maggiore e migliore risposta ai cittadini.

Non tanto tempo fa si è parlato in Parlamento a lungo di libertà di cura; anche di questo concetto non ho sentito riparlare oggi. Voglio solo ricordarmi di quella discussione per dire che proprio quella di oggi è un tentativo per cercare di dare maggiore libertà al cittadino nello scegliere tra diverse tipologie di cura, alla condizione però (ed è questa la funzione essenziale del pubblico) che quelle diverse alternative rispondano ad un criterio di efficacia. Sempre in riferimento a quella discussione, in questi giorni dagli Stati Uniti vengono buone notizie sulla lotta al tumore.

Ho apprezzato molto che quel ricercatore, presentandoci questo studio che dimostrerebbe risultati positivi, seppur in prospettiva, ci abbia invitato a non farci illusioni: lo dico ancora una volta ricordando quel dibattito svoltosi in quest'aula. Senza farci illusioni è però con soddisfazione che accogliamo le notizie che ci dicono che forse ci sono dei criteri, dei metodi, dei risultati nuovi nella lotta al tumore. Era esattamente ciò che questa maggioranza aveva pensato in quest'aula, quando, ad esempio, abbiamo sostenuto l'esigenza della sperimentazione del me-

todo Di Bella all'interno di quelle regole che il Governo, con il suo provvedimento, ha giustamente proposto al Parlamento.

Credo che queste buone notizie ci confortino anche perché, ancora una volta il Governo non ha dimenticato di porre al centro del piano sanitario nazionale l'obiettivo della lotta al tumore. Credo che in questa direzione dobbiamo sostenere il Governo cercando appunto (è un impegno che il Parlamento può assumere) di insistere affinché coerentemente con quell'obiettivo si mettano a disposizione i fondi necessari per la ricerca.

L'Italia può dare molto non solo per i risultati del proprio sistema sanitario ma anche in termini di risorse umane per partecipare positivamente, da protagonisti, a questa ricerca, per poter dire la nostra, per contribuire anche da questo fronte a sconfiggere una delle più gravi malattie del secolo.

I democratici di sinistra ritengono pertanto che la proposta del Governo, così come successivamente elaborata dalla Commissione, meriti la fiducia di questo Parlamento; ed anzi si augurano che la discussione di questi giorni rafforzi ancora di più l'impegno affinché il Governo, entro l'anno, possa coronare l'importante obiettivo di riformare il sistema sanitario nazionale.

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Filocamo, iscritto a parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo —
A.C. 4230)**

PRESIDENTE. Onorevole Bolognesi, purtroppo devo ricordarle che ella ha ampiamente esaurito il tempo a disposizione del relatore.

MARIDA BOLOGNESI, Relatore. La ringrazio, signor Presidente, rinuncio alla replica. Era mia intenzione chiedere un

chiarimento al ministro, ma avrò comunque modo di farlo nel corso della discussione degli articoli.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il ministro della sanità.

ROSY BINDI, Ministro della sanità. Signor Presidente, mi limiterò a poche osservazioni, alle quali comunque non posso rinunciare per poter esprimere il mio compiacimento per il fatto che in questa settimana si concluderà il dibattito sul disegno di legge di delega con cui, come peraltro è già stato sottolineato, il Governo intende onorare uno dei suoi punti di programma all'interno della riforma dello Stato sociale, che non ha mai voluto rappresentare soltanto un intervento di razionalizzazione della spesa, bensì un preciso obiettivo di riforma e di adeguamento degli istituti dello Stato sociale alle esigenze della collettività, del nostro paese e della sua collocazione nell'Europa di oggi e di domani.

Sono state illustrati in maniera egregia dal relatore e dagli intervenuti i contenuti del disegno di legge e perciò mi limiterò a ribadire, in maniera molto sintetica, quella che è la vera intenzione del Governo nella sua richiesta di delega al Parlamento. È nostra precisa intenzione, infatti, rafforzare il servizio sanitario nazionale ed i suoi principi ispiratori, intervenendo nella modifica della legislazione per risolvere quegli elementi di ambiguità che, a nostro avviso, non solo hanno rischiato, nella sperimentazione di questi anni, di non rafforzare il servizio sanitario e di non consentirne la piena attuazione, ma che, se lasciati a se stessi senza ulteriori interventi, potrebbero anche rappresentare una vera e propria controriforma degli stessi principi del servizio medesimo.

Questo è l'obiettivo vero che, tra l'altro, si coordina molto bene con quelli che saranno i contenuti del prossimo piano sanitario nazionale, già approvato in prima lettura dal Consiglio dei ministri, sul quale il Parlamento sarà chiamato ad esprimere il proprio parere. Vorrei qui

sottolineare anche che si è fatto ricorso ad una delega in primo luogo perché si tratta di modificare una legislazione che è già stata oggetto di delega al Governo e, in secondo luogo, perché trovandoci di fronte ad una materia fortemente regionalizzata, lo strumento della delega al Governo è quello che meglio di altri consente l'equilibrio fra le tre istituzioni: Governo, Parlamento, regioni.

Vorrei accogliere la provocazione dell'onorevole Giannotti riguardo alla ricerca, approfittando proprio di questa importante discussione generale, per ricordare che nella sua recente visita negli Stati Uniti il Presidente del Consiglio ha finalmente siglato un accordo di ricerca con quel paese che era stato preparato dall'Istituto superiore della sanità e anche nella mia visita negli Stati Uniti. Tale accordo di ricerca prevede quattro filoni: AIDS, tumori, invecchiamento e malaria.

Per quanto riguarda in particolare i primi due, credo sia motivo di soddisfazione per tutti noi ricordare in questa sede che all'Istituto superiore di sanità si sono raggiunti risultati importanti circa il vaccino dell'AIDS. Questo ci consentirà di partecipare, in una posizione assolutamente paritaria, al progetto di ricerca più ampio che si svolge negli Stati Uniti d'America sulla scoperta del vaccino definitivo contro l'AIDS. Per quanto concerne i tumori, questo accordo credo ci consentirà di partecipare all'ulteriore fase di sperimentazione e di ricerca apertasi dopo i risultati conseguiti con la sperimentazione sugli animali dal professore Folkman.

Credo che questi siano elementi importanti da ricordare perché, oltre al finanziamento per la ricerca di cui il nostro paese potrà disporre, vi è anche l'apporto, con finanziamenti propri, di questo importante accordo con gli Stati Uniti.

Infine, desidero ringraziare la Commissione affari sociali, la sua presidente nonché relatrice e tutti i deputati che ne fanno parte, oltre alle Commissioni che hanno espresso i loro pareri in sede consultiva. L'esame di questo disegno di

legge-delega da parte del Parlamento, infatti, non è stato un fatto formale, perché si è realizzato un approfondimento attraverso audizioni, si è svolta una discussione molto accurata e con competenza e il disegno di legge è stato profondamente modificato grazie all'ulteriore approfondimento dei contenuti dell'articolato che il Consiglio dei ministri aveva licenziato. Questo lo dico non solo per precisare, doverosamente, i criteri della delega, ma anche, in un certo senso, per ampliare l'esercizio di questa delega e per consentire che il servizio sanitario nazionale abbia veramente a disposizione strumenti che consentano un maggior governo della spesa e, soprattutto, per realizzare servizi di maggiore qualità ed appropriatezza, capaci di conseguire davvero i principi di universalità, di solidarietà e di equità che sono alla base dello stesso servizio sanitario nazionale.

Questo non può che essere un motivo di soddisfazione e di ringraziamento per la collaborazione che si è realizzata e che ci aiuterà, credo, a portare a termine entro l'anno, come ho auspicato, i decreti legislativi conseguenti e quindi a disporre di uno strumento di governo maggiore per la tutela di uno dei diritti fondamentali del nostro paese (*Applausi*).

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del testo unificato dei progetti di legge: Contento ed altri; Borghezio ed altri; di iniziativa del Governo: Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare a carico dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche e sul recupero dei danni derivanti da delitti contro la pubblica amministrazione (2602-2607-3890).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato dei progetti di legge: Contento ed altri; Borghezio ed altri; di iniziativa del Governo: Norme sul rapporto tra procedimento penale e

procedimento disciplinare a carico dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche e sul recupero dei danni derivanti da delitti contro la pubblica amministrazione.

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 2602)

PRESIDENTE. Avverto che, a seguito della riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo del 30 aprile 1998, si è provveduto, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del regolamento, all'organizzazione dei tempi per l'esame del disegno di legge. Il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

tempo per il relatore per la maggioranza: 25 minuti;

tempo per il Governo: 25 minuti;

tempo per il gruppo misto: 35 minuti;

tempo per i richiami al regolamento: 10 minuti;

tempo per interventi a titolo personale: 1 ora;

tempo per i gruppi: 4 ore (30 minuti per gruppo).

Il tempo a disposizione del gruppo misto è così ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno:

verdi: 12 minuti; socialisti democratici italiani: 7 minuti; CCD: 7 minuti; minoranze linguistiche: 4 minuti; per l'UDR-patto Segni-liberali: 3 minuti; la rete: 3 minuti.

(Discussione sulle linee generali — A.C. 2602)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di alleanza nazionale ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Siniscalchi.

VINCENZO SINISCALCHI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, l'importante progetto di legge all'esame della Camera dei deputati è stato elaborato dalla Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione. La materia di questo articolo si collega alle proposte di legge Contento ed altri n. 2602, Borghezio ed altri n. 2607, ed in parte, essendo intervenuto successivamente, al disegno di legge del Governo n. 3890.

Il punto centrale di questo provvedimento è rappresentato dalla istituzione di un rapporto tra gli effetti che deve avere il giudicato penale, o comunque la pendenza di un procedimento penale per reati contro la pubblica amministrazione, e le conseguenze di carattere disciplinare ed amministrativo. Si tratta di un problema posto in particolare dalle distorsioni segnalate dal rapporto informativo di base della Commissione speciale per i fenomeni di corruzione nel nostro paese (rapporto Cassese-Pizzorno-Arcidiacono), che insieme ad un'altra serie di documenti esaminati nel corso del lungo iter di questo provvedimento ha ancora una volta fatto il punto sulla sostanziale discrasia esistente all'interno del nostro ordinamento, che produce spesso effetti puramente simbolici nei confronti delle situazioni consequenziali all'interno della pubblica amministrazione che devono derivare da una affermazione di responsabilità, da una pendenza di procedimento, o meglio ancora dall'eventuale passaggio in giudicato della sentenza di condanna. Le proposte esaminate avevano già prima del rapporto informativo colto la necessità di tutelare, con una normativa chiara, l'importante elemento di difesa dell'immagine della pubblica amministrazione, oltre che di difesa degli stessi assetti interni della pubblica amministrazione e degli enti pubblici economici.

L'aspetto centrale intorno al quale ha lavorato la Commissione è dunque rappresentato dalla possibilità di dotare la nostra legislazione di credibili strumenti di intervento per recuperare il maltolto da arricchimento illecito e per difendere, a seguito del procedimento che riguardi un esponente della pubblica amministrazione, l'immagine stessa della pubblica amministrazione. Questo lungo lavoro, come si è detto, si è alimentato oltre che dalle proposte di legge di partenza, anche da una serie di altri elementi informativi sui quali ha lavorato la Commissione, avendo sempre come scopo finale, ripeto, quello di provvedere ad una tutela effettiva dell'immagine della pubblica amministrazione, sempre nel quadro della protezione costituzionale accordata alla pubblica amministrazione stessa.

Punto centrale di tutta questa ricerca legislativa è rappresentato dalla necessità di collegare effetti concreti al rilievo del giudizio penale stesso per reati commessi da soggetti che interpretano la funzione di garanzia della pubblica amministrazione e degli enti economici a tutti i livelli, per evitare le distorsioni, anche clamorose, che si sono verificate per esempio con la constatazione che più volte si è riprodotta della permanenza nello stesso posto, nella stessa mansione o funzione, di persone che avevano riportato condanne, producendo al tempo stesso una deformazione della trasparenza, dell'immagine della pubblica amministrazione e un ulteriore calo di credibilità dello stesso assetto normativo e legislativo.

Si è operato in tre direzioni fondamentali per cercare di dare disciplina alla vasta gamma di situazioni che si delineano in questo campo. Innanzitutto vi è il punto relativo alle conseguenze connesse alla fase delle indagini preliminari, che si esaurisce in gran parte con dei provvedimenti di sospensione cautelare del GIP, che oggi sono stati giurisdizionalizzati con altro provvedimento legislativo adottato da questa Assemblea nell'agosto 1997 in occasione della riforma dell'articolo 323 del codice penale (abuso in atti d'ufficio).

Per evitare che aspetti connessi ad una affermazione di responsabilità penale in questo campo siano solo e sempre quelli derivati dal passaggio in giudicato, spesso ritardato, della sentenza quando ad essa si arrivi, con il conseguente calo di immagine della pubblica amministrazione nel corso di tutto il lungo svolgimento dell'iter processuale, un primo collegamento viene previsto all'atto del decreto di rinvio a giudizio.

La Commissione, cogliendo alcuni spunti fondamentali delle proposte di legge poc'anzi menzionate, ha accettato di costruire una figura intermedia, che non attiene ancora al provvedimento di carattere disciplinare ma che, attraverso il principio della necessità di provvedere ad un trasferimento e ad una sospensione temporanea, ha prodotto comunque un effetto collegato al momento del rinvio a giudizio, che è fase importante; se non di prima deliberazione, momento ricognitivo di una situazione rilevante ai fini della celebrazione del dibattimento: non un'affermazione di responsabilità, ma nemmeno un'archiviazione né un proscioglimento. Si tratta della necessità di un ulteriore approfondimento dinanzi al giudice del dibattimento.

All'interno della Commissione si è sviluppata un'ampia discussione che è bene chiarire, che riguarda la conclusione del processo penale di prima istanza, con l'adozione di una sentenza di condanna, ancorché non definitiva.

È noto che nel nostro sistema tra gli incentivi previsti per la celebrazione di riti alternativi ha avuto particolare importanza il cosiddetto patteggiamento, l'applicazione della pena su richiesta concordata tra le parti, sia quella a cui si rifà la titolarità dell'azione penale del pubblico ministero, sia la parte impersonata dall'imputato.

La Commissione ha a lungo scelto, all'interno delle proposte, la linea dell'identificazione di una conseguenza da trarre dalla sentenza di patteggiamento che non andasse in direzione contraria alla fissazione in sentenze della Corte costituzionale del principio in virtù del

quale la sentenza di patteggiamento non ha efficacia vincolante, né di giudicato vero e proprio in ordine all'affermazione di responsabilità. Tuttavia, per evitare che il giudizio disciplinare conseguente diventasse una sorta di implicita revisione di quanto ha portato ad una sentenza giurisdizionale — cioè la sentenza di patteggiamento — si è scelto di rispettare sia il carattere non definitivo e non accertativo della responsabilità della sentenza per patteggiamento ma, al tempo stesso, il materiale di fatto e di definizione giuridica del fatto che ha formato oggetto di accettazione pacifica da parte sia del pubblico ministero, titolare dell'azione penale, sia dell'imputato che ha concordato il cosiddetto patteggiamento della pena.

Quindi, si tratta non di un accertamento vincolante di responsabilità, ma di una indicazione alla giurisdizione disciplinare della necessità di attenersi, in forma logicamente collegata, ad elementi di fatto che non possono più essere suscettibili di considerazione e di revisione. Il giudizio disciplinare risultava da tutti i documenti esaminati dalla Commissione uno dei punti di caduta dell'intervento giurisdizionale-disciplinare all'interno di queste situazioni, nel senso che, attraverso un esame comparato delle varie articolazioni delle pubbliche funzioni, si è constatato che tale giudizio quasi mai perviene a decisioni di coerenza nei confronti delle sentenze affermatrici di responsabilità penale o delle sentenze di patteggiamento.

Si è cercato tuttavia non di vincolare il giudice disciplinare amministrativo nella graduazione della sanzione e nella individuazione di quella più efficace, ma di evitare che attraverso il giudizio amministrativo disciplinare o di lavoro si neutralizzino quegli effetti che si sono voluti comunque raggiungere attraverso un'indagine che — vi ripeto — porta il titolare dell'azione penale a concordare, non dimettendo gli elementi raccolti nel corso dell'indagine preliminare, il patteggiamento in ordine alla pena.

La Commissione ha a lungo lavorato intorno alle ovvie, comprensibili e fondate obiezioni per evitare il pericolo che l'in-

dicazione che nell'articolato si dà all'Assemblea venisse interpretata implicitamente — secondo però una visione superficiale che la Commissione spera venga chiarita e recepita in tutta la sua ampiezza e nello sforzo di pervenire ad una norma chiara in questa materia — come sistema per disincentivare, sotto un certo profilo, il ricorso al rito alternativo, il ricorso al patteggiamento. Questa è stata, onorevoli colleghi, l'obiezione più fondata e ripetuta nel corso dei lavori in Commissione.

È proprio per tale motivo che la Commissione stessa, lasciando piena libertà al giudice amministrativo, ha evitato che l'articolo 1, che è una norma centrale del provvedimento, potesse portare in caso di sentenza patteggiata a forme di vero e proprio contrasto di valutazioni giurisdizionali — ancorché di una giurisdizione amministrativa e disciplinare — nei confronti di una giurisdizione più ampia, come quella disciplinare.

Su questo punto la Commissione ritiene a mio mezzo di raccomandare il massimo momento di approfondimento per sbloccare dalle suggestioni che queste proposizioni, interpretate non soltanto dal punto di vista normativo ma spesso trasformate in elementi di dibattito astrattamente politico, vengano intese per quello che assolutamente non vogliono essere. Non si tratta di una forzatura di carattere quasi repressivo: la Commissione ha avuto di mira la volontà che si ricavava, peraltro, dalle proposte presentate, che erano assai più avanzate rispetto al testo concordato in Commissione. Tale volontà consisteva, da un lato, nella necessità di accentuare la garanzia del condannato o di colui il quale abbia fatto accesso alla condanna patteggiata, così impedendo che quest'ultima venisse *sic et simpliciter* trasferita nel giudizio disciplinare, e dall'altro nell'esigenza di difendere interessi della pubblica amministrazione e soprattutto la norma base costituzionale che riguarda la trasparenza della pubblica amministrazione stessa.

Quanto agli ulteriori punti qualificanti di questo progetto di legge, va ricordato

che, come ho già avuto modo di segnalare in precedenza, ai sensi dell'articolo 2, per gli effetti del decreto di rinvio a giudizio in ordine a semplici ipotesi di trasferimento ad ufficio diverso con funzioni e mansioni analoghe, non sembra coerente con un sistema di prevenzione e di disciplina, qual è quello che l'intero lavoro della Commissione ha avuto di mira, che in caso di rinvii a giudizio anche clamorosi vengano mantenute le stesse collocazioni funzionali nei confronti dei terzi da parte di chi, invece, è più opportuno che venga trasferito. Non si tratta di una penalità, ma di un momento di organizzazione in considerazione della pendenza del giudizio penale. Quindi, funzioni e mansioni analoghe — non poteva che essere così —, ma trasferimento ad ufficio diverso. Attraverso questo sistema abbiamo voluto introdurre in un certo senso un meccanismo di garanzia e di coordinamento tra norme.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
LORENZO ACQUARONE (ore 17,28)

VINCENZO SINISCALCHI, *Relatore*.
Diversi sono ovviamente gli effetti della sentenza di primo grado, previsti nell'articolo 3. Per una condanna per delitti contro la pubblica amministrazione superiore a sei mesi abbiamo ipotizzato — raccogliendo le proposte fino a questo momento menzionate — una sospensione fino alla sentenza definitiva, dovendosi prevedere, soltanto nel caso della sentenza passata in giudicato, l'ipotesi ovvia della risoluzione del rapporto di lavoro. Si tenga presente che il testo di cui ci stiamo occupando riguarda soprattutto i soggetti inseriti nella pubblica amministrazione e negli enti economici a partecipazione pubblica ed i delitti specifici contro la pubblica amministrazione. Sempre nell'articolo 3, in rapporto agli effetti della sentenza di primo grado, si è avuto cura di fissare con precisione i termini di celebrazione dei giudizi disciplinari, tenendo presente la mancanza sostanziale — nel corso di tutte le analisi che sono state

compiute — di un rendiconto delle giurisdizioni disciplinari in questa materia. Si può dire che nel nostro sistema fino ad oggi le giurisdizioni disciplinari sono state virtuali e non reali.

Da una proposta di legge in particolare si è tratto spunto per collegare i cosiddetti principi della restituzione o della garanzia sul maltolto come effetto della sentenza di condanna irrevocabile; soprattutto negli ultimi tempi essi hanno formato comunemente oggetto di molte manovre interpretative e progettuali, per verificare se attraverso questi sistemi si possano creare deterrenti particolari nei confronti delle locupletazioni ingiuste. In proposito le norme prevedono la confisca ai sensi dell'articolo 240 del codice penale, collegata in rapporto di causa-effetto all'emanazione della sentenza definitiva ed irrevocabile di condanna per questo tipo di reato; il sequestro, invece, viene attuato nel corso del procedimento, nelle fasi precedenti a quella finale.

Abbiamo anche avuto cura di occuparci del delicato problema delle locupletazioni trasformate in esterovestizioni, cioè delle fughe di capitali all'estero, collegando queste norme alla legge che già l'Assemblea ha votato e trasmesso al Senato, recante l'istituzione dell'anagrafe patrimoniale della pubblica amministrazione. La proposta di legge in esame si collega direttamente per questo profilo alla controversa ma definitiva (per la parte che riguarda questa Assemblea) legge sull'anagrafe patrimoniale dei dipendenti, con effetti consequenziali sulla promozione obbligata del procedimento per danno erariale.

L'articolo 5 contiene una norma transitoria che forse impedirà le interpretazioni non esplicitamente deliberate da questa Assemblea. Si prevede che la legge in esame debba applicarsi ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore: ciò al fine di evitare in materia interpretazioni diverse rispetto a quelle espresse con volontà chiarita dell'Assemblea.

Credo di aver ricordato, per la parte che mi riguarda, i punti qualificanti di questa nuova importante proposta di legge.

Credo di dover sottolineare, in particolare, che abbiamo voluto soprattutto chiarire i nodi intorno ai quali si è maggiormente sviluppato il dibattito, quando non il contrasto, ricordando anche che in seguito all'intervento in questa materia di un disegno di legge governativo la Commissione ha ritenuto di proporre alcuni emendamenti, che recepiscono suggerimenti, interventi, suggerimenti che si sono prodotti successivamente nel corso del tempo, collegando la discussione su questo disegno di legge alle due proposte originarie, di iniziativa dei colleghi Contente e Borghezio.

Infine, insieme ai membri della Commissione, raccomando all'Assemblea una rapida approvazione di questo importante progetto di legge.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Siniscalchi.

Mi scusi, onorevole relatore, dato che sono modesto cultore di questa materia...

VINCENZO SINISCALCHI, Relatore. Non a caso, al suo ingresso in aula abbiamo più volte evocato il termine « amministrativo ».

PRESIDENTE. Vorrei sapere, onorevole relatore, se sia stato affrontato il problema, che vedo molto spesso dibattuto, con vari orientamenti giurisprudenziali, relativo all'efficacia della sentenza di patteggiamento.

VINCENZO SINISCALCHI, Relatore. Sì, signor Presidente, nella prima parte della relazione.

Soprattutto nell'articolo 1 del provvedimento, avremmo raggiunto una soluzione della questione, prendendo alcuni aspetti dei diversi progetti di legge. In alcuni dei testi si poneva il problema di un collegamento tra gli effetti della sentenza penale di patteggiamento, in altri il problema di un superamento della sen-

tenza della Corte costituzionale che notoriamente definisce la sentenza di patteggiamento non un giudicato di condanna fisso. Abbiamo scelto una via intermedia, che riassumo ancora una volta, come mi pare doveroso nei confronti della sua persona. Abbiamo optato per l'assoluta non consequenzialità sul piano disciplinare ed amministrativo della sentenza penale di condanna per patteggiamento, per le ragioni costituzionali, processuali e sostanziali a tutti note in quest'aula; abbiamo tuttavia previsto l'impossibilità di rivedere gli elementi di fatto e gli elementi di qualificazione del fatto. Per chiarire: un fatto qualificato corruzione, un fatto qualificato concussione, e così via, non potranno più essere rivisti ed al giudice disciplinare ed amministrativo sarà consentita la graduazione discrezionale del provvedimento, che entro determinati termini dovrà adottare.

PRESIDENTE. La ringrazio per la cortesia, onorevole Siniscalchi: sono arrivato in ritardo, ma la materia mi interessava.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FRANCO CORLEONE, Sottosegretario di Stato per la giustizia. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. La prima iscritta a parlare è l'onorevole Lucidi. Ne ha facoltà.

MARCELLA LUCIDI. Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, come già anticipato dal relatore nella sua illustrazione, il testo in discussione introduce un collegamento certo tra profili sanzionatori penali e procedimento e sanzioni disciplinari, nonché conseguenze nel rapporto di lavoro, per i dipendenti della pubblica amministrazione, per quanto concerne i reati contro la stessa pubblica amministrazione.

L'esigenza di dare corpo ad un coordinamento puntuale tra profili di valutazione diversi dell'operato delittuoso ritrova certamente la sua radice nel prin-

cipio costituzionale di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione. L'effettiva tutela ed il reale perseguimento degli interessi pubblici, di cui la stessa è portatrice, avviene anche per mezzo dell'assunzione di responsabilità e del comportamento dei suoi dipendenti.

Il testo prevede l'incidenza immediata, nel rapporto di lavoro, delle decisioni prese in sede penale: trasferimento, sospensione dalle funzioni, risoluzione del rapporto di lavoro, graduati in relazione alla gravità della fattispecie criminosa e ai passaggi procedurali. A questo riguardo (e qui si tiene già conto degli emendamenti che la Commissione ha ritenuto di dover proporre) il dettato normativo prevale sulle misure affidate alla contrattazione. Tutto ciò per una superiore esigenza di certezze e di chiarezza, di cui lo Stato non può non farsi carico, trattandosi di rapporti di lavoro che devono affermare e radicare la fiducia del cittadino contro la diffidenza che allo stesso cittadino deriva da un possibile sistema chiuso, capace di metabolizzare, per le lacune normative che qui vogliamo colmare, proprie inefficienze o conseguenze di illegalità. In questo senso va letta la volontà di assicurare la certezza della reazione della pubblica amministrazione, doverosamente misurata sull'entità del fatto e sul suo accertamento, che non può non essere anche certezza dei tempi della reazione stessa e della possibilità di ripianare la lesione patrimoniale subita.

Indubbiamente il testo merita un affiancamento, che potrà derivargli dal lavoro e dalle valutazioni dell'Assemblea: a questo, a mio parere, ha già provveduto in parte la considerazione in via emendativa del contributo dato dal Governo. Il dibattito che ha accompagnato l'elaborazione del secondo comma dell'articolo 1, cioè la parte che riguarda l'applicazione della pena su richiesta delle parti, ribadisce nell'esito finale la scelta di politica processuale già compiuta nel nostro ordinamento di affiancare al modello ordinario riti volti a semplificare i meccanismi

processuali e ad abbreviarne la durata, incoraggiando le parti coinvolte ad optare per gli stessi.

Proprio il significato ordinamentale sottostante all'istituto dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, incentivata dalla sospensione condizionale della pena, dall'inapplicabilità di pene accessorie e misure di sicurezza, tranne la confisca che anche in questo caso viene prevista, con sentenza priva di efficacia nei giudizi civili o amministrativi, proprio quel significato non poteva essere svuotato in questa sede. Sicché l'attuale formulazione ripara giustamente dal ritenere cosa giudicata il fatto portato ad oggetto del patteggiamento, non solo esplicitandolo nel dettato ma differenziando questo caso rispetto agli automatismi di cui ho già detto. Ciò significa la necessità di dover comunque portare avanti il procedimento disciplinare, senza regredire rispetto ai dati emersi nel precedente giudizio penale. Né giudizio di condanna, quindi, ma nemmeno via di fuga rispetto ad una responsabilità ancora da accertare, per il rilievo che possa avere nel rapporto di lavoro.

Rimandando alla dichiarazione di voto finale un'esposizione compiuta della posizione del gruppo dei democratici di sinistra, intendo qui anticipare comunque il nostro atteggiamento positivo verso il testo in esame, che viene compreso in una cornice con la quale la Commissione di merito ha voluto offrire migliori garanzie per l'operato di chi, per proprio tramite, avvicina i cittadini allo Stato.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Li Calzi. Ne ha facoltà.

MARIANNA LI CALZI. Signor Presidente le norme sul rapporto tra procedimento penale ed azione disciplinare nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni che siamo oggi chiamati a valutare prendono le mosse da alcuni suggerimenti, per altro molto forti, che erano venuti anche dal comitato dei saggi: era infatti uno dei punti che avevano evidenziato, in quanto nella loro relazione

avevano denunciato la gravità della progressiva marginalità assunta dalla responsabilità disciplinare. Una conseguenza questa dovuta in primo luogo alla carenza di strumenti interni e preventivi, come adeguati codici di comportamento finalizzati a determinare una deontologia del pubblico impiego. Ma l'insufficienza della deterrenza dell'azione disciplinare deriva anche dal mancato adeguamento del procedimento disciplinare alle risultanze del giudizio penale. La pubblica opinione, infatti, ha registrato e registra con sconcerto crescente l'inaccettabile riammissione in servizio di dipendenti pubblici condannati per gravi reati contro la pubblica amministrazione (perché poi è questo il dato rilevante per l'opinione pubblica).

Non si può dunque negare che esista un'esigenza largamente avvertita di nuove, efficaci norme che si pongano come un effettivo, concreto rimedio alle prassi davvero eccessivamente indulgentistiche delle pubbliche amministrazioni. La responsabilità disciplinare è materia della contrattazione collettiva, ma è fin troppo evidente che nei casi gravissimi di dipendenti pubblici condannati per reati contro la pubblica amministrazione debba essere la norma penale a prevalere sulle regole contrattuali.

Le norme che noi siamo chiamati oggi ad esaminare e quindi a votare mirano, per l'appunto, a ridisciplinare in via generale il rapporto tra il procedimento penale e il procedimento disciplinare, in modo da conformare quest'ultimo a quel maggior rigore che è richiesto dall'allarme suscitato dai reati contro la pubblica amministrazione.

È noto — e vengo alla più rilevante obiezione sollevata dalle norme che attendono il voto di quest'aula — che la giurisprudenza costituzionale ritiene inammissibile ogni forma indifferenziata di automatismo tra condanna penale e destituzione del pubblico dipendente, in quanto anche in sede disciplinare è necessario applicare un sistema gradualistico di sanzionamento. In sostanza, la Corte costituzionale, anche nel caso di una

condanna penale passata in giudicato per un grave reato, ritiene che si debba demandare la risoluzione del contratto di lavoro ad un'autonoma pronuncia disciplinare, escludendo che essa possa essere stabilita sulla base di un mero automatismo.

Le norme proposte dalla Commissione rispettano sia l'autonomia di natura e di scopi del giudizio penale sia quella del controllo disciplinare, ribadita ancora recentemente, come si è detto, dalla giurisprudenza costituzionale. Infatti, con le norme che la Commissione ha approntato per la valutazione dell'Assemblea, si stabilisce che la sentenza penale passata in giudicato, che riguardi solo i delitti contro la pubblica amministrazione, abbia nel giudizio disciplinare efficacia di giudicato in ordine alla sussistenza del fatto, alla sua illiceità ed alla responsabilità del condannato. In tali casi, il provvedimento disciplinare è dunque chiamato a prendere atto che sono stati accertati dei fatti che per la loro stessa natura hanno fatto venir meno il rapporto di fiducia tra il dipendente e la pubblica amministrazione, rapporto che è a presupposto della stessa relazione di lavoro.

Altra questione che è stata ampiamente dibattuta in Commissione riguarda il valore da attribuire alla sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, il cosiddetto patteggiamento. Come è noto, la Corte di Cassazione inquadra il patteggiamento in un'ottica nettamente contrattuale e non di sentenza. Le norme proposte rispettano l'autonomia del provvedimento disciplinare, al quale demandano la decisione sulla risoluzione del rapporto di lavoro. La sospensione del dipendente che abbia patteggiato la pena appare in quest'ottica un'elementare misura di cautela.

Infine, per quanto attiene alla confisca dei beni del pubblico dipendente condannato per delitti contro la pubblica amministrazione, la soluzione che è stata individuata nelle norme proposte resta ancorata al nostro ordinamento penale, anche quando intendano incidere sul terreno patrimoniale. Si tratta di misure che il

diritto penale moderno ritiene assai efficaci sul piano della deterrenza e che tutti gli ordinamenti penali contemporanei tentano di introdurre e di sperimentare.

Quindi, le misure che la Commissione sottopone all'attenzione dell'Assemblea sono state pensate nell'ottica di dare una risposta ad un problema di non secondario rilievo, un problema che è avvertito nell'opinione pubblica, ma che determina anche disfunzioni gravi nella pubblica amministrazione. Queste norme costituiscono un punto di equilibrio tra i diversi aspetti di diritto che esse richiamano e si propongono ad una meditata valutazione di questa Assemblea. È giusto rispettare i principi fondamentali del diritto; è opportuno anche adeguare le norme ad esigenze nuove che si pongano con forza e che come tali vengano avvertite dalla pubblica opinione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Contente. Ne ha facoltà.

MANLIO CONTENUTO. La ringrazio, signor Presidente.

Dirò subito che in effetti nelle parole del relatore vi è stato il riassunto delle questioni che hanno tenuta occupata la Commissione. Si tratta di questioni effettivamente di principio perché potevano determinare, sostanzialmente, due scelte completamente diverse almeno in ordine alla valutazione relativa alla sentenza applicata con il consenso delle parti.

Vorrei però anche fare alcune considerazioni che sono quelle che hanno mosso chi parla a presentare una proposta di legge offrendo una soluzione al problema in oggetto, proposta che, almeno allo stato attuale, non è stata accolta dalla Commissione anche se posso con tranquillità dire che essa rappresenta sicuramente un esame approfondito, come ha illustrato il relatore in ordine ai contenuti che hanno formato oggetto del dibattito.

Le considerazioni di partenza che hanno ispirato questa proposta non potevano poi che derivare dalla situazione di fatto che credo sia sotto gli occhi di tutti i cittadini italiani. Noi, non certo a dif-

ferenza di altre pubbliche amministrazioni, scontiamo un eccesso legislativo e scontiamo purtroppo anche un eccesso di livelli decisionali. Questi eccessi, che potremmo riassumere con la definizione di eccessi burocratici, consentono poi in diverse occasioni di poter approfittare, cioè si trasformano sostanzialmente in occasioni all'interno delle quali si annidano dei comportamenti che molto spesso sono illeciti.

Ritengo che così come vi debba essere una giusta considerazione per i diritti del cittadino che viene coinvolto nel procedimento penale, altrettanta considerazione vi debba essere per il cittadino nei confronti dei rapporti che ha con la pubblica amministrazione. Dal momento che la pubblica amministrazione è oggi l'elemento più delicato a cui spesso si rivolgono le osservazioni dell'opinione pubblica, ritenere che questo aspetto possa anche essere considerato non voglio dire prevalente rispetto ai diritti del cittadino perché sarebbe eccessivo ma oggetto di una considerazione tale e quale quella attribuita a quella valutazione, non ritengo possa menar scandalo.

Del resto è innegabile che la considerazione dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione si è andata guastando anche per i laccioli normativi che l'hanno appesantita ma in larga parte (non devo ovviamente ripercorrere vicende note) proprio per quegli eventi che purtroppo hanno contrassegnato, non solo in questi ultimi tempi ma particolarmente negli ultimi tempi, le vicende che sono state poi oggetto della cronaca giudiziaria.

Quando queste considerazioni vengono esaminate è forse più semplice comprendere anche il punto di vista di chi ha affrontato, potrei dire, di petto la vicenda relativa al rapporto tra il procedimento disciplinare e la sentenza penale.

Sotto questo profilo posso dire di essere soddisfatto del vaglio che la Commissione ha dovuto fare anche se in termini politici i colleghi mi vorranno consentire di fare una battuta nei confronti del Governo. Ho sentito dire che la proposta del Governo è intervenuta, di-

ciamo così, a limare certi aspetti e a porre all'attenzione della Camera gli elementi problematici che sono ovviamente oggetto di questo iter parlamentare. Debbo dire che obiettivamente i dati smentiscono questo perché il Governo è arrivato estremamente in ritardo rispetto ad un problema come questo, tant'è che lo stesso relatore, anche pubblicamente, ha dovuto denunciare ultimamente sulla stampa il blocco, la fermata di questo iter normativo. Fermata che è stata determinata, guarda caso, da un provvedimento presentato dal Governo, in ritardo, e che ha in qualche modo « richiamato » i lavori della Commissione appesantendone l'iter normativo, approdato oggi all'esame dell'aula.

In sostanza, il Governo non solo è in ritardo ma è rimasto anche alquanto distratto rispetto ad un tema che sicuramente doveva e deve essere oggetto di un intervento legislativo.

Vorrei, quindi, svolgere delle considerazioni sugli aspetti che sono stati maggiormente dibattuti dalla Commissione. Veniamo innanzi tutto alla formulazione dell'articolo 1, in particolare del primo comma, che trova soddisfazione in chi parla perché, al di là degli aggiustamenti che potrei definire formali, relativi alla gravità dei delitti rispetto alle contravvenzioni, il testo non fa altro che ripercorrere nella sostanza il contenuto della proposta di legge di alleanza nazionale, equiparando in una sorta di automatismo il risultato a cui si approda all'interno del giudizio penale e riportandolo integralmente come contenuti, per quanto concerne la sussistenza del fatto, la sua illiceità e la responsabilità dell'imputato, all'interno del procedimento disciplinare. Questo aspetto, come il relatore ed altri colleghi che mi hanno preceduto hanno sottolineato, è effettivamente una delle questioni oggetto del contendere. Infatti, quando articoli di stampa ci costringono a registrare il dato relativo ai procedimenti disciplinari avviati ed alle conseguenze che a quei procedimenti disciplinari sono collegate — il che ci costringe a prendere atto del fallimento, non vorrei dire l'im-

punità in termini disciplinari, perché sarebbe senz'altro esagerato, ma potrei dire l'attenuazione continua, palese di vicende che hanno trovato nel giudizio penale una sanzione molto spesso di una certa gravità — ci troviamo di fronte ad aspetti rilevanti che ci devono indurre a renderci conto che quel procedimento disciplinare non è in grado di assicurare all'interno della pubblica amministrazione il mantenimento di quei principi costituzionali di trasparenza e di buon andamento, che pure sono inseriti nel dettato costituzionale. Quindi, l'anello della catena era rappresentato dal trasferimento della decisione assunta in sede penale all'interno del giudizio disciplinare.

Vorrei soffermarmi su questo rapporto che è il più controverso, quello relativo alla sentenza che viene adottata all'interno del cosiddetto patteggiamento. È questo, infatti, l'aspetto su cui si è accentrato lo scontro, che si è svolto ovviamente in termini di confronto e di dialettica, all'interno della Commissione. Ritengo che a tale riguardo possa esserci una confusione dalla quale vorrei tentare di sgombrare il campo. Il richiamo alla nota sentenza del 1988 della Corte costituzionale non può essere invocato per stabilire un automatismo nel trasferimento della decisione penale in sede disciplinare, perché la Corte costituzionale è stata estremamente chiara sotto questo profilo: vi è automatismo solo ed esclusivamente nei casi in cui ad una determinata fattispecie di carattere penale venga automaticamente corrisposta una sanzione determinata, nel caso affrontato dalla Corte costituzionale, la destituzione. Il che significa che, paradossalmente, nella stessa proposta del Governo, arrivata in ritardo, in cui si tentava di reinserire questo automatismo per quanto riguarda la sanzione amministrativa da applicare ai fatti oggetto della sentenza penale, vi sarebbe stata una riproposizione della incostituzionalità palese per quanto riguarda le fattispecie che il Governo ha voluto indicare in uno dei suoi articoli. Quindi, bene

ha fatto la Commissione a cassare questa proposta perché era chiaramente anticonstituzionale.

Vi sono delle considerazioni da fare quando parliamo del trasferimento relativo al giudizio di responsabilità attribuito in sede di patteggiamento, mentre sono disponibile ad accettare l'osservazione sul piano della opportunità legislativa. Il relatore, infatti, ha fatto cenno ad una questione estremamente importante: la preoccupazione che una eventuale norma troppo restrittiva possa rendere inefficace, nella giustizia penale, il meccanismo introdotto con l'applicazione della pena su richiesta delle parti. Tale considerazione è oggetto di valutazione e deve essere vagliata attentamente anche dal legislatore.

Infatti, una cosa è stabilire un criterio di opportunità sul quale si può convenire, altra cosa è ritenere che un giudizio di responsabilità, stimato coeso alla sentenza patteggiata, non possa essere trasferito nel giudizio disciplinare in forza di quella sentenza della Corte costituzionale che è stata invocata. Questo non è assolutamente vero.

Qualora si rammenti — tra l'altro adducendo un argomento giuridico rappresentato dal codice di procedura penale — che, salve diverse disposizioni di legge, la sentenza della pena applicata è equiparata ad una pronuncia di condanna, apparirà evidente che al legislatore è perfettamente consentito trasferire quel giudizio di responsabilità nell'ambito di quello disciplinare.

Sarà poi compito degli organismi disciplinari valutare se quel fatto, così come è stato accertato, se quella configurazione giuridica, così come è stata fotografata, se quella responsabilità che altro non è che collegamento diretto tra il fatto e l'aspetto giuridico ad esso attribuito e la persona cui lo stesso è collegato, siano oggetto di una sanzione piuttosto che di un'altra.

Detto in altri termini, una volta che una persona imputata abbia patteggiato un reato come la corruzione, al di là di ogni valutazione in termini etici, non vedo perché quella sentenza divenuta irrevocabile non possa essere oggetto di valuta-

zione per quanto riguarda il fatto, l'accertamento giuridico, la responsabilità, e poi, in modo differenziato, sotto il profilo disciplinare.

Faccio un esempio concreto, tratto dalla cronaca: è evidente che difficilmente Poggiolini potrebbe confidare sul fatto che una commissione disciplinare lo assolva dai suoi peccati. Credo che una vicenda estremamente più semplice (alcune delle quali sono state esaminate anche dalla stampa: il pagamento di una somma modesta di 10 mila lire per poter esplicitare la pratica) in chiunque di noi, pur ritenendo che anche 10 mila lire possano astrattamente essere considerate dal giudice penale un episodio di corruzione, non farebbe scattare l'automatismo di una pronuncia disciplinare che preveda la risoluzione di un rapporto contrattuale.

Volevo spendere queste riflessioni perché, pur apprezzando lo sforzo compiuto dalla Commissione, vorrei ulteriormente contribuire all'approfondimento. Non vi è quindi automatismo nel trasferimento nel cosiddetto giudizio di responsabilità: si tratta di un'equiparazione che il legislatore, se lo ritiene, può benissimo fare senza ovviamente entrare in conflitto con i principi sanciti dalla Corte costituzionale nella nota sentenza. Secondo noi questo è un aspetto estremamente importante; superato lo scoglio dell'illegittimità costituzionale, che era ovviamente inibitorio nei confronti di questa proposta, automaticamente il dibattito si sposta sull'opportunità legislativa: quindi possono esservi opzioni diverse.

Credo che la Commissione abbia correttamente evidenziato un problema, quello di evitare che la sentenza patteggiata possa trasformarsi in un elemento di ulteriore negatività per un dipendente pubblico e quindi avere effetti negativi nei confronti del funzionamento in sede di giustizia penale di quel meccanismo. Tuttavia, cari amici, ritengo di dover sottolineare come questo aspetto finisca in realtà per trasformarsi in un comodo *escamotage* che differenzia il dipendente pubblico dagli altri dipendenti.

Credo che un'obiezione logica e di opportunità non possa prescindere da una valutazione: un dipendente pubblico, pur in un contesto di rapporto privatizzato in seguito alla riforma, ha una funzione che non può assolutamente ricondursi pari pari a quella di un dipendente privato, non fosse altro che per la diversa responsabilità e le diverse funzioni che è chiamato a svolgere. Non ci può essere, cioè, lo stesso disvalore tra una condotta posta in essere da un dipendente di un'azienda privata — che sicuramente non può incorrere in certi reati tipici contro la pubblica amministrazione — e la persona che rappresenta l'amministrazione, lo Stato, l'ente pubblico, nei rapporti diretti con i cittadini.

Questo elemento di diversità è anche quello in forza del quale può essere presa in considerazione la proposta di un trasferimento della responsabilità sancita in sede di sentenza di patteggiamento nel giudizio disciplinare, fermo restando il giudizio definitivo rimesso alla commissione disciplinare. Rimane, quindi, un dibattito aperto, un dibattito non concluso e che probabilmente questa Assemblea dovrà valutare in forma definitiva anche in sede di emendamenti. Dico fin d'ora, per quanto ci concerne, che non sarà sicuramente una battaglia « all'ultimo sangue », poiché ci rendiamo conto che alcune obiezioni di principio e soprattutto il desiderio di avere una larga maggioranza nell'approvazione definitiva della legge — desiderio che il gruppo di alleanza nazionale condivide — hanno il loro peso.

PRESIDENTE. Onorevole Contento, l'ascolto con molto interesse, anche perché sono interessato al tema. Però mi corre l'obbligo di dirle che ha oltrepassato di oltre sei minuti il tempo a sua disposizione.

MANLIO CONTENTO. Ma sapevo di poter parlare per 30 minuti.

PRESIDENTE. No, per dieci minuti.

MANLIO CONTENTO. Ma due iscritti a parlare hanno ritirato la loro iscrizione. Forse non l'hanno informata, Presidente.

PRESIDENTE. Onorevole Contento, prosegua pure, ma cerchi di avviarsi alla conclusione.

MANLIO CONTENTO. Comunque ruberò ancora soltanto qualche minuto.

Un ulteriore aspetto che secondo me avrebbe potuto essere oggetto della valutazione della Commissione e che, a nostro avviso, magari potrebbe essere risolto con un ordine del giorno che vincolasse il Governo, è costituito sicuramente dalla modifica normativa riguardante il diverso rapporto dei dipendenti pubblici. Non possiamo dimenticare che la legge fondamentale in materia, in particolare all'articolo 59, comma 3, demanda ai contratti collettivi, per quanto concerne la tipologia e l'entità delle infrazioni e delle relative sanzioni, la possibilità di determinarle.

Mi sento di escludere che vi possa essere qualche pazzo furioso che, in sede di contrattazione collettiva, renderà inutile tutto il lavoro che stiamo facendo in quest'aula; però non mi meraviglierei se, un domani, nell'ambito delle negoziazioni sindacali, che mi preoccupano, alla fine si stabilisse che il dipendente pubblico che, ahilui, è incorso in un reato di corruzione o di concussione, alla fine, tramite attenuanti, tramite sconti, tramite diminuenti, se ne esca con una semplice sanzione virtuale, magari patteggiata, quindi senza scontarla, rimanendo inoltre in servizio nell'ambito della pubblica amministrazione.

Questo è un aspetto che nel disegno di legge del Governo, devo riconoscerlo, era in qualche modo individuato, ma che rimane una situazione...

VINCENZO SINISCALCHI, Relatore. Vi è un apposito emendamento della Commissione.

MANLIO CONTENTO. Sì, è oggetto della valutazione della Commissione, che ha suggerito un emendamento. Comunque, non è un aspetto secondario, anzi, è una questione di estrema delicatezza ed importanza.

Avviandomi alla conclusione, osservo che il percorso di questo progetto di legge ci lascia particolarmente perplessi per via dei tempi, come abbiamo denunciato pubblicamente. Sappiamo che la Commissione ha deciso che la legge sarà applicata ai procedimenti penali e disciplinari pendenti, con uno sforzo che, essendo fine al contenuto della proposta di legge di alleanza nazionale, noi condividiamo perfettamente. Ma quanto e che cosa ha significato, questo ritardo, per una norma che avrebbe potuto essere inserita nell'ordinamento molto tempo prima? E quanti si saranno sottratti, quasi per una sorta di ingiustificata disparità di trattamento, all'applicazione di una normativa che sarebbe potuta entrare in vigore almeno un anno fa? Ricordo, infatti, che il progetto di legge approdò all'esame della Camera nel maggio dello scorso anno (il relatore mi potrà correggere se sbaglio), il che significa che avrebbe potuto entrare in vigore da diversi mesi con effetti positivi.

Non possiamo che rimetterci serenamente al giudizio dell'Assemblea, sperando che la legge sia approvata molto in fretta per tentare di ristabilire, anche nei confronti dei cittadini, un diverso rapporto con la pubblica amministrazione, sancendo soprattutto una diversità che noi di destra vorremmo fosse sempre stabilita: all'interno della pubblica amministrazione è giusto distinguere tra i dipendenti corretti ed onesti e quelli che, invece, hanno violato la legge, perché crediamo che questo sentimento che vogliamo riflettere con le nostre proposte sia il sentimento della stragrande maggioranza dei nostri connazionali.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Copercini. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI COPERCINI. Signor Presidente, colleghi, rappresentante del Governo, la lega nord per l'indipendenza della Padania recepisce con favore il fatto che finalmente giunga in discussione in aula questo disegno di legge, che va incontro ad una delle istanze da sempre portate avanti dal nostro movimento: il

fatto che ci si occupi di tali istanze rappresenta di per sé un merito ed un segnale per i cittadini che, al pari di noi che sediamo in questo consesso, ben conoscono i disservizi ed il differente trattamento tra privilegiati di una casta di alto rango — lo dico in senso ironico — della pubblica amministrazione. A questo proposito, è opportuno fugare ogni accusa di populismo o di voler «cavalcare la tigre» e che tutti noi tornassimo a leggere con attenzione — e che venisse divulgato tra la gente — quanto contenuto nel rapporto del comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, presieduto dal professor Cassese, specialmente nelle sue premesse, dove viene esplicitato come il fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione incida, quale conseguenza primaria, a medio e lungo periodo sul sistema politico stesso e più esattamente sul credito e sul consenso dato dalla popolazione alla classe ed alle istituzioni politiche nel loro complesso e ad ogni livello. Non ci si stupisca poi se la percentuale dei votanti cala progressivamente ad ogni consultazione elettorale.

È altresì inquietante il fenomeno della corruzione della politica «non corrotta», così come viene definita dal citato rapporto, che si manifesta come la propensione che anche i politici ed amministratori non corrotti hanno, in presenza di diffusa corruzione ambientale, a non denunciare i fatti e le relative informazioni di cui vengono a conoscenza per ottenerne vantaggi politici dai loro colleghi dello stesso partito o di altri, pur senza seguirli nella via perversa. Chi lo fa, nonostante tutto, cozza contro la reazione del sistema.

Facciamo un esempio banale: gli atti ispettivi non di maniera — come quelli sulle buche delle strade, sui lampioni stradali per intenderci — vengono rigettati per «non competenza» (potrei citare numerosi esempi che ci riguardano: in ogni caso, ne riparleremo con il Presidente Violante) e ad altri, che pur passano, non viene mai data risposta, oppure viene argomentato vagamente senza entrare nel merito intrinseco delle questioni proposte.

Per tornare al nostro argomento, il rapporto Cassese ha provocato con le sue deduzioni la necessità di una risposta a quanto denunciato e proposto. Immediatamente, il Dipartimento per la funzione pubblica ha chiamato in causa una commissione di studio, presieduta dal professore Minervini, che è stata incaricata di effettuare analisi e di formulare proposte in materia di disfunzioni e di illecità verificatesi nella pubblica amministrazione e nelle società a partecipazione pubblica. Sostanzialmente analoga è la finalità, anche se ci si è sforzati nel documento della commissione Minervini di valutarne di differenti: la metodologia di indagine *ex cathedra* — si cita testualmente — ma utilizzando il contributo di esperienza ideativo dei diretti protagonisti, mi fanno sorgere il sospetto di una immediata retroazione del sistema con funzioni protezionistiche dello stesso. Le persone audite e gli stessi componenti la commissione fanno parte del medesimo ambiente, dello stesso club. La mia personale esperienza nella commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (commissione peraltro citata nella relazione finale del comitato, come degna di riforma, nel senso di conferirle più ampi poteri e contemporaneamente di spogiarla della partecipazione parlamentare elettiva; e quindi del controllo politico popolare), mi lascia perplesso sulla volontà di questo apparato burocratico dello Stato di riformare se stesso. Anzi annoto, come già detto, una reazione di autoprotezione, che vedremo se sia di sola sopravvivenza.

Al di là di osservazioni tecnico-costituzionali, in parte peraltro gradite e coerenti, ci si avventura, nella medesima relazione, a « suggerire sommessamente » — altre parole testuali riferite all'articolo 3 — « ritenendo la previsione di pena troppo ampia, di elevarla ad anni 1 dai 6 mesi proposti ». Se si volesse aderire alle osservazioni ed ai suggerimenti espressi, continua la relazione sempre a proposito dell'atto Camera n. 2607, l'articolo 1 andrebbe soppresso. Siccome l'articolo 1 alla

notitia criminis prevede lo spostamento dell'indagato ad altro ufficio, peraltro con pari dignità di livello e di stipendio, per impedire la possibile reiterazione del reato, non mi si dica che questa posizione non è autoprotezionistica a livello di alto apparato burocratico dello Stato!

E qui ci possiamo fermare ricordando, e ripeto quanto hanno detto i colleghi che mi hanno preceduto, che prima di arrivare in aula, dopo l'istituzione della Commissione speciale, vi è stato il tentativo ulteriore a nostro avviso di rallentare l'iter del provvedimento con la presentazione dell'atto Camera n. 3890 di iniziativa del Governo che la Commissione speciale prontamente ha ricompreso nel testo unificato dei due progetti di legge originari, vanificandone l'effetto presunto.

L'atto Camera n. 2607, che reca la prima firma dell'onorevole Borghezio della lega nord per l'indipendenza della Padania, unitamente a quello più tecnico che reca la prima firma dell'onorevole Contento, hanno fatto da traino alla problematica, compreso il disegno di legge di origine governativa che mi è parso, lo voglio ripetere, forzato, più di maniera che di sostanza, ovviamente preoccupato a non alterare i difficili rapporti di potere all'interno della pubblica amministrazione per non aver grane di risulta in un delicato settore con cui l'esecutivo ha rapporti quotidiani e affari in corso.

È inutile sottolineare che la questione è vecchia e continuamente alimentata da inquietanti notizie di stampa riferenti fatti e circostanze che, come minimo, deprimono la considerazione già sufficientemente bassa in cui è tenuto il comparto dell'uomo della strada. Le commistioni e le valenze tra potenti uomini della pubblica amministrazione, che dovrebbero gestire la cosa pubblica nel pubblico interesse, ed altri personaggi, siano essi politici di ogni rango o funzione o appartenenti ad altre istituzioni od apparati del paese, hanno indotto la convinzione, che è anche la mia, che ancora oggi in questo regime di post-prima Repubblica c'è qualcuno che gode di ampia impunità garantita.

Si aggiunga la strutturazione semicollettivistica del nostro impianto produttivo, con uno Stato imprenditore e dispensatore di favori ed un settore privato anomalo, nel confronto con altri Stati europei dell'Unione e con gli altri paesi industrializzati del mondo che vanno in direzione opposta (a proposito: sono finite le cosiddette privatizzazioni?); si aggiungano le necessità assistenzialistiche verso quella parte del paese di cui non si vuole la crescita economica e sociale, ma che invece conviene al regime sia mantenuto in catene per un migliore ed effettivo controllo globale; si aggiunga poi il serbatoio stesso del materiale umano impiegato nelle pubbliche amministrazioni, che è bene non senta, non veda e non parli, per non dire dei criteri di reclutamento e delle assunzioni sui quali sorvoliamo pietosamente, per capire perfettamente come certe azioni di disturbo, come quelle introdotte da questo provvedimento, nessuno abbia voluto intraprenderle e neppure ne abbia voluto la titolarità. Per quella parte della magistratura, inquirente e giudicante, che avesse il coraggio di farlo, vi sono poi oggettive difficoltà solo e semplicemente ad individuare nei nostri codici le tipologie di reato e gli estremi degli articoli per perseguire e reprimere certi malcostumi. Vorrei citare come esempio quanto affermato dal dottor Felice Casson pochi giorni fa nella Commissione sul ciclo dei rifiuti in ordine alle vicende Enichem ed Enimont di Marghera, o quanto sostenuto e scritto dall'onorevole Scalia, presidente di quella Commissione, in merito a reati di natura ambientale. Se ne riparlerà al momento opportuno, mi auguro presto.

Quello che, signor Presidente, mi preme qui mettere in luce e denunciare a nome della lega nord per l'indipendenza della Padania è ancora l'inadeguatezza di un codice penale che, dopo vent'anni dalla sua riforma — è stato messo in attività intorno all'inizio degli anni novanta — non è mai decollato. Forse perché pensato per risolvere problematiche garantiste, di parte, da una certa sinistra — la stessa che oggi si trova al potere — quel codice è

completamente ingessato nella visione di una realtà ipotetica che non esiste, mentre non contempla aspetti reali di una società e di un mondo che corrono e che forse a quella sinistra non interessano, tesa com'è a consolidare un potere puramente di occupazione dello Stato e dei suoi apparati.

Durante l'esame in Commissione speciale sono emersi contestualmente rilievi di merito e di principio che hanno fatto gridare ad un eccessivo tecnicismo i giustizialisti (questo non è comunque il nostro parere). Con i codici in evoluzione continua che ci troviamo, con l'ammasso di nuove norme che stiamo introducendo ed i conflitti di turni di interpretazione che si debbono affrontare, il legislativo non deve per lo meno fare brutta figura e non l'ha fatta. La discussione, infatti, è stata seria ed approfondita ed i suoi termini sono già stati ampiamente esposti. Cercherò di fare un piccolo riassunto.

In quella discussione siamo rimasti profondamente perplessi dalla posizione, che prima ho definito protezionistica, dell'onorevole Frattini, forse per la sua estrazione o per l'aver occupato la poltrona che fu dell'onorevole Gaspari. In proposito non siamo d'accordo nell'aver trasformato la parola « reati » in « delitti ». Quando la depenalizzazione dei reati minori e le competenze penali del giudice di pace, entrambi *in fieri*, reati importanti, specialmente quelli relativi a Tangentopoli in senso lato ed in senso globale, o, ad esempio, alla tutela degli alimenti, verranno trasformati in sanzioni amministrative pure e semplici. Al di là dell'essere d'accordo su questo declassamento tecnico, si svuoterebbe di portata effettiva la stessa legge. In proposito proporremo pertanto un emendamento.

Vengo al fatto che l'articolo 1 priverebbe la pubblica amministrazione del suo autonomo potere di valutazione e che la materia disciplinare sia stata demandata alla contrattazione collettiva. Anche in questo caso la soppressione di quell'articolo 1 e la discrezionalità dell'azione disciplinare senza prevedere automatismi, a far sì che il procedimento disciplinare si

adeguati alle risultanze del giudizio penale anche in caso di sanzioni pecuniarie comminate dal giudice di pace, e che le norme del presente dispositivo prevalgono su quelle dei contratti di lavoro mi sembrano decisioni sacrosante e condivisibili.

Più sottili le disquisizioni relative al patteggiamento, contemplate negli articoli 444 e 445 del codice di procedura penale, ma non condividiamo, pur comprendendole, le ragioni espresse in Commissione dall'onorevole Bonito del PDS, dall'onorevole Anedda di alleanza nazionale e da altri.

Che il patteggiamento non rappresenti in realtà un'ammissione di colpevolezza, ma soltanto una scelta processuale dell'imputato, come ha affermato l'onorevole Cento, che la questione implichi delicate considerazioni giuridiche e possa venirci meno l'effetto deflattivo del disposto (erano queste le preoccupazioni dell'onorevole Bonito) che non sembri in effetti possibile equiparare il patteggiamento alla sentenza definitiva, come ha affermato Carotti, può essere vero ed anzi direi che lo è a livello strettamente giuridico.

Ciò però dimostra il fallimento di un rito alternativo concepito esclusivamente *ad usum Delphini* della deflazione.

Recepriamo con maggiore favore le argomentazioni del progetto di legge originario e quelle del relatore Siniscalchi, quando sottolinea che la sentenza pronunciata ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale è una sentenza di condanna e, come tale, iscritta nel certificato del casellario giudiziale, anche se non nella fedina penale, e non ha efficacia — purtroppo, aggiungo io — nei giudizi civili ed amministrativi.

A nostro avviso è inconcepibile che il giudizio disciplinare non si unifichi a quello penale, Corte di cassazione consenziente o no. In tal senso dobbiamo operare, eventualmente con un disposto speciale.

Non ci trova inoltre concordi lo stralcio della proposta sull'istituzione dell'anagrafe patrimoniale, di cui all'articolo 5 del progetto di legge n. 2607, in quanto — sono le motivazioni del relatore Siniscal-

chi — essa è contenuta in un altro provvedimento, l'atto Camera n. 244. Le ragioni di coordinamento esistono: è pur sempre la II Commissione che se ne dovrà probabilmente occupare e sarebbe stato più semplice inserirle per completezza di argomento, riprendendole successivamente nell'atto Camera n. 244. Con lo stralcio, invece, il disposto normativo potrebbe risultare — ed anzi a mio avviso risulta — monco e si rimanda la soluzione di un problema sul quale tutti concordano.

Nel limite in cui l'articolato non verrà completamente stravolto dall'esame in quest'aula — ci daremo da fare perché non lo sia ed anzi cercheremo di migliorarlo nel confronto con il testo originario dell'atto Camera n. 2607 — i deputati del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania sono tendenzialmente intenzionati ad esprimere sul progetto di legge un voto favorevole in modo che possa essere licenziato in tempi brevi.

Vogliamo altresì sottolineare con forza un concetto di primaria importanza e di stretta attualità: nel momento in cui il paese guarda con attenzione alla bicamerale come panacea di tutti i mali, nell'ambito dei lavori della quale si ha la presunzione di cambiare le regole del gioco del consesso civile e democratico contenute nella seconda parte della Costituzione, i *big* impegnati si appellano in continuazione alla volontà popolare di un bipolarismo sancito da un referendum popolare, i cui termini vengono esaminati con accordi di tutti i tipi e i colori. Si discute se esso vada mediato con le soluzioni di altri paesi civili — maggioritario secco, con quota proporzionale, cancellierato alla tedesca, semipresidenzialismo alla francese o all'austriaca, poteri forti o poteri deboli del Capo dello Stato, elezione diretta o parlamentare di quest'ultimo —, ma ci si dimentica volontariamente di una peculiarità intrinseca del nostro sistema o regime che dir si voglia, la quale si collega perfettamente con il merito di questo provvedimento: in un sistema politico dell'alternanza democratica si possono distinguere i quadri della pubblica amministrazione in due livelli,

quello medio-alto dei *manager* pubblici, dei boiardi, dei direttori generali o dei capi dipartimento e quello medio-basso di quanti in genere pagano e subiscono anche per gli errori altrui. I primi, alternandosi al potere (l'opposizione vincente nei confronti di una precedente maggioranza), lasciano i loro posti ad altri, altrettanto validi e professionalmente capaci, nominati dal Governo subentrante: così avviene negli Stati Uniti e in quasi tutti i paesi civili e democratici, escludendo ovviamente le nomenclature sovietiche. Nel nostro paese, però, questo non avviene: no, non avviene. La categoria è invariante, specie ai livelli medio-alti, come dicevo, rispetto al potere politico e lo condiziona pesantemente, tant'è che da noi si dice che i ministri passano ma gli alti burocrati restano, anche se è vero che in certi settori i singoli Governi tendono ad operare sostituzioni con uomini fidati, magari creando apposite strutture, *authority* o commissioni di esperti.

Che sia questo il nodo gordiano da sciogliere per sbloccare una situazione di stallo nella pubblica amministrazione e nel paese? Il semplice consiglio è rivolto ovviamente non solo ai costituzionalisti della bicamerale, ma anche e soprattutto al Presidente del Consiglio (invano, presumo, vista la sua estrazione e considerati i suoi legami).

Credo però che i cittadini abbiano capito il messaggio ed abbiano compreso altresì chi gestisce il potere. Infatti l'attuale ministro delle poste in un tentativo abbastanza recente di formare un esecutivo di Governo pareva avesse l'intenzione di nominare a capo di un superministero (lo dissero ampiamente i giornali) un noto avvocato (non l'avvocato per antonomasia...), prima citato e poi sottoposto a serrate indagini: mi riferisco al cosiddetto ministero delle infrastrutture (lavori pubblici, trasporti, comunicazioni, ambiente, se ben ricordo). Un attuale ministro, poi, in precedenza *premier*, si è trasformato prodigiosamente da tecnico a politico in un partito dalla ideologia e dai programmi

sfumati (quanto meno), che di politico non ha nulla se non la propensione di gestire *sic et simpliciter* il potere.

Signor Presidente, colleghi, rappresentanti del Governo, grazie per l'attenzione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Meloni. Ne ha facoltà.

GIOVANNI MELONI. Signor Presidente, dal momento che forse non tutti ne sono a conoscenza vorrei ricordare che la Commissione speciale contro la corruzione ha messo a punto complessivamente dieci progetti di legge in diciassette mesi di lavoro in sede referente. Tre dei dieci progetti sono stati unificati in un unico provvedimento discusso ed approvato dalla Camera nel gennaio scorso, ora all'esame del Senato.

Le proposte approvate dalla Commissione hanno tutte una loro autonomia, perciò ciascuna viene esaminata separatamente. Tuttavia non sarebbe male se nel procedere al loro esame si tenesse conto del fatto che ognuna mira a rispondere ad esigenze proprie della lotta alla corruzione e che tutte insieme possono iniziare a comporre un quadro normativo, sia pure non esaustivo, che risponda a requisiti minimi di organicità e di efficacia.

Quello oggi all'ordine del giorno è il secondo dei provvedimenti che arrivano all'esame dell'aula a seguito del lavoro della Commissione. Devo ricordare che era già pronto per la discussione fin dalla prima metà del febbraio 1997. Tale osservazione mi offre il destro per formulare l'auspicio che nel programmare nei prossimi mesi il lavoro dell'Assemblea si voglia accelerare il ritmo dell'esame dei provvedimenti anticorruzione: se così non fosse, il ritardo con il quale il legislatore affronta questo tema (cruciale, credo) — già considerato da tutti assai grave — aumenterebbe ulteriormente. È inutile dire che ciò non potrebbe essere facilmente spiegato ai cittadini, i quali forse non a torto trarrebbero la convinzione che proprio chi ha le massime responsabilità politiche e di rappresentanza resiste con una certa tenacia quando si tratta di

varare norme che tutti dichiarano necessarie contro i fenomeni di corruzione.

Molti hanno affermato che sia necessario — ed anzi indispensabile — proprio un provvedimento, come quello odierno, che miri a rendere più incisiva e adeguata la disciplina dei procedimenti disciplinari nei confronti dei pubblici dipendenti. I colleghi ricorderanno bene che un provvedimento in materia è stato a più riprese invocato — e da più parti — soprattutto a fronte del verificarsi di clamorosi episodi che hanno scosso l'opinione pubblica. Essa veniva a conoscenza di molti casi nei quali pubblici funzionari trovavano il modo per essere reintegrati nei propri posti di responsabilità, o ivi mantenuti — responsabilità talvolta anche elevate e delicate —, pur essendo stati condannati o pur avendo patteggiato la pena per corruzione o altri reati contro la pubblica amministrazione.

Da molto tempo, del resto, la Corte dei conti nelle sue relazioni al Parlamento segnala tale fenomeno e ultimamente non sono mancati anche ministri i quali hanno ammesso non solo che i controlli interni alle amministrazioni per lo più non funzionano, ma che la lotta alla corruzione è indebolita dalla carenza di strumenti disciplinari, anche di fronte a pronunce gravi del giudice penale. Fra tutte voglio citare le dichiarazioni rese dal ministro Visco alla Commissione affari costituzionali del Senato. Il ministro, riferendosi al delicatissimo settore di sua competenza, ha in primo luogo riportato alcuni dati, francamente impressionanti, ossia che tra il 1995 ed il 1997 sono stati 90 i dipendenti civili dell'amministrazione finanziaria condannati — condannati, si badi, non inquisiti — per corruzione, concussione e peculato e che, sempre nello stesso periodo, nella guardia di finanza sono stati avviati ben 836 processi nei confronti di ufficiali e sottufficiali. Come si vede, tra condanne e processi, sono circa mille in tre anni, poco meno di uno al giorno, comprese le feste comandate. A fronte di tale fenomeno, che certo non può non suscitare allarme, il ministro si è dichiarato impotente ed ha osservato che risulta

più facile licenziare un dipendente per scarso rendimento piuttosto che un corrotto.

Bisogna ricordare quello che il relatore, collega Siniscalchi, ha già detto: il Governo nel giugno del 1997 ha presentato alla Camera un proprio disegno di legge che affronta la materia e che è stato abbinato, come i colleghi fanno, al testo già preparato dalla Commissione, recependone le parti che non erano in esso previste, attraverso gli emendamenti presentati dalla Commissione. Nella relazione che accompagna il disegno di legge si afferma che la legislazione vigente e la giurisdizione prevalente si connotano per un eccessivo garantismo nei confronti dei dipendenti pubblici condannati o sottoposti a procedimento penale. Mi pare, perciò, che si possa dire che la proposta che si esamina oggi risponde ad un'esigenza fortemente sentita, non solo e non tanto, come pure è stato detto, per evitare che venga compromessa l'immagine della pubblica amministrazione — aspetto importante, ma non decisivo —, quanto piuttosto al fine di garantire l'assoluta imparzialità di essa di fronte agli interessi dei cittadini.

Per ottenere tale risultato, anche tenendo conto delle indicazioni contenute nel rapporto sulle possibili misure anticorruzione predisposte dagli esperti nominati dal Presidente della Camera verso la fine del 1996, già citato dal collega Siniscalchi, si è cercato di mettere a punto un sistema che commisura le sanzioni disciplinari nei confronti dei pubblici dipendenti allo stato ed alle risultanze, parziali o definitive che siano, del procedimento penale che lo riguarda. Il provvedimento, perciò, appare rigoroso e, nel medesimo tempo, rispettoso dei diritti di quanti operano al servizio della pubblica amministrazione, i quali devono essere messi al riparo dai giudizi sommari e da non meditate misure punitive, senza che però ciò comporti, come in molti casi ora avviene, una sostanziale impossibilità dell'amministrazione di tutelare se stessa. Del resto, non è possibile non fare riferimento a due capisaldi, proprio al fine di non ledere i diritti dei pubblici dipendenti: tali

capisaldi sono rappresentati, come tutti sanno, dalle sentenze della Corte costituzionale in materia, in particolare dalle sentenze del 1988 e del 1993. A partire da tali pronunce si sono consolidate una prassi ed una giurisprudenza che, francamente, in qualche caso, come in una recentissima sentenza del Consiglio di Stato, rischiano a mio parere di andare oltre il segno. È assai noto che le sentenze della Corte cui facevo riferimento hanno escluso qualsiasi ipotesi di destituzione, comunque qualificata, dal lavoro e dall'impiego del pubblico dipendente come automatica conseguenza di condanna definitiva. È noto, altresì, che esse hanno posto il problema della graduazione delle sanzioni in relazione alla gravità dei reati accertati, anche in ottemperanza all'articolo 3 della Costituzione.

Non voglio ripetere quanto così bene e precisamente ha esposto il collega Siniscalchi intorno al contenuto del provvedimento. A tal proposito mi limiterò ad osservare che, se nel testo in esame, come mi pare, è precisamente individuata tanto la tipologia dei delitti, quanto la soglia minima di pena a cui consegue la risoluzione del rapporto di lavoro o di impiego, viene anche evitata in questo modo ogni possibile censura sul piano costituzionale.

Anche lo spinoso problema del patteggiamento, di cui si è molto discusso, per cui procederò molto rapidamente, mi pare risolto nella proposta in modo efficace e giuridicamente assai corretto. Certo, si poteva fare la scelta di trascinare insieme al patteggiamento anche la responsabilità: c'è stata una discussione approfondita in Commissione, ma mi pare che l'applicazione della pena su richiesta delle parti segna, secondo la proposta avanzata dalla Commissione, un punto che non può essere rimesso in discussione nel corso del procedimento disciplinare; non può essere rimesso in discussione per lo meno quanto all'accertamento del fatto e alla qualificazione giuridica dello stesso, segnando dunque, mi sembra, un passo avanti rispetto alla presente situazione.

Al tempo stesso, le misure di tutela della pubblica amministrazione, graduate a seconda dello stato del procedimento penale (il trasferimento, la sospensione eccetera), si pongono come garanzie efficaci per gli interessi dei cittadini. Il provvedimento peraltro interviene anche in materia patrimoniale, giacché recupera, mediante il sequestro e la confisca (il collega Siniscalchi ne ha ben spiegato il meccanismo), il danno arrecato alla pubblica amministrazione. In materia di danno erariale, viene anche in questo caso statuito il recupero ed osservo che, per i reati contro la pubblica amministrazione a fini patrimoniali, si incarica la procura generale presso la Corte dei conti di eseguire accertamenti patrimoniali, che nella originaria proposta sarebbero stati affidati alla commissione di garanzia per la trasparenza della pubblica amministrazione (quello che veniva chiamato il garante) se la relativa legge fosse stata già approvata. Tuttavia, come è noto, quest'ultima è attualmente all'esame del Senato.

Concludo, signor Presidente: osservavo all'inizio che i vari provvedimenti varati dalla Commissione, pur nella loro autonomia, dovrebbero essere considerati come facenti parte di un disegno complessivo di strumenti per combattere e prevenire la corruzione. Mi pare quindi che vi sia un'occasione interessante, se la Camera vorrà, visto che ad un provvedimento che ha istituito una commissione di garanzia della legalità e della trasparenza nella pubblica amministrazione e per il controllo patrimoniale dei pubblici dipendenti (almeno in casi particolari), già approvato nello scorso gennaio da questo ramo del Parlamento, può ora affiancarsi un altro strumento, il quale garantirebbe che il procedimento penale, fin dal suo inizio, faccia scattare misure di tutela. Ciò non solo potrà ovviare al pericolo di reiterazione tanto temuto dai cittadini, non solo potrà garantire e salvaguardare l'immagine della pubblica amministrazione, ma a mio parere avrà anche un'efficacia funzione preventiva, perché il pubblico dipendente saprà che, a diffe-

renza da quanto succede oggi, incorrere in disavventure di carattere penale comporterà anche delle conseguenze sul piano del rapporto di lavoro (sanzione certo estremamente temuta da coloro che lavorano nella pubblica amministrazione).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo -
A.C. 2602)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Siniscalchi.

VINCENZO SINISCALCHI, *Relatore*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, gli interventi del relatore e di numerosi colleghi hanno approfondito gli aspetti del testo unificato all'esame dell'Assemblea, che si qualifica come particolarmente incisivo rispetto ad un problema che in molte occasioni ha turbato l'opinione pubblica; ciò mi esime dal ripetere considerazioni già svolte. Mi pare di poter solo riprendere alcune considerazioni del presidente della Commissione, Meloni, e con questo rispondere anche all'onorevole Contento, dicendo che se è vero che il disegno di legge del Governo è stato presentato successivamente rispetto a quelli di iniziativa parlamentare, parliamo comunque di un disegno di legge che risale a un anno fa: quindi, non voglio fare graduatorie sui ritardi che vi sono stati. Certamente, questo problema di iniziative chiare, puntuali, precise per combattere e prevenire la corruzione deve investire la responsabilità di tutti, Governo, Parlamento, lavori parlamentari.

Indubbiamente, i provvedimenti che la Commissione speciale ha messo in campo

sono numerosi. Il rischio è di non vedere il progetto complessivo: che non lo si veda nell'esame dei singoli provvedimenti e che lo vedano, non solo i cittadini comuni, ma anche quei cittadini con più strumenti di informazione, che spesso accusano Parlamento di essere latitante sugli argomenti della giustizia e su questo punto in particolare.

Detto questo, mi limito a rilevare che il provvedimento ha affrontato alcuni nodi molto chiari, cioè quelli — che sono stati ricordati nel dibattito — che derivano dalla sentenza della Corte costituzionale, il cui significato è di stabilire il non automatismo del provvedimento di destituzione.

Così come la Commissione ha affrontato — mi pare in maniera equilibrata — il problema legato alle conseguenze dell'utilizzo del cosiddetto patteggiamento. Una scelta equilibrata, perché tutti sentiamo la necessità di incentivare questo strumento e quindi di non mettere in campo misure accessorie che spingano a non utilizzarlo.

Non ho ancora avuto modo di esaminare gli emendamenti; però, mi pare positiva la notizia che ho captato, secondo la quale dovrebbe essere ripresa una norma che preveda che i contratti collettivi non possano contemplare norme in contrasto assoluto con disposizioni di legge, in questo caso, con quelle approvate nel testo in esame.

Questi mi paiono gli aspetti che caratterizzano il provvedimento in esame. Ci dobbiamo augurare che esso non venga approvato nel momento in cui dovesse risultare superato dalla reintegrazione in posti di massima responsabilità di molti dei possibili interessati. Quindi, il Governo si augura un rapido esame del provvedimento. Domani il Governo sarà rappresentato dal Dicastero della funzione pubblica e credo che potrà dare un contributo nel merito degli emendamenti presentati.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Inversione dell'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Colleghi, proporrei di invertire l'ordine del giorno, nel senso di passare subito al punto 4, recante la discussione del disegno di legge n. 3341, sulla partecipazione dell'Italia alla V ricostituzione delle risorse del Fondo asiatico di sviluppo, e quindi al punto 5, recante la discussione del disegno di legge n. 3342, sulla partecipazione dell'Italia alla VI ricostituzione delle risorse del Fondo africano di sviluppo, dei quali si prevede, sulla base di intese informali tra i gruppi, una trattazione oltremodo rapida.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Discussione del disegno di legge: S. 1469 – Partecipazione dell'Italia alla V ricostituzione delle risorse del Fondo Asiatico di Sviluppo (approvato dal Senato) (3341) (ore 18,47).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: «Partecipazione dell'Italia alla V ricostituzione delle risorse del Fondo asiatico di sviluppo».

(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 3341)

PRESIDENTE. Avverto che a seguito della riunione del 13 maggio della Conferenza dei presidenti di gruppo si è provveduto, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del regolamento, all'organizzazione dei tempi per l'esame del disegno di legge. Il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

tempo per il relatore: 20 minuti;

tempo per il Governo: 20 minuti;

tempo per il Gruppo misto: 35 minuti;

tempo per richiami al regolamento: 10 minuti;

tempo per interventi a titolo personale: 1 ora e 5 minuti;

tempo per i gruppi: 4 ore e 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto è così ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno:

verdi: 12 minuti; socialisti democratici italiani: 7 minuti; CCD: 7 minuti; minoranze linguistiche: 4 minuti; per l'UDR-patto Segni/liberali: 3 minuti; la rete: 3 minuti.

Il tempo a disposizione dei gruppi è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 31 minuti;

forza Italia: 40 minuti;

alleanza nazionale: 40 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 31 minuti;

lega Nord per l'indipendenza della Padania: 36 minuti;

rifondazione comunista-Progressisti: 30 minuti;

per l'UDR-CDU/CDR: 33 minuti;

rinnovamento italiano: 30 minuti.

(Discussione sulle linee generali – A.C. 3341)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Giovanni Bianchi.

GIOVANNI BIANCHI, *Relatore*. Mi rimetto alla relazione scritta.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FILIPPO CAVAZZUTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Il Governo apprezza la relazione scritta dell'onorevole Giovanni Bianchi e concorda sui suoi contenuti.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Niccolini.

GUALBERTO NICCOLINI. Presidente, rinuncio ad intervenire.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: S.1470. — Partecipazione dell'Italia alla VI ricostituzione delle risorse del Fondo africano di sviluppo (approvato dal Senato) (3342) (ore 18,46).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Partecipazione dell'Italia alla VI ricostituzione delle risorse del Fondo africano di sviluppo.

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 3342)

PRESIDENTE. Avverto che, a seguito della riunione del 13 maggio della Conferenza dei presidenti di gruppo si è provveduto, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del regolamento, all'organizzazione dei tempi per l'esame del disegno di legge. Il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

tempo per il relatore: 20 minuti;

tempo per il Governo: 20 minuti;

tempo per il gruppo misto: 35 minuti;

tempo per i richiami al regolamento: 10 minuti;

tempo per interventi a titolo personale: 1 ora e 5 minuti;

tempo per i gruppi: 4 ore e 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

verdi: 12 minuti; socialisti democratici italiani: 7 minuti; CCD: 7 minuti; minoranze linguistiche: 4 minuti; per l'UDR-patto Segni/liberali: 3 minuti; la rete: 3 minuti.

Il tempo a disposizione dei gruppi è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 31 minuti;

forza Italia: 40 minuti;

alleanza nazionale: 40 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 31 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 36 minuti;

rifondazione comunista-progressisti: 30 minuti;

per l'UDR-CDU/CDR: 33 minuti;

rinnovamento italiano: 30 minuti;

(Discussione sulle linee generali — A.C. 3342)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Giovanni Bianchi.

GIOVANNI BIANCHI, *Relatore*. Anche in questo caso, signor Presidente, mi rimetto alla relazione scritta.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FILIPPO CAVAZZUTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Signor Presidente, anche in questo caso il Governo condivide la relazione scritta del relatore.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Niccolini. Ne ha facoltà.

GUALBERTO NICCOLINI. Signor Presidente, intervengo solo per confermare in questa sede l'atteggiamento assunto dal gruppo di forza Italia in Commissione. Nel concordare con la relazione del collega Giovanni Bianchi, preannuncio fin d'ora il voto favorevole del mio gruppo sul provvedimento.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Proroga della data di efficacia delle disposizioni concernenti la istituzione del giudice unico di primo grado (4625-ter).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Proroga della data di efficacia delle disposizioni concernenti la istituzione del giudice unico di primo grado.

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 4625-ter)

PRESIDENTE. Avverto che a seguito della riunione del 30 aprile della Conferenza dei presidenti di gruppo si è provveduto, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del regolamento, all'organizzazione dei tempi per l'esame del disegno di legge. Il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

tempo per il relatore: 20 minuti;

tempo per il Governo: 20 minuti;

tempo per il gruppo misto: 35 minuti;

tempo per i richiami al regolamento: 10 minuti;

tempo per interventi a titolo personale: 1 ora e 5 minuti;

tempo per i gruppi: 4 ore e 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

verdi: 12 minuti; socialisti democratici italiani: 7 minuti; CCD: 7 minuti; minoranze linguistiche: 4 minuti; per l'UDR-patto Segni/liberali: 3 minuti; la rete: 3 minuti.

Il tempo a disposizione dei gruppi è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 31 minuti;

forza Italia: 40 minuti;

alleanza nazionale: 40 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 31 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 36 minuti;

rifondazione comunista-progressisti: 30 minuti;

per l'UDR-CDU/CDR: 33 minuti;

rinnovamento italiano: 30 minuti;

(Discussione sulle linee generali — A.C. 4625-ter)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare, in sostituzione del relatore, il presidente della II Commissione, onorevole Pisapia.

GIULIANO PISAPIA, *Presidente della II Commissione*. Signor Presidente, il testo in

esame è uno stralcio del più ampio provvedimento di modifica delle norme del codice di procedura penale finalizzato ad aumentare le garanzie individuali nel nuovo rito, conseguente all'entrata in vigore della nuova figura del giudice unico di primo grado.

Mi limito a ricordare che già in sede di parere sullo schema di decreto legislativo recante norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado, la Commissione giustizia della Camera aveva sottolineato la necessità che la riforma in esame si realizzasse in parallelo con altre riforme, o già approvate dalla Commissione giustizia o in corso di esame presso il Parlamento, quali quelle concernenti la depenalizzazione dei reati minori, la riforma ed il decentramento del Ministero di grazia e giustizia, la competenza penale del giudice di pace, l'ampliamento dei casi di oblazione e dei reati perseguibili a querela, gli incentivi ai magistrati per le sedi disagiate, di cui già allora si auspicava la rapida e definitiva approvazione al fine di alleggerire il carico di lavoro che il giudice unico sarà chiamato a svolgere.

Alcuni di questi provvedimenti sono già leggi dello Stato, altri sono in corso di approvazione. Per questo motivo la Commissione giustizia propone che il nuovo termine di efficacia rispetto a quello contenuto nel decreto legislativo n. 51 del 1998 sia fissato al 2 giugno 1999, termine senza dubbio più adeguato rispetto all'iniziale scadenza proposta del 2 gennaio 1999.

Disponendo di un congruo periodo di tempo il Parlamento da un lato potrà perfezionare il disegno riformatore del sistema giudiziario, dall'altro il Governo avrà modo di completare la non facile opera di adeguamento di strutture ed apparati necessari alle esigenze dei nuovi istituti.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Copercini. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI COPERCINI. Signor Presidente, colleghi — sempre quelli di prima! —, rappresentanti del Governo — ce ne è uno in più! — « la leggerezza » di questo provvedimento (il termine leggerezza va inteso come entità ponderale, fisica) di scarso contenuto (poco più di una pagina con tanti puntini di *omissis*), stampato in carta ecologica (costa soltanto 500 lire, poco più di un quarto di euro) non deve comunque indurci a liquidare le questioni connesse con due parole di prammatica o con la semplice anticipazione di un « sì », di un « no » o di un « forse » su quella che sarà la posizione che il gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania prenderà al momento della votazione finale.

In realtà, a ben guardare i titoli e a ben leggere tra i puntini degli *omissis* del provvedimento di origine, l'atto Camera n. 4625 — dal quale è stato stralciato l'articolo 15, oggetto, nel testo modificato, del provvedimento in esame —, si può comprendere come la materia sia complessa e stravolga l'ordinamento in vigore.

La ridondante premessa per quanto attiene alle norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado recita infatti: « segnando nelle prospettive una svolta epocale nella storia del sistema italiano di amministrazione della giustizia, la legge 16 luglio 1997, n. 254, ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi intesi ad istituire, in vista di una più razionale distribuzione delle competenze degli uffici giudiziari, il giudice unico di primo grado ». Prosegue: « lungi dal rappresentare un improvviso balzo in avanti, si propone per vero come il naturale epilogo del graduale processo di riforma che è iniziato nel 1984 ... ».

Il provvedimento n. 4625-*ter*, stralciato il 28 aprile scorso, con unanime consenso di tutti i gruppi, anche del nostro, fissava la proroga al 2 gennaio 1999, ma in Commissione il relatore Carotti ha immediatamente previsto un ulteriore slittamento di sei mesi di tale proroga, fino al

2 giugno 1999. *Obtorto collo* la lega nord per l'indipendenza della Padania non può che prendere atto delle difficoltà e della necessità logica ed evidente di prorogare ulteriormente tale termine. Poi, chi vivrà, vedrà!

Al di là delle chiacchiere, non erano queste le riforme che chiedevano i cittadini. Neppure l'impostazione che è stata data al provvedimento va nella direzione che noi della lega nord per l'indipendenza della Padania, che siamo con i cittadini, avevamo promosso ed auspicato. Acconsentiamo quindi al differimento di un anno dell'attuazione dell'istituto del giudice unico, ma contestualmente denunciando ancora una volta il fallimento della politica governativa di settore.

Il termine leggerezza, che ho utilizzato all'inizio, può essere quindi interpretato e letto in un'altra accezione significativa: si tratta di leggerezza e di presunzione — aggiungo — da parte del Governo nel proporre riforme epocali — come definite nella relazione tecnica — pur nella certezza di non riuscire a vararle non solo nei termini temporali previsti, ma anche nelle finalità progettuali, impegnato com'è — unitamente alle forze di maggioranza, divergenti a livello politico, ideologico e financo sui metodi pratici da utilizzare — nel contemperare opposte esigenze di potenti *lobby* ed apparati in un sistema, come quello della giustizia, intrinsecamente strutturato su una concezione oligarchica ottocentesca o addirittura antecedente della società e dei suoi bisogni, completamente sconnesso dalle reali esigenze del territorio e dei suoi popoli.

Si tratta altresì di un comportamento leggero ed irresponsabile, perché i singoli atti dell'intera rappresentazione vanno avanti ciascuno con il proprio passo, con tempi diversi. Alcuni provvedimenti sono già pervenuti a compimento, mentre altri arrancano ancora faticosamente, con riscritture e rimaneggiamenti continui proprio in queste Camere. Altri ancora devono essere definiti nei decreti legislativi da emanare sulla base della già citata legge delega n. 254. Altro che bearsi — parole testuali — nell'ottica di assicurare

una più agevole fruibilità ed intellegibilità dell'articolato nel suo insieme, come recita la premessa! Su tutti e su tutto incombe la spada di Damocle della bicamerale, dove nel settore giustizia si scontrano antitetici accordi politici e di altro tipo già contratti con una parte, con altri fortissimamente richiesti sotto ricatto di altre parti o fazioni; e ancora i media, le altre centrali di pressione, eccetera. Sono appunto considerazioni già recentissimamente svolte dal sottoscritto proprio qui, con un'interpretazione di base che il sottosegretario Corleone e il ministro hanno udito ma non hanno voluto o potuto confutare, minimizzandone il quadro; è un'interpretazione che rilancio nella speranza di una risposta. Sono considerazioni che potrebbero portarci lontano nelle finalità di questo disegno di legge, peraltro tecnicamente molto semplice.

Torniamo quindi allo stesso disegno di legge, non prima però di aver dato un consiglio che, signor Presidente, vorrei rivolgere ai signori del Governo e che peraltro mi permetto di dispensare a chicchessia impegnato in una qualunque branca dello scibile umano; è una mia abitudine impertinente che deriva da esperienze di vita vissuta, in un mondo reale e produttivo e per certi versi più reale, dove le conseguenze si pagano in prima persona economicamente ed intellettualmente e non si scaricano irresponsabilmente sugli altri, sul cittadino.

Prima di iniziare a costruire — inizia il mio consiglio — occorre aver responsabilmente elaborato tutta una serie di progetti via via più dettagliati fino a quello esecutivo definitivo e in corso d'opera, eventualmente, modificare solo ciò che per ragioni di forza maggiore o intervenuta necessità risulta inattuabile nei termini predisposti a capitolato. Semplice.

Il presente disegno di legge prevede praticamente il differimento — come è già stato detto dal relatore — al 2 giugno 1999 dell'efficacia del decreto legislativo di attuazione della delega del giudice unico. La relazione introduttiva giustifica tale differimento con motivazioni di carattere es-

senzialmente tecnico. In realtà si sottintende la necessità di ulteriori interventi legislativi; la stessa relazione cita esplicitamente l'approvazione definitiva della depenalizzazione nei reati minori e l'attribuzione della competenza penale al giudice di pace.

Certo è, in ogni caso, che al di là delle intenzioni obiettivamente il differimento consente di riprendere il dibattito e la riflessione che, su un tema tanto importante come quello dell'introduzione del giudice unico, capace di produrre una vera e propria rivoluzione nella giustizia italiana, non sono stati adeguatamente approfonditi e coordinati nelle sedi istituzionali nel momento in cui si è dato avvio a tali riforme.

A nostro avviso si è voluto ignorare che per svolgere tale dibattito e riflessione il tempo a disposizione era chiaramente insufficiente se, come è vero, il testo relativo al procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica, per evitare gli automatismi della delega e del suo decreto di attuazione, avrebbe dovuto essere approvato entro l'estate. A tale proposito, data l'assoluta impossibilità di una sua celere approvazione, si è ritenuto opportuno separare la proposta di proroga e farla oggetto di un autonomo e separato intervento, differendo appunto l'entrata in vigore della riforma di quasi un anno rispetto al termine previsto.

Al momento di approvare la legge sul giudice unico (16 luglio 1997) avevamo fatto presente che si trattava di una riforma che avrebbe avuto bisogno di una più lunga riflessione, mentre l'esecutivo è stato spinto da una fretta propagandistica, fissando anche sedute notturne (ricordiamo tutti lo scorso mese di dicembre), con scelte non sempre ispirate a criteri obiettivi ed omogenei o ad un'accurata valutazione di impatto territoriale, quanto piuttosto dettate solo dall'esigenza di provvedere in tempi rapidi a ridisegnare la geografia giudiziaria per adeguarla alla riforma del giudice unico, se non addirittura a rispondere ad istanze avanzate, ed ascoltate, al contrario delle nostre, dai

deputati della maggioranza, e/o anche da operatori del settore (definiamoli così).

Ricordo che lo scorso 21 marzo l'esecutivo ha approvato il decreto legislativo n. 51 del 1998, riguardante proprio la geografia giudiziaria, che in attuazione della delega legislativa n. 254 del 1997 disciplina l'istituzione del giudice unico e sopprime la pretura e la procura circondariale, trasferendo le relative competenze al tribunale e alla procura presso il tribunale. È così iniziato a decorrere proprio da detta data il termine biennale previsto dall'articolo 1, comma 4, della stessa legge delega, per l'emanazione da parte del Governo di disposizioni correttive del decreto n. 51, anche se è chiaro come sia difficile che tale potestà possa venir esercitata prima che disposizioni siano inverate sul campo.

Le norme del decreto legislativo n. 51, infatti, per la maggior parte non sono ancora operative poiché, in aderenza a quanto stabilito all'articolo 1 della legge delega, la loro efficacia è stata sfalsata di 120 giorni rispetto alla pubblicazione del provvedimento sulla *Gazzetta Ufficiale*. E qui si va al 2 giugno 1999. Si è inteso, quindi, dare attuazione immediata solo ai precetti quali le prescrizioni relative alla determinazione, con decreto del ministro, sia del nuovo organico dei magistrati addetti ai tribunali, alle procure e alle corti d'appello, sia delle disposizioni relative ai registri del tribunale e delle sezioni distaccate, che costituiscono un antecedente, comunque logico e strutturale della riforma.

Abbiamo già detto come altri rilevanti disegni di legge in materia di giustizia siano inscindibilmente collegati con la riforma del giudice unico e siano tuttora in corso di approvazione. Alcuni di questi, e in particolare la delega sulla competenza penale del giudice di pace e quello sulla depenalizzazione, hanno una propria genesi rispetto alla riforma sul giudice unico, pur presentando profili di contatto, quali i quantitativi, con quest'ultima. Ad esempio, nella competenza penale del giudice di pace, dove sarà limitata la competenza ai reati sanzionati con le sole

pene pecunarie e sarà attribuita la possibilità di irrogare sanzioni alternative alla detenzione, le disposizioni processuali di riferimento diverranno necessariamente quelle del processo dinnanzi al tribunale in composizione monocratica. Sono quindi riforme più che strettamente collegate.

Ancora, la legge sulla depenalizzazione, anch'essa in corso di esame presso il Parlamento da due anni, ed a nostro parere da rivedere in alcuni passaggi e tipologie di reato, ridisegnando le categorie di alcuni reati penali dovrà necessariamente essere coordinata con questa riforma. In effetti, all'istituzione del giudice unico di primo grado non corrisponderà un'unitaria disciplina processuale del giudizio di primo grado poiché, pur prevedendosi in generale che le cause devolute alla competenza del tribunale siano decise nella composizione monocratica, sono previste alcune materie in cui il tribunale deve decidere in composizione collegiale, differendosi conseguentemente il rito applicabile.

In funzione più diretta rispetto all'attuazione del decreto n. 51 si pone invece il disegno di legge di cui oggi stiamo discutendo, con il relativo slittamento che lo stesso prevede. Il cuore del decreto legislativo n. 51, tra l'altro, è costituito dal venir meno della figura storica del pretore e dell'ufficio, di gran lunga più recente, della pretura circondariale, con la conseguente adozione di una serie di disposizioni per stabilire l'assegnazione dei magistrati e del personale amministrativo in ben 164 uffici di pretura e di procura e per la definizione dei giudizi pendenti. La riforma, tuttavia, è ben più complessa di quanto si possa affermare a parole, perché investe la struttura complessiva dell'amministrazione della giustizia di primo grado. I cittadini sappiano che tutto questo provocherà il blocco per almeno due anni dell'amministrazione pratica della giustizia. La semplificazione degli uffici giudiziari di primo grado si incrocia infatti con la trasformazione del tribunale in linea generale da giudice che decide in composizione collegiale a giudice monocratico e con la previsione di un'articolata

disciplina della magistratura onoraria, per l'esercizio delle funzioni di giudice onorario addetto al tribunale, di viceprocuratore onorario addetto al tribunale e di viceprocuratore onorario addetto alla procura presso il tribunale.

È inoltre opportuno ricordare come con l'istituzione dell'ufficio del giudice di pace (ricoperto da un magistrato onorario dislocato sul territorio su base mandamentale in modo analogo a quanto era previsto per l'ufficio del pretore prima della legge n. 30 del 1989, e a cui sono devolute alcune competenze giurisdizionali civili già attribuite al pretore e con l'attribuzione al giudice istruttore in funzione di giudice unico della decisione delle cause civili incardinate presso il tribunale dopo il 30 aprile 1995) si era già venuta a determinare un'erosione della peculiarità dell'ufficio pretorile. Da un lato, infatti, si era assegnato alla magistratura onoraria un ruolo forte di presenza sul territorio, non sempre felicemente attivo per comporre anche in via equitativa alcune controversie in parte devolute alla magistratura togata; dall'altro lato, con la legge n. 353 del 1990 si era spostata nell'ambito del tribunale la diversificazione tra organo giudicante monocratico e collegiale, che aveva costituito da sempre il principale distinguo tra tribunale e pretura. Proprio in linea con questi progressivi cambiamenti, può essere esaminata e vista questa riforma. Con questa infatti si continua a distinguere, sia pure nell'ambito dello stesso giudice tribunale, tra organo giudicante monocratico ed organo collegiale; né si recede dall'attribuire una nuova articolazione periferica, mediante l'istituzione di 218 sezioni distaccate all'ufficio del tribunale, in cui ora confluiscono le competenze già del pretore. Piuttosto, dando luogo ad una semplificazione della struttura della magistratura togata in primo grado, riconducendo la monocraticità o la collegialità nell'ambito dello stesso organo giudicante, si pone in luce una tendenziale evoluzione verso un maggiore affiancamento alla magistratura togata di quella onoraria, caratterizzata quest'ultima da una dislo-

cazione più articolata sul territorio. Ecco quindi che a nostro avviso sembra delinarsi una dualità tra magistratura togata ed onoraria. Si vedano ad esempio anche le recenti norme sulle sezioni stralcio approvate dal Parlamento, che hanno devoluto ai giudici onorari aggregati la definizione del contenzioso civile pendente davanti al tribunale alla data del 30 aprile 1995.

Ancora: ulteriori spunti di riflessioni possono essere tratti dall'articolo 254 del decreto legislativo n. 51, che profila un complessivo riordino che dovrà riguardare il ruolo e la funzione della magistratura onoraria. Allo stesso modo, non va dimenticata l'attribuzione al giudice di pace della competenza penale prevista dalla sua legge istitutiva e che attualmente è all'esame del Senato.

Signor Presidente, per l'insieme di questi complessi incardinamenti e di «ricoprimenti» che ho voluto ripercorrere a memoria se non altro per valutarne la complessità, riteniamo che la messa a punto del progetto giustizia richieda approfondimenti ed un'attenta considerazione di vari aspetti. Noi, deputati della lega nord per l'indipendenza della Padania, stiamo subendo questa riforma in questi termini; una riforma che giudichiamo complessivamente una rivoluzione, sì, ma conservativa e, per le ragioni dette, perniciosa nell'immediato nei fatti di ordinaria ingiustizia che coinvolgono il cittadino.

Ben altre erano e sono le nostre proposte. Ciò nonostante non ci sottraiamo al confronto nell'intento, perlomeno, di migliorare quanto si sta facendo, anche se siamo convinti che continuando a giocare con carte truccate sia difficile ricavare qualcosa di buono da una nuova «smazzata». Ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Siniscalchi. Ne ha facoltà.

VINCENZO SINISCALCHI. Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, il gruppo dei democratici di sinistra-l'Ulivo è convinto della necessità e

opportunità di approvare questo provvedimento, che appare accessorio, ma che ha un chiaro valore funzionale nei confronti di quella forte riforma che ruota intorno alla legge sul giudice unico di primo grado.

Se questo provvedimento dovesse trovare ostacoli — è superfluo ricordarlo — vi sarebbe l'entrata in vigore entro il 20 luglio 1998 di una legge dominata dalla scadenza del termine di proroga dell'efficacia del provvedimento stesso. Il fondamento di questo disegno di legge, quindi, è logico e razionale, funzionale peraltro — così come prospetta la Commissione giustizia che se ne è occupata a lungo e ne ha fatto motivo di sollecitazione nei confronti dell'Assemblea — ad una approvazione definitiva dell'intero disegno riformatore in tema di giustizia, anche per consentire al Governo, diciamo francamente ma ci pare atto di responsabilità da parte del Parlamento, di completare un'opera certamente non facile di adeguamento di strutture e apparati necessari al funzionamento dei nuovi istituti. Se questo fosse avvenuto al momento dell'entrata in vigore della grande riforma del processo penale, nel 1989, come molti di noi ricordano, forse non ci saremmo trovati di fronte a quegli inconvenienti che per circa un paio d'anni hanno accompagnato, dal punto di vista delle difficoltà strutturali, l'entrata in funzione reale di un intero corpo legislativo, come è il nuovo codice di procedura penale.

Ma l'esigenza della proroga nasce anche dalla necessità di apprestare proprio quella serie di correttivi alla legge conseguente alla delega ricevuta dal Parlamento, che si pongono anche nei confronti dei limiti emersi in sede di discussione parlamentare relativi alla legge sul giudice unico. Si pensi, per esempio, che alcuni di quei correttivi sono oggetto dei provvedimenti collegati più rilevanti alla legge sul giudice unico attualmente in corso di esame dinanzi alla Commissione giustizia; mi riferisco al testo unificato dei progetti di legge nn. 411 e abbinati, cioè un

gruppo di provvedimenti da cui è stato disposto lo stralcio della proroga in esame.

Quel complesso testo di cui si sta occupando la Commissione giustizia è proprio diretto ad introdurre tutta una serie di adeguamenti del sistema processuale e non, connessi all'istituzione del giudice unico di primo grado. Si pensi, per esempio, all'importanza di ristrutturare il rito pretorile in rapporto al giudice unico, tema di profonda innovazione se si considera che il giudice unico ha competenza fino a reati punibili con la pena di vent'anni, mentre attualmente il pretore ha competenza per reati punibili con una pena fino a quattro anni. Si pensi anche alla necessità di armonizzare queste disposizioni con la diversa funzione che il pubblico ministero svolge in tribunale dinanzi al pretore. Si pone quindi la necessità di una riflessione e di un approfondimento.

Alle mie osservazioni (che sono quelle di un gruppo a cui sta a cuore questa proroga proprio perché crede nella globalità della riforma) si debbono riconnettere interventi legislativi che in questo momento sono all'esame del Parlamento, dinanzi non soltanto alla Commissione giustizia della Camera, ma anche all'Assemblea del Senato. Mi riferisco, in particolare, ai progetti in materia di depenalizzazione dei reati minori e sulla competenza del giudice penale di pace, di cui pure si è parlato in quest'aula, tutti i provvedimenti che possono avere concreta attuazione nella misura in cui viene offerta una struttura in grado di far funzionare il grande progetto che ha come obiettivo finale l'alleggerimento del carico complessivo del nuovo giudice unico di primo grado. Ciò per poter assicurare un efficace avvio a regime della riforma.

Vi è infine la necessità anche di tenere conto della decisione presa dalla Commissione giustizia del Senato che, come ricordava poc'anzi il relatore, negli schemi di parere ha suggerito il collegamento del disegno di legge generale sul giudice unico con la ridefinizione dei circondari dei più importanti tribunali — provvedimento che

riguarderà le città di Torino, Milano, Roma, Napoli e Palermo — che, in ottemperanza a quanto opportunamente suggerito dalle Commissioni parlamentari, dovranno essere articolati secondo linee diverse da quelle originariamente concepite dalle proposte di legge in materia di giudice unico.

È quindi opportuno aderire a questo provvido provvedimento proposto, in particolare con l'ulteriore ampliamento del termine originariamente sollecitato dal Governo, quello del 2 gennaio 1999, pervenendo entro il 2 giugno dello stesso anno alla fissazione della data entro la quale questa complessa riforma potrà, come tutti auspichiamo e vogliamo, rappresentare finalmente un passo avanti verso la costruzione di una giustizia formale. Ciò in modo da sentire finalmente parlare della giustizia non solo in momenti di concitazione e di scontro politico, ma anche come un servizio credibile nei confronti della collettività.

Ecco perché il gruppo dei democratici di sinistra rivolge un forte invito all'Assemblea affinché approvi in tempi rapidi il provvedimento al nostro esame.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Giuliano. Ne ha facoltà.

PASQUALE GIULIANO. Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, fin dal primo momento della discussione su questo provvedimento abbiamo espresso forti dubbi e perplessità sulla data fissata in ordine alla sua effettiva entrata in vigore e ne abbiamo esposto le ragioni. Si tratta di una riforma della quale siamo profondamente convinti, tant'è che l'abbiamo votata perché, come più volte abbiamo affermato, è ed è stata sorretta dalla dichiarata necessità di razionalizzare l'impiego delle strutture e dei servizi e semplificare le competenze, nell'intento di migliorare la professionalità e la distribuzione dei magistrati e favorire la speditezza delle procedure e la qualità delle decisioni.

Queste erano, grosso modo, le motivazioni che elencammo e che ci portarono a

votare a favore di tale grossa innovazione. Avevamo però anche detto, sottolineandolo più volte, che questa riforma da sola rischiava di porre in ulteriore grave crisi la giustizia: essa andava letta nel complesso di altre riforme collaterali che sono tuttora allo studio del Parlamento, con le quali doveva camminare di pari passo per entrare in vigore insieme ad esse.

Faccio riferimento ai provvedimenti più volte menzionati, ma che sono collaterali e che discendono automaticamente da questa riforma: a quello relativo alla depenalizzazione, a quello sulla competenza penale del giudice di pace, alla riforma delle circoscrizioni giudiziarie (che fu definita il convitato di pietra), alla riforma del rito monocratico, all'istituzione degli uffici stralcio, alla riforma del pubblico impiego con il conseguente trasferimento della giurisdizione dal giudice amministrativo al giudice ordinario, alle disposizioni in materia di indagini difensive, agli incentivi ai magistrati, all'organico delle sezioni stralcio e alla riforma del Ministero di grazia e giustizia. Si trattava, dunque, di un complesso di provvedimenti che faceva da corona a questa riforma e che aveva lo scopo di evitare il verificarsi di ulteriori momenti di crisi per la giustizia. Ebbene, solo pochi di questi provvedimenti sono stati ad oggi approvati. La maggior parte è in discussione alla Camera o al Senato.

Da qui nasce la necessità che la riforma, come abbiamo più volte annunciato, slitti. Di tale necessità eravamo talmente convinti che chi vi parla, subito dopo l'approvazione della riforma sul giudice unico, fu cofirmatario di una proposta di legge che tendeva a spostare questo termine. In quel momento, evidentemente, alla maggioranza non sembrò opportuno indicare una data diversa: probabilmente si volle dare l'impressione di una capacità di arrivare al traguardo che, invece, non vi è stata per una serie di motivi che qui è inutile esaminare.

Quello che mi preoccupa è che la data indicata non è probabilmente ancora sufficiente per darci la certezza che la riforma arrivi al traguardo ed inizi il suo

percorso senza carichi ed oneri che la condizionino in maniera pesante fino a farla diventare più che un'innovazione epocale, come è stato detto, un vero e proprio fallimento epocale.

Mi riferisco, in modo particolare, alla riforma delle circoscrizioni giudiziarie. Non voglio certamente ripetere l'*excursus* fatto dall'onorevole Copercini, che ha ricordato tutti i momenti della legge, ma voglio segnalare che la riforma porta indubbiamente a creare dei mega uffici. Per evitare tale concentrazione di poteri e di territorialità giudiziarie è necessaria l'approvazione della riforma delle circoscrizioni giudiziarie. Essa però troverà sicuramente grossi ostacoli: basta vedere quelli che hanno incontrato l'individuazione delle sezioni distaccate e la riforma dei tribunali metropolitani (la delega non è ancora stata esercitata dal Governo). Sappiamo bene, infatti, che quando si toccano i confini della geografia giudiziaria la disputa e la polemica si fanno più aspre e rendono difficile l'attuazione delle altre norme.

Mi preoccupa però anche la riforma del rito monocratico. Come accennava poco fa l'onorevole Siniscalchi, attualmente il giudice unico di primo grado giudica nella sua monocraticità reati che prevedono condanne a pene fino a 20 anni. È dunque parso opportuno a tutti ridisegnare alcune procedure in modo da dare, accanto alla certezza di certe garanzie, con il beneficio della speditezza, la possibilità di un esame preventivo in ordine all'esercizio giusto dell'azione da parte del pubblico ministero. In Commissione giustizia vi sono due proposte di legge che tendono ad introdurre l'udienza preliminare dinanzi al giudice monocratico: udienza facoltativa od obbligatoria a seconda delle soluzioni che sono state prospettate.

A fronte di queste due proposte di legge, accompagnate anche dal disegno governativo, è giunto un nuovo testo del relatore che mette in discussione tutta la filosofia attuale del codice ponendo una serie di interrogativi e di problemi che sicuramente non potranno essere risolti in

tempi brevi, tanto meno entro i termini già fissati dalla calendarizzazione per l'esame in aula (i primi di giugno). È un momento particolare, un momento difficile in cui certi istituti, certi riti alternativi e certi momenti di controllo per l'esatta promozione dell'azione penale vanno rivisti. È giusto che su queste fasi cada una riflessione approfondita; ecco perché i tempi sono palesemente insufficienti per giungere ad una soluzione equilibrata e dibattuta (in un confronto, per la verità, abituale in Commissione giustizia).

Non bisogna poi dimenticare la riforma del pubblico impiego, con il conseguente trasferimento di determinate controversie dal giudice amministrativo a quello ordinario. Il decreto è recentissimo (31 marzo 1998) e reca nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporto di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione delle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa. È un provvedimento di grande importanza; sulla sua scorta sicuramente trarremo indicazioni anche in rapporto alle novità introdotte dal giudice unico in materia di lavoro. Si tratta quindi di un'ulteriore fase di verifica, di un altro appuntamento di cui la riforma deve tener conto.

Non va poi dimenticato il problema a cui ha fatto cenno l'onorevole Siniscalchi: la questione delle strutture e degli uomini. L'introduzione del giudice unico è stata definita una riforma « senza un soldo », con la quale non viene disposto l'impiego di nessuna somma. Tuttavia essa comporta la modifica di uffici, di mentalità e delle strutture interne a tutti i tribunali (con l'eliminazione delle preture). Con questi problemi bisognerà sicuramente fare i conti, anche in tempi brevi.

Non sappiamo nemmeno a che punto si trovi la riforma del Ministero di grazia e giustizia. Il problema riguarda sia il profilo attuativo sia, in particolare, la determinazione dell'organico delle sezioni stralcio. È un altro punto delicato, perché da un'equilibrata distribuzione sul territorio del personale giudicante dipenderà la felice riuscita della riforma.

Il nostro gruppo è certamente favorevole a procrastinare la data ed avevamo già posto questo problema. Potremmo dare maggiori indicazioni in ordine all'esatta data di entrata in vigore della legge qualora il Governo ci fornisse elementi e prospetti esatti in ordine a tutti i provvedimenti in corso d'approvazione e di esame, con particolare riferimento al problema dei tribunali metropolitani ed alla questione degli organici delle sezioni distaccate.

In linea di principio ci dichiariamo favorevoli alla proroga. In ordine alla sua determinazione — e quindi alla possibilità di proporre emendamenti che tendano a procrastinare ulteriormente il termine di efficacia e di entrata in vigore della legge — aspettiamo che il dibattito ci fornisca ulteriori lumi e, soprattutto, che il Governo ci fornisca i dati che abbiamo richiesto con questo intervento.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo -
A.C. 4625-ter)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il presidente della II Commissione, onorevole Pisapia.

GIULIANO PISAPIA, *Presidente della II Commissione*. Rinuncio alla replica, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, anche un provvedimento considerato necessario — praticamente scontato — da tutti gli onorevoli deputati intervenuti suscita discussioni sui complessivi argomenti che sono richiamati dalla riforma del giudice unico. Il Governo è particolarmente consapevole della rilevante portata di questa riforma, come lo è l'ono-

revole Giuliano, che è stato efficace relatore di quel provvedimento. Sappiamo, infatti, che potrà consentire un notevole recupero di energie ed una significativa razionalizzazione dell'apparato giudiziario.

Il Governo (e, credo, tutte le forze politiche, in particolare chi è impegnato nella Commissione giustizia) è consapevole che non si può fallire questo appuntamento, che la situazione già difficile dell'esercizio quotidiano della giustizia per i cittadini non potrebbe sopportare un crollo derivante da un avvio di questa riforma che non avvenisse nelle condizioni ottimali. Non dobbiamo dimenticare che la riforma viene a cadere su una macchina giustizia che soffre di considerevoli, straordinarie inefficienze. Sin dall'inizio è stato chiaro a tutti che per il buon funzionamento della riforma sarebbe stata essenziale l'approvazione di altri provvedimenti di accompagnamento: in particolare la depenalizzazione dei reati minori e l'estensione al penale della competenza del giudice di pace, secondo i provvedimenti che questo ramo del Parlamento ha già approvato. Purtroppo, la complessità e l'importanza di tali misure ha comportato un allungamento dei tempi di approvazione. Ad esempio, il disegno di legge sulla competenza penale del giudice di pace è stato licenziato dalla Camera nel marzo di quest'anno, ma l'esame al Senato non è ancora iniziato. La proposta di legge sulla depenalizzazione dei reati minori, approvata dalla Camera già il 25 giugno dello scorso anno, solo negli ultimi giorni ha visto concludersi l'esame in Commissione giustizia del Senato e l'esame in Assemblea è fissato per i primi di giugno. Ricordo anche che la Commissione giustizia del Senato ha approvato modifiche al testo della Camera, quindi vi sarà probabilmente la necessità di una seconda lettura da parte della Camera.

Anche per rispondere alle domande dell'onorevole Giuliano, il Governo ricorda, prima di tutto a se stesso, che entrambi i provvedimenti prevedono una delega, per la cui attuazione è fissato un termine di sei mesi per il giudice di pace

e di otto mesi per la depenalizzazione. Quindi, se contiamo su un'approvazione in tempi ragionevoli di questi provvedimenti, aggiungendo i sei e otto mesi ci avviciniamo alla data, proposta dal relatore Carotti ed approvata dalla Commissione giustizia, del 2 giugno.

Vi è inoltre il disegno di legge di delega per l'istituzione di nuovi tribunali nel circondario delle cinque maggiori aree metropolitane, il cui esame non è ancora iniziato al Senato, ed è ovvio che l'istituzione di nuovi tribunali nelle città di Napoli, Roma, Milano, Torino e Palermo non potrà avvenire in tempi diversi rispetto all'efficacia del giudice unico.

Non entro nella discussione, che è stata già adombrata nell'intervento degli onorevoli Siniscalchi e Giuliano, sulla riforma del rito per dare garanzie a questo processo monocratico, in cui sono previsti, in un testo molto impegnativo, una nuova udienza di carattere predibattimentale, principi come l'irrelevanza penale del fatto, i riti abbreviati. Sono problemi corposi che delineano un nuovo assetto del processo.

Anche l'approvazione di queste misure normative deve essere ovviamente contestuale alla riforma del giudice unico: quindi la proroga dell'efficacia al 2 giugno 1999, proposta dalla Commissione, vede il Governo concorde. La data del 2 giugno può anche avere un carattere simbolico e benaugurale: indubbiamente può essere adeguata alla necessità di completare l'iter delle riforme collegate, se si assumerà un ritmo accelerato nell'esame di tutti questi provvedimenti.

Devo dire che temo molto la logica dei rinvii, perché questa è una grande riforma e il rischio è che un rinvio dopo l'altro faccia pensare che non se ne farà nulla: è un rischio che non dobbiamo assolutamente correre, anche perché sappiamo, invece, che in molti tribunali, in molti uffici giudiziari, con impegno, si sta già lavorando immaginando, prefigurando la riforma. Quindi, non dobbiamo dare un messaggio di rinvio all'infinito e magari di abbandono del processo riformatore: pertanto, insieme con il voto su questa

proroga dell'efficacia, dobbiamo dare la certezza di un forte impegno del Parlamento e del Governo per approvare i provvedimenti necessari a rafforzare il buon esito della riforma.

È stata ricordata come indispensabile anche la riforma del Ministero di grazia e giustizia: pure questo è un provvedimento approvato dalla Camera; il Ministero sta immaginando una riforma, per quello che è possibile, anche attraverso gli strumenti previsti dalla legge Bassanini, contestualmente all'approvazione per legge di quanto attraverso quegli strumenti non può essere affrontato. Tutto ciò al fine di garantire decentramento ed una macchina che sappia affrontare i compiti che sono da tutti richiesti al Ministero della giustizia: anche questo, quindi, è sul tappeto delle cose scottanti e necessarie. Siamo dunque di fronte alla necessità di compiere un atto di responsabilità verso il paese e verso i cittadini. Ringrazio gli onorevoli deputati che sono intervenuti ponendo importanti questioni, a partire da un momento così determinato e limitato; credo che sia utile approvare in maniera estremamente veloce questo provvedimento per concentrare le energie su quella montagna di problemi che abbiamo l'obbligo di scalare per consegnare ai cittadini in tempi rapidi una giustizia funzionante.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione dei progetti di legge: Disposizioni modificative della disciplina in materia di detrazione dell'imposta sul valore aggiunto e delega al Governo per il riordino della disciplina relativa alla riscossione dei tributi e alle imposte di registro, sulle successioni e sulle donazioni (2372-octies); Alberto Giorgetti: Modifica all'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, in materia di trasferimento della concessione per la riscossione dei tributi (3242) (ore 19,35).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei progetti di legge: Disposizioni modificative della disciplina in materia di detrazione dell'imposta sul valore aggiunto e delega al Governo per il riordino della disciplina relativa alla riscossione dei tributi e alle imposte di registro, sulle successioni e sulle donazioni; Alberto Giorgetti: Modifica all'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, in materia di trasferimento della concessione per la riscossione dei tributi.

Avverto che la VI Commissione (Finanze) si intende autorizzata a riferire oralmente.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 2372-octies)

PRESIDENTE. Avverto che a seguito della riunione del 30 aprile 1998 della Conferenza dei presidenti di gruppo si è provveduto, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del regolamento, all'organizzazione dei tempi per l'esame del disegno di legge. Il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

tempo per il relatore per la maggioranza: 20 minuti;

tempo per il relatore di minoranza: 10 minuti;

tempo per il Governo : 20 minuti;

tempo per il gruppo misto: 35 minuti;

tempo per richiami al regolamento: 10 minuti;

tempo per interventi a titolo personale: 1 ora e 5 minuti;

tempo per i gruppi: 4 ore e 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto è così ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno:

verdi: 12 minuti; socialisti democratici italiani: 7 minuti; CCD: 7 minuti;

minoranze linguistiche: 4 minuti; per l'UDR-patto Segni/liberali: 3 minuti; la rete: 3 minuti.

Il tempo a disposizione dei gruppi è così ripartito:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 31 minuti;

forza Italia: 40 minuti;

alleanza nazionale: 40 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 31 minuti;

lega Nord per l'indipendenza della Padania: 36 minuti;

rifondazione comunista-Progressisti: 30 minuti;

per l'UDR-CDU/CDR: 33 minuti;

rinnovamento italiano: 30 minuti.

**(Discussione sulle linee generali -
A.C. 2372-octies)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di forza Italia ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Il relatore per la maggioranza, onorevole Repetto, ha facoltà di svolgere la relazione.

ALESSANDRO REPETTO, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nell'ambito della riforma complessiva del sistema fiscale, particolare attenzione è stata posta dal Governo al riassetto del sistema di riscossione dei tributi. Accanto ai provvedimenti interessanti il riordino della macchina fiscale e all'esigenza di porre in atto semplificazioni e accorpamenti per facilitare il contribuente, al fine di rendere maggiormente fiduciario il rapporto tra Stato e cittadino, si colloca con sempre maggiore urgenza la necessità di pervenire ad una

riforma della riscossione che soddisfi obiettivi di efficienza e di economicità.

La materia in esame ha trovato, fino al 1997, regolamentazione nel decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, che istituiva il servizio di riscossione dei tributi e di altre entrate dello Stato e di altri enti pubblici, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 4 ottobre 1986, n. 657. Con tale decreto si venivano ad apportare radicali trasformazioni del servizio, intervenendo a modificare in maniera sostanziale la normativa del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602.

Le principali innovazioni introdotte riguardavano, in particolare: l'organizzazione del servizio, a livello sia centrale sia periferico; le modalità della concessione; gli obblighi di garanzia; le forme e le modalità di riscossione; il personale addetto alla riscossione; le sanzioni, le infrazioni ed i procedimenti esecutivi. Con tale disciplina, si poneva fine ad un periodo caratterizzato dalle molteplicità dei soggetti abilitati alla gestione della riscossione, dotati di limitate risorse, con forte rischio di inadempienza ed operanti in maniera incontrollata sul territorio.

L'attuale Governo ha ritenuto opportuno, nell'ambito della legge 23 dicembre 1996, n. 662, collegata alla manovra finanziaria per il 1997, richiedere al Parlamento una serie di deleghe, riguardanti, tra le altre, l'ipotesi di una riforma strutturale del sistema fiscale. Anche la revisione del servizio di riscossione veniva posta, quindi, tra le priorità previste ed i principi ispiratori di tale ristrutturazione trovavano specifica collocazione nell'articolo 61, commi 31 e 32.

Dopo meditato confronto con il Parlamento, il Governo ha rinunciato ad esercitare alcune deleghe, tra cui quella relativa alla disciplina della materia concernente la riscossione, per consentire, stante la complessità dei problemi, un più proficuo dibattito all'interno delle Commissioni competenti. Tale dibattito ha consentito di pervenire ad una formulazione del testo della delega più rispondente alla soluzione delle attuali problematiche, con-

siderato anche che nel corso del 1997 il Governo è intervenuto organicamente in materia fiscale, mediante l'emanazione di decreti legislativi che hanno operato tra l'altro sostanziali modifiche per quanto concerne il servizio di riscossione.

Il provvedimento sottoposto all'esame dell'Assemblea intende cogliere obiettivi primari, quali: affidamento ai concessionari della riscossione, mediante ruolo, delle entrate dello Stato, degli enti territoriali e degli enti pubblici, anche previdenziali; eliminazione dell'obbligo del non riscosso come riscosso gravante sui concessionari; affidamento in concessione del servizio a società per azioni con capitale sociale interamente versato pari ad almeno cinque miliardi; previsione di un diverso sistema dei compensi; snellimento e razionalizzazione delle procedure di esecuzione; modalità di interventi atti a favorire processi di ristrutturazione aziendale, nonché a salvaguardare, entro i termini consentiti, la professionalità in essere ed i livelli occupazionali.

Una valutazione più particolareggiata del disegno di legge delega proposto evidenzia elementi profondamente riformatori.

Il testo composto da un solo articolo prevede al comma 1, lettera *a*), di affidare ai concessionari la riscossione coattiva oltre che delle entrate dello Stato e degli enti territoriali anche degli istituti previdenziali. Ciò non comporta peraltro il venir meno delle funzioni di controllo, accertamento e conciliazioni che tali istituti svolgono tramite strutture interne caratterizzate da specifiche professionalità.

L'unicità delle modalità di riscossione anche per quanto concerne il settore del coattivo risulta in linea con quanto previsto dal decreto legislativo relativo alle procedure di semplificazione e alla introduzione del modello unico concernente i versamenti cosiddetti diretti o spontanei.

La lettera *b*) ribadisce la facoltà per gli enti diversi dallo Stato di avvalersi della possibilità di sottoscrivere contratti per la riscossione delle proprie entrate, anche di natura non tributaria, con soggetti diversi

dagli attuali concessionari, acquisendo sostanzialmente il principio di libera concorrenza previsto dal decreto legislativo n. 446 concernente l'introduzione dell'IRAP nell'ordinamento fiscale italiano.

Il venir meno dell'esclusività a favore degli attuali concessionari consentirà l'ampliamento degli attori protagonisti all'interno del sistema e il miglioramento dei risultati operativi.

Per altro occorre evidenziare che tale innovazione potrà comportare difficoltà gestionali ed una diversa distribuzione delle risorse umane ammontanti a circa 5 mila unità, attualmente adibite ai compiti di riscossione delle entrate degli enti locali.

Al comma 1, lettera *c*), viene stabilita l'eliminazione dell'obbligo del non riscosso come riscosso gravante sui concessionari. Al riguardo si può rilevare che ciò è senza dubbio uno dei più impegnativi obblighi imposto ai concessionari, che si traduce nell'assunzione di un rischio di effettuare anticipazioni di cassa talora di entità considerevole.

Il superamento del principio è funzionale alla diminuzione degli oneri per interessi passivi concessi alle anticipazioni effettuate dal concessionario. Tale disposizione, che comporterà una compressione dei costi, dovrà risultare razionalmente coordinata con il sistema dei compensi di cui alla lettera *e*) al fine di ottenere risultati equilibrati sotto il profilo economico ed efficaci relativamente agli aspetti gestionali del servizio.

La lettera *d*) prevede che l'affidamento del servizio di riscossione possa essere concesso a società per azioni, con capitale sociale interamente versato pari ad almeno 5 miliardi di lire (attualmente un miliardo). Altro elemento degno di sottolineatura è la previsione di ridefinizione degli ambiti territoriali delle concessioni, con estensione almeno provinciale, favorendo allineamenti organizzativi compatibili con le future esigenze di federalismo fiscale.

Le lettere *f*) e *g*) intendono soddisfare invece le esigenze di pervenire alla semplificazione delle procedure di formazione

dei ruoli nonché ad una più profonda revisione delle procedure di esecuzione. Le modifiche dovrebbero riguardare principalmente la notifica di un unico atto con funzione di avviso di pagamento e di mora; la preclusione dell'espropriazione immobiliare per i debiti inferiori ad un determinato importo; gli importi dei crediti, congrui in rapporto al valore degli immobili, al di sopra dei quali si può procedere direttamente all'espropriazione e al di sotto dei quali si provvede soltanto all'iscrizione di ipoteca legale sul bene; la facoltà per il concessionario di non procedere, per motivate ragioni, all'esecuzione mobiliare mediante accesso alla casa di abitazione del debitore, con eventuale utilizzazione degli istituti delle vendite giudiziarie; l'accesso dei concessionari, con le opportune cautele e garanzie, alle informazioni disponibili presso l'anagrafe tributaria con obbligo di utilizzazione delle stesse ai soli fini dell'espletamento delle procedure esecutive.

La lettera *h*) prevede la revisione delle disposizioni in materia di notifica degli atti esattoriali anche alla luce della normativa sulla *privacy*.

Con riferimento al parere espresso dalla Commissione giustizia si ritiene che le osservazioni riguardanti le lettere *f*) e *g*) potranno trovare idoneo e migliore accoglimento in sede di formulazione definitiva del decreto legislativo da parte del Governo.

Alle lettere *i*) e *l*), si evidenzia la necessità di rivedere le attuali procedure volte al riconoscimento della inesigibilità delle somme iscritte a ruolo nonché l'individuazione per i concessionari e i commissari governativi che ne facciano richiesta delle domande di rimborso e di discarico presentate dagli stessi fino al 31 dicembre 1997 per le quote superiori a 500 milioni di lire, nonché il rimborso delle anticipazioni in essere effettuate in virtù dell'obbligo del non riscosso come riscosso.

L'ipotesi di rimborso, che sarà effettuato mediante l'assegnazione di titoli di Stato, consentirà l'eliminazione di quelle

posizioni pregresse che le attuali concessionarie hanno ripetutamente richiesto di definire.

Sempre al comma 1, le lettere *o*) e *p*) intendono regolamentare i processi di ristrutturazione aziendale che verosimilmente si renderanno necessari in conseguenza alla applicazione delle disposizioni di cui al presente disegno di legge delega. In particolare, potranno essere definite procedure atte a consentire, con modalità agevolate, l'accesso alle funzioni di ufficiale della riscossione da parte di dipendenti dell'azienda concessionaria attualmente adibiti a compiti amministrativi; potranno essere realizzate misure di sostegno del reddito e dell'occupazione mediante il ricorso a modalità già utilizzate nell'ambito del settore credito, di cui all'articolo 2, comma 28 della legge 23 dicembre 1996, n. 662; potrà essere utilizzato, previo accordo tra le parti, l'eventuale avanzo patrimoniale dello speciale fondo di previdenza, di cui alla legge 2 aprile 1958, n. 377, e successive modificazioni; potrà essere favorita la continuità del rapporto di lavoro dei dipendenti delle società concessionarie nel caso in cui, alla scadenza delle concessioni in atto, il servizio di riscossione venga esercitato direttamente dall'ente locale od affidato ad un soggetto terzo. Su quest'ultimo aspetto la Commissione di merito ha recepito di fatto, sostituendo il termine «garantire» con la parola «favorire», la condizione posta, in sede di espressione del parere, dalla Commissione lavoro, che imponeva la soppressione, al comma 1, della lettera *p*), qualora continuassero a permanere nella previsione legislativa definizioni di norme e di garanzie specifiche per i concessionari della riscossione tributi.

Un ulteriore elemento innovativo viene proposto alla lettera *r*) con la previsione della possibilità per le società concessionarie di esercitare l'attività di recupero crediti secondo le ordinarie procedure civilistiche. Tali attività dovranno, comunque essere svolte senza incidere sul regolare svolgimento dell'attività primaria.

La lettera *t*), quale norma transitoria, prevede per i primi due anni successivi

all'entrata in vigore di decreti legislativi l'introduzione di un meccanismo di salvaguardia del risultato economico delle singole gestioni dell'ultimo biennio precedente, tenendo conto dei maggiori ricavi ottenuti dalla riscossione mediante ruolo e dei minori costi di gestione derivanti, entrambi, dalla applicazione della nuova disciplina della riscossione, anche alla luce dei criteri direttivi di cui alla lettera e).

Giova ricordare che i presunti costi aziendali rilevati per la sola area di attività di riscossione coattiva ammontano, allo stato attuale, a circa 1.800 miliardi, ripianati solo in parte dai ricavi derivanti dai versamenti spontanei che la normativa introdotta recentemente affida ormai al settore bancario.

Inoltre, in conseguenza delle recenti innovazioni intervenute in materia di accertamento, il rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuente tenderà a privilegiare soluzioni transattive, limitando ulteriormente il volume di riscossione coattiva. Ai concessionari sarà prevedibilmente riservata la sola gestione del contenzioso per quelle posizioni non pervenute a soddisfacente soluzione nella fase conciliativa con gli uffici finanziari.

Per tale motivo, oltre che prospettare ipotesi di razionalizzazione e di semplificazione delle procedure, si è ritenuto necessario ricercare soluzioni compensative mediante l'ampliamento delle competenze.

Il testo sottoposto all'approvazione dell'Assemblea prevede, ai commi 2 e 3, il termine entro il quale potranno essere emanate disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi oggetto della presente delega, nonché l'obbligatorietà di acquisire sugli schemi di decreto legislativo il parere delle Commissioni parlamentari entro trenta giorni dalla data di trasmissione degli stessi.

Infine, al comma 5, si dispone che dall'esercizio della delega legislativa non debbano derivare maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Onorevoli colleghi, con il presente disegno di legge delega si ritiene di

poter procedere ad una razionale trasformazione del sistema di riscossione. Le soluzioni che ne scaturiranno dovranno rispondere a criteri di maggiore qualità del servizio, migliore trasparenza delle procedure, riduzione complessiva dei costi, senza produrre, peraltro, situazioni di accentuata conflittualità specie con riferimento agli addetti che attualmente operano nel settore, molti dei quali in possesso di specifica professionalità (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Frosio Roncalli.

LUCIANA FROSIO RONCALLI, Relatore di minoranza. Onorevoli colleghi, così come è vero che pagare le tasse non è mai stato per il contribuente obbligo semplice e gradito, è altrettanto vero che riscuotere quei medesimi tributi è da sempre compito ingrato e arduo che lo Stato delega volentieri ai privati che accettano simile incarico.

È evidente che non ne stiamo facendo una questione morale, benché la figura dell'esattore delle tasse sia stata spesso descritta in letteratura a tinte fosche. D'altra parte, fisicamente i contribuenti non vedono l'amministrazione finanziaria, ma solo chi materialmente viene da loro a battere cassa. Comunque, al di là di questa digressione sull'antipatia popolare, suo malgrado conquistatasi dal riscossore dei tributi, rimane oggi una questione grave di carattere tecnico.

Il sistema di riscossione è inefficiente ed inadeguato a fronteggiare le mutate condizioni della società. L'attuale sistema di riscossione, disciplinato da norme legislative ormai superate, e travagliato da incertezze sul suo futuro, si trova in una profonda crisi che genera improduttività ed alti costi di gestione. Elevatissimo è il grado di incertezza che grava sulla procedura di riscossione, ripercuotendosi negativamente tanto sugli enti impositori quanto sugli stessi cittadini contribuenti i quali, per fare un esempio, se durante un'esecuzione esattoriale si trovassero con

una decisione loro favorevole, non saprebbero come comunicare la stessa al concessionario che imperterritito ed ignaro continuerebbe nella riscossione.

Risulta oltremodo necessaria una radicale revisione della disciplina relativa alla riscossione dei tributi che passi anche attraverso il massiccio impegno delle procedure informatiche e telematiche che consentirebbero celerità e coordinamento con le banche dati dell'amministrazione pubblica, ottenendo così informazioni sempre più aggiornate sullo stato del contribuente.

Siffatto sistema informativo porterebbe enormi vantaggi all'intera collettività, andando a premiare chi non ha debiti e pendenze tributarie, tutelando i terzi acquirenti beni gravati da privilegi del fisco e senza enumerare i vantaggi per l'amministrazione in termini di rapido e più sicuro reperimento del patrimonio su cui soddisfare le proprie ragioni di credito.

Infine si potrebbe giungere ad una fotografia aggiornata in tempi umani sullo stato di servizio della riscossione dei tributi; insomma ottenere quel polso della situazione che a tutt'oggi sembra un'impresa utopica.

Alcuni tentativi in questa direzione sono stati fatti da questo Governo e dal Parlamento con i recenti decreti legislativi di semplificazione in materia tributaria, ma essi hanno riguardato solo la riscossione spontanea e non anche quella tramite ruolo, la cui disciplina risale in sostanza alla normativa emanata nel secolo scorso.

In tal senso una riorganizzazione della normativa sui servizi della riscossione in un testo unico indurrebbe ad una maggiore chiarezza e certezza di diritto. È facile quindi capire quanto sia indispensabile ed urgente, al fine di pervenire ad una pronta e perequata riscossione dei tributi, rivedere la normativa di legge che regola questo tipo di riscossione, considerato soprattutto che la stessa presiede al recupero forzoso o coattivo dei crediti vantati dall'erario e dagli altri enti impositori nei confronti dei contribuenti morosi.

Il nostro gruppo ha proposto numerosi emendamenti perché ritiene che i contenuti della legge delega siano poco chiari in questi aspetti ed in altri troppo generici e per lo più incompleti rispetto all'esigenza della riforma. La delega dispone norme per il riordino della disciplina relativa alla riscossione. In effetti però viene riservato ampio spazio ai soggetti interessati alla riscossione stessa, alla definizione automatica dei rapporti in essere, al rapporto dipendente dai concessionari; argomenti che comunque è giusto affrontare, ma non possiamo sottacere che l'aspetto principale della riforma vera e propria assume di fatto una veste marginale.

Conseguentemente a queste considerazioni, abbiamo cercato di proporre emendamenti già frutto di uno studio approfondito. Siamo partiti dalla relazione finale della commissione Befera, nominata con decreto ministeriale del 18 marzo 1997, cui è stato assegnato il compito di rivedere e razionalizzare le procedure di riscossione mediante ruoli.

In realtà, tali contenuti li riscontriamo solo marginalmente in questo progetto di legge. Inoltre, abbiamo notato come esistono numerosi provvedimenti legislativi riguardanti la riscossione dei tributi non ancora attuati. Vi sono provvedimenti risalenti al 1991, al 1995 e al 1996 ai quali non è mai stata data attuazione. Su due del 1991, in particolare, anche il SECIT, nella sua relazione annuale del 1995, si è espresso sollecitandone l'attuazione.

Abbiamo quindi fatto delle proposte, che vanno anche nella direzione della tutela del contribuente, anche in termini di revisione e semplificazione del meccanismo di rimborso spese e delle procedure esecutive e dei compensi aggiuntivi a carico dei contribuenti, oppure nella fissazione di un termine di pagamento dalla data di notifica della cartella, termine congruo e non inferiore a quello previsto per la proposizione di un eventuale ricorso. Purtroppo, infatti, succede anche questo: il contribuente ha 60 giorni di tempo per fare ricorso, ma ha solo 15 giorni per pagare la cartella.

Inoltre, abbiamo anche inserito la previsione della possibilità di versamento delle somme iscritte a ruolo tramite il sistema bancario, con o senza domiciliazione dei pagamenti su conto corrente, ovvero con procedure di pagamento automatizzate. Anche questi sono aspetti inseriti in una delega di cui alla legge finanziaria del 1996, ma mai attuati.

Dicevo che abbiamo cercato di avanzare proposte serie anche in difesa dei contribuenti. Tutto ciò è contenuto nei numerosi emendamenti che ho presentato, che non vogliono essere ostruzionistici, ma rappresentano invece elementi propositivi e di miglioramento del contenuto di questa delega. Purtroppo, in sede di esame degli emendamenti, avrò a disposizione soltanto 16 minuti per poterli illustrare: cercherò quindi in questa sede, visto che ho qualche minuto in più, di entrare nel merito del contenuto di quelli che riteniamo più incisivi per migliorare la qualità...

PRESIDENTE. Per onestà intellettuale, devo dirle che ha ancora 2 minuti e 53 secondi.

LUCIANA FROSIO RONCALLI, Relatore di minoranza. Cercherò allora di illustrare gli emendamenti che ci sembrano più incisivi al fine di migliorare la normativa.

Innanzitutto, per quanto riguarda le disposizioni contenute nell'articolo 1, comma 1, lettera *d*), relative all'affidamento in concessione del servizio di riscossione e la ridefinizione delle modalità di rideterminazione degli ambiti territoriali, riteniamo molto più giusto percorrere la strada degli ambiti regionali e non solo provinciali, così come sono fissati da questo testo. Inoltre, il riordino del settore porterà ad esuberi del personale. Per attenuare questo impatto, abbiamo proposto di allargare i compiti dei concessionari che potrebbero gestire, ad esempio, la registrazione di taluni contratti, oppure citiamo la previsione della riapertura degli sportelli degli ex servizi autonomi di cassa da parte dei concessionari.

Non dobbiamo nasconderci che questa soppressione comporterà un danno per i contribuenti, che dovranno fare file incredibili prima all'ufficio del registro o all'ufficio IVA e poi alla posta o alla banca, a seconda del metodo di pagamento. Credo, pertanto, che il riproporre questo servizio ai concessionari è un modo per venire incontro al problema degli esuberi ed anche per rendere un servizio ulteriore ai contribuenti.

Abbiamo altresì proposto la soppressione della lettera relativa alle procedure che consentono la definizione automatica delle domande di rimborso per inesigibilità presentate fino al 31 dicembre 1997. Il nostro parere non può che essere contrario. Questa Assemblea, anziché votare questa forma impropria di condono, dovrebbe proporre un'indagine per comprendere le ragioni per le quali gli uffici dell'amministrazione finanziaria e gli altri enti impositori non hanno mai esaminato, o lo hanno fatto solo marginalmente, le domande di rimborso e di discarico. Se ciò avvenisse, verrebbero alla luce gravi fatti, i cui principali responsabili sarebbero proprio gli uffici dell'amministrazione finanziaria. Ci sono domande di rimborso ferme al 1990: sarebbe bene capire se esistano incapacità oggettive nel verificare tali domande. In questo caso, se esistono queste incapacità, si devono rimuovere i responsabili. Si parla di 7 mila miliardi riguardanti le domande di rimborso e di discarico. Credo che il compito principale di questa Assemblea debba essere quello di aprire un'indagine.

Un altro aspetto sul quale vorrei soffermare l'attenzione è quello riguardante la sostituzione dell'attuale sistema di applicazione degli interessi semestrali di mora. Sollevo tale questione perché, sulle cartelle esattoriali nel 1997, ad esempio, è stato applicato il 6 per cento semestrale di mora; se il contribuente pagava dopo sei mesi ed un giorno — e tuttora paga dopo sei mesi ed un giorno — andava a versare il 12 per cento! Quindi, l'interesse, anche per un giorno, viene calcolato semestralmente! Questa è sicuramente una distor-

sione che oggi potrebbe essere modificata attraverso la delega al nostro esame.

Poiché credo di aver esaurito il tempo a mia disposizione, mi limito a dire che abbiamo presentato una proposta che prevede la possibilità di pervenire ad un testo unico per l'intera materia in esame. Aggiungo che, ai sensi dell'articolo 79, comma 12, ho presentato la mia relazione di minoranza e chiedo che, in base all'articolo 87, comma 1-bis, questo testo venga posto in votazione e, trattandosi di un articolo unico, che venga posto in votazione per punti (*Applausi*).

PRESIDENTE. Onorevole Frosio Roncalli, ho letto su *La Navicella* che siamo conterranei e lei sa che nel nostro paese è vissuto lungamente Tacito, il quale era famoso anche per il fatto di saper dire molte cose utilizzando poche parole.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

PIERLUIGI CASTELLANI, Sottosegretario di Stato per le finanze. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. La prima iscritta a parlare è l'onorevole Pistone. Ne ha facoltà.

GABRIELLA PISTONE. Il disegno di legge-delega al nostro esame nasce da uno stralcio di una delega già prevista nella legge di accompagnamento alla finanziaria del 1996, n. 662. Mi pare che ci troviamo in un quadro di riforma fiscale più generale e di portata notevole, tale da potersi paragonare — se non affermare addirittura che sia di natura superiore — alla grande riforma fiscale dei primi anni settanta. In tale contesto, si colloca la riforma della riscossione attraverso, appunto, una « rinuncia di delega », decisa dal Governo e richiesta dai gruppi parlamentari nel 1996, che ha « avuto ragione di questo » sfociando in un ampio dibattito in Commissione nel corso del quale si è fatto globalmente un buon lavoro. Alcuni aspetti debbono essere forse approfonditi e sono da migliorare. Non vorrei esprimermi in termini troppo drastici, ma

vi sono taluni aspetti che anche in questa sede potranno trovare una loro giusta collocazione.

Ciò detto, devo rilevare che il dibattito in Commissione ha sicuramente « fatto ragione » di numerose problematiche rimaste aperte e non affrontate dalla delega stralciata; rispetto a queste ultime, si è pervenuti all'elaborazione di un testo base completamente diverso che è risultato essere in grado di prendere in considerazione tutti gli aspetti che non erano stati toccati o che, quanto meno, lo erano stati in termini molto o troppo generali.

La riforma fiscale, nella quale si inserisce anche il sistema della riscossione, partiva da principi quali la semplificazione del servizio e la semplificazione più in generale, l'offerta di servizi migliori al contribuente, una maggiore efficienza, la delega, in un certo senso, alle autonomie locali nell'ottica del decentramento e infine — ma non ultima per importanza — la lotta all'evasione e all'elusione fiscale e, aggiungerei, all'evasione contributiva, visto che anche questo aspetto nel provvedimento viene colto molto da vicino e mi auguro, ma spero se lo augurino tutti, che si faccia giustizia di una questione che forse è una delle più delicate all'interno del provvedimento e non solo, proprio perché, investendo il settore previdenziale investe circa 47 mila miliardi di buco che l'INPS ha in questo settore.

Ritengo che con questo provvedimento di riforma della riscossione si sia cercato di trovare le soluzioni più idonee a consentire un passaggio dal vecchio al nuovo che non risultasse traumatico né per le casse dello Stato né per il mantenimento del posto di lavoro degli addetti al settore, che sono circa 14 mila. Infatti, la riforma investe la dimensione del gettito nel passaggio al federalismo fiscale in regime concorrenziale e le garanzie dei lavoratori finora protetti da una particolare procedura di tutela dell'impiego legata per legge, in modo abbastanza fortuito, al meccanismo del non riscosso per riscosso e che ora viene a cadere con il superamento di tale sistema. Il problema pertanto è anche quello di assicurare — si

tratta di una fase delicata che dovrebbe avere poi attuazione nella legge che verrà emanata dal Governo — il traghettamento nel periodo transitorio di circa tre anni, evitando un tracollo del sistema che avrebbe conseguenze tragiche sul bilancio statale e anche degli altri enti pubblici settoriali e territoriali.

In questo contesto abbiamo cercato di lavorare. Personalmente, insieme ad altri colleghi, ho presentato parecchi emendamenti, molti dei quali sono stati accolti ed hanno sicuramente fatto giustizia di alcune storture o carenze presenti nel testo iniziale. Mi preoccupa sempre, ma non credo troppo, del problema che si viene a creare quando ci si muove in climi di riforma. Da un lato, infatti, si possono fare cose sacrosante, dall'altro si pone il problema dei lavoratori, delle tutele, da un certo punto di vista, di persone in carne ed ossa che hanno espletato, magari da anni, l'attività in questo settore. Quando si fa, per così dire, una rivoluzione, è chiaro che uno dei punti più delicati diventa non il mantenimento del posto di lavoro per diritto divino, ma in quanto è auspicabile e giusto — tanto è vero che avevamo usato la parola «garantire», che poi è stata trasformata in «favorire» — che questi lavoratori siano in un certo senso prioritariamente scelti rispetto agli altri quando si andranno a formare nuove concessionarie relativamente a strutture decentrate a livello locale. Questi sono aspetti che ci hanno preoccupato particolarmente, così come altri che riguardano la formazione del personale esistente affinché possa accedere, appunto attraverso corsi di formazione, ad altre attività dell'amministrazione ed anche agli stessi servizi di riscossione. Questo anche attraverso un confronto con le parti, quindi con i sindacati, affinché si giunga ad un accordo che possa dare forza maggiore alla riforma che viene portata avanti senza lasciare sul campo morti e feriti. Infatti, torno a ripeterlo, le cose possono anche essere meravigliose, ma non possono renderci soddisfatti se lasciamo a casa migliaia di lavoratori.

Il punto fondamentale, dunque, per quanto ci riguarda è che si sia affrontato il problema di una riforma efficiente ed efficace della riscossione, creando delle strutture e preoccupandoci anche di non aprire varchi in un settore delicato ed oserei anche dire così ricco come quello della riscossione. Ciò affinché non intervengano personaggi di dubbia affidabilità. Purtroppo, sotto questo aspetto, il sud — non solo, ma in particolare il sud — è stato ancora vittima negli anni passati di predoni che certamente non hanno mirato a migliorare la situazione, ad esempio, della Sicilia, dove addirittura il 90 per cento della riscossione era a credito dello Stato.

Abbiamo lavorato affinché queste situazioni non si verificino più e siamo sicuri di questo.

Sono da ricordare anche alcune osservazioni formulate in maniera assolutamente pertinente dalle Commissioni giustizia e lavoro che hanno espresso i pareri. Sui problemi sollevati ha già riferito molto bene il relatore Repetto e di tali questioni mi riservo nel prosieguo dell'iter del provvedimento, nella prima seduta utile, di sottolineare gli aspetti da approfondire che non ci hanno convinto fino in fondo ed in ordine ai quali vi è necessità, come si suol dire, di un supplemento di istruttoria, affinché certi dubbi vengano fugati del tutto e si renda il testo uscito dalla Commissione il più conforme possibile al lavoro svolto.

Alcuni di noi — anch'io se ne avrò la possibilità — presenteranno degli emendamenti tesi esclusivamente a migliorare alcuni aspetti che, per quanto mi riguarda, sono molti legati alla tutela del personale ed a quella fase di «traghettamento» indispensabile nei prossimi anni (*Applausi*).

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Rizzi, iscritto a parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Chiusoli. Ne ha facoltà.

Onorevole Chiusoli, per *par condicio*, le ricordo che ha a sua disposizione 15 minuti.

FRANCO CHIUSOLI. La ringrazio, Presidente, ne userò molti meno.

Signor Presidente, signor sottosegretario, colleghi, durante il percorso del provvedimento in Commissione è stato più volte ripetuto che la riscossione è uno dei punti sui quali si può efficacemente affrontare e combattere la piaga dell'evasione fiscale. Le siamo stati fin dall'inizio profondamente convinti e per questo, in accordo anche con diversi colleghi dell'opposizione, continuiamo a ritenere che questo sia un particolare aspetto della più complessiva riforma fiscale alla quale si sta avviando il nostro paese, che merita di essere affrontato con una dose di superiore laicità, fuori da eventuali preconcetti di parte, che consenta di scegliere con cura particolare e grande attenzione le ipotesi migliori per i cittadini e per l'interesse generale dello Stato.

Le riscossioni costituiscono un cardine di una riforma fondata su un insieme di provvedimenti che investono principalmente semplificazioni, riordino dei ruoli e valorizzazione del sistema delle autonomie.

Una rete di interventi che si propone, da un lato, di determinare la realizzazione di migliori e più efficaci servizi per il cittadino contribuente, e, dall'altro, di perseguire, appunto, una politica di sempre più efficace lotta all'elusione e all'evasione fiscale, lotta che superi, entrando nei meccanismi operativi del sistema con operazioni concretamente mirate, la demagogia roboante e propagandistica, ma sicuramente inefficace, di una serie di proclami tanto sterili sul piano dei risultati quanto altisonanti nei toni.

La riforma della riscossione, dunque, con la unificazione, la possibilità di compensazione e la modernizzazione dei sistemi di versamento, costituisce un tassello tanto necessario quanto finora trascurato per sottrarre il cittadino da un

complesso di vessazioni che si è venuto negli anni a consolidare attorno ad una esasperata rigidità di sistema.

Per ottenere positivi risultati sul terreno dell'efficacia servono uno snellimento dei percorsi burocratici ed una migliore formazione ed anche più ampio spazio alle scelte del sistema delle autonomie locali finalizzate ad un più cogente controllo da parte dei cittadini.

Noi democratici di sinistra riteniamo che su quest'ultimo aspetto, sul quale l'associazione nazionale dei comuni italiani si è molto soffermata, anche con qualche forse inopportuna forzatura, il provvedimento così come fu proposto offra soluzioni realisticamente calibrate. Anche in questa materia siamo per valorizzare le autonomie, come siamo per dare spazio alle opportune regole di mercato, con il limite, per tutti invalicabile, delle esigenze di non compromettere i risultati operativi.

I requisiti di professionalità ed il patrimonio di esperienze che in molti casi, non sempre in verità, le aziende concessionarie hanno accumulato con anni di lavoro non possono essere disperse, come non può essere disperso il *know how* che, pure in mezzo a tanti limiti e problemi, anche il consorzio nazionale dei concessionari ha accumulato e consolidato, anche con la definizione di prodotti informatici nuovi ed originali.

L'efficienza e la professionalità che vogliamo promuovere e tutelare non ci esimono dal valutare anche severamente casi — né estremi né infrequenti — nei quali gli attuali concessionari hanno costi per unità di incasso fino a cinquanta volte superiori ad altri dello stesso tipo. Basterà in questa sede ricordare che in alcune situazioni sulle opposte rive del Po si registrano costi che variano di dieci volte per lo stesso tipo di incasso e che da Milano alle sponde dell'Adriatico altre macroscopiche differenze rendono evidente quanto sia stato necessario ed opportuno porre mano alla questione del riordino e della disciplina della riscossione.

Ma affinché il servizio abbia costi quanto più possibile uniformi e ragionevoli è necessario che le società concessionarie siano messe in condizione di operare con criteri economico-imprenditoriali seri, con dimensioni operative rapportate a volumi di intervento capaci di consentire gestioni veramente economiche. Dovevamo e dobbiamo costruire un'ipotesi che non metta il sistema allo scoperto ed alla mercé di inevitabili squilibri finanziari. Il complesso di norme proposte nel provvedimento in esame ci sembra possa nella sostanza efficacemente rispondere a queste esigenze. Vi si risponde attraverso la migliore precisione nell'individuare i tributi oggetto di riscossione, attraverso la definizione dei diversi enti che possono affidare la riscossione ai concessionari, attraverso una seria e soprattutto realistica prima definizione delle modalità di estinzione delle attuali partite pregresse nei rapporti concessori.

Il testo che si sottopone all'Assemblea crea le condizioni affinché possa essere esercitata imprenditorialmente l'attività della riscossione e pone le società interessate nella necessità di misurare sul campo le proprie ambizioni di sviluppo. Cade ogni possibile volontà protezionistica o di privilegio. Si aprono spazi vasti per chi si rivelerà in grado di mettere in campo risultati di valore. Per questo certe esasperate lamentazioni preventive ci sono parse oggettivamente immotivate ed inopportune. Questo Parlamento non ha intenzioni punitive nei confronti di alcuno, se non (se esistono; e qualcuno c'è) degli incapaci, dei protetti, dei privilegiati senza motivo.

Il provvedimento si muove su questa direttrice anche sul versante del lavoro. Abbiamo ribadito e confermiamo che si è inteso tutelare la professionalità e le esperienze acquisite; su questo terreno abbiamo cercato di muoverci ed in realtà ci siamo mossi. Le norme di tutela dei lavoratori sono probabilmente le più alte che si potessero introdurre nel rispetto dell'economicità delle gestioni aziendali (così come recita un emendamento sollecitato dall'opposizione, che personalmente

ho condiviso e presentato e che è stato accolto all'unanimità dalla Commissione) e nel rispetto delle norme che regolano i rapporti di lavoro negli enti pubblici.

Abbiamo cercato di salvaguardare e valorizzare quanto di positivo era ed è contenuto nella previsione del consorzio nazionale obbligatorio fra i concessionari, che oggi rischiava di pagare le conseguenze di una significativa degenerazione delle politiche sulla riscossione di molte se non di tutte le parti in causa. Il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e di economia di sistema imponeva la scelta compiuta, scelta certamente difficile, ma orientata ad un processo di normalizzazione delle procedure informatiche tanto complesso quanto necessario.

Sul terreno dell'affidabilità dei soggetti concessionari, caratteristica decisiva in un settore come la riscossione, si è proceduto ad un'indicazione che prescindendo dalla richiesta di adempimenti burocratico formali, quasi sempre superabili da soggetti organizzati per delinquere ed interessati ad un processo di infiltrazione, consentisse agli enti preposti alle necessarie operazioni di vigilanza e di affidamento di procedere attraverso scelte combinate certamente di carattere tecnico ma accompagnate da elementi di valutazione finanziaria e di affidabilità lasciati all'autonoma assunzione di responsabilità.

Durante tutto il percorso in Commissione, nelle audizioni con tutti i soggetti interessati, restava in ogni occasione sospesa, come una concreta, anche se latente, minaccia, la quasi inevitabile tensione che sarebbe potuta derivare da prevedibili conflitti originati dagli inevitabili processi di ristrutturazione conseguenti alla riforma. A me sembra di poter affermare che i processi di riqualificazione e riconversione necessari, l'eventuale ricorso al fondo, se si renderà disponibile nelle forme previste, e le indicazioni per una salvaguardia delle situazioni professionali che sia anche e in buona misura un conseguente vantaggio per chi subentra, costituisca un importante tentativo di integrazione positiva tra comprensibili aspirazioni ed esigenze imprenditoriali in-

derogabili. Qualcuno in audizione ha parlato di « macigno del personale ». Al di là dell'assunzione di responsabilità rispetto ad una simile definizione, mi sento di poter serenamente affermare che nel provvedimento è indicato un percorso che contiene in sé gli elementi per trasformare l'eventuale macigno in una opportunità decisiva per il riordino del settore. Tale riordino sarà tanto più efficace e reale quanto più sarà completato ed accompagnato da una serie di provvedimenti, alcuni dei quali già inseriti nella legge finanziaria del 1997, altri previsti, ma non ancora definiti. Mi riferisco, in particolare, al conto corrente fiscale per tutti i contribuenti, all'unificazione della modulistica, all'accorciamento dei tempi di riscossione con scadenza periodica fissata, all'accorpamento nell'emissione dei ruoli, all'istituzione della delega informatica, alla possibilità di pagamento con moneta elettronica, e così via. Ancora nella fase di attuazione di molti di questi adempimenti potrà essere utilmente sfruttata la potenzialità presente all'interno del consorzio nazionale obbligatorio, contribuendo in questo modo all'utilizzo di una risorsa tecnica importante, oggi sottoutilizzata, con rischi di gravi processi di demotivazione.

Altri particolari aspetti del provvedimento possono essere certamente migliorati e il confronto in Assemblea ne può essere l'occasione.

Mi sono chiesto se si sarebbe potuto fare di più e di meglio, in una materia con così dettagliati e minuziosi risvolti tecnici, con forti conseguenze pratiche. Probabilmente, anche in questo caso si sarebbe potuto fare di più e di meglio, come quasi sempre, affrontando problemi concreti e difficili, ma noi democratici di sinistra riteniamo di aver contribuito ad individuare una realistica ipotesi di sostanziale riforma del settore, compatibile con le aspirazioni pratiche dei cittadini, con le esigenze dei soggetti interessati e con la salvaguardia degli interessi complessivi del paese. Ci è rimasto, mi è rimasto, personalmente, un elemento di amarezza politica durante il complesso percorso del

provvedimento, sul quale il relatore, il collega Repetto, ha compiuto un eccellente lavoro. Mi è rimasta un'amarezza, dicevo: non ho mai visto al lavoro un tavolo triangolare costituito da Governo, associazioni dei concessionari di ogni tipo e organizzazioni dei lavoratori, che potesse rappresentare una trasparente sede di verifica dalla quale il Parlamento potesse trarre indispensabili e verificati elementi per la definizione delle proposte. La speranza è comunque l'ultima a morire, signor Presidente, colleghi: spero di vedere questo tavolo al lavoro nella fase di gestione operativa del provvedimento, per compiere le necessarie verifiche in corso d'opera e proporre concordemente le eventuali modifiche che si rendessero necessarie (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Carlo Pace. Ne ha facoltà.

CARLO PACE. Signor Presidente, signori membri del Governo, onorevoli colleghi, il collega Valensise mi faceva riflettere sul fatto che siamo arrivati a *La carica dei 101*: 101 sono infatti le deleghe di cui questo Governo dovrà avvalersi. Con questa passiamo a 102, quindi usciamo dai cartoni animati! Per la verità, nel caso delle riscossioni, devo dire che ci si trova in un comparto caratterizzato da notevole tecnicismo, per cui, se di peccato si tratta (e certamente di peccato si tratta), rispetto agli altri questo lo considero veniale. Per il futuro, peraltro, vorrei pregare i colleghi, sempre sul piano dell'impostazione, di evitare gli articoli onnicomprensivi. Giustamente la collega Frosio Roncalli osservava che dovrebbero essere esaminati per punti questi articoli, perché in realtà in un solo articolo finiamo per mettere tanta di quella roba che poi è difficile calibrare, mentre se avessimo avuto una struttura, diciamo, più tradizionale in senso positivo della norma forse sarebbe stato più vantaggioso ai fini della messa a punto del testo.

Detto questo, vorrei esordire con una premessa di carattere generale. Una dozzina di anni addietro, di fronte alle

discussioni sul rientro dell'inflazione, avvertivo (inutilmente, come tante volte capita) che la scelta del metodo e delle cadenze per il rientro dell'inflazione non sarebbe stata del tutto pacifica, poiché, a seconda della strada scelta e della cadenza temporale, si sarebbero avuti effetti e costi diversi. Nel caso delle ristrutturazioni economiche, come nel caso delle riforme amministrative, vi è da essere convinti che esse comportino dei costi. Certo, le ristrutturazioni e le riforme si fanno per perseguire dei benefici, però si va anche incontro a dei costi. Ebbene, il tentativo che è stato compiuto con questo progetto di legge, e che noi per parte nostra abbiamo fatto con spirito di collaborazione, è stato quello di tendere a minimizzare i guasti di una riforma che comunque guasti ne provoca, a ridurre i costi di una riforma che comunque comporta costi.

Certo, andare verso i contribuenti semplificandone la vita è un'esigenza indispensabile per il nostro paese, che da questo punto di vista è stato il più curioso del mondo: un paese che tassa più pesantemente di molti altri (quasi di tutti gli altri) ma che rende difficile, poi, adempiere alla tassazione, che rende oneroso il pagare quanto dovuto. Siamo il paese nel quale si protesta per la massiccia evasione, ma poi non si protesta per la massiccia mancata riscossione. Da questo punto di vista, siamo davvero un paese curioso ma, proprio per questo fatto, credo il lavoro della Commissione ci abbia visto tesi a realizzare un disegno in ampia collaborazione tendente ad assicurare alcuni requisiti.

Primo requisito: cercare di minimizzare il costo. Come ha detto il collega Repetto nella sua relazione per la maggioranza, il passaggio al sistema bancario di una parte cospicua delle riscossioni, che si realizzano ormai mediante versamento diretto, riduce il volume delle riscossioni coatte: questo fatto comporta un aggravio di costo, perché sulle riscossioni coatte si perde nel suo complesso l'organizzazione italiana delle esazioni ed abbiamo viceversa una compensazione,

fino ad ora, da parte della componente versamenti diretti. La tendenziale scomparsa dei versamenti diretti porta ad una situazione che tende sempre di più verso il lato delle perdite. Ebbene, quando la collega Pistone si preoccupa del personale, ha ragione perché, se le aziende vanno male, il personale finirà anch'esso con il soffrirne. Ma andiamo a vedere oltre: qui, se non riusciamo a mettere riparo, finirebbero con il soffrire i contribuenti, perché ovviamente nel caso in cui le aziende vanno male due sono le soluzioni: o si passa ad un aggravio delle imposte per riuscire a conferire maggiori risorse all'attività di esazione, oppure viceversa si accresce l'onerosità stessa dell'attività di riscossione mediante un ricarico più elevato.

Ci siamo allora preoccupati di evitare tale conseguenza e da questo punto di vista abbiamo considerato come elemento indispensabile l'ampliamento del volume intermediato o riscosso. Questo non per favorire gli esattori — che poi oggi sono alcuni soggetti, domani, grazie alla concorrenza, potranno essere anche soggetti diversi — ma perché soltanto con il raggiungimento di una massa critica superiore a quella che sarebbe la massa residua dopo i versamenti diretti si può far fronte alla gestione delle riscossioni senza doverne aggravare il costo e quindi senza dovere aggravare gli oneri sui contribuenti, con tutti i riflessi negativi sul sistema cui è già stato fatto cenno.

Il secondo elemento da noi considerato positivo è quello dell'inserimento di fattori incentivanti. Siamo attenti: quando si fa riferimento alla massa del non riscosso e si pensa che ciò sia mera responsabilità degli esattori, si dice una verità, ma solo una mezza verità. Io ho avuto un'esperienza breve ma diretta in questo campo, perché mi trovavo in un istituto che era obbligato alla riscossione, in quanto commissario governativo per la riscossione. In questo istituto ci trovavamo con una serie di problemi che derivavano dal fatto che non riuscivamo a colloquiare con l'ente locale per il quale dovevamo effettuare notevoli riscossioni, sia pure semplice-

mente per quanto riguardava la trasmissione dei dati anagrafici via sistema informativo, un sistema che l'istituto pagava totalmente, ma che l'ente locale si rifiutava di attivare.

Quindi, i guasti, le responsabilità sono spesso da tutte le parti. Realizzare un'incentivazione sui soggetti esattoriali, sui concessionari è un fatto positivo. Non sono sicuro che sia sufficiente, a meno che non ci sia una forte vigilanza sulla rispondenza poi dall'altro lato, degli altri interessati alla riscossione.

Quello che prendiamo in esame adesso, signor Presidente e colleghi, è un testo che ha subito molteplici e successive elaborazioni, con sostanziali modifiche rispetto al testo originario. Una parte delle proposte avanzate da alleanza nazionale ha trovato — devo riconoscerlo con franchezza — un inconsueto ascolto da parte del relatore, che è stato estremamente attento, e anche da parte della Commissione. Molte nostre richieste sono risultate sostanzialmente assorbite nelle successive elaborazioni, cui il collega Repetto ha lavorato con notevole impegno. Così, è stata ad esempio assorbita la proposta che abbiamo presentato per corrispondere all'esigenza della previsione di un sistema di sollecito rientro delle anticipazioni eseguite dai concessionari. Altrettanto è avvenuto riguardo all'esigenza da noi prospettata di inserire esplicitamente l'applicabilità della nuova normativa anche ai commissari governativi della riscossione, oltre che ai concessionari. Altrettanto è avvenuto per l'esigenza che venissero fissati adeguati requisiti per l'esercizio della funzione della riscossione, anche se, a nostro avviso, la formulazione che avevamo proposto risultava più precisa di quella poi adottata nel testo della Commissione. Considerazione analoga potrei fare riguardo alla nostra proposta di favorire l'adozione della forma consortile per lo svolgimento dell'attività informatica, chiunque poi la faccia. Così come è stata riconosciuta opportuna la richiesta di prevedere il coordinamento tra la vigente normativa sulla riscossione e quella che verrà introdotta a seguito dell'attuazione della delega. Infine,

è stata riconosciuta fondata la preoccupazione che nutriamo sia nei confronti dell'economicità della gestione dell'attività di riscossione sia riguardo al prevedibile impatto del nuovo sistema sul personale ad essa adibito e sono state recepite alcune tra le indicazioni che abbiamo prospettato in materia, anche se a nostro parere occorre prevedere alcune misure complementari o integrative.

Abbiamo quindi ritirato la maggior parte degli emendamenti che avevamo formulato, mantenendone soltanto alcuni, con i quali ci proponiamo, da un lato, di completare o integrare il provvedimento per meglio rispondere alla principale esigenza che abbiamo prospettato e, dall'altro, di rendere più preciso il testo, onde superarne alcune residue ambiguità.

Dobbiamo inoltre riconoscere con soddisfazione che su proposta del relatore per la maggioranza, onorevole Repetto, la Commissione ha accolto testualmente un nostro emendamento tendente a meglio assicurare la continuità del rapporto di lavoro degli attuali dipendenti, ma anche la funzionalità del servizio nel caso in cui alla scadenza delle attuali concessioni gli enti locali procedessero alla riscossione in via diretta o mediante assegnazione ad altri soggetti non più avvalendosi dei precedenti concessionari.

La formula adottata ha, a mio avviso, il pregio di non giungere alla cristallizzazione dei rapporti, lasciando così spazio per una più efficiente organizzazione dei servizi.

In conclusione, sono convinto che ancora qualcosa dobbiamo fare e sostengo che le posizioni assunte dal relatore di minoranza, onorevole Frosio Roncalli, siano meritevoli della massima attenzione perché vi sia anche il vantaggio nell'attività dei contribuenti e vi sia maggiore certezza e trasparenza in questa attività che tante volte non ha trasparenza. Al riguardo è sufficiente pensare all'invio per posta delle cartelle esattoriali, fatto senza che vi sia il timbro con la data, che è un qualcosa particolarmente curioso perché poi rimane incerta la data dalla quale è ammessa, per esempio, l'opposizione op-

pure il ricorso (manca cioè o è incerto il *dies a quo*, oppure ci si deve fidare: il che, in questa materia, è difficile considerare realizzabile). Vorrei toccare un'ultima questione ed è quella relativa al periodo transitorio. Perché essa si pone in modo particolare? Perché questo provvedimento interviene quando sono ancora in vigore i precedenti contratti che prevedevano determinate condizioni e per la gestione dei quali erano stati fatti dalle aziende anche degli investimenti più o meno adeguati, previsti esplicitamente.

Noi modifichiamo in corso di vigenza di contratto le condizioni contrattuali; credo che proprio per questo motivo vada assegnata particolare attenzione al momento transitorio per fare in modo che non vi sia un'eccessiva penalizzazione. Attenzione, quando noi vediamo il dato nazionale troviamo un risultato complessivo che è una media, ma quest'ultima è una media che registra attorno a sé una dispersione estremamente elevata. Ci troviamo con dei soggetti, quale per esempio (lo nomino a titolo di suo merito) la Cariplo, che effettua la riscossione con ampio vantaggio, ma anche con numerosi altri soggetti che effettuano lo stesso servizio sopportando dei costi notevoli.

Mi pare quindi opportuno che si assicurino almeno le condizioni che erano previste dalla normativa in base alla quale sono stati fatti i contratti che hanno incorporato proprio le previsioni economiche di quella normativa.

Sul resto mi pronuncerò in sede di illustrazione degli emendamenti (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Leone. Ne ha facoltà.

ANTONIO LEONE. Sul provvedimento in esame è stato compiuto — grazie a Dio! — un intenso ed approfondito lavoro dalla Commissione finanze. Debbo dare atto al relatore per la maggioranza, onorevole Repetto, di aver svolto un'attenta istruttoria sulle problematiche oggetto del provvedimento, sebbene « ostaggio » del Governo.

Ciò nonostante il testo, ad avviso di chi vi parla e del gruppo che rappresenta, non appare soddisfacente e si presta a notevoli critiche. Una delle critiche principali attiene proprio allo strumento della delega legislativa. Occorre altresì ricordare che dopo la penosa esperienza costituita dalle numerosissime deleghe in materia tributaria che, come il collega Carlo Pace ha già avuto modo di ricordare, il Governo si era attribuito con la normativa n. 662 del 1996 (ciò aveva suscitato fortissime perplessità ed una durissima polemica in sede parlamentare), qualcuno aveva sperato che la stagione dell'abuso delle deleghe da parte dell'esecutivo fosse al tramonto.

Così non è stato. Le vicende degli ultimi mesi hanno smentito le speranze dei più ottimisti, perché il Governo continua a ricorrere alle deleghe anche quando vi sarebbero, come nel caso in esame, le condizioni politiche per utilizzare lo strumento legislativo ordinario. Questo è un segnale evidente della insoddisfazione del Governo nei confronti del Parlamento e del suo ruolo, che non ci stancheremo mai di denunciare. Infatti, il Parlamento viene considerato alla stregua di un fastidioso ostacolo alla realizzazione dei disegni del Governo stesso e, nella migliore delle ipotesi, come una istituzione ormai inutile e superata.

Vale quindi la pena di richiamare in maniera ferma il Governo ad un atteggiamento più corretto e rispettoso delle funzioni parlamentari. È in Parlamento che deve svolgersi il confronto sulle problematiche più importanti per il paese ed è in Parlamento che si esprimono le diverse posizioni e trovano voce i legittimi interessi dei cittadini.

Il Governo preferisce gestire in piena autonomia tematiche di grandissimo rilievo, come quelle che concernono la riforma della pubblica amministrazione o la riforma fiscale, dimenticando che proprio sulle tematiche relative al diritto tributario e alla tutela dei contribuenti nei confronti delle richieste esorbitanti dell'erario si è consolidata la democrazia parlamentare nell'era moderna. Per que-

sto motivo appare gravissimo che il Governo preferisca utilizzare lo strumento della delega piuttosto che collaborare con il Parlamento per la definizione di provvedimenti che riformano parti consistenti del vigente ordinamento tributario. A tale proposito ricordo che lo stesso relatore Repetto nella sua relazione iniziale ha detto che questa era materia che non avrebbe doveva essere delegata, ma che doveva essere sottoposta all'attenzione del Parlamento in un confronto democratico. Lo ripeto, sono parole dello stesso relatore, che ho avuto modo di apprezzare.

Tutto il discorso svolto attiene strettamente alla materia oggetto del provvedimento in esame, che è quella della riscossione. La discussione che si è svolta in Commissione finanze sul provvedimento ha messo in evidenza, senza ombra di dubbio e senza possibilità di equivoci, come da parte delle opposizioni non vi sia stato alcun atteggiamento ostruzionistico, quanto piuttosto la richiesta di prendere in considerazione e valutare esigenze ed aspetti ignorati dal Governo e dalla stessa maggioranza. Infatti, come ha ricordato l'onorevole Pace, emendamenti, suggerimenti e condizioni avanzate dal gruppo che rappresento sono state in parte recepite dal relatore.

Non si contesta, dunque, l'urgenza di un provvedimento di riforma e di riordino del sistema di riscossione, perché è un aspetto non irrilevante ai fini di un corretto rapporto tra contribuenti e fisco, ma l'evoluzione della normativa tributaria che si è registrata negli ultimi anni, la quale impone l'adozione di un provvedimento di revisione della disciplina relativa alla riscossione.

Tra l'altro, occorre considerare che lo stesso ambito delle funzioni assegnate ai concessionari della riscossione è mutato, così come le modalità di liquidazione e di versamento di numerosi tributi. Ciò non toglie, tuttavia, che ad una riforma del settore si possa arrivare anche con una legge ordinaria e ancora una volta ...la lingua batte dove il dente duole.

L'unica consolazione sotto questo profilo è costituita dal fatto che anche in

questo caso, come è accaduto recentemente in materia di riforma dell'imposta sugli spettacoli, nel testo in discussione è previsto che siano chiamati ad esprimersi sugli schemi di decreto legislativo le Commissioni permanenti e non la Commissione bicamerale istituita ai sensi della legge n. 662 del 1996. È un fatto positivo perché l'esperienza ha dimostrato che i pareri espressi dalle Commissioni permanenti trovano maggiore attenzione rispetto a quelli della Commissione bicamerale.

Al di là di questo aspetto, sul quale sarà necessario ritornare per procedere ad ulteriori verifiche, va sottolineato come, per quanto concerne il merito del provvedimento in discussione, accanto alle problematiche cui si è già fatto cenno vi sia l'esigenza fondata dell'erario e degli enti impositori in generale di avvalersi di un sistema di riscossione efficiente.

A questo proposito è innegabile la necessità di promuovere un aggiornamento e un potenziamento della produttività degli attuali concessionari, da perseguire anche mediante il conferimento di nuove attività comunque correlate a quella di riscossione.

Alla luce degli obiettivi cui ho fatto brevemente riferimento e che dovrebbero ispirare un organico disegno riformatore, appare evidente la lacunosità del testo approvato con il voto della maggioranza della VI Commissione.

In termini estremamente ridotti e sintetici, e con riserva di intervenire successivamente in sede di illustrazione di alcuni emendamenti che il gruppo ha già presentato, mi limito a rilevare che il relatore ed il Governo non hanno ritenuto di accogliere la proposta di subordinare al ricorso a procedura di evidenza pubblica l'affidamento ai concessionari della riscossione delle entrate dello Stato, degli enti territoriali e degli altri enti pubblici. L'accoglimento di tale proposta avanzata dal gruppo di forza Italia avrebbe dimostrato, meglio delle varie generiche affermazioni contenute nel testo (perché di genericità si tratta) e che risultano di scarsa efficacia pratica, l'effettiva volontà di promuovere un miglioramento del li-

vello di efficienza del sistema della riscossione, incentivando una reale competizione tra i vari concessionari, così come uno Stato democratico e liberale impone.

Chiedo scusa se faccio un passo indietro. L'effettiva volontà di promuovere un miglioramento del livello di efficienza di quel sistema rinviene anche da una serie di dati che derivano da riforme fatte con lo stesso sistema che abbiamo criticato a suo tempo, che invece di portare a risultati efficaci, a semplificazione e a migliore «vivibilità» del contribuente hanno raggiunto l'effetto opposto. Quando sono state soppresse le casse negli uffici del registro, mentre in precedenza l'unico adempimento per il contribuente era quello di recarsi presso tali uffici, farsi fare al momento la liquidazione, pagare, ottenere ricevuta e tornare a casa, ora, con la semplificazione che il Governo tanto vanta, l'operazione comporta che si vada all'ufficio del registro, si chieda la liquidazione del tributo, ci si rechi presso l'esattoria o la banca e si torni una volta pagato con la ricevuta per dimostrare all'ufficio del registro di averlo fatto: se questa è semplificazione, sono Napoleone!

Molti temi sbandierati da questo che è ormai solo un Governo dell'immagine sono alla portata di tutti i cittadini, che capiscono benissimo che, invece di semplificare, stiamo complicando le cose.

Una delle finalità di questo provvedimento è proprio questa ma la genericità dello stesso fa presumere che sarà un *flop*, visto che nulla fa presagire qualcosa di diverso.

Analogamente, il relatore per la maggioranza ed il Governo non hanno ritenuto di accogliere la richiesta di ridurre a due miliardi la misura del capitale sociale minimo delle società per azioni alle quali a regime potrà essere affidato in concessione il servizio di riscossione. La richiesta era stata avanzata anche alla luce di quanto previsto dal decreto legislativo n. 446 del 1997 che, tra le altre cose, contiene la disciplina relativa all'istituzione di un albo dei soggetti abilitati alla riscossione dei tributi e delle entrate delle

province e dei comuni, nell'ambito del più generale riordino delle entrate degli enti locali.

In sostanza, si tratterebbe di consentire, secondo la richiesta fatta, un adeguamento progressivo alla misura attualmente fissata in 5 miliardi di lire entro un arco temporale che ragionevolmente potrebbe concludersi nel 2004. In questo modo si eviterebbe l'inutile penalizzazione di quei soggetti che operino prevalentemente in ambiti territorialmente circoscritti.

In conclusione, il collega Chiusoli, dopo aver fatto un accenno al triangolo, parlava di modifiche in corso d'opera, perché evidentemente ne sente l'esigenza, pur essendo portavoce della maggioranza. Se questo testo contiene principi direttivi senza certezze in ordine a tutta una serie di problematiche sollevate dalle categorie (a proposito del triangolo, caro collega) e anche una serie di principi nuovi che penalizzeranno sicuramente il sistema dei concessionari, se le problematiche che concernono l'equilibrio economico, la sistemazione del pregresso, la soluzione del problema degli esuberanti del personale — che sono ineluttabilmente conseguenti al ridimensionamento del ruolo dei concessionari che da questo provvedimento emerge —, non sono valutate e non vi è certezza di una loro risoluzione, ribadisco che il giudizio sul testo sarà critico.

Preannunzio pertanto una serie di proposte emendative, che sicuramente non stravolgeranno l'impianto del provvedimento, perché ne condividiamo le finalità complessive, affinché si provveda ad una sua parziale correzione. Auspico che il relatore e il Governo vogliano valutare con attenzione i suggerimenti e le proposte emendative che saranno presentate, evitando atteggiamenti di pregiudiziale chiusura, data l'indiscutibile importanza della materia trattata.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo —
A.C. 2372-octies)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore per la maggioranza, onorevole Repetto.

ALESSANDRO REPETTO, *Relatore per la maggioranza*. Rinunzio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

PIERLUIGI CASTELLANI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Desidero innanzitutto ringraziare il relatore, onorevole Repetto, per la sua relazione puntuale e doviziosa, che mi esonera dall'aggiungere altre questioni per ricapitolare i principi e gli obiettivi che, con il provvedimento in discussione, si ritiene di dover attuare.

Mi permetto soltanto di ricordare alcuni aspetti che sono già stati oggetto degli interventi dei deputati che hanno parlato, che ringrazio per il loro contributo.

Questo provvedimento era inserito in uno dei disegni di legge collegati alla legge finanziaria, e quindi è stato stralciato da quella che è diventata la legge n. 662. Questo dimostra l'attenzione del Governo nei confronti del Parlamento — e lo dico soprattutto all'onorevole Leone che ha richiamato tale questione — perché il lungo, proficuo e costruttivo confronto che si è svolto in Commissione dimostra come il Parlamento abbia potuto lavorare sul testo, migliorandolo notevolmente, ed ora si accinge ad approvarlo.

Il passaggio successivo nelle Commissioni di merito per l'esame dei decreti legislativi sarà una nuova occasione di confronto, credo sempre proficuo e costruttivo, tra il Governo e il Parlamento.

La riforma in esame vuole realizzare innanzitutto un momento di efficienza di tutto il sistema, con l'abbassamento dei costi della riscossione, realizzando anche il tassello — così è stato definito — della

riforma fiscale in modo coerente a tutti gli obiettivi e i principi che la riforma stessa intende attuare.

Del contenuto del testo oggi in discussione mi permetto di richiamare soltanto due questioni, due principi fondamentali, rimandando, per tutte le altre questioni, alla doviziosa relazione del relatore Repetto. Mi riferisco innanzitutto al principio attraverso cui si amplia l'area della riscossione anche alle entrate degli enti pubblici previdenziali. Si procede pertanto in modo coerente con l'unificazione delle dichiarazioni, dei versamenti e delle riscossioni, ed in modo coerente anche con gli obiettivi contenuti nel documento di programmazione economica-finanziaria. Non sarà infatti sfuggito agli onorevoli deputati che in tale documento si indica un obiettivo che il Governo ritiene credibile e realizzabile attraverso la manovra correttiva che sarà presentata. Con essa si intende realizzare l'obiettivo di maggiori entrate pari a 4 mila miliardi di lire per ciascuno degli anni considerati, cioè 12 mila miliardi nel triennio, mediante interventi che riguarderanno entrate diverse da quelle tributarie, in particolare stabilendo nuove modalità per il recupero dei crediti INPS e accelerando il processo di riforma del sistema della riscossione già in discussione in Parlamento. Questo è quindi uno strumento indispensabile per la realizzazione di tale obiettivo. Che quest'ultimo sia credibile e realizzabile è dimostrato dalle cifre che ora mi accingo a richiamare.

L'ammontare dei crediti contributivi INPS alla data del 31 dicembre 1997 — parlo degli arretrati — è di circa 46 mila miliardi. In fase di recupero legale si registrano alla stessa data circa 8.700 miliardi. L'ammontare medio dei crediti contributivi accertati annualmente è di circa 2.400 miliardi; la media annuale di recupero complessiva, in via amministrativa e legale, è di circa 2 mila miliardi. Vi è quindi uno *stock* di 400 miliardi che va ad aumentare continuamente l'arretrato. Queste sono le ragioni per cui, anche attraverso questo sistema di modifica e di unificazione della riscossione, si vuole

realizzare quell'obiettivo che noi riteniamo credibile, a fronte di 46 mila miliardi di arretrato, del recupero di 12 mila miliardi in tre anni.

L'altro principio che volevo porre in evidenza è già stato richiamato da alcuni deputati e rappresenta una vera e propria novità: infatti, dopo quasi un secolo, si cambia il principio eliminando l'obbligo del « non riscosso come riscosso ». A questo riguardo, volevo sottolineare il fatto che non vi è da temere una perdita del gettito; non vi è quindi da paventare un danno alle casse erariali derivante dall'eliminazione di questo obbligo, perché si sottolinea che, rispetto al totale delle entrate tributarie, la riscossione a mezzo ruoli ha assunto un carattere fortemente residuale, anche in considerazione di specifiche norme di legge, come l'articolo 14-bis della legge n. 75 del 1993, che hanno molto diluito nel tempo l'acquisizione da parte dell'erario delle somme dovute dai concessionari a titolo di anticipazione. In questo modo si ritiene quindi di eliminare un ostacolo ad un rapporto diverso tra enti impositori e concessionari ed al fatto di rendere più razionale il sistema.

Per quanto riguarda le questioni relative al personale, credo che il testo proposto dalla Commissione abbia in gran parte risolto le problematiche sollevate. È stata prevista infatti la possibilità di riqualificazione del personale e quindi di garantire un impatto morbido del nuovo sistema rispetto al vecchio. Credo che ciò ci dà la possibilità di rispondere positivamente a quanto richiamato in questa sede. Il testo poi potrà essere certamente migliorato.

Credo inoltre che gli elementi forniti dall'onorevole Frosio Roncalli nella relazione di minoranza abbiano arricchito — la ringrazio per questo, ancorché non sia presente in aula in questo momento — il confronto politico su questo testo. Tutto ciò ha dimostrato che non vi è un'opposizione frontale rispetto ai contenuti del disegno di legge, ma soltanto un intento di tipo migliorativo. Mi auguro che, anche attraverso l'esame degli emendamenti, si

possa ampliare il consenso, che si è già ottenuto in Commissione, attorno a questo testo.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Suspendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 21,10, è ripresa alle 21,15.

Discussione del disegno di legge: S. 2132 — Disposizioni in materia di dimissioni delle partecipazioni statali detenute indirettamente dallo Stato e di sanatoria del decreto-legge n. 598 del 1996 (approvato dal Senato) (3967).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Disposizioni in materia di dimissioni delle partecipazioni statali detenute indirettamente dallo Stato e di sanatoria del decreto-legge n. 598 del 1996.

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 3967)

PRESIDENTE. Avverto che, a seguito della riunione del 13 marzo della Conferenza dei presidenti di gruppo, si è provveduto, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del regolamento, all'organizzazione dei tempi per l'esame del disegno di legge.

Il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

gruppo misto: 35 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 5 minuti;

gruppi: 4 ore e 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto è così ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno:

verdi: 12 minuti; socialisti democratici italiani: 7 minuti; CCD: 7 minuti; minoranze linguistiche: 4 minuti; per l'UDR-patto Segni-liberali: 3 minuti; la rete: 3 minuti.

Il tempo a disposizione dei gruppi è così ripartito:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 31 minuti;

forza Italia: 40 minuti;

alleanza nazionale: 40 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 31 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 36 minuti;

rifondazione comunista-progressisti: 30 minuti;

per l'UDR-CDU/CDR: 33 minuti;

rinnovamento italiano: 30 minuti.

**(Discussione sulle linee generali -
A.C. 3967)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di forza Italia ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Chiamparino.

SERGIO CHIAMPARINO, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'iter legislativo del provvedimento in esame è in corso ormai da quasi un anno. Esso è stato infatti predisposto dal Governo per far fronte ai problemi che si erano posti dopo la non approvazione, da parte di questa Assemblea, del decreto-legge n. 598 del 1996, all'inizio dello scorso anno, per la precisione il 15 gennaio 1997,

ed è stato approvato dal Senato l'8 luglio scorso nel testo presentato dal Governo. La V Commissione della Camera ha concluso l'esame del provvedimento lo scorso novembre ed oggi esso è alla nostra attenzione.

Un percorso parlamentare, dunque, lungo e in parte anche accidentato, almeno per una misura di questo tipo, che è derivato, credo, dal fatto che il provvedimento ha accompagnato, in parte almeno, la fase più complessa del processo di dismissione, di privatizzazione, e ne ha quindi conosciuto e subito tutti i travagli politici che oggi, almeno in quegli aspetti e in quella forma, appaiono superati.

Come vedremo meglio in seguito, la lunghezza del tragitto parlamentare ha fatto anche sì che una parte del provvedimento, quella riferibile all'articolo 1, pur mantenendo un valore generale, appaia datata dal punto di vista della specifica coerenza, mentre al contrario una valenza precisa mantiene la parte riferibile all'articolo 2.

Per ricapitolare ed illustrare nel merito il provvedimento, vorrei innanzitutto ricordare che a seguito di quanto disposto dal decreto-legge 21 novembre 1996, n. 598, già ricordato, la partecipazione STET posseduta dall'IRI fu trasferita al Ministero del tesoro. Con detta operazione il Governo volle fare immediatamente acquisire all'IRI il controvalore della citata partecipazione, almeno in misura pari al prezzo provvisoriamente fissato, per consentire allo stesso IRI l'immediato alleggerimento della sua pesante situazione debitoria.

Al fine di conseguire tali obiettivi, il decreto-legge n. 598 prevedeva che l'operazione STET, al pari di qualsiasi altra analoga operazione attuata dal Tesoro, godesse di una totale esenzione fiscale. Come già detto, il predetto decreto-legge è decaduto per mancata conversione in legge, e ciò dopo che era già stato attuato il passaggio della partecipazione STET dall'IRI al Tesoro facendo ricorso ad una norma opportunamente inserita nel collegato alla finanziaria per il 1997 che riproduceva il comma 1 dell'articolo 1 del

decreto-legge n. 598 riferito all'utilizzazione del fondo ammortamento e titoli di Stato per acquisizione di partecipazioni.

Da questa non conversione l'esigenza di regolare con apposita legge gli effetti, anche di carattere tributario, degli atti posti in essere in vigore del già citato provvedimento (il decreto n. 598) e non regolati dalla predetta norma, cioè quella inserita nella legge finanziaria del 1997. A ciò provvede appunto il disegno di legge in oggetto, che contiene due distinte previsioni.

Con l'articolo 1 si dispone a regime che il Tesoro possa acquisire partecipazioni azionarie detenute da società delle quali lo Stato è azionista unico e che le suddette operazioni, nonché quelle di ristrutturazione societaria complementari e strumentali alle stesse siano esenti da imposte, dirette ed indirette, e da tasse. Tale previsione, come ho già accennato, essendosi nel frattempo realizzata la dismissione della partecipazione STET-Telecom, assume una valenza solo di carattere generale, riferibile all'avanzamento del processo di dismissione.

Con l'articolo 2 si dispone la sanatoria degli effetti fiscali prodotti dal decreto n. 598 del 1996 più volte citato. Nel fare salvi detti effetti la norma intende far sì che giacché l'operazione di trasferimento della partecipazione STET-Telecom al Tesoro è nata esente da imposte dirette o indirette e da tasse sia mantenuta questa connotazione, con il che non assume rilevanza qualsiasi aspetto impositivo manifestatosi in vigore di un decreto-legge non convertito od anche successivamente, purché in diretta conseguenza di tale operazione.

La sanatoria sopra indicata è l'unica misura di effettiva rilevanza immediata del provvedimento in esame. Essa consentirebbe all'IRI di considerare esenti le plusvalenze realizzate in tutte le diverse fasi dell'operazione di privatizzazione STET-Telecom evitando la sussistenza nel tempo di elementi di incertezza sia sotto il profilo strettamente tributario sia sotto quello gestionale.

In effetti, il problema si pone, sia per l'erario che per l'IRI, non in termini di imposte rispettivamente da riscuotere o da pagare, ma di definizione immediata e certa dei reciproci rapporti. Allo stato attuale si può infatti ritenere che l'IRI non corrisponderebbe comunque, in alcun caso, imposte sui redditi all'erario né per il 1997 né per gli esercizi immediatamente successivi e ciò per effetto delle specifiche regole vigenti in materia di determinazione del risultato fiscale di competenza di ciascun periodo di imposta, in particolare modo per la facoltà nota di far concorrere le plusvalenze realizzate alla formazione del reddito imponibile non in un'unica soluzione, ma in più rate annuali, massimizzando allo stesso tempo i benefici connessi all'utilizzo delle perdite fiscali rinvenienti da precedenti operazioni gestionali.

Tali soluzioni di carattere fiscale possono comportare soltanto potenziali inconvenienti, non solo per l'IRI ma anche, di riflesso, per il Tesoro. Infatti, la tassazione, ancorché solo virtuale in più esercizi delle plusvalenze Telecom, protrarrebbe nel tempo il rischio, seppur meramente teorico ed al momento assolutamente non prefigurabile, di eventuali controversie con l'amministrazione finanziaria, in relazione a sempre impossibili tesi interpretative delle norme vigenti diverse da quelle attuali che potrebbero anche, ancorché per ora inaspettatamente, sopravvenire.

In sostanza, quindi e per concludere, le disposizioni che fanno salva l'esenzione dell'operazione STET-Telecom non generano alcuna perdita di gettito per l'erario e consentono all'IRI che, come è noto, è interamente partecipato dallo Stato, di gestire la propria fiscalità presente e futura in termini più certi e lineari, tenuto conto del complesso quadro normativo-tributario che, tra l'altro, è in corso di profonda revisione.

Si raccomanda pertanto l'approvazione del provvedimento al fine, ripeto e sottolineo, soprattutto di non prorogare situa-

zioni di incertezza che potrebbero seriamente pregiudicare l'operatività degli enti e dei soggetti coinvolti.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FILIPPO CAVAZZUTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica.* Mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Armani. Ne ha facoltà.

PIETRO ARMANI. Debbo dare atto al relatore Chiamparino della sua onestà, perché egli ha ricordato il lungo iter del disegno di legge che per il suo articolo 1 è ormai datato (uso un termine utilizzato dallo stesso Chiamparino).

Bisogna ricordare che al Senato, in prima lettura, ha impiegato quasi sei mesi per essere varato (dal febbraio al luglio 1997), mentre alla Camera, in seconda lettura, è stato discusso in Commissione bilancio tra il 24 ed 30 luglio 1997: l'iter si è poi concluso con la presentazione e l'esame degli emendamenti il 19 novembre dello scorso anno.

Nel frattempo (quasi un anno ad oggi) è successo di tutto. Gli effetti del decreto-legge 21 novembre 1996, n. 598, che erano considerati dal Governo particolarmente disastrosi — quel decreto, come ricordiamo, era decaduto alla Camera per mancata conversione nei termini e da esso il presente decreto-legge in sostanza deriva — si sono ormai ampiamente prodotti senza danni per la privatizzazione delle ex telecomunicazioni dell'IRI. Ciò è avvenuto per una serie di motivi che esaminerò.

Uno: vi è stata la pronuncia di parere del Consiglio di Stato, che ha ribadito la tesi del Governo sulla continuità della concessione telefonica anche nel passaggio da Telecom a STET, nonostante tale concessione fosse in capo alla società da incorporare e non direttamente in capo all'incorporante.

Due: è stata effettuata, quindi, la fusione per incorporazione di Telecom in STET, nonostante i mercati finanziari avessero preferito l'inverso.

Tre: è stato realizzato, poi, il contestuale cambio di denominazione della STET in Telecom Italia.

Quattro: si è portata così a termine una privatizzazione risultata, in definitiva — il diavolo fa le pentole ma non i coperchi —, difficile per la nuova Telecom Italia, il che è emerso chiaramente quando si è potuta constatare la complessità di formare per il suo controllo un nucleo stabile di azionisti. Ricordo che al termine dell'operazione si ha la seguente ripartizione: 1,5 milioni di piccoli azionisti titolari, complessivamente, dell'85,47 per cento del capitale; un nucleo stabile, sindacato di fatto anche se non di diritto, di nove soci italiani per un totale di 6,16 per cento del capitale e con l'avvocato Agnelli, cioè IFIL, in possesso dello 0,6-1 per cento circa, esprime il presidente Rossignolo, il quale, tra parentesi, ha cambiato tutto il vertice, sostanzialmente rovesciando un accordo precedente con l'AT&T e naturalmente spingendo quest'ultima ad andarsene, cosa che ha consentito al Tesoro di tornare ad essere l'azionista di riferimento (alla faccia delle privatizzazioni); una minoranza organizzata, rappresentata da tre consiglieri (come dicevo, il gruppo di riferimento ha cinque consiglieri: il presidente più quattro), di nove fondi comuni di investimento con il 3,20 per cento complessivo del capitale; infine il Tesoro ed il Ministero delle comunicazioni con un totale di 5,17 per cento e quattro consiglieri (di tale quota l'1,20 per cento è stato promesso all'Unisource, ma non ancora rilevata, nonostante questa abbia già un consigliere, ed un altro 20 per cento ripreso dal Tesoro a seguito dell'uscita di AT&T, con il suo consigliere, dall'azionariato). Dunque, come ho detto, oggi il Tesoro è l'azionista più importante e, sostanzialmente, nel documento di programmazione economico-finanziaria può imporre alla Telecom di fare determinati investimenti nel Mezzogiorno, esattamente come avveniva all'epoca del Ministero delle partecipazioni statali di infausta memoria.

Cinque: è stata, peraltro, incassata dal Tesoro, a seguito della privatizzazione,

una forte cifra di risorse finanziarie, comprensiva delle plusvalenze che sarebbero destinate all'IRI, in quanto si è ottenuto a consuntivo un valore superiore a quello erogato all'IRI medesimo, quando il Tesoro rilevò da questo la partecipazione STET-Telecom.

Sei: l'articolo 1, comma 2, del presente disegno di legge è definito dallo stesso *dossier* preparato dagli uffici della Camera come una norma con funzione eminentemente interpretativa dell'articolo 10, comma 12, della legge n. 149 del 1992 sull'OPA: una interpretazione che, apparendo pacifica, avrebbe anche potuto non essere consacrata con un'ulteriore norma di legge: quindi il comma 2 dell'articolo 2 è inutile.

Sette: d'altra parte l'articolo 1, comma 1, del presente disegno di legge amplia senza molto costruito le finalità già assegnate al fondo di ammortamento del debito pubblico. Ricordo, fra parentesi, che abbiamo firmato il patto di stabilità e che, quindi, siamo impegnati a far rientrare entro il limite del 60 per cento il rapporto debito pubblico-PIL, dando molta importanza all'accumulazione di risorse nel fondo di ammortamento per il debito pubblico. Al fondo, però, viene affidato l'ulteriore compito di finanziare, sia pure in via temporanea, l'acquisto di partecipazioni azionarie detenute dalle società di cui lo Stato è azionista unico.

Si è detto che tale nuovo compito del fondo non ha molto costruito. Ciò è vero, innanzitutto perché con la firma da parte dell'Italia del patto di stabilità nell'unione monetaria europea ci siamo impegnati a far rientrare entro il limite del 60 per cento il rapporto debito pubblico-PIL, attualmente del 120 per cento, entro un numero di anni non eccessivo. In questa ottica la finalità primaria del fondo di ammortamento dei titoli di Stato, cioè destinare le disponibilità essenzialmente per l'estinzione graduale delle emissioni in essere, non è opportuno sia disattesa o attenuata. E ciò specie se le finalità di cui al comma 1 dell'articolo 1 possono facilmente essere realizzate, come prevede il codice civile, provvedendo a vendere le

predette partecipazioni di società ad azionista statale unico direttamente dalle stesse titolari del possesso di tali partecipazioni azionarie, trasferendo poi allo Stato azionista gli importi così incassati (*ex* codice civile) mediante erogazioni di dividendi straordinari, ovvero emissioni di azioni gratuite. «Elementare Watson»: scusi questa battuta, Presidente.

PRESIDENTE. È un omaggio a Conan Doyle, onorevole Armani.

PIETRO ARMANI. Per quale ragione allora, chiedo ai colleghi della maggioranza ed al Governo, volete cacciarvi in questo ginepraio di meccanismi per far comprare dal Tesoro partecipazioni che di fatto già sono di proprietà dello Stato, sia pure indirettamente? Ecco perché il citato comma 1 dell'articolo 1 è assolutamente inutile. Queste erogazioni o emissioni a favore dell'azionista unico statale potrebbero, una volta acquisite, essere monetizzate dal destinatario con la vendita diretta e successiva delle società eroganti o emittenti da parte del loro unico azionista pubblico.

Molto semplice, quindi: le società possedute direttamente dallo Stato vendono le loro partecipazioni, incassano i soldi, emettono dividendi straordinari o azioni gratuite, li consegnano all'azionista unico (Stato o Tesoro che dir si voglia); il Tesoro incassa, aumenta il valore delle sue società e le vende direttamente. È un'operazione molto semplice, senza tanti meccanismi contorti.

Otto: l'articolo 1, comma 3, ammette la totale esenzione fiscale per gli acquisti di partecipazioni azionarie finanziati a carico del fondo di ammortamento dei titoli di Stato; in ciò comprese, nell'ambito di tale esenzione, tutte le operazioni, anche di ristrutturazione societaria, che siano complementari e strumentali per l'alienazione delle partecipazioni medesime, così acquisite dal Tesoro (*ex* articolo 1, comma 1). Ma tale percorso operativo, arricchito dalla prevista esenzione fiscale, non sembra molto coerente. Infatti, si utilizzano le disponibilità del fondo ammortamento de-

bito pubblico, le quali sono essenzialmente costruite con l'accumulo dei saldi positivi di parte corrente del bilancio statale. Ricordiamoci che il vero obiettivo da perseguire non è soltanto l'avanzo primario del 5,5-6 per cento, ma è il saldo attivo del bilancio di parte corrente (compresi gli oneri per interessi del debito pubblico). L'acquisizione di risorse dalle privatizzazioni, si capisce facilmente, è un aspetto marginale (30 mila miliardi su 2.300.000 miliardi). Quindi l'avanzo primario, come risultato di prima istanza, e l'avanzo primario del saldo di parte corrente evidentemente rappresentano una consistenza molto maggiore e possono ridurre il debito pubblico in misura notevole, anche per l'effetto sul servizio interessi.

Le disponibilità del fondo di ammortamento sono costruite nel modo che ho detto per acquisire il capitale di partecipazione azionaria posseduto da società in cui il tesoro — o comunque lo Stato in genere — sia azionista unico. Poi, tali partecipazioni vengono vendute dal Tesoro sul mercato, peraltro senza che il fisco abbia incassato un gettito tributario dall'operazione precedente, a seguito della prevista esenzione fiscale. In questo modo non si mettono in moto, in tutto o in parte, altro che delle partite di giro, o poco ci manca. Ecco perché il comma 3 dell'articolo 1 appare quasi un non senso.

Quanto alla sanatoria degli effetti, anche di natura tributaria, del decreto-legge n. 598 del 1996 (a parte il fatto che questo Parlamento, se ha una spina dorsale, avendo bocciato quel decreto non può far rientrare dalla finestra quello che è uscito dalla porta, per una questione di dignità del Parlamento, o comunque di questa Camera), decaduto per mancata conversione da parte della Camera, il Governo, nella persona del sottosegretario Cavazzuti, qui presente, in Commissione bilancio ci ha detto, il 30 luglio dello scorso anno, che il predetto riflesso riguarda essenzialmente i contratti stipulati tra l'IRI e gli *advisor*, i quali sono stati ora « girati » alla Telecom Italia, ormai privatizzata, ad onere della quale restano

dunque incardinati. Il Governo, in quella medesima seduta della Commissione bilancio, ci ha detto anche che l'inciso relativo agli effetti « anche di natura fiscale » riguarda la situazione non dell'acquirente — Tesoro —, ma del venditore — IRI —, incidendo perciò solo sull'imposta di registro e non sull'IRPEG. Poiché, però, l'IRI è ormai una società per azioni e non più un ente pubblico economico e tra l'altro ha, finalmente, un bilancio in attivo (a seguito delle cessioni di partecipazioni effettuate, non certo per virtù dell'IRI, ovviamente, ma semplicemente perché ha venduto i gioielli di famiglia, o glieli hanno fatti vendere), non si vede proprio perché esso debba essere esentato dall'imposta di registro sulle sue vendite al Tesoro. Ciò in quanto la predetta esenzione potrebbe anche configurare un « aiuto di Stato » (e qualche uccellino potrebbe anche farlo sapere a Bruxelles) rilevabile criticamente dall'Unione europea. Si tenga presente che in un altro caso recente, quello della vendita delle riserve auree dell'ufficio italiano dei cambi alla Banca d'Italia, con pagamento da parte di quest'ultima di tutte le imposte dovute, come un qualunque contribuente privato, l'acquirente ha pagato allo Stato tutti i tributi maturati, mentre probabilmente l'UIC non ha pagato l'imposta di registro (per lo meno presumo, se è stato considerato parte dello Stato), oppure, se l'ha pagata, questo va semmai a danno delle ragioni dell'IRI — che il Governo sta cercando di difendere —, che ormai è addirittura una società per azioni. Comunque, nel caso UIC-Bankitalia l'Unione europea ha sollevato rilievi — ricordiamolo — tanto pesanti che hanno portato ad escludere quei gettiti dal calcolo del parametro disavanzo-PIL, in quanto l'Unione europea ha opposto l'argomento che quell'operazione è stata, di fatto, un trasferimento di fondi da una mano all'altra dello stesso Stato (non dimentichiamo che il governatore della Banca d'Italia è anche presidente dell'istituto italiano dei cambi). Non si dimentichi, poi, che l'IRI, oltre ad essere ormai una società per azioni, lo è anche con un

azionista unico, il Tesoro. Visto, dunque, che la decadenza del decreto-legge n. 598 del 1996 non ha impedito la privatizzazione della Telecom Italia, non si vede perché, essendosi effettuata questa operazione (fra l'altro, come si è già detto, in modo criticabile e tuttora giudicato non soddisfacente), i contratti di *advisorship* non debbano restare a carico della su-bentrante Telecom Italia, privatizzata ormai anche dal punto di vista dell'obbligo fiscale, il quale non si vede come debba rimanere a carico dell'IRI, che da tempo ha ceduto la sua partecipazione al Tesoro. Quindi, a quel punto, paga non l'IRI ma Telecom Italia; e siccome ormai si dice che Telecom Italia sia stata privatizzata (non ne sono molto convinto), a questo punto, si paghi il suo onere fiscale! (*Applausi dei deputati dei gruppi di alleanza nazionale e della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Carazzi. Ne ha facoltà.

MARIA CARAZZI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge in esame comprende la sanatoria, cui si è accennato, di un decreto-legge non convertito e specificazioni di norme che riguardano la facoltà del Tesoro di acquisire partecipazioni azionarie, nonché la possibilità di attingere, a tal fine, dal fondo ammortamento titoli che originariamente aveva, come unica funzione, il riacquisto di titoli di Stato. L'operazione IRI-STET, cui questa norma era diretta, è ormai conclusa, così come è conclusa la fusione STET-Telecom e la collocazione sul mercato delle azioni del gruppo. Nel frattempo è stata anche introdotta la clausola che attribuisce al Tesoro la titolarità della *golden share*, ai sensi del decreto-legge n. 333 del 1994: tale clausola, indicata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 marzo 1997, fissa al 3 per cento del capitale sociale la soglia al di sopra della quale una partecipazione azionaria diviene rilevante e necessita quindi dell'espresso gradimento del ministro del tesoro.

Quella che si pone è, a mio parere, una questione molto semplice, perché ormai tutto è avvenuto. Sia per la STET, sia per le altre privatizzazioni effettuate o annunciate, il nostro gruppo ha agito, con tutte le forze disponibili, per condizionare il processo, quando non eravamo in grado di bloccarlo. Un punto di equilibrio, a questo proposito, è contenuto nel documento di programmazione economico-finanziaria per il 1999, nel quale sono indicate le prossime cessioni, tra le quali non è compresa l'ENEL, mentre per la cessione della quarta *tranche* della quota ancora pubblica di ENI si precisa che essa sarà tale da mantenere il controllo da parte del Tesoro.

In ogni modo, al di là dell'approvazione di questo provvedimento, che ormai ci sembra superato e quindi da concludere, perché rappresenta la chiusura di una serie di operazioni già effettuate, colgo l'occasione per segnalare ancora una volta la necessità di riconsiderare la funzione del settore pubblico. Mantenere una presenza pubblica nell'economia può avere infatti non trascurabili effetti positivi anche nella fase attuale, relativamente agli obiettivi di riequilibrio nord-sud, di occupazione, di dotazione di infrastrutture ed in generale per la funzione anticiclica che la presenza pubblica può avere. Abbiamo avuto a cuore, quindi, gli sviluppi dei piani di intervento dello Stato, pure lievemente accennati nel documento di programmazione economica-finanziaria: in particolare, stiamo ad osservare quale sarà la definizione dei nuovi, eventuali compiti dell'IRI. Questo, comunque, è un provvedimento che chiude una fase dell'IRI e, secondo noi, va approvato.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Bagliani. Ne ha facoltà.

LUCA BAGLIANI. Signor Presidente, con il decreto-legge n. 598 del 1996 si è stabilito che, al fine di agevolare la dismissioni delle partecipazioni azionarie (si noti che il termine usato non è « privatizzazioni », che nel suo significato proprio significa rendere di proprietà pri-

vata una cosa che era di proprietà pubblica) indirettamente possedute dal Tesoro, lo stesso ministro del tesoro può acquisire partecipazioni azionarie (il disegno di legge in esame usa l'espressione « il Tesoro procede all'acquisizione ») possedute da società delle quali il Tesoro stesso sia azionista unico. E quel decreto-legge ha già prodotto effetti.

Tanto il decreto-legge quanto l'attuale disegno di legge, anziché procedere ad una privatizzazione, tendono a realizzare una statalizzazione incentrata sul ministro del tesoro, che ha l'incarico di trasferire le aziende di proprietà pubblica alla diretta proprietà « stalinista » dello Stato. E ciò è ancora più vero se si tiene conto che al ministro del tesoro vengono riconosciuti poteri assoluti: decide secondo la propria discrezionalità i criteri per stabilire il valore minimo delle partecipazioni da trasferire. È un atto di mera natura impositiva e dittatoriale, di stampo democristiano. Nel caso specifico della STET, il ministro del tesoro ha assunto come valore di trasferimento il valore di mercato, che è di circa 14 mila miliardi, rispetto ad un valore di patrimonio netto contabile della STET, in base al bilancio approvato al 31 dicembre 1995, per la quota di circa il 64 per cento di proprietà del tesoro, che è di circa 8 mila miliardi. Ricordo che il prezzo è stato stabilito in 6.158 lire per le azioni ordinarie e in 4.533 lire per quelle a risparmio. Pertanto, in riferimento al valore di mercato, esisterebbe una differenza di circa 6.500 miliardi.

Il gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania, in sede di discussione del decreto-legge n. 598, ha sottolineato la contrarietà al criterio del valore di mercato. Infatti, per operazioni di notevole consistenza economica, come nella fattispecie, noi riteniamo che nel rispetto del principio di prudenza contabile vada preso in considerazione il costo, vale a dire l'onere di partecipazione, ossia del valore del patrimonio netto. Prendendo in considerazione il valore di mercato, si può legittimamente sospettare che tale criterio sia quello più adatto per

gonfiare artatamente l'anticipazione all'IRI, per continuare a finanziare quel « carrozzone » a spese e ad inganno dei contribuenti.

In sintesi, il Ministero del tesoro detiene il controllo di aziende per un valore complessivo di circa 400 mila miliardi. Ricordo che il tesoro partecipa, parzialmente o totalmente, alla Banca nazionale del lavoro, al Banco di Napoli, all'INA, al Mediocredito, all'IMI, all'ENI, alle Ferrovie dello Stato, alla GEPI, all'IRI e alla STET.

Il decreto-legge n. 598 e il disegno di legge che oggi è in discussione trovano la loro *ratio* nell'accordo stipulato il 27 luglio 1993 tra l'allora ministro del tesoro Andreatta e il commissario europeo Van Miert. Con quell'accordo, si è stabilito che tutte le società possedute al 100 per cento, in via diretta o indiretta, dal Tesoro procedano progressivamente alla riduzione dei loro debiti, entro il 31 dicembre 1996, in modo tale da portarle ad un livello che consenta l'ingresso di un investitore privato. In altre parole, ciò significa che al 31 dicembre 1996 l'indebitamento netto dell'IRI avrebbe dovuto essere pari al patrimonio netto. Come già detto, così non è, giacché l'indebitamento dell'IRI è di circa 23.500 miliardi e il patrimonio netto è di circa 3 mila miliardi.

Secondo l'accordo Andreatta-Van Miert, tale differenza è assai spropositata. Il Governo ha chiesto e ottenuto una proroga fino al 30 giugno, per ottemperare agli accordi ed entro quella data l'IRI avrebbe dovuto cedere, oltre a quelle della STET, anche le partecipazioni nella società Autostrade, nella Finmare, nella SEAT e nel Banco di Roma. Ma mai questo Stato italiano ha accertato responsabilità e colpe e grave è la vostra responsabilità di fronte a tutto il paese.

Comunque, la scadenza della proroga non è stata rispettata ed infatti, relativamente all'IRI, vengono indicate nel DPEF 1999-2001, quali operazioni in programma: la privatizzazione di Autostrade, la cessione della quota residua detenuta indirettamente in Aeroporti di Roma, la

vendita di una quota Alitalia, la cessione delle società di linea della Finmare, la riorganizzazione della controllata Finmeccanica. Il programma sembrerebbe dunque consistente, ma la realizzazione di queste privatizzazioni può considerarsi soltanto ipotetica e quindi incerta, in quanto il rischio fondamentale deriva dalle persistenti contraddizioni intorno a questo Governo e a questa maggioranza, relative sia ai tempi sia alle modalità. Tale rischio è dimostrato dall'esperienza sulla privatizzazione dell'ENEL, si ricorda a tale proposito il DPEF 1997-1999 contenente numerosi riferimenti all'attuazione in tempi brevi della privatizzazione dell'ente elettrico e alla riscossione da parte dello Stato delle entrate che ne potevano derivare. Eppure, nonostante le previsioni, la costituzione dell'autorità per l'energia elettrica e il gas (passaggio indispensabile per la privatizzazione dell'ente stesso), l'approvazione della direttiva 96/92 sulla liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica e il recepimento della stessa nel disegno di legge comunitaria 1995-1997 approvata dalla Camera il 21 aprile 1998, i numerosi interventi del Presidente del Consiglio dei ministri nel senso di assicurare in tempi brevi il processo di privatizzazione, di fatto ancora oggi nulla è stato attuato.

PRESIDENTE. Constatò l'assenza dell'onorevole Pasetto, iscritto a parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Leone. Ne ha facoltà.

ANTONIO LEONE. Presidente, occorre ripercorrere per un attimo la storia di questa vicenda, la cui origine rinviene dalla necessità di salvare l'IRI.

Come ha giustamente detto il collega della lega, l'IRI alla fine del 1996 presentava un'esposizione debitoria di ben 23.500 miliardi, cioè una posizione che era del tutto fuori linea rispetto ai parametri previsti e concordati con la Commissione per la concorrenza dei Bruxelles.

Come tutti sanno, fu adottato un decreto-legge che però non fu convertito,

anzi che proprio questa Camera bocciò. Balzò agli occhi di tutti come finanche quel decreto che poi venne bocciato da questa Assemblea era proprio il frutto di un tentativo di salvataggio che si voleva fare nei confronti dell'IRI. Naturalmente, anche Bruxelles dovette piegarsi all'«emergenza-IRI», come risultò anche da alcune dichiarazioni di un commissario comunitario a proposito della mancata privatizzazione della Stet nei tempi previsti.

Con il decreto-legge del 21 novembre 1996, n. 598, il Governo varò, tra le altre, una norma diretta a consentire l'acquisto da parte del Tesoro della STET, utilizzando il fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui alla legge 27 ottobre 1993, n. 432. Tale fondo era stato istituito per utilizzare tutti i proventi delle privatizzazioni, per estinguere i titoli del debito pubblico. Questa diversa utilizzazione naturalmente, come stavo prima dicendo, venne prevista per consentire un'operazione di miglioramento del tutto formale dei conti dell'IRI, come molto spesso suole fare questo Governo ai fini del rispetto dell'accordo Andreatta-Van Miert, concernente il limite massimo di indebitamento dell'IRI. Naturalmente ciò era causato dai fortissimi ritardi nelle privatizzazioni; il bilancio dell'IRI era impresentabile in sede comunitaria e con questo artificio si è cercato di guadagnare tempo, come poi è avvenuto, nei confronti della Comunità europea.

Come prima stavo dicendo questo decreto venne bocciato; il Governo comunque, nelle more, si era parzialmente cautelato inserendo nel collegato alla finanziaria 1997 una disposizione normativa (il comma 182, articolo 2, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, la «madre» di tutte le leggi), al fine di poter in ogni caso utilizzare il fondo ammortamento titoli per finanziare l'acquisto da parte del Tesoro della azioni STET. Ma in questo modo il Governo e la maggioranza hanno potuto salvare soltanto la parte sostanziale del decreto n. 598, mentre rimane-

vano fuori le disposizioni in materia di offerta pubblica e di acquisto (OPA) e di agevolazione fiscale.

Al fine di recuperare quelle parti del decreto-legge n. 598 non salvate dal collegato alla finanziaria, è stato presentato il disegno di legge in esame, che contiene l'esclusione dell'obbligo di offerta pubblica di acquisto per quanto concerne le operazioni di acquisto da parte del Tesoro delle azioni di società alle quali è legato da un rapporto di controllo, il che è riferito a fattispecie specifiche come l'acquisto di azioni STET.

Un'altra norma del provvedimento dispone l'esenzione fiscale per gli acquisti di partecipazioni azionarie a carico del fondo di ammortamento dei titoli del debito pubblico; si tratta di un'esenzione estesa anche alle successive alienazioni delle partecipazioni. Il tutto è riferito alle plusvalenze.

A questo punto vale la pena di ricordare che anche la Commissione finanze, di cui faccio parte, nel parere, peraltro favorevole, sollevò alcune osservazioni che calzano con quanto è stato detto poco fa a proposito della necessità di definire in termini più precisi l'ambito di applicazione delle disposizioni agevolative di cui al comma 3 dell'articolo 1, al fine di evitare discriminazioni ai danni di altre imprese. Questa era una prima indicazione data dalla Commissione finanze. Sempre nell'ambito del parere, si è invitato il Governo ad inserire disposizioni di carattere interpretativo in relazione al comma 2 dell'articolo 1 in ordine alla mancata applicazione della disciplina di cui al comma 12 dell'articolo 10 della legge n. 149 del 1992 in materia di OPA.

Non si può non mettere in evidenza come il Governo ricorra ad una serie di trucchi di tecnica legislativa che gli consentono, come al solito, di passare sulla testa del Parlamento. Infatti, durante il periodo di vigenza del decreto-legge cui ho fatto riferimento, veniva adottato il provvedimento che scaturisce dalla legge n. 262. E non si può altresì non sottolineare come, anche rispetto ad altre vicende, si stia cercando di procedere in

modo analogo. È quanto, ad esempio, il Governo sta facendo a proposito di privatizzazione dei monopoli di Stato. Infatti, essendosi trovato in Commissione finanze di fronte ad uno sbarramento da parte della stessa maggioranza su provvedimenti concernenti la privatizzazione dei monopoli di Stato, il Governo, sempre passando sulla testa del Parlamento, è ricorso allo strumento delle deleghe ai sensi della « legge Bassanini », altra madre di tutte le leggi, per procedere a tale privatizzazione. Ebbene, non ci pare un modo corretto di procedere, come ho già detto intervenendo sul provvedimento sulla riscossione. Parimenti non ci sembra corretto mettere sotto i piedi la dignità del Parlamento ripescando norme già respinte dalla Camera. Ci troviamo infatti di fronte ad una sanatoria, ad una norma che la Camera non voleva e riproporre un provvedimento del genere ci sembra uno schiaffo nei confronti dell'Assemblea.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Valensise. Ne ha facoltà.

RAFFAELE VALENSISE. Signor Presidente, sottoscrivo quanto è stato detto con molta scienza ed acutezza dal collega, professor Armani, con qualche osservazione nei confronti di un provvedimento che è strano e che potremmo definire anomalo. Lo è perché si tratta di un provvedimento che non trova una giustificazione oggettiva, se non pensando a qualcosa di non dichiarato che il provvedimento vuole parare, preparare od evitare. Quando nel 1992 sotto il Governo Amato scoppiò il fenomeno delle privatizzazioni, avevo anche allora l'onore di far parte della Commissione finanze. Il primo modo di privatizzare a quel tempo fu prospettato nella forma più semplice. Si disse allora: quello che è di proprietà dello Stato passerà all'azionista unico Tesoro, il quale venderà, all'interno delle società di cui è azionista unico, ai privati. Questo sembrava il binario da percorrersi per procedere alle privatizzazioni, che erano allora di grandissima moda.

Misteriosamente, o curiosamente — il collega Macciotta lo ricorderà — un po-

meriggio dell'inizio dell'estate fummo convocati alle 14 in Commissione bilancio perché si cambiava tutto. La privatizzazione non era più lineare come sembrava in un primo momento (concentrazione nel Tesoro di tutte le partecipazioni e successiva attuazione di procedimenti virtuosi di vendita al mercato delle stesse, che erano facilmente vendibili e credibili per il ceto degli acquirenti destinatari del messaggio di privatizzazione); in quel pomeriggio ci trovammo di fronte ad un emendamento che rivoluzionò una norma, mi pare l'articolo 45. Fu una seduta convulsa della Commissione bilancio congiuntamente, se non sbaglio, con la Commissione finanze; in essa si toccò con mano che il processo di privatizzazione subiva modalità diverse.

Ora siamo di fronte ad una modalità nuova per quanto riguarda un provvedimento che, a leggerlo, sembra inutile o quanto meno utile per scopi diversi dalla privatizzazione. Forse ragiono in base ai ricordi dei vecchi insegnamenti di Alberto Asquini, di Sette e di Oppo, che erano suoi assistenti. Sono passati tanti anni: a quell'epoca egli ci insegnava determinati criteri per distinguere il pubblico dal privato e soprattutto per rispettare le aspettative di coloro che sono destinatari dei comportamenti dei privati che si organizzano in società.

Gli scopi, la vita, le vicende di questi ultimi erano passati al setaccio di determinate cautele che garantivano la trasparenza. Questo provvedimento, nonostante la buona volontà dell'autorevole relatore Chiamparino ha causato a quest'ultimo fin dall'esame in Commissione non dico imbarazzo ma perplessità verso un decreto di cui non si capisce l'utilità o, se la si capisce, bisogna pensare a manovre e manovrette, a ciò che molto lucidamente ha detto il professor Armani. Lo Stato vuole privatizzare ma non vuole mollare la presa, non vuole correre rischi e vuole coprire tutto quello che è stato fatto, mostrando anche una strana antipatia per la sua contabilità.

Quando la norma deve rappresentare una corsia preferenziale assoluta, si usa la formuletta « anche in deroga alle norme

di contabilità dello Stato », che sana tutto. Saremo all'antica ma queste formule non ci piacciono; veniamo da esperienze in Commissione che riprenderemo nel periodo che seguiranno la sessione di bilancio a proposito di anticipazioni debitorie e di disinvolute cancellazioni all'INPS delle stesse per centinaia di migliaia di miliardi.

Quando in un provvedimento leggiamo la frasetta « anche in deroga alle norme di contabilità dello Stato » proviamo un brivido non come oppositori ma come cittadini. Pensate se un privato facesse una cosa del genere ! Si tratta di una norma che dovrebbe essere a supporto della privatizzazione, e che invece rende quest'ultima un'espressione da virgolettare, cioè una privatizzazione secondo lo Stato, un ente che a parole vuole privatizzare ma nella sostanza non lo fa.

Ci rendiamo perfettamente conto di tante necessità, ma quando, per assolvere a tali necessità, si violano principi correnti e, soprattutto, ci si mette in condizione di accendere i legittimi sospetti dei nostri partner dell'Unione europea e di avere un ceto di potenziali acquirenti che rappresenta il mercato, che dovrebbe essere il destinatario delle dismissioni, che vengono « vestite » con manovre di questo genere, allora noi diciamo che non si vuole privatizzare, oppure si vuole privatizzare in apparenza, ma nella sostanza si cerca di difendere ciò che è stato fatto, si cerca di difendere il potere che lo Stato continua ad avere e che vuole continuare ad esercitare, attraverso tutti i mezzi, in settori particolarmente delicati come in quello, particolarmente appetibile per il mercato, delle telecomunicazioni.

Ricordo che, ai tempi della nazionalizzazione dell'energia elettrica, ero contrario, anche perché nella nostra esperienza di cittadini meridionali avevamo visto nascere l'industria elettrica in forme private a costi ristrettissimi, e con l'utilizzazione di fonti di energia davvero a buon mercato. Mi riferisco alle centraline che funzionavano attraverso cadute di acqua di modeste dimensioni. Ebbene, i comuni erano illuminati da questi privati. Negli anni cinquanta si affermarono i

principi della nazionalizzazione dell'energia elettrica ed ora siamo alle privatizzazioni, ma privatizzazioni fatte con metodi non accettabili, perché privi di trasparenza.

In questo provvedimento c'è il « fiore » rappresentato dalla facoltà, per lo Stato, di agire anche in deroga alla contabilità dello Stato. Ci sono anche gli altri « fiorellini » di cui al comma 3 dell'articolo 1 del provvedimento. Mi riferisco agli acquisti di partecipazioni azionarie a carico del fondo di ammortamento previsto dall'articolo 2 della legge n. 432 del 1993 e successive modificazioni e alle operazioni, anche di ristrutturazione societaria, complementari e strumentali all'alienazione delle partecipazioni in tal modo acquisite dallo Stato, che sono « esenti da imposte, dirette e indirette, e da tasse ». Questi sono metodi di privatizzazione forzata, o di non privatizzazione, sono deroghe alle regole del mercato, sono deroghe alle regole istituzionali della gestione del privato: ma il privato non è regolato dalla giungla, bensì dai codici. Mi richiamo al diritto commerciale: per questo ho citato il professor Asquini e i suoi assistenti dell'epoca (Asquini, a sua volta, era allievo di un grande padre del diritto commerciale, Ascarelli). Purtroppo, sono cose di cui sembra che si sia perduto il ricordo.

Vi sono situazioni che ci mettono in grave imbarazzo, lo dico con sincerità alla cortese attenzione e alla preparazione dell'onorevole sottosegretario che è nostro autorevole interlocutore in questo momento: ci sentiamo in imbarazzo di fronte a provvedimenti di questo genere, perché non sappiamo dove si va a parare e che cosa si vuole proteggere.

Cito poi la disposizione di sanatoria di cui all'articolo 2, che è ai limiti dell'incostituzionalità, e che certamente non è accettabile in relazione ai rapporti con i partner dell'Unione europea. Tale articolo prevede che « restano validi gli atti e i provvedimenti adottati » e che « sono fatti salvi gli effetti, anche di natura fiscale, prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 21 novembre 1996, n. 598 »: si dicono cose che fanno a pugno

con le esigenze elementari del mercato, con le esigenze elementari di trasparenza che dovrebbero esistere in un regime che vuole effettivamente privatizzare le partecipazioni statali, quanto lo Stato possiede, vendendolo al meglio; ma in questo modo, si crea una situazione che è di imbarazzo per noi osservatori politici dei provvedimenti, e di non affidabilità, o di affidabilità ridotta per i destinatari del messaggio, che sono i cittadini, i potenziali acquirenti.

Onorevole Presidente, credo che le riserve che abbiamo avanzato siano giustificate. Non starò a ripetere male ciò che è stato detto autorevolmente dal professor Armani. In ogni caso, nell'esprimere la nostra contrarietà su questo provvedimento, dobbiamo soprattutto dichiarare la nostra contrarietà a questo *modus operandi*, che è oltre tutto inutile; se vi fosse uno stato di necessità o se esso fosse quanto meno utile per quello che si sospetta, cioè, per coprire chissà che cosa... Chissà quali irregolarità o non trasparenze si vogliono coprire o sanare con tale provvedimento? Queste sono domande legittime che noi ci poniamo e vi poniamo.

Credo che, se fossimo nei panni del Governo, faremmo volentieri a meno di questi provvedimenti, che non conferiscono nulla alla praticabilità delle operazioni di privatizzazione e che, invece, addensano attorno ad esse una cortina di sospetti, di equivoci e di diffidenza, che non giova a quello che è il principale modo per trasformare il pubblico in privato; ed è il modo di rivolgersi al mercato facendo un discorso di questo genere: « noi avevamo questo che era di proprietà dello Stato; lo vogliamo vendere nelle forme dovute, delle leggi e del mercato, suscitando quell'interesse del mercato che certamente con un'operazione di questo genere non viene provocato ». Forse, si suscitano soltanto interessi di ceti specializatissimi, i quali sono particolarmente attenti e che forse trovano spazi nelle pieghe curiose, certe

volte, misteriose, altre volte, di questi provvedimenti (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare, e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo —
A.C. 3967)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Chiamparino.

SERGIO CHIAMPARINO, *Relatore*. Rinuncio alla replica, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

FILIPPO CAVAZZUTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Ringrazio tutti i deputati intervenuti nel dibattito ed il relatore, onorevole Chiamparino, che a mio parere ha già dato risposta a molti dei quesiti posti.

Vorrei però fare alcune osservazioni, prendendo lo spunto anche dalle ultime considerazioni testé svolte dall'onorevole Valensise.

L'onorevole Valensise mi deve dare atto che non è la prima volta che ragioniamo su questo provvedimento; lo abbiamo già fatto in Commissione. Mi deve dare atto, inoltre, di non avere mai cercato di nascondere, di mascherare o di negare risposte a tutti gli interrogativi che sono stati formulati. Non mi sento quindi di accettare le frasi « cosa vogliamo nascondere » e « provvedimento equivoco »! Non posso accettare queste definizioni, anche perché gli onorevoli deputati ben sanno, e lo sa sicuramente un deputato come l'onorevole Valensise che posso definire un onorevole « di lungo corso »...

RAFFAELE VALENSISE. Purtroppo sì; è innegabile!

FILIPPO CAVAZZUTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Dicevo che lei sa benissimo che è prassi avere da qualche parte, in qualche provvedimento...

RAFFAELE VALENSISE. Purtroppo o per fortuna: bisogna ringraziare l'elettore se un deputato può essere definito di lungo corso.

FILIPPO CAVAZZUTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Credo infatti di averle fatto un complimento definendola « onorevole di lungo corso ».

Dicevo che quando per disavventura un decreto-legge non viene convertito in legge per decadenza dei termini spetta al Parlamento approvare una qualche norma che faccia salvi gli effetti che si sono prodotti in vigenza del decreto stesso. Tutto ciò proprio per non restare nell'incertezza se gli effetti prodotti abbiano o meno validità giuridica.

RAFFAELE VALENSISE. Signor sottosegretario, mi scusi, ma il decreto aveva gli stessi vizi di questo provvedimento!

PRESIDENTE. Onorevole Valensise, evitiamo i colloqui!

FILIPPO CAVAZZUTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Per eliminare i dubbi su questo articolo 3, è opportuno precisare che esso è una clausola di stile che si trova in moltissimi provvedimenti che debbono intervenire là dove, in vigenza di un decreto, vi siano degli effetti che debbono essere fatti salvi. Da questo punto di vista non mi sembra quindi che il Governo voglia mascherare alcunché. Mi pare che la relazione dell'onorevole Chiamparino, che è entrato nel merito del provvedimento, dia spiegazioni proprio su quell'inciso di natura fiscale e lì si trova la risposta. Così come non mi sento di accettare la critica sollevata dagli onorevoli Bagliani e Leone, che hanno sostenuto che adottammo questo provvedimento per

salvare l'IRI. No, non adottammo quel provvedimento per salvare l'IRI; il Tesoro acquistò la STET per poi fonderla in Telecom e cambiarne il nome con l'obiettivo di massimizzare il ricavato dalla vendita. Noi rischiavamo, secondo le procedure allora in corso, di collocare sul mercato una *holding*, ed è noto che le *holding* hanno uno sconto sul mercato dell'ordine del 30-35 per cento, per cui l'operazione di acquisto e di fusione ha valorizzato la partecipazione del Tesoro. Se invece avessimo percorso la strada che i deputati della lega suggeriscono, cioè un collocamento ridotto della metà rispetto al prezzo di mercato, se ho capito bene le cifre richiamate, gli amministratori pubblici che non difendevano il valore del patrimonio sarebbero incorsi in sanzioni. Fu quindi saggia la scelta di servirci del prezzo di mercato e non del patrimonio netto che avrebbe dimezzato il valore della partecipazione.

Ho apprezzato infine — l'onorevole Chiamparino ha risposto a quasi tutte le domande ancorché poste successivamente alla relazione — alcuni suggerimenti del professor Armani su come modificare le tecniche di vendita delle partecipazioni statali. Ci penserò; noi abbiamo avuto meno fantasia, abbiamo utilizzato il fondo ammortamento dei titoli pubblici per acquisire partecipazioni da società direttamente e totalmente partecipate dallo Stato ai fini della loro dismissione. Non abbiamo inventato una norma che consente di comprare sul mercato là dove conviene; è una norma con un ben preciso vincolo, cioè quello che si possono acquisire partecipazioni ai fini della loro dismissione.

Da questo punto di vista non c'è uno stravolgimento dell'uso del fondo per l'ammortamento dei titoli pubblici. Anche perché, avendo valorizzato al massimo la partecipazione della Telecom, risultante dalla fusione con STET, abbiamo avuto come sottoprodotto un parziale risanamento dell'IRI e ricordo che essendo l'IRI totalmente partecipata dal Tesoro, il Tesoro stesso è illimitatamente responsabile di tutti gli atti e di tutti i debiti là convenuti.

Quindi anche per questa via abbiamo concorso, o concorriamo, alla riduzione del debito pubblico, perché se avessimo avuto il collasso dell'IRI, essendo lo Stato illimitatamente responsabile di tutte le obbligazioni, queste si sarebbero trasferite sullo *stock* di debito pubblico. Quindi quell'azione, a parer mio, anche da quel punto di vista è risultata felice e quindi la difendiamo.

Un'ultima annotazione. Certo, se avessimo discusso questo provvedimento in tempi più ravvicinati alla sua emanazione, avremmo delle norme che allora avevano senso. Al riguardo faccio notare agli onorevoli presenti che il comma 2 dell'articolo 1 fornisce un'interpretazione autentica della legge sull'OPA che è stata abrogata dal testo unico sui mercati finanziari. Vale comunque la pena di approvare il testo così com'è ed a questo proposito ringrazio l'onorevole Carazzi per essersi espressa a favore del provvedimento.

Il Governo chiede dunque che il disegno di legge venga approvato nel testo attuale affinché si possa scrivere la parola fine all'iter di un provvedimento che, oggi come oggi, di fatto si sostanzia nel suo articolo 3, con il quale si fa salva la valenza giuridica degli atti adottati in vigenza del decreto decaduto.

Nessuno vuole nascondere alcunché, ma conferire certezza ai rapporti giuridici intercorsi tra le persone è importante, soprattutto per il fatto che parliamo di un'impresa ormai privatizzata che è bene abbia alle spalle un provvedimento che sancisce la validità giuridica di tutti gli atti adottati in vigenza del decreto.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 19 maggio 1998, alle 10:

1. — Interpellanze e interrogazioni.

2. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale (4230).

— *Relatore:* Bolognesi.

3. — *Seguito della discussione del testo unificato dei progetti di legge:*

CONTENTO ed altri; BORGHEZIO ed altri; DI INIZIATIVA DEL GOVERNO: Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare a carico dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche e sul recupero dei danni derivanti da delitti contro la pubblica amministrazione (2602-2607-3890).

— *Relatore:* Siniscalchi.

4. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Proroga della data di efficacia delle disposizioni concernenti la istituzione del giudice unico di primo grado (4625-ter).

— *Relatore:* Carotti.

5. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

S. 1469 — Partecipazione dell'Italia alla V ricostituzione delle risorse del Fondo Asiatico di Sviluppo (*Approvato dal Senato*) (3341).

— *Relatore:* Giovanni Bianchi.

6. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

S. 1470 — Partecipazione dell'Italia alla VI ricostituzione delle risorse del Fondo africano di sviluppo (*Approvato dal Senato*) (3342).

— *Relatore:* Giovanni Bianchi.

7. — *Seguito della discussione dei progetti di legge:*

Disposizioni modificative della disciplina in materia di detrazione dell'imposta sul valore aggiunto e delega al Governo per il riordino della disciplina relativa alla riscossione dei tributi e alle imposte di registro, sulle successioni e sulle donazioni (2372-octies).

ALBERTO GIORGETTI: Modifica all'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, in materia di trasferimento della concessione per la riscossione dei tributi (3242).

— *Relatori:* Repetto, per la maggioranza; Frosio Roncalli, di minoranza.

8. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

S. 2132 — Disposizioni in materia di dimissioni delle partecipazioni statali detenute indirettamente dallo Stato e di sanatoria del decreto-legge n. 598 del 1996 (*Approvato dal Senato*) (3967).

— *Relatore:* Chiamparino.

La seduta termina alle 22,25.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa alle 23,55.