

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

RESOCONTO STENOGRAFICO

76.

SEDUTA DI LUNEDÌ 17 OTTOBRE 1994PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **LUCIANO VIOLANTE****INDICE**

	PAG.		PAG.
Disegno di legge di conversione (Discussione):		PACE GIOVANNI (gruppo alleanza nazionale - MSI)	3798
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 settembre 1994, n. 538, recante disposizioni fiscali urgenti in materia di accertamento, contenzioso, potenziamento degli organici, controlli e anagrafe patrimoniale dei dipendenti, al fine di contrastare l'evasione e la corruzione (1241) e della concorrente proposta di legge AGOSTINACCHIO ed altri: Misure urgenti per la definizione delle controversie tributarie pendenti (941).		VISCO VINCENZO (gruppo progressisti-federativo)	3794
PRESIDENTE 3789, 3794, 3798, 3802, 3805, 3806		Disegno di legge di conversione (Discussione):	
ASQUINI ROBERTO , <i>Sottosegretario di Stato per le finanze</i>	3794	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 7 settembre 1994, n. 530, recante disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti (1194).	
BONO NICOLA (gruppo alleanza nazionale-MSI), <i>Relatore</i>	3794	PRESIDENTE . . 3806, 3809, 3812, 3814, 3819, 3820, 3822	
GARAVINI ANDREA SERGIO (gruppo rifondazione comunista - progressisti) . .	3802	EMILIANI VITTORIO (gruppo progressisti - federativo)	3809
		GERARDINI FRANCO (gruppo progressisti-federativo)	3814

76.

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.

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

	PAG.		PAG.
LENTI MARIO (gruppo progressisti-federativo)	3812	BONFIETTI DARIA (gruppo progressisti-federativo)	3788
MATTEOLI ALTERO, <i>Ministro dell'ambiente</i>	3809, 3820	LO PORTO GUIDO, <i>Sottosegretario di Stato per la difesa</i>	3787
PASINATO ANTONIO (gruppo CCD), <i>Relatore</i>	3806, 3819	Inversione dell'ordine del giorno:	
SCALIA MASSIMO (gruppo progressisti-federativo)	3822	PRESIDENTE	3822, 3823
Disegno di legge di conversione (Seguito della discussione):		LIOTTA SILVIO (gruppo forza Italia), <i>Presidente della V Commissione</i>	3822
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 settembre 1994, n. 535, recante disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione (1211).		Missioni	3787
PRESIDENTE	3823	Sull'ordine dei lavori:	
FINOCCHIARO FIDELBO ANNA (gruppo progressisti-federativo)	3823	PRESIDENTE	3822, 3827, 3828
Interrogazioni (Svolgimento):		GRAMAZIO DOMENICO (gruppo alleanza nazionale-MSI)	3827
PRESIDENTE	3787, 3788, 3789	LIOTTA SILVIO (gruppo forza Italia), <i>Presidente della V Commissione</i>	3822
		Ordine del giorno della seduta di domani	3828

La seduta comincia alle 16,30.

MARIO BACCINI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta pomeridiana del 12 ottobre 1994.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Acierno, Aimone Prina, Bassi Lagostena, Comino, D'Onofrio, Fassino, Fumagalli Carulli, Gnutti, Maroni, Mazzetto, Rocchetta, Rodeghiero e Tremaglia sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

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

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'allegato A ai resoconti della seduta odierna.

Svolgimento di interrogazioni.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Interrogazioni.

Cominciamo dall'interrogazione Bonfietti n. 3-00079 sull'accertamento delle responsabilità relative alla tragedia di Ustica (*vedi l'allegato A*).

Onorevole Lo Porto, vedo che giunge in aula solo adesso. Lei ha esperienza parlamentare, quindi sa che le sedute cominciano in orario; ad ogni modo le do il tempo di prepararsi per rispondere.

Prego i colleghi di spegnere i telefoni cellulari!

Il sottosegretario di Stato per la difesa ha facoltà di rispondere all'interrogazione Bonfietti n. 3-00079.

GUIDO LO PORTO, *Sottosegretario di Stato per la difesa*. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, sulla drammatica vicenda di Ustica non è mai stato apposto il segreto di Stato né sono mai state prospettate esigenze di carattere militare che ne giustificassero l'eventuale apposizione.

Già nel 1988 l'allora ministro della difesa, onorevole Zanone, ebbe a rassicurare la Camera dei deputati a tale proposito ed analoga dichiarazione venne resa successivamente dal ministro della difesa Martinazzoli il 3 ottobre 1989 in occasione della risposta ad alcune interrogazioni parlamentari.

In linea con tale posizione maturata dall'interesse dello Stato a che venga fatta piena luce sulla vicenda, il Ministero della difesa si è costituito parte civile nel processo in atto ed ha fornito sempre la massima collaborazione all'autorità giudiziaria, procedendo in particolare alla declassificazione, ove possibile, dei documenti considerati riservati. Anche nei casi in cui tale declassificazione non è stata ritenuta ammissibile per esigenze di

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

carattere internazionale, l'amministrazione della difesa ha sempre proceduto d'intesa con i giudici che si sono occupati della vicenda.

Per quanto riguarda i pubblici dipendenti responsabili di reati quali il falso o la reticenza, occorre osservare che i loro comportamenti devono essere perseguiti innanzitutto dalla magistratura. Sotto il profilo disciplinare, l'amministrazione della difesa ha provveduto a adottare a carico del proprio personale i provvedimenti necessari in tutti i casi in cui ne ricorressero i presupposti giuridici.

La decisione di costituirsi parte civile nel procedimento giudiziario in corso, del resto, evidenzia la volontà del ministero di differenziare la propria posizione da quella dei dipendenti eventualmente coinvolti nella vicenda. Come già per il passato, l'amministrazione della difesa continuerà a sostenere le richieste della magistratura, volte alla collaborazione con le competenti autorità di altri paesi.

PRESIDENTE. L'onorevole Bonfietti ha facoltà di replicare per la sua interrogazione n. 3-00079.

DARIA BONFIETTI. Signor Presidente, onorevole sottosegretario, non so quanto tempo posso rubare alla seduta per dichiarare se sono soddisfatta o meno della risposta del Governo. Cercherò ad ogni modo di essere molto rapida.

Mi rendo conto che lo sforzo di sintesi che si richiede per affrontare tale vicenda, dopo quattordici anni, è notevole, anche in considerazione del fatto che il contenuto della mia interrogazione è molto specifico.

La mia insoddisfazione non è totale perché la risposta data è formalmente corretta. Devo tuttavia rilevare l'esistenza di un problema che non si riesce a superare: la convivenza tra la correttezza delle risposte formali e l'incapacità — come tutti sappiamo — di essere pervenuti, dopo quattordici anni, alla verità!

Ricordo che la mia interrogazione n. 3-00079 si riferisce ad alcuni sottufficiali o ufficiali dell'aeronautica che al giudice istruttore avevano detto che non avrebbero

risposto alle sue domande «per ordini superiori». So che il giudice Priore si era rivolto al sottosegretario di Stato Maccanico, rappresentante del precedente Governo, per ottenere risposta rispetto a questa posizione. Si è verificato sempre — come ha fatto anche lei oggi, signor sottosegretario — che tutti hanno negato che sulla vicenda sia stato opposto il segreto di Stato. L'ho sentito ripetere personalmente in altre occasioni da molte alte cariche dello Stato: in primo luogo, dal Presidente della Repubblica e, poi, da tutti i ministri della difesa che si sono succeduti e dall'allora capo del Governo, onorevole Andreotti, che avevo incontrato. Essendo quindi state le risposte del medesimo tenore, sono ben consapevole che su questa vicenda di segreto di Stato non si sia mai parlato, che nessuno lo abbia mai opposto e nessuno abbia riconosciuto mai di averlo opposto.

Credo si debba allora spostare l'attenzione sulla volontà politica — la definisco in tal modo — sia del Governo in carica sia dei precedenti, ai quali avevo chiesto di fornire, come lei saprà, analoghe risposte. Ci si deve allora chiedere quale tipo di atteggiamento occorra assumere e quali strumenti attivare per ottenere risposte più chiare da questi sottoposti i quali, pur non avendo nessuno opposto il segreto di Stato sulla vicenda, non rispondono o, quanto meno, nel tempo — in quattordici anni, insisto! — hanno consentito — in questo caso stiamo parlando di ufficiali, di generali e comunque di uomini dell'apparato dello Stato — di non pervenire alla verità.

Auspico che tutti voi con me conveniate che, in ordine a tale vicenda, i primi depositari di conoscenza e, quindi, possibilmente di verità, sono gli uomini della difesa, coloro i quali quella notte erano deputati a verificare cosa accadeva nei nostri cieli. Ebbene, signor sottosegretario, le devo dire che, a volte, se non vi fossero le ottantuno vittime, dubiterei anch'io che quella tragedia sia accaduta. Purtroppo si è verificata e non si è ancora giunti alla verità!

Credo pertanto che oltre alle formalità — e spero che il Governo in carica lo comprenda, diversamente dai suoi predecessori — occorra la volontà politica di far emergere

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

quelle verità delle quali ritengo che molti uomini degli apparati dello Stato siano a conoscenza.

PRESIDENTE. Constatò l'assenza del deputato Mario Caruso: s'intende che abbia rinunciato alla sua interrogazione n. 3-00139 sugli sbarchi di immigrati clandestini a Mazara del Vallo (*vedi l'allegato A*).

È così esaurito lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

Discussione del disegno di legge: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 settembre 1994, n. 538, recante disposizioni fiscali urgenti in materia di accertamento, contenzioso, potenziamento degli organici, controlli e anagrafe patrimoniale dei dipendenti, al fine di contrastare l'evasione e la corruzione (1241); e della concorrente proposta di legge Agostinacchio ed altri: Misure urgenti per la definizione delle controversie tributarie pendenti (941).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 settembre 1994, n. 538, recante disposizioni fiscali urgenti in materia di accertamento, contenzioso, potenziamento degli organici, controlli e anagrafe patrimoniale dei dipendenti, al fine di contrastare l'evasione e la corruzione; e della concorrente proposta di legge di iniziativa dei deputati Agostinacchio ed altri: Misure urgenti per la definizione delle controversie tributarie pendenti.

Ricordo che nella seduta del 4 ottobre 1994 la Camera ha deliberato in senso favorevole sull'esistenza dei presupposti richiesti dal secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione per l'adozione del decreto-legge n. 538 del 1994, di cui al disegno di legge di conversione n. 1241.

Avverto che su questo disegno di legge sono state presentate due questioni pregiudiziali di costituzionalità rispettivamente dai deputati Soda ed altri e Visco ed altri (*vedi l'allegato A*). Con il consenso dei presentatori all'esame ed alla votazione delle questio-

ni pregiudiziali si passerà nella seduta di domani prima della conclusione della discussione sulle linee generali.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ricordo altresì che nella seduta del 13 ottobre scorso la VI Commissione (Finanze) è stata autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Bono, ha facoltà di svolgere la relazione.

NICOLA BONO, Relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi, con il presente decreto-legge, che reitera — con alcune modifiche — il precedente decreto-legge 18 luglio 1994, n. 452, decaduto per decorrenza dei termini costituzionali, e che è stato esaminato contestualmente alla proposta di legge recante misure urgenti per la definizione delle controversie tributarie pendenti presentata dagli onorevoli Agostinacchio ed altri, si tende a meglio definire nei suoi più puntuali contorni la strategia complessiva in materia tributaria. A fronte dei provvedimenti recentemente approvati dal Parlamento e finalizzati, oltre che a semplificare gli adempimenti, anche al rilancio delle attività produttive, oggi si propone uno strumento volto a realizzare una modifica strutturale della disciplina del contenzioso tributario per risolvere radicalmente le incongruenze che appesantiscono il sistema ed inaugurare l'attesa stagione della coniugazione del diritto a ottenere una compiuta giustizia tributaria con il dovere, da parte dei contribuenti, di una maggiore correttezza nei confronti dello Stato.

Da più parti, sin dal varo del provvedimento, si è ritenuto di interpretare la norma come una sorta di nuovo condono fiscale, trascurando — più o meno consapevolmente — la rivoluzionaria, perché estremamente semplice, portata delle innovazioni, che poco o punto possono essere semplicisticamente codificate nella categoria delle cosiddette sanatorie fiscali, cui in Italia si è purtroppo ricorso con eccessiva e non sempre giustificata frequenza.

Il decreto-legge in esame, invece, parte dalla considerazione che appare indispensabile, al fine della creazione di condizioni di corretta giustizia tributaria, procedere senza

indugio all'individuazione di strumenti idonei, da un lato, a normalizzare l'abnorme mole di ricorsi pendenti nei vari gradi di giudizio e, dall'altro, a scongiurare per il futuro l'ulteriore ingolfamento del sistema.

L'analisi della situazione attuale, infatti, evidenzia l'incredibile *stock* di ricorsi pendenti, ammontante ad oltre 3 milioni e 200 mila unità, con tempi di attesa per l'esitazione non inferiori, nelle migliori ipotesi, ai 4-5 anni, con punte perfino di 14 o 15 anni, soprattutto in alcune grandi città. È una situazione insostenibile sia per i contribuenti — specie nei particolari casi di ricorsi per mancato rimborso — sia per il fisco, soprattutto a fronte del comportamento seguito da molti ricorrenti che sfruttano i ritardi e le lungaggini dell'attuale procedimento per ritardare oltre ogni accettabile limite il pagamento di quanto incontestabilmente dovuto.

Tale situazione si è andata deteriorando per la sostanziale paralisi dell'azione di imposizione dello Stato che, così come attualmente congegnata, non è in grado di promuovere entrate ma al massimo liti. Infatti, i verificatori italiani — unici in Europa — non hanno il potere di chiudere il rapporto fiscale in contraddittorio con il contribuente; al contrario ad ogni verifica corrisponde un accertamento e puntualmente ad ogni accertamento una lite. Il sistema tributario italiano è incredibile, fatto apposta per trasformare le pretese del fisco in liti sistematiche e continue, foriere di periodici e salutarî — per gli evasori e i furbi — condoni; un sistema tributario distorto ed inefficiente caratterizzato, da un lato, da un livello teorico di prelievo abnorme (al punto da far affermare al Governo, nella relazione di accompagnamento al decreto-legge, che se le imprese pagassero davvero quanto dovuto fallirebbero), e, dall'altro, contraddistinto dal peso schiacciante delle formalità imposte da un meccanismo sanzionatorio terroristico e dall'esistenza di un livello effettivo di prelievo deludente, determinato caso per caso soprattutto dai singoli contribuenti che in tale attività si lasciano guidare più dalle possibilità offerte dai larghi margini di evasione che non dall'effettiva potenzialità reddituale.

A fronte di tali profonde distorsioni — che

hanno in passato suggerito al legislatore il ricorso ad automatismi tanto improvvisati quanto ingiusti con conseguenti obblighi per molti contribuenti di pagare imposte su redditi mai prodotti e l'ottenimento per altri soggetti di salvacondotti equivalenti a vere e proprie patenti di evasione — occorre assumere decisioni per potenziare l'amministrazione e contemporaneamente ripristinare condizioni minime di giustizia tributaria attraverso l'eliminazione di gran parte delle pratiche di contenzioso pendenti, e la restituzione di potenzialità accertatorie agli uffici e di capacità decisionali rapide agli organi del contenzioso tributario.

Per raggiungere questi obiettivi il decreto-legge in esame propone tre nuovi istituti: l'accertamento con adesione del contribuente, l'autotutela e la conciliazione giudiziaria; è prevista, inoltre, una procedura transitoria relativa alla chiusura delle liti pendenti. Come ben si vede, quindi, non si tratta di una legge per un nuovo condono fiscale, ma della modifica strutturale del sistema di accertamento e contenzioso, finalizzata a normalizzare e velocizzare a regime il complesso rapporto fisco-contribuenti.

Nel corso del puntuale esame svolto dalla Commissione sono state apportate profonde e per certi versi radicali modifiche al testo originario.

Entrando nel merito del decreto-legge, con l'articolo 1 viene introdotto il primo istituto di radicale modifica della normativa preesistente, vale a dire l'accertamento con adesione del contribuente. Con tale previsione normativa, i contribuenti potranno definire (ai fini delle imposte sui redditi e sul valore aggiunto) la rettifica delle dichiarazioni delle persone fisiche in contraddittorio e con adesione. La definizione è esclusa nelle ipotesi che costituiscono reato fiscale ai sensi del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, e quando non sia stata presentata la dichiarazione.

L'adesione, che nell'originaria stesura era riservata alle persone fisiche, è stata estesa anche alle società di capitale, nonché a tutti gli altri soggetti IRPEG. A tale proposito, la Commissione ed il Governo hanno concordato un percorso in base al quale in aula sarà

formalizzato l'emendamento teso all'estensione ai soggetti IRPEG del concordato per adesione.

Con vari emendamenti la Commissione ha meglio definito i contorni del nuovo istituto giuridico. In particolare, ha affermato il principio di reciprocità tra accertamenti con adesione effettuati ai fini delle imposte dirette ed accertamenti effettuati ai fini dell'IVA.

Con altro emendamento della Commissione è stato sancito che l'accertamento definito con il sistema dell'adesione non è soggetto ad impugnazione, non integrabile o modificabile da parte dell'ufficio o non rileva ai fini penali ed extratributari, compreso il contributo per il servizio sanitario nazionale. Una ulteriore modificazione ha portato la Commissione ad introdurre il principio per cui sulla maggiore imposta definita per adesione scattano gli interessi previsti dalla legge per ritardato pagamento, nonché la soprattassa del 20 per cento. È stato inoltre stabilito che i contribuenti che aderiscano all'accertamento non sono tenuti ai fini fiscali alla conservazione delle scritture e dei documenti contabili relativi all'esercizio oggetto dell'accertamento, con la sola esclusione dei registri IVA.

La validità dell'istituto dell'adesione è giustificata, oltre che dal beneficio per il contribuente costituito dalla certezza derivante dalla definitiva chiusura dei rapporti fiscali inerenti alle annualità pregresse, dalla prevedibile acquisizione da parte del fisco di un forte gettito anche in futuro. Infatti, l'accertamento con adesione è un istituto permanente, tipico tra l'altro di ogni ordinamento fiscale evoluto. È prevedibile che, una volta smaltito il pregresso, il sistema andrà progressivamente a regime garantendo un corposo flusso di entrate fiscali. È anche prevedibile che il progressivo assestamento di gettito — che eroderà i larghi margini di evasione attuali — comporterà la graduale liberazione dei contribuenti da una serie di soffocanti quanto inutili strumenti di controllo fiscale quali i registratori di cassa, le ricevute fiscali, le bolle di accompagnamento dei beni viaggianti e quant'altro finora finalizzato a quegli asfissianti controlli cartacei.

Un ulteriore elemento di validità di tale

strumento è offerto dalla razionalizzazione della capacità operativa degli uffici, non più polverizzata su una massa sterminata di posizioni ma, al contrario, concentrata sulle situazioni più meritevoli di accertamento. Fondamentale, inoltre, appare la previsione di determinare con regolamenti da emanare entro novanta giorni — ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 — da un lato, l'organizzazione degli uffici competenti secondo criteri di efficienza e trasparenza e, dall'altro, le modalità dell'accertamento con adesione basate su parametri oggettivi, coefficienti presuntivi e studi di settore.

Con una modifica introdotta nell'attuale testo viene sancita l'abrogazione delle norme in materia di concordato per le zone montane, di cui al comma 1 dell'articolo 16 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, nonché di quelle che determinano la percentuale minima da destinare a controlli della Guardia di finanza per i contribuenti che abbiano dichiarato un reddito di ammontare inferiore al contributo diretto lavorativo. La cessazione di efficacia delle richiamate norme è giustificata dall'introduzione a regime di un istituto quale l'accertamento con adesione che ha carattere generale. La Commissione ha quindi introdotto l'articolo 1-bis, che disciplina l'accertamento con adesione relativamente all'imposta di registro, INVIM, sulle successioni e donazioni ipotecaria e catastale in tutti i casi in cui le rettifiche non siano escluse in seguito alla determinazione del valore su base catastale.

Con l'articolo 2 si regola più compiutamente l'istituto dell'autotutela con cui gli organi dell'amministrazione finanziaria, che verranno indicati con successivi decreti del ministro delle finanze, saranno investiti del potere di annullamento d'ufficio o di revoca, anche in pendenza di giudizio degli atti illegittimi o infondati. Trattasi di un norma di grande civiltà, che da sola potrà comportare, a regime, la mancata formazione di centinaia di migliaia di procedure di contenzioso che finora sono proliferate anche a causa di palesi errori degli uffici accertatori che, malgrado l'evidenza, non hanno ritenuto di desistere dall'azione.

Con l'articolo 3, relativo alla chiusura

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

delle liti pendenti, si introduce l'unica ipotesi che possa in qualche modo richiamare collegamenti con fattispecie assimilabili al condono fiscale. In effetti, ad una più attenta lettura neanche in questa previsione normativa si ravvisano elementi similari a ipotesi di sanatoria fiscale sia in ordine alla limitatezza degli importi massimi entro cui è compresa la possibilità della definizione delle liti pendenti sia perché la facoltà è limitata alle sole ipotesi di liti pendenti e non ancora decise in primo grado. Ben più ampie e articolate sono le ipotesi di condoni fiscali che il sistema normativo nazionale ha conosciuto in passato.

Con l'articolo in oggetto l'intento è di eliminare dall'enorme mole di ricorsi pendenti (occorre ricordare che il numero di ricorsi definiti è di molto inferiore annualmente al numero delle nuove domande) la gran parte di quelli cosiddetti bagatellari, cioè di importo complessivamente inferiore a due milioni di valore, che ammontano a circa 740 mila, e quelli compresi tra due e venti milioni, pari a circa 950 mila. Anche questo articolo si presenta radicalmente innovato in confronto all'impostazione iniziale. La Commissione, infatti, ha deciso per la prima fascia, che va da zero a due milioni, la definizione previo pagamento di una somma di lire 150 mila e, per la seconda fascia, che va da due a venti milioni, il pagamento di una somma pari al 5 per cento dell'imposta pretesa dal fisco con l'atto impositore impugnato.

Notevole rilevanza rivestono inoltre le decisioni della Commissione in materia di lite pendente: viene così definita sia quella relativa a decisione non notificata entro la data del 18 settembre 1994, sia quella relativa ad atti notificati entro la citata data ancorché non impugnati ma nei termini per esserlo, sia ancora in materia di valore della lite, che è stato fissato unicamente in base all'imposta accertata o alla somma delle violazioni nei casi in cui l'accertamento riguardi unicamente queste fattispecie.

Altro elemento rilevante è contenuto nel quarto comma dell'articolo 3, che prevede la sospensione dei giudizi fino al 15 dicembre 1994 e l'esclusione delle liti da ogni ipotesi di definizione attraverso le procedure

previste per la conciliazione e disciplinate dal successivo articolo 4. Importante e certamente innovativa è la previsione del comma 7, che riconosce la scusabilità dell'errore in caso di pagamento di misura inferiore al dovuto e la conseguente possibilità di regolarizzazione.

Vi è comunque da osservare che, allo stato, rimangono fuori dalla disciplina della chiusura delle liti pendenti sia i ruoli emessi ai sensi del secondo comma dell'articolo 36-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, sia quelli emessi per avvisi di liquidazione di imposte non preceduti da notifiche di avviso di accertamento ai quali pare opportuno per equità estendere la previsione normativa.

L'articolo 4 introduce il terzo fondamentale istituto disegnato dal decreto-legge in esame, vale a dire la conciliazione giudiziale. Trattasi della facoltà attribuita al collegio giudicante al contribuente o all'ufficio di agire al fine di conciliare la controversia quando questa involga questioni non risolvibili in base a prove certe.

Anche questo articolo è stato ampiamente modificato dalla Commissione la quale, dopo aver soppresso la previsione di esclusione della conciliazione in presenza di non meglio specificate prove dirette, ha stabilito che sul maggior valore definito per conciliazione si applicano gli interessi per ritardato pagamento e la soprattassa del venti per cento.

La conciliazione, anch'essa prevista come principio stabile dell'ordinamento tributario, riguarda tutte le controversie senza limiti né di importo né di grado di giudizio, escluse quelle di cui all'articolo 3.

L'articolo 4, inoltre, prevede la possibilità di procedere a ipotesi di conciliazione totale o parziale nonché di avanzare la proposta di conciliazione, oltre che prima dell'udienza di trattazione del ricorso, anche durante la stessa. Nel primo caso, la proposta deve essere avanzata prima dell'udienza con atto scritto comunicato all'altra parte e depositato in segreteria. Dell'avvenuta conciliazione viene redatto un processo verbale che costituisce titolo per la riscossione mediante versamento diretto o, in difetto di versamento, per l'iscrizione a ruolo definitiva.

Con il comma 3 di tale articolo si introdu-

ce una particolare modalità di conciliazione giudiziale che prescinde dallo svolgimento dell'udienza. La norma prevede che l'ufficio possa depositare in segreteria una proposta alla quale abbia preventivamente aderito il contribuente. Ricorrendo tale fattispecie, non si tiene l'udienza e il presidente della commissione o un suo delegato, dopo aver verificato l'ammissibilità della conciliazione, emette il decreto di estinzione del giudizio. Nell'ipotesi in cui il presidente della commissione ritenga inammissibile la conciliazione, fissa l'udienza del ricorso o rinvia la questione all'udienza già fissata. Nel caso in cui, invece, la conciliazione avvenga in udienza e la commissione ritenga sussistenti i presupposti e le condizioni di ammissibilità, viene redatto un apposito processo verbale che costituisce titolo per la riscossione delle somme dovute mediante versamento diretto da effettuare entro dieci giorni dalla data dell'udienza.

Con l'articolo 5 si introduce il principio secondo il quale i dipendenti dell'amministrazione finanziaria rispondono patrimonialmente, solo in caso di danno cagionato per dolo o colpa grave, per l'attività di interpretazione delle disposizioni tributarie e per le applicazioni delle disposizioni relative all'accertamento per adesione, per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio o di revoca nonché per le azioni relative alla conciliazione giudiziale. La norma tende, evidentemente, ad attenuare il rigore della disciplina sulle responsabilità per evitarne l'oggettivo svuotamento a causa del timore di incorrere in conseguenze risarcitorie.

L'articolo 6, integralmente aggiunto nel nuovo testo del decreto-legge, prevede la modifica di talune disposizioni e in particolare, al comma 1, la semplificazione delle procedure per la predisposizione e la notificazione degli atti di accertamento delle violazioni e di irrogazione delle sanzioni demanzate agli uffici del registro, relativamente ai tributi per i quali non è ammesso il ricorso alle commissioni tributarie.

In forza di tale norma, si autorizza il ministro delle finanze a stabilire con proprio decreto e con riferimento a singoli tributi — tra i quali sono espressamente ricomprese le tasse automobilistiche — che

gli atti di accertamento e di irrogazione della sanzione siano predisposti e notificati dall'anagrafe tributaria in forma automatizzata e centralizzata, in nome e per conto dei singoli uffici del registro. In tal modo sarà scongiurata la prescrizione di numerosi crediti relativi, ad esempio, ad infrazioni commesse negli anni 1991 e 1992 in materia di tasse automobilistiche e di tasse sulle concessioni governative per l'impiego dei telefonini portatili.

Con il comma 2 dell'articolo 6 si modifica la disciplina in materia di premio di assunzione accordato in favore dei datori di lavoro che incrementano la base occupazionale, nel senso che il credito di imposta non spetta nel caso di inosservanza delle disposizioni contrattuali in materia di trattamento economico dei soggetti assunti.

Con l'articolo 7 viene istituito, nell'ambito dell'amministrazione finanziaria, il servizio ispettivo di sicurezza il quale, posto alle dipendenze di un comitato presieduto dal ministro delle finanze e disciplinato dal comma 4 dell'articolo 8 del decreto, avrebbe il compito di verificare l'osservanza da parte degli appartenenti all'amministrazione finanziaria, sia civili che militari, degli obblighi derivanti dalle norme di legge o di regolamento. In particolare, il SIS dovrebbe eseguire accertamenti nell'adempimento degli obblighi di servizio e dei doveri di ufficio; compiere ispezioni presso gli organi centrali e periferici dell'amministrazione finanziaria; eseguire indagini patrimoniali sui soggetti richiamati nello stesso articolo; richiedere a qualsiasi amministrazione pubblica o privata del settore finanziario, creditizio o immobiliare notizie e documenti inerenti rapporti di qualunque natura intrattenuti con soggetti dipendenti dell'amministrazione finanziaria; richiedere informazioni o documenti all'autorità giudiziaria; invitare qualsiasi altro soggetto a fornire notizie, informazioni o documenti utili ai fini degli accertamenti e delle indagini; curare la tenuta dell'anagrafe patrimoniale istituita con il successivo articolo 9.

La costituzione di questo servizio ispettivo rientra in un disegno di ristrutturazione dei sistemi di controllo interni all'amministrazione finanziaria, certamente condivisibili,

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

specie alla luce degli inquietanti e ripetuti fenomeni di diffusa corruzione che hanno coinvolto, anche di recente, personale civile e militare delle finanze, ad ulteriore riprova del livello inadeguato dei controlli.

Con l'articolo 8 si dispone che al servizio ispettivo di sicurezza siano addetti non più di cento dipendenti, per un periodo non superiore a cinque anni, nonché undici magistrati amministrativi, contabili od ordinari, con qualifica inferiore a consigliere di corte d'appello od equiparata.

L'istituzione del SIS avviene a costo zero, poiché al trattamento economico dei magistrati addetti si provvede con riduzione di undici unità nel ruolo di ispettore del SECIT.

Con l'articolo 9 viene istituita presso il SIS l'anagrafe patrimoniale degli appartenenti all'amministrazione finanziaria, sia civili che militari, nonché dei soggetti ai quali è stata estesa la competenza del SIS; tali soggetti sono tenuti a comunicare al SIS i dati e le notizie, stabiliti con decreto del ministro delle finanze, indicativi del loro stato patrimoniale e del tenore di vita familiare nonché il conseguente periodico aggiornamento.

L'articolo 10 prescrive che le norme di attuazione degli articoli 7, 8 e 9 verranno determinate con decreto del ministro delle finanze, emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, numero 400.

L'articolo 11 introduce alcune modifiche nelle competenze del SECIT, e segnatamente la previsione che lo stesso servizio esprime pareri su specifiche questioni sottoposte al suo esame dal ministro delle finanze. Con lo stesso articolo viene stabilito che la durata in carica degli ispettori del SECIT è ridotta da sette a cinque anni con l'aggiunta, rispetto al testo del precedente decreto-legge, della non applicazione del citato limite agli ispettori tributari già nominati alla data di entrata in vigore del presente provvedimento.

Il comma 2 dell'articolo 11 prevede, inoltre, la riduzione di undici unità del numero degli ispettori addetti al servizio centrale degli ispettori tributari.

PRESIDENTE. Mi scusi, onorevole Bono: lei sta svolgendo un'ottima relazione, però

devo richiamarla perché è andato molto al di là del tempo a sua disposizione.

NICOLA BONO, *Relatore*. Presidente, ho bisogno solo di pochi secondi ancora!

PRESIDENTE. Prosegua pure, onorevole Bono, e concluda.

NICOLA BONO, *Relatore*. Con l'articolo 12 vengono velocizzate le procedure per l'assunzione del personale da destinare al potenziamento dell'attività di controllo.

Con l'articolo 13 si interviene a parziale modifica dell'articolo 10 della legge 29 ottobre 1991, n. 358, che ha ristrutturato il Ministero delle finanze.

Con l'articolo 14, infine, si dispone l'ampliamento dei compiti assegnati alla Scuola centrale tributaria, affidando ad essa l'incarico di collaborare, su direttiva del ministro delle finanze, alla predisposizione degli studi di settore, indicati nell'articolo 62-bis del decreto-legge n. 331 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 427 del 1993.

In considerazione dell'indiscutibile rilevanza del decreto-legge in esame e delle enormi aspettative che esso ha ingenerato nella vasta platea dei contribuenti e degli operatori tributari, ne raccomando una sollecita conversione in legge.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ROBERTO ASQUINI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è il deputato Visco. Ne ha facoltà.

VINCENZO VISCO. Signor Presidente, ci troviamo di fronte ad un provvedimento singolare che è stato oggetto di una insistente propaganda: abbiamo sentito anche nelle parole iniziali del relatore magnificare la portata innovativa del decreto-legge, il quale sarebbe — come tutti i provvedimenti del Governo! — rivoluzionario. È stata dedicata molta attenzione ad esorcizzare lo spettro,

la paura che in realtà questo decreto-legge aprisse la via o si risolvesse in un meccanismo di condono più o meno permanente od automatico. Questa insistenza, evidentemente, fa i conti con una convinzione ampiamente diffusa: che, al di là della propaganda, la sostanza della normativa sia quantomeno discutibile.

Vorrei ricordare che quando, nel luglio scorso, il ministro delle finanze emanò il primo decreto in materia si presentò ad una conferenza stampa con il programma elettorale del PDS, il quale prevedeva la possibilità e l'opportunità di reintrodurre nel nostro ordinamento un meccanismo di accertamento con adesione. Egli probabilmente riteneva che, così facendo, l'opposizione si sarebbe sentita gratificata (per il fatto che le sue ipotesi venivano accettate) o, viceversa, si sarebbe trovata in difficoltà ad opporsi. Di fronte ad un provvedimento che fosse effettivamente andato nella direzione da essa indicata, l'opposizione naturalmente non avrebbe avuto alcuna difficoltà ad appoggiarlo, come è già accaduto nell'attuale legislatura quando si è affrontato il problema delle privatizzazioni.

Il fatto che in Italia la situazione degli accertamenti, del contenzioso, sia estremamente precaria, discutibile ed inaccettabile è assolutamente vero; che in tutti o in molti paesi il fisco dialoghi con i contribuenti, giungendo ad emanare avvisi di accertamento ai quali gli stessi aderiscono (normalmente non hanno altra scelta, perchè le questioni vengono in tal modo chiarite), è altrettanto vero. È di questo, allora, che si dovrebbe trattare. Che cos'è un accertamento con adesione, colleghi? È semplicemente un accertamento. Si individuano casi sospetti, si convoca il contribuente (che si presenta, eventualmente accompagnato dal suo rappresentante), si esaminano le carte insieme e si discutono le cose suscettibili di discussione (alcuni elementi sono invece oggettivi, per cui su di essi non vi è da discutere). L'ufficio competente confronta le proprie informazioni e deduzioni con le argomentazioni sostenute dal contribuente, verifica se in alcuni casi il contribuente stesso abbia ragione, argomenta in base ad informazioni relative sia alla tipologia di attività svolta

(aiutandosi con studi di settore o altro) sia al tenore di vita, oppure ad altri elementi a conoscenza dell'amministrazione. A questo punto, l'ufficio in questione chiude la lite e al contribuente non resta che accettare o ricorrere.

È questo, onorevole relatore, il modo in cui si compiono gli accertamenti all'estero. Poiché la norma contenuta nell'articolo 1 è vaghissima, non contempla limiti né procedure, non prevede «paletti» e rinvia tutto ai regolamenti, si ha l'impressione (anzi, sempre più la certezza) che si voglia introdurre un regime di favore per alcuni contribuenti, cioè una possibilità permanente di transazione sull'ammontare della lite, anziché una verifica con contraddittorio (che tutti, almeno a parole, vorremmo). State attenti, colleghi, perché in tal modo andate a toccare un punto delicatissimo dell'assetto istituzionale del paese. Se il nostro concordato diventa il concordato di infausta memoria, anziché un modo moderno di gestire l'amministrazione finanziaria avrete legittimato definitivamente il fatto che per alcune categorie di contribuenti vale un sistema analitico di accertamento e per altre, invece, si concorda, si transige, si media. Questo chiaramente non è accettabile ed a tale proposito il vostro testo non offre alcuna garanzia.

Il ministro su questa vicenda è stato molto oscillante. In un primo tempo ha infatti accusato l'opposizione di essere islamica, khomeinista, perché aveva elaborato un testo in cui spiegava cosa fosse l'accertamento per adesione (non si tratta di una cosa tanto difficile) ed individuava i casi in cui si sarebbe potuto transigere o meno stabilendo le procedure (esiste infatti un problema di trasparenza, di pubblicità e di controllo); in un secondo momento, il ministro ha accusato l'opposizione di essere, al contrario, troppo lassista rispetto al rigore del Governo.

Cerchiamo, anche in questo caso, di capirci e di non imbrogliarci a vicenda. È per esempio assolutamente evidente che la forma giuridica con cui si esercita un'attività può essere irrilevante. Se infatti ho una piccola attività commerciale gestita in forma di società a responsabilità limitata non sono in una situazione diversa da chi la gestisce

personalmente, ed in questo caso l'accertamento per adesione, come l'accertamento induttivo, andrebbe benissimo. Limitatamente a questo mondo riteniamo che l'accertamento si possa estendere anche alle persone giuridiche. Estenderlo alle grandi società per azioni o imprese societarie è, però, cosa del tutto diversa ed è ciò che mi pare il Governo si accinga fare.

Ho molti dubbi su come funzionerà il meccanismo a regime, anche perché tutto viene demandato a regolamenti futuri non ancora emanati; ci troviamo chiaramente di fronte, signor Presidente, ad un clamoroso eccesso di delega rispetto al quale sussiste una pregiudiziale di incostituzionalità.

Il fatto più inquietante, onorevole relatore, riguarda una questione già discussa in Commissione. La maggioranza ha respinto un emendamento diretto a prevedere che gli accertamenti con adesione non possano essere di massa ma individuali (occorre infatti riferirsi ai singoli contribuenti per vedere in che cosa differiscano gli uni dagli altri). Riproponiamo dunque in Assemblea, ulteriormente chiarito, un testo che avevamo già presentato in Commissione (e che sarebbe opportuno prendere in considerazione), nel quale si stabiliscono le basi per evitare che ci si trovi di fronte, in futuro, ad accertamenti a tappeto svolti in base ai dati dell'anagrafe tributaria, inviati a casa del contribuente, magari concordati con le categorie, per giungere ad un concordato di massa di tipo corporativo, anziché ad un accertamento per adesione da paese civile.

Il fatto che quell'emendamento sia stato respinto, onorevole relatore, è — come dicevo — molto inquietante, tanto più sapendo che all'articolo 3 di un provvedimento di accompagnamento alla finanziaria si prevede esattamente quanto sto deprecando.

Si stabilisce, cioè, che gli 11.500 miliardi del concordato di massa saranno recuperati inviando raccomandate ai contribuenti sulla base di automatismi statistici, in modo da racimolare quattrini. Chiamatelo come vi pare, ma questo è un condono; o meglio, è la tecnica utilizzata in passato per i vari condoni, laddove si faceva presente al contribuente che, se avesse voluto chiudere le proprie liti, avrebbe dovuto calcolare una

certa percentuale oltre il reddito dichiarato e pagare le imposte.

Non entro nel merito delle modalità con cui il Governo ritiene di dover procurare il denaro per la manovra del corrente anno, ma se l'approccio è questo non ho alcuna garanzia che nel futuro non sarà gestito nello stesso modo. Allora, altro che *minimum tax*! Ci troveremo in una situazione di assoluta inciviltà tributaria. Ciò spiega perché il modo in cui è stato disegnato tale strumento non ci convince.

Quanto alla chiusura delle liti fiscali pendenti — lo diceva anche il collega Bono —, essa segue sostanzialmente la logica del condono poiché si paga una certa percentuale (che la Commissione ha abbassato dal dieci al cinque per cento) e si liquidano tutte le liti. Senza alcun successo mi sono permesso di far presente ai colleghi, in Commissione, che circa la metà del contenzioso, come ricordava il collega Bono, è costituita da richieste di rimborsi. Moltissime liti riguardano contribuenti che hanno assolutamente ragione per cui ci si dovrebbe avvalere dell'articolo 2 relativo all'autotutela; altre riguardano contribuenti che hanno sicuramente torto, per le quali c'è poco da transigere. Certo, si può sempre cercare di liberare il contenzioso ma, colleghi, voglio ricordarvi che qualche anno fa, al riguardo, fu concesso un condono molto favorevole ai contribuenti che, però, non ha ottenuto gli effetti sperati dal punto di vista dell'alleggerimento del contenzioso stesso, poiché tutto è rimasto com'era. Anche questo è un tema su cui occorrerebbe interrogarsi.

L'altro aspetto inquietante, perché è a regime — come ricordava il collega Bono —, è la conciliazione giudiziale. In un sistema in equilibrio dovrebbe essere previsto solo l'accertamento con adesione; le eventuali liti dovrebbero seguire il corso normale. Nella fase transitoria si può anche pensare a forme di conciliazione; in questo caso, però, il testo prevede una norma in base alla quale per tutte le liti in corso si può transigere ma non si fa riferimento all'articolo 1, che spiega le procedure per l'accertamento con adesione. Si prescinde da qualsiasi criterio, da qualsiasi procedura, da qualsiasi tipologia o dimensione di lite per cui, in base al testo in esame,

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

può accadere che il ministro delle finanze attraverso i suoi uffici concili una per una tutte le liti di un certo rilievo, quelle per decine o centinaia di miliardi, non solo quelle piccole. Pertanto, chi voglia risolvere i propri problemi fiscali in modo semplice non ricorrerà all'accertamento con adesione, ma alla lite, arriverà in giudizio e farà una bella transazione. Purtroppo questa è materia indisponibile poiché non si tratta di un contratto tra privati ma di qualcosa di più delicato. Anche al riguardo non ho notato alcuna sensibilità da parte del Governo e della maggioranza e anche su tale aspetto si pone un problema di costituzionalità.

Sono questi i motivi del nostro disaccordo su una materia che a mio parere è stata affrontata in modo superficiale e poco approfondito; essa è troppo complessa per organizzare un accertamento con adesione vero, occorrerebbe prima organizzare gli uffici, preparare i funzionari e così via. Non si tratta certo di qualcosa di impossibile: immaginate di disporre di cinquemila funzionari capaci di fare questo mestiere, ciascuno dei quali esamini 200 pratiche l'anno; fate una semplice moltiplicazione e vi accorgete che il problema dell'evasione sarebbe facilmente risolto. Per arrivare a questo risultato occorre, prima di tutto, disporre di uffici attrezzati, di personale, di procedure adeguate e così via. Tutto questo è rinviato ad un futuro improbabile.

Veniamo ora ad altri temi che qui sono brevemente indicati, tra i quali quello relativo al servizio ispettivo di sicurezza. Questa è un'altra materia molto delicata affrontata con grande faciloneria e superficialità. Si propone, infatti, di istituire un'anagrafe patrimoniale che riguarda 120 mila persone, cioè tutti i dipendenti del Ministero delle finanze e tutti gli appartenenti al Corpo della Guardia di finanza, compresi gli autisti, gli uscieri, gli archivisti, i piantoni e quant'altro, con procedure molto complesse; e il tutto sotto il diretto controllo del ministro delle finanze. Su questa materia esiste un'abbondante esperienza estera. Io stesso sto lavorando ad una proposta di legge che riprende esperienze americane e che prevede la creazione di un'autorità indipendente dal Governo con il compito di vigilare sulla

moralità pubblica, quindi sulla moralità non solo dei funzionari del Ministero delle finanze e degli appartenenti alla Guardia di finanza, ma anche degli uomini politici, dei magistrati e dei funzionari di altri ministeri, perché la corruzione non è una prerogativa esclusiva di chi si occupa di imposte. Ebbene, un simile organismo, per poter funzionare, deve essere indipendente, deve essere attrezzato, deve mirare i suoi obiettivi. La misura delineata nel provvedimento, invece, non serve a nulla, perché non sarà mai realizzata. Così rientriamo — ripeto — nella propaganda piuttosto che nella gestione corretta degli affari del paese.

Vorrei infine ricordare la vicenda dell'emendamento sul SECIT, di cui improvvisamente si è proposta la soppressione. La questione è stata superata ed accantonata, quindi non è il caso di entrare in polemica su questo punto. Penso, per altro, che al riguardo presenteremo un ordine del giorno, che mi auguro possa essere votato anche da altri gruppi, per una modifica della legislazione relativa al SECIT, onde evitare sovrapposizioni possibili con il SIS che viene istituito con il decreto-legge in esame.

Vorrei fare un'ultima annotazione sull'articolo 13, con il quale è stata introdotta una norma singolare. In sostanza, il ministro delle finanze, prescindendo completamente da qualsiasi criterio di organizzazione della pubblica amministrazione, da qualsiasi logica e da qualsiasi raccordo, suppongo, anche con il ministro della funzione pubblica, senza neanche preoccuparsi della copertura, crea un numero rilevante di nuovi posti di direttore generale, probabilmente con l'intenzione di trasferire i direttori generali attuali e di sostituirli. Io ritengo che ciò non sia ammissibile nel nostro ordinamento. Naturalmente non ho alcun motivo per sostenere che il tale o il tal altro debba rimanere al suo posto oppure debba andare via. Anche al riguardo, però, mi pare vi sia la preoccupante tendenza a forzare le regole in base alle quali queste cose vengono amministrate, ed anche a spender soldi inutilmente. Ognuno di questi signori, infatti, vorrà un paio di segretarie, un ufficio, un'automobile e quant'altro, oltre allo stipendio. E con la situazione in cui ci troviamo, caratteriz-

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

zata dalla carenza di risorse, penso che tutto ciò non sia particolarmente commendevole.

Per queste ragioni, signor Presidente, noi abbiamo presentato una serie di emendamenti in contrapposizione all'impostazione del Governo, che prefigurano un meccanismo diverso per risolvere il problema che il Governo stesso ha posto. Vi saranno anche alcuni emendamenti migliorativi del testo. Però è difficile si possa dire, come ci viene chiesto, che un gatto è, in realtà, una tigre o che una pecora è invece un cavallo: questo, onorevoli colleghi — consentitemi —, va al di là delle mie capacità di sopportazione o di tollerabilità!

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

GIOVANNI PACE. Mi ero sentito rinfancato dalla relazione attenta, scrupolosa e puntuale dell'onorevole Bono, che peraltro concludeva un'attività della Commissione che è stata diligente, precisa ed apprezzata da tutti. Ad essa peraltro hanno partecipato con dovizia di interventi, di proposte e di emendamenti tutti i commissari, di qualunque schieramento.

Ritenevo infatti di dover sentire, come è avvenuto — con molto rispetto per il professor Visco — la conferma in questa sede delle perplessità (o forse qualcosa di più) che agitano i colleghi delle opposizioni in ordine al provvedimento che ci apprestiamo a votare.

Io spero di fare ad alta voce alcune riflessioni, per me, per i colleghi e soprattutto per la mia coscienza di cittadino che si è impegnato in una campagna elettorale nel corso della quale ha ribadito il suo fortissimo impegno nella lotta all'evasione (per quel poco che può fare un modesto deputato quale sono io).

Cerchiamo di riflettere se lo scenario così catastrofico e pessimistico che in ordine a questo provvedimento ha prospettato il professor Visco — lo chiamo professore per la considerazione che ho per la sua cultura: ho letto moltissimo di quanto egli ha scritto e quindi mi permetto di continuare a rivolgermi a lui così — sia realmente tale.

Signori deputati, c'era una volta il concordato tributario, che non è stato inventato da

Tremonti; c'era una volta il concordato tributario sul quale, bene o male, il sistema fiscale italiano si fondava, fino al periodo in cui la società italiana compì la sua trasformazione da società che basava la propria capacità di produrre e di dare ricchezza dall'agricoltura in società industriale.

Quel concordato non andava bene allora e, in quei termini, non può andar bene adesso: se venti anni fa, per effetto della riforma tributaria — entrata in vigore per il primo tempo il 1° gennaio 1973 e per il secondo il 1° gennaio 1974 —, si ritenne, con le migliori e più nobili intenzioni (ne sono convinto), di eliminare il concordato, fu un bene, ma non mi sembra che qualcuno di noi voglia riproporre quei termini, così come si attuavano allora.

Ebbene, si è cancellato il concordato dal nostro sistema tributario e lo si è fatto con le migliori intenzioni, forse anche allo scopo di non lasciarlo nelle mani di funzionari, che peraltro allora erano, per la verità, di una pasta diversa, nel senso che la categoria non era stata attraversata dai malesseri dai quali viene sconvolta oggi.

Ritengo che non si siano ricreati gli stessi meccanismi del concordato prima del 1973. Comunque, non è vero che non esistano oggi le condizioni per riproporne l'adozione, magari ponendo tutti i paletti e le garanzie che vorremo porre, fissando dei criteri che possano essere di aiuto per i contribuenti onesti che vengono quotidianamente aggrediti da quelli disonesti. Ricordiamoci che la nostra battaglia deve esser rivolta verso questi ultimi!

Prima di ogni altra considerazione, consentitemi di tratteggiare per grandi linee lo scenario nel quale ci muoviamo, nel quale sono pochissime le dichiarazioni dei redditi sottoposte a controllo. Non ho elementi aggiornati a mia disposizione — ho chiesto dei dati in Commissione, ma evidentemente la mia richiesta è stata tardiva per colpa mia —, ma so che fino al 1992 veniva fatta una verifica ogni 1060 dichiarazioni. Questo è il panorama nel quale ci muoviamo e del quale dobbiamo tener conto, altrimenti facciamo della bellissima poesia e null'altro!

Le operazioni di verifica, d'altronde, sono state e sono ancora sostenute — e

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

speriamo che ciò tra breve non avvenga più — da una legislazione farraginosa, incomprendibile, scaricata per venti anni sulla testa non solo del contribuente, ma anche dell'operatore. Non credo di ricordare male quando dico che dal 1973 in poi per la sola IVA sono stati adottati 15 mila atti, tra modifiche di leggi, circolari e pronunciamenti ministeriali. Non sono il solo a rilevare ciò: il Presidente della Repubblica due anni fa, richiamando autorevolmente e responsabilmente alcune istituzioni ad esercitare il proprio compito nel modo dovuto, ha detto che si viveva una realtà fiscale degna del pianeta Marte.

Si stima che l'evasione fiscale sia pari a 100 mila miliardi l'anno, ma a mio avviso, in base a quanto ho letto, pur non disponendo anche in tale caso di statistiche aggiornate, essa è ancora maggiore. Il contenzioso tributario, nei vari ordini della procedura, vede 3 milioni 200 mila ricorsi, con un carico annuo in aumento, perché le decisioni sono inferiori ai nuovi ricorsi presentati. L'onorevole Visco sostiene che gran parte di tali ricorsi attiene a richieste di rimborsi; io non ne sono a conoscenza, ma se lo dice il professor Visco, è sicuramente così. Ciò non toglie che vi sono 3 milioni 200 mila ricorsi pendenti che congelano l'attività dei funzionari che dovrebbero invece verificare la veridicità dei modelli 740.

Possiamo quindi affermare che il processo tributario italiano non funziona e non produce giustizia, perché quando un giudice viene adito e non è in grado di dare la risposta subito, quel giudice, suo malgrado, non produce giustizia.

Il Parlamento deve farsi carico di tale problema e sono certo che le preoccupazioni dell'opposizione derivano dalla consapevolezza dell'entità del problema. Ne sono certo, come pure della loro buona fede; mi si consenta però di pregare e di invocare che si riconosca a noi altrettanta passione, consapevolezza e buona fede, perché la nostra pelle è «aggredita» come la vostra dagli evasori! Il Governo ha fatto bene ad investire questo Parlamento del problema: mi riferisco a quello relativo all'ipotesi di evitare l'aumento del contenzioso, a quello di «sgonfiare» le pratiche invase presso le

commissioni tributarie, a quello di combattere e sconfiggere al massimo — come ho detto prima — il fenomeno dell'evasione. Del resto, il Governo si è impegnato — lo ha detto sia al paese sia alla Commissione finanze, della quale faccio parte, nel corso di un'audizione molto ampia il ministro Tremonti — a riformulare la struttura del sistema fiscale italiano, dalla quale derivano — non soltanto da essa — gran parte di questi malanni. Mi risulta anzi — non so se il sottosegretario di Stato alle finanze, onorevole Asquini, potrà rivolgermi un cenno di assenso al riguardo — che gli studi in materia siano a buon punto. È opportuno sottolineare — non fosse altro per ricordarle a me stesso — che le idee di fondo che sono state illustrate vanno nella direzione di spostare l'asse del prelievo dal centro alla periferia, dalle tasse sul lavoro a quelle sulle risorse — in termini, cioè, più comprensibili ed accessibili —, dal sistema delle imposte dirette a quello delle imposte indirette; per poi passare da un sistema complesso e farraginoso, caratterizzato da un numero altissimo di imposte (sono duecento, centottanta: dipende dal sistema di calcolo che si utilizza), ad un altro più semplice e più immediato. Una riforma di tal genere — che è strutturale, di fondo e che mi auguro sia definitiva — sarà proposta dal Governo conclusivamente, e sono certo che avverrà in tempi brevi: del resto, non poteva farlo prima perché determinate iniziative hanno un respiro così ampio da non poter essere organizzate in tre o quattro mesi. Ad essa dovrà pervenirsi senza incrementare il tasso di accumulazione annuo del contenzioso. Ed è per questo, e non fosse altro per questo, che, senza negare che tutto può essere migliorato e che anche dalle opposizioni possono pervenire taluni suggerimenti apprezzati, ritengo opportuno che si proceda nel modo indicato. Signori dell'opposizione, con il permesso del Presidente di turno dell'Assemblea, desidero rilevare che nel decreto-legge n. 538 è contenuta una norma — richiamata dal relatore, onorevole Bono — che ho salutato con estremo favore e che rappresenta il risultato di un suggerimento delle opposizioni. Esso fu espresso, peraltro, in altra sede, ovvero quando alcuni mesi fa si stava parlando delle agevolazioni

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

a favore delle imprese che avessero assunto giovani disoccupati. Qualcuno dello schieramento del PDS e di rifondazione comunista suggerì l'opportunità — uso la parola «qualcuno» con molto rispetto — anzi la necessità, di individuare l'impresa beneficiaria in quella che avesse avuto rispetto dei contratti di lavoro. In quel momento non ci parve di doverla accogliere perché ritenevamo — bene o male — di non poterlo fare, non fosse altro per motivi di carattere psicologico; oggi, i miei colleghi delle opposizioni possono constatare che quel suggerimento è stato recepito proprio nel decreto-legge n. 538, con una frase certamente comprensibile che fa onore a questo Parlamento. Le norme che abbiamo approvato e che sono state pubblicate sulla *Gazzetta ufficiale* possono finalmente essere comprese da tutti, al di là del fatto che i comportamenti siano ad esse conformi: tutti possono capire e non hanno bisogno dei traduttori dal cinese.

Il decreto-legge n. 538 ha recepito l'indicazione in questione, laddove prevede che l'imprenditore che assume può godere delle agevolazioni che ho ricordato, solo a determinate condizioni chiaramente definite. Perché allora non esprimere civilmente tale riconoscimento e non dire che se dalla vostra preoccupazione — che è anche la nostra — può venire qualcosa a vantaggio della nostra nazione si è pronti all'ascolto? Ma se non dovessimo essere convinti della bontà delle vostre proposte non dovremmo essere messi all'inferno: siamo solo persone in buona fede che non la pensano come voi.

È chiaro che con queste norme non vogliamo buttare la croce addosso — come dicevano il relatore e il professor Visco — alla *minimum tax*; quest'ultima non ha funzionato ed anzi ha contribuito alla formazione di quella mole incredibile di ricorsi. Si vuole dire che la società italiana è molto composita e varia molto da una zona all'altra, ancorché contigue, per cui il salario medio del lavoratore dipendente non può essere sempre assunto come paradigma utile per tutti i casi. So che esistono «addolcimenti» della norma, ma penso ai paesini del mio splendido Abruzzo, in molti dei quali non vi sono più abitanti: più di qualcuno vi torna

solo d'estate. Esistono però paesi splendidi che racchiudono un Trecento immacolato — il nostro contadino ha saputo conservare simili memorie e ricchezze —, e che sono deserti.

Laddove ciò non si sia verificato non riesco comunque a immaginare un salumiere che debba guadagnare — pur con le correzioni che la *minimum tax* comporta — come un metalmeccanico di Mirafiori. Ne conosco parecchi di salumieri come quello che ho citato e quando riescono a «scucire» in termini di reddito la metà della pensione sociale possono dirsi davvero fortunati!

Il concordato non vuole riguardare solo — questo è il convincimento al quale sono pervenuto — lo *stock* delle posizioni fiscali aperte; è un istituto che deve andare a regime ma non allo scopo di commettere le oscenità che sono state prefigurate. Deve trattarsi di un istituto permanente all'attuazione del quale deve risiedere l'onestà della totalità dei funzionari, che certamente emergerà — la maggioranza di essi già è onesta — quando vi saranno esempi diversi da quelli che si sono avuti fino ad oggi. Non ho bisogno di ricordare a questo riguardo quanto stiamo leggendo sui giornali a proposito delle udienze presso il tribunale di Milano relative a certi argomenti dei quali spero non si parli più.

Sto preparando un'interrogazione al Governo per sapere — visto che sembra ormai acclarato che il finanziamento illecito di certi partiti è avvenuto nella misura pesante di cui tutti leggiamo — se non sia il caso di chiedere a questi partiti di restituire allo Stato italiano gli immobili di cui sono proprietari e che certamente, almeno in gran parte, sono stati acquistati con i soldi del finanziamento illecito.

Con il concordato riteniamo che si creerà una logica del gettito «a cascata», per cui dall'adesione scaturiranno nuove basi di prelievo strutturale per gli anni futuri. A questo congegno, poi, si accompagnerà la graduale liberazione dei contribuenti da tutte quelle formalità che ne hanno appesantito l'attività.

Il quadro va completato, infine, con l'aumento della capacità operativa degli uffici — oggi sperduta in una massa infinita di prati-

che —, i quali possono fermarsi ed occuparsi delle posizioni fuori-standard.

Bisogna anche tentare di sbloccare le liti pendenti con la consapevolezza e con la volontà di evitare che si ricreino. Il decreto che noi dobbiamo convertire in legge stabilisce che il cittadino definisce le liti, ma soltanto quelle che ancora non si trovano nel secondo o nel terzo grado. Si tratta di un «paletto» di ordine generale, al di là di quel 5 o 10 per cento di pagamento di quota fissa — che peraltro questo Parlamento può modificare come vuole — che sarà a carico del cittadino che chiederà di concludere il rapporto contenzioso. Il contribuente non potrà chiedere la restituzione delle somme già pagate a titolo di imposta e di interessi contenute nelle cartelle esattoriali, che vengono emesse subito dopo la notifica dell'avviso di accertamento. Il fisco non aspetta né invita il cittadino: «Ti ho mandato l'avviso di accertamento, vieni a pagare tramite il SERIT...» No: il fisco manda subito la cartella esattoriale.

Ecco perché mi sembra che alcuni limiti precisi siano stati posti dal decreto. Il contribuente può definire soltanto le liti che rientrano nei due scaglioni individuati dall'articolo 3: fino a 2 milioni (con il pagamento di una certa somma), da 2 a 20 milioni (con il pagamento di una quota percentuale del valore in contestazione).

Possiamo essere d'accordo o meno sul provvedimento, lo possiamo giudicare tenero nei confronti del contribuente, inutile — se volete — rispetto alla necessità di eliminare o di tentare di eliminare un numero elevato di cause anche di poco conto (naturalmente io non la penso così: faccio parte di coloro che non ritengono e non giudicano inutile questo disegno): certo è che finora — con il contenzioso così come strutturato — nessuno, sia pure animato dalle migliori intenzioni, è riuscito a dare rapidità alle decisioni. Crediamo che una maggiore velocizzazione nel futuro possa essere ottenuta sfoltendo ora un numero elevato di pratiche: quelle di minore importanza, quelle che riguardano vicende «bagatellari». Si potrà così lasciare agli uffici, finalmente, il compito di istruire bene il contenzioso che riguarda le pratiche superiori ai 20 milioni. Sono

indubbiamente in numero inferiore rispetto alla totalità, ma sono quelle da cui il fisco e lo Stato si aspettano il maggior gettito una volta che la procedura potrà essere definita velocemente.

Mi sembra di dover esprimere il mio favore anche relativamente all'istituto della conciliazione totale o parziale. Può essere promossa da ciascuna delle parti anche dal collegio stesso, ma non sempre. Se ho ben letto — e forse il rappresentante del Governo potrà darci chiarimenti al riguardo — non si può sempre ricorrere alla conciliazione (in questo caso sarebbero legittimi, avrebbero cittadinanza i sospetti del professor Visco): si può applicare tale istituto solo quando la controversia non è risolvibile in base alle prove certe e dirette, contenute nel fascicolo sottoposto al giudice adito. Sappiamo — lo stabilisce il diritto tributario — che costituiscono prova certa il 740 e tutto quello che risulta dagli accertamenti catastali, ipotecari, eccetera, dalle informazioni provenienti dalle dichiarazioni pregresse.

La conciliazione comporta non la riduzione delle imposte, una volta definite, ma solo la riduzione delle sanzioni amministrative, sulla base della misura minima prevista. Non si abbuona, non si regala nulla al contribuente. Certo, qualcuno che è intervenuto prima di me ha detto che se le parti (erario e contribuenti) che si trovassero a dibattere su una faccenda, su affari di centinaia di milioni, lo volessero, potrebbero mettersi d'accordo in maniera fraudolenta. Ma la conciliazione passa sempre per la commissione tributaria, se ho ben capito; le pratiche da conciliare sono quelle che si trovano presso la commissione tributaria. In ogni caso il giudice, con maggiore o minore spessore, con maggiore o minore intensità è sempre presente nell'iter della conciliazione. Io credo ai giudici, ne adoro la funzione; nella mia città ho mandato in galera quaranta persone grazie ai giudici onesti. Voglio bene ad essi e penso che i giudici tributari faranno il loro dovere.

So che l'onorevole Visco mi rimprovera se faccio dell'argomento che sto per portare il motivo conclusivo e determinante per affermare che ho ragione a non avere perplessità, ma nel decreto n. 600 del 1973, che

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

detta norme sull'accertamento delle imposte sui redditi, all'articolo 55, relativo all'applicazione delle pene pecuniarie, al sesto comma si stabilisce che gli organi del contenzioso tributario possono dichiarare non dovute le pene pecuniarie quando la violazione è giustificata da obiettive condizioni di incertezza sulla portata e sull'ambito di applicazione delle disposizioni alle quali ci si riferisce. Certo, professor Visco, è cosa diversa dalla conciliazione, ma forse la sostanza della conciliazione stessa già era presente nel decreto richiamato, quindi da venti anni. Le disposizioni incerte sono molto numerose; possiamo sceglierle a volontà. Ho con me — ve lo risparmio — un articolo di una legge fiscale, che ho richiamato nella campagna elettorale, la cui lettura è assolutamente incomprensibile. Se una persona contravviene, il solerte funzionario compie l'accertamento, la commissione tributaria stabilisce che non si applicano le pene pecuniarie, salvo naturalmente — è giusto che sia così — disporre il pagamento dell'imposta, se la norma è controversa.

Nel contesto prefigurato è stato introdotto, mi sembra opportunamente, il principio dell'autotutela in materia finanziaria, sancendo in favore del dipendente dell'amministrazione finanziaria una limitazione di responsabilità nell'attività di interpretazione delle disposizioni tributarie e di attuazione della legge n. 538.

Spero che emerga un'atmosfera diversa sia dal Parlamento, da questa cosiddetta seconda Repubblica, sia dalla volontà di ciascuno di noi. Provo un senso di imbarazzo, di disagio e — se me lo consentite — di dolore nel pensare che un funzionario possa essere un disonesto. Sono stato educato da un funzionario dell'Ottocento, quindi ho il sacro rispetto per quella mentalità che, a mio avviso, ha costituito il nerbo dell'Italia di un'epoca migliore, anche dell'Italietta di Giolitti. Il malessere che ha attraversato la guardia di finanza lo conosciamo tutti.

PRESIDENTE. Il tempo a sua disposizione è terminato, onorevole Pace.

GIOVANNI PACE. Le chiedo scusa, signor Presidente, ma non ho ancora imparato a

contenere gli interventi nel tempo assegnato. Mi avvio a conclusione, rinnovando le mie scuse per aver superato i tempi stabiliti.

Mi auguro che il Parlamento veda le cose così come in perfetta buona fede le ho viste io e, se del caso, riesca a dare tutti quei suggerimenti che non sono stato capace di dare, nonostante la mia buona volontà.

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

ANDREA SERGIO GARAVINI. Presidente, colleghi, siamo di fronte ad un decreto che, senza dubbio, ha una grande importanza. Secondo quanto dichiarano i proponenti, il decreto legge n. 538 dovrebbe condurre ad una riforma del sistema fiscale, considerata senz'altro indispensabile. Già nel testo del decreto si rintracciano elementi di un cambiamento strutturale del sistema fiscale. A prescindere dalla sua legittimità in quanto strumento di decretazione di urgenza, sulla quale abbiamo già discusso a proposito dell'applicazione dell'articolo 96-bis del regolamento, ci preoccupa dunque la direzione in cui esso si muove. Si tratta, infatti, di un provvedimento che contiene notevoli elementi di improvvisazione, tant'è vero che l'esame in Commissione ha portato ad introdurre modifiche sostanziali al testo, il che dimostra ulteriormente quanto tale iniziativa legislativa abbia carattere improvvisato.

Ritengo però che questo sia il minore dei mali; l'aspetto più serio è che il decreto non appare uno strumento idoneo a conseguire una politica che abbia come obiettivo la riforma fiscale. Il decreto-legge n. 538, infatti, non affronta effettivamente né combatte l'evasione fiscale, né introduce elementi di equità, volti a sanare la profonda ingiustizia per cui una parte della popolazione italiana paga automaticamente e anticipatamente le tasse e un'altra parte riesce non solo a pagare tasse non adeguate ma anche ad occupare uno spazio enorme di evasione.

Nel corso della discussione in Commissione, in certi momenti ho provato un forte imbarazzo, perché una cosa è chiedere l'equità fiscale e recepire la rivolta di quella parte dei contribuenti che si sente eccessivamente oppressa dal fisco, rendendosi inter-

preti di tale protesta poiché anche questo è compito del Parlamento, altra è assistere ad un dibattito in cui finivano per prevalere solo le ragioni dei contribuenti, nel bene e nel male, mentre quelle dello Stato erano del tutto ignorate.

Non è certo su tale terreno che si può impiantare una vera riforma fiscale; si propongono solo delle modifiche la cui portata è tale che le ingiustizie paiono destinate a rimanere e forse ad aggravarsi.

Vediamo, da questo punto di vista, gli elementi essenziali del provvedimento. Prima di tutto l'accertamento con adesione: se non erro, siamo tornati indietro di ventidue anni! Si è ritornati alla soluzione concordataria, quella della legge Vanoni, quella che si era voluto cancellare perché si era riscontrata una difficoltà applicativa, perché si era pensato che fosse superiore giustizia il fatto che il prelievo fiscale venisse non concordato fra i contribuenti e lo Stato, bensì dettato da un accertamento praticato da una pubblica amministrazione moderna e penetrante nella sua analisi della realtà.

Tutti sappiamo che questo tentativo ha incontrato ostacoli ed è in larga misura fallito; ma crediamo di risolvere il problema reintroducendo di fatto le norme di decenni or sono? Crediamo di risolvere il problema tramite l'accertamento con adesione, senza aver fatto di tutto perché l'amministrazione finanziaria (che non è stata in grado di applicare la legislazione in atto, di realizzare una qualità di accertamenti che fosse persuasiva nei confronti dei contribuenti) fosse capace di essere protagonista di una generale pratica concordataria con l'insieme dei contribuenti del paese?

E, da questo punto di vista, mi riferisco prima di tutto all'attrezzatura tecnica e culturale; al fatto cioè che sono indispensabili studi di settore, di località, che individuino parametri e coefficienti in grado di dare la capacità di valutare quale debba essere la tassa da pagare. Tuttavia, nelle mani dell'amministrazione non c'è questa attrezzatura! Sono stati fatti studi a tale proposito, che sono stati però fermati e non certo accelerati dal nuovo Governo, con la giustificazione che erano troppo astratti, altamente matematici — così ha detto il ministro —

e rivolti più all'amministrazione che al contribuente.

Nella sostanza, quindi, a questo grandioso processo concordatario l'amministrazione va «a mani nude». Si dice che si faranno, anzi si concorderanno parametri e coefficienti. Ma come? Evidentemente, a questo punto, l'unico modo è quello di uno Stato che utilizza le organizzazioni di categoria per fissare il livello del prelievo fiscale.

Ma siamo certi che sia la strada giusta, la strada corretta? Siamo certi che questa sia una dialettica produttiva di un risultato equo, tanto più quando oltre alla carenza di attrezzatura culturale, di strumenti che permettano di stabilire la tassazione a seconda della fascia di reddito, vi è anche la mancanza non dico dell'onestà (perché questo sarebbe davvero offensivo) ma almeno della capacità e della forza individuale e professionale dell'insieme dell'amministrazione per giungere ad un confronto? Quest'ultimo, peraltro, senza parametri e coefficienti diventa il più difficile, il più aperto a soluzioni non positive sotto il profilo sia del prelievo sia della moralità.

E nonostante queste obiezioni, che mi sembrano assolutamente oggettive, siano state fatte valere e, implicitamente, siano state in qualche modo tenute presenti nella prima stesura del provvedimento (dove il principio dell'accertamento con adesione è stato applicato soltanto ad una parte dei contribuenti e delle imposte), la pressione esercitata è stata nel senso di estendere il principio, non applicandolo più solo alle persone ma anche alle imprese, non più solo alle imposte dirette ma anche all'IVA.

La situazione fiscale verso la quale ci muoviamo potrebbe anche non essere dominabile e si potrebbero verificare due casi: l'ingresso in un ambito di ulteriore fortissima arbitrarietà, con il funzionario fiscale che cercherà, ancor più di quanto non accada oggi, di imporre la propria valutazione sulla situazione fiscale, oppure (ci è stato detto: perchè fate tanta scena? In fondo sapete cosa vogliamo ottenere!) si registrerà un ulteriore passetto in avanti nel senso di dire: quali sono le medie di contribuzione delle varie categorie? Facciamo un saltino in avanti! Che cos'è, in realtà, la misura pro-

posta e tanto enfatizzata? Una sorta di *minimum tax* concordata. Come se questa fosse una soluzione possibile del problema!

Nell'ambito di tale situazione, dal comma 7-bis dell'articolo 1 consegue che, una volta realizzato l'accertamento con adesione, le scritture su cui si fonda il rapporto tra il contribuente e lo Stato verranno in larghissima misura distrutte.

Credo occorra tenere presenti tali considerazioni. Perché, in alternativa alle misure previste e in preparazione dell'indispensabile riforma finanziaria, non concentriamo ogni sforzo culturale e tecnico nella direzione di un'attività di accertamento più rigorosa, più fedele, più puntuale, più approfondita nella valutazione delle situazioni? Perché si abbandona lo sforzo decisivo che avrebbe dovuto essere compiuto e si introducono tali elementi di arbitrarietà?

Le considerazioni che ho svolto in merito all'articolo 1 del decreto-legge valgono, a maggior ragione, per gli articoli 3 e 4. Come tutti sappiamo, esiste un contenzioso enorme, con più di 3 milioni di ricorsi pendenti. Di fronte a questa realtà, certamente drammatica, difficilissima da affrontare e rispetto alla quale vi sono stati tentativi (peraltro abbandonati dal nuovo Governo) di delineare caratteri nuovi del contenzioso, ci si muove in una direzione abbastanza precisa. Vi è, in sostanza, il tentativo di prendere atto della situazione esistente e di fissarla, di tradurla in una chiusura del contenzioso. In realtà, in tal modo non si determina un vantaggio rispetto alla situazione attuale dello Stato, ma si fissa la situazione esistente. Esagero? A me non pare. Il contenzioso ha un regola: quando vi è una differenza tra quanto dichiarato e quanto accertato, la contesa non si avvia certo senza alcun onere per il contribuente. In linea di principio e di regola (peraltro larghissimamente violata), il contribuente dovrebbe pagare una quota della differenza citata, fino a che la lite non sia sanata (mi sembra il 30 per cento). Ma innanzitutto questa quota in moltissimi casi — mi dicono la maggioranza — viene fatta pagare; in secondo luogo, è previsto che si aggiunga a tale cifra una quota minima (era il 10, è diventata il 5 per cento) e si risolve così il problema per tutti coloro che inten-

dono risolverlo: pagate 150 mila lire fino a 2 milioni e il 5 per cento da 2 a 20 milioni.

Colleghi deputati, potete chiamarla come volete, ma questa è una resa. È come dire a quanti hanno dichiarato meno dell'imponibile accertato che lo Stato alza le mani e che, alle condizioni date, è disposto a chiudere la partita. E poiché non potete farlo per tutti, lo avete previsto entro il limite di 20 milioni; per quel che eccede, per le grandi liti, scatta l'articolo 4, che rappresenta forse uno degli elementi più pesanti del decreto-legge. In esso si configura, infatti, una situazione molto precisa, un Governo che dice: signori grandi contribuenti che siete in lite con me, venite a sanare la situazione. Poiché lo spirito è quello dell'articolo 3, è chiaro il senso dell'operazione vero le grandi liti finanziarie. È uno Stato che si arrende e la resa dello Stato non è una riforma fiscale; la resa dello Stato, in questa situazione, accentua l'ingiustizia della fiscalità. Non date infatti nulla ai lavoratori dipendenti che pagano le tasse prima e su tutto quello che ricevono, anzi semmai togliete loro qualcosa in materia di pensioni e di sanità. A coloro i quali, invece, le tasse, sistematicamente, non le pagano o le pagano in misura inferiore al dovuto, offrite un'autostrada per sanare la propria situazione e diventare cittadini perfettamente corretti.

Affermo ciò tenendo ben presente che, come nel caso dell'accertamento con adesione, anche la questione del contenzioso è scabrosa e difficile. Certamente sono necessarie misure che consentano di trovare una soluzione per i tre milioni di liti esistenti. Questa va tuttavia trovata da uno Stato, da un organismo amministrativo che, mentre da un lato propone condizioni un po' più significative ed importanti di quelle qui delineate, dall'altro si salvaguarda da tutti coloro che data l'esperienza, non aderiranno al concordato, delineando — in base al modo in cui deciderà di affrontare il contenzioso tributario — le misure che rendano più forte e stringente l'azione che lo Stato deve esercitare.

Dobbiamo inoltre considerare che le misure in discussione si associano ad altre, proposte dal Governo in diversa sede. Non è vero, infatti, che non siano state introdotte

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

nuove tasse. Ne sono state anche tolte, come quelle per i natanti (si verifica il fatto assurdo per cui una barca di 9,99 metri è diventata un sandolino agli effetti fiscali): ma, come dicevo, sono state anche introdotte nuove tasse. Il decreto che colpisce le cooperative con un prelievo patrimoniale preventivo (un arretrato di prelievo patrimoniale di due anni) cos'altro è, se non l'introduzione di una nuova tassa? Mentre infatti avete abbassato dal 30 al 12,50 per cento il prelievo sulle obbligazioni emesse dalle società non di capitale, avete aumentato dal 12,50 al 30 per cento il prelievo sul risparmio della brava gente che si serve del suo negozio cooperativo nel proprio quartiere e utilizza la sua cooperativa come sede di risparmio. Ci sono discriminanti che voi avete introdotto contro la mutualità e la cooperazione e a favore non già del sistema imprenditoriale nel suo complesso, bensì di quanto c'è di distorto e da correggere nel rapporto tra sistema imprenditoriale e Stato.

DOMENICO GRAMAZIO. Era ora che si tassassero le cooperative! Era ora! È una vergogna!

ANDREA SERGIO GARAVINI. Bravissimo! Sono contento che tu dica che era ora, questo è il vostro spirito! Le cooperative per voi non devono esistere come cooperazione, come mutualità, le cooperative per voi...

DOMENICO GRAMAZIO. Le cooperative erano le vostre tangenti! Erano le vostre tangenti politiche! Era ora!

PRESIDENTE. Onorevole Gramazio, lei ha espresso la sua opinione...!

ANDREA SERGIO GARAVINI. Le cooperative che voi intendete non presuppongono alcun tipo di mutualità. Voi le volete cancellare, questo è il vostro intento, questa è la vostra profonda ingiustizia fiscale!

DOMENICO GRAMAZIO. Erano il vostro pozzo di san Patrizio! Basta! È una vergogna!

ANDREA SERGIO GARAVINI. È bene che l'abbiate detto, discutiamo pure della questione!

DOMENICO GRAMAZIO. Era ora, era ora!

PRESIDENTE. Onorevole Gramazio, lei ha espresso la sua opinione; consenta ora all'onorevole Garavini di continuare.

Continui, onorevole Garavini.

ANDREA SERGIO GARAVINI. Della questione parleremo molto presto, perché giungerà al nostro esame anche il decreto sulla fiscalità riguardante le cooperative e che anticipa, non per caso, l'accertamento con adesione previsto nel decreto-legge oggi al nostro esame.

Da un lato, dunque, lo Stato è nelle mani dei contribuenti morosi (questa è la verità!) e, dall'altro, viene adottato lo strumento del servizio di sicurezza.

Non voglio certo nascondermi, perché sarebbe assurdo, davanti ad una grande questione che occorre risolvere, quella cioè della moralità del servizio pubblico. Se mi è consentito, ritengo sia una grande illusione ritenere che il bastone del controllo sia più che sufficiente, perché da un lato voi gettate i funzionari dell'amministrazione in un nuovo sistema che li pone nella condizione di effettuare direttamente il controllo con il contribuente, con la responsabilità di concordare con questi il livello del prelievo fiscale; dall'altro lato, a tale apparato amministrativo, che è sotto il peso di un sospetto di corruzione, che non ha alle spalle gli strumenti tecnici e culturali necessari per affrontare il problema, viene affiancato — per sicurezza — un servizio di controllo con compiti e poteri che appartengono alla polizia e alla magistratura.

Qui si pongono due ordini di questioni. In primo luogo, è giusto e possibile che un organismo dotato di questi poteri, che ha in mano l'anagrafe patrimoniale dei dipendenti, che può intervenire con controlli bancari, che sono propri della magistratura sia un puro organo interno di nomina del ministro? È possibile che uno strumento di controllo di questo tipo sia disegnato solo nell'ambito di una sola amministrazione finanziaria,

ciò dell'amministrazione pubblica delle entrate, e non sia stato previsto nulla di simile per quella delle spese, dove pure — non scherziamo! — i rischi non sono minori?

Assegnare la responsabilità di un organo di questo tipo al ministro, limitandolo alla sola amministrazione finanziaria, per di più con la politica fiscale che si sta delineando, è a mio avviso un atto più dimostrativo che reale. È un atto che è tanto più pesante nel proporre ai dipendenti dell'amministrazione poteri di controllo che intervengono su di loro, quanto è poco capace di affrontare una questione di ben altra portata e oggi molto acuta, quella della moralità del pubblico servizio.

Mi si lasci poi dire che fa un certo effetto leggere nel decreto-legge (e constatare che, al riguardo, sono state anche apportate correzioni) alcune norme sulla distribuzione delle cariche, degli incarichi e dei livelli gerarchici, e dunque retributivi, nell'ambito dell'amministrazione. È una legge che dispone questo! Ci si occupa dei posti: cinquantanove, cinquecentododici! Questo sale di tanto, questo scende di tanto! Ci si occupa addirittura del singolo! Ma non c'è una contraddizione? Proponete un'amministrazione finanziaria agile, capace di assolvere compiti come quelli che sono impliciti nel decreto-legge, proponete forme di controllo forti e rigorose e poi scopriamo, nello stesso provvedimento, che siamo rimasti nell'ambito della più classica distribuzione gerarchica dei compiti, in cui quel che conta è non soltanto il livello finanziario, ma anche la targhetta, l'immagine, il simbolo, la collocazione nell'ambito della gerarchia.

Queste sono le considerazioni di carattere del tutto generale che volevamo esprimere sul decreto-legge in esame, cui seguiranno logicamente gli emendamenti che noi del gruppo di rifondazione comunista-progressisti, insieme ad altri gruppi dell'opposizione, abbiamo presentato al provvedimento. Li abbiamo presentati con uno spirito chiaro: la più severa critica al modo in cui è affrontato il problema e, nello stesso tempo, la volontà di indicare una soluzione che a noi sembra corretta (*Applausi dei deputati dei gruppi di rifondazione comunista-progressisti e progressisti-federativo*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Invito tutti i colleghi a spegnere i telefoni portatili!

Discussione del disegno di legge: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 settembre 1994, n. 530, recante disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti (1194).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 settembre 1994, n. 530, recante disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti.

Ricordo che nella seduta del 21 settembre scorso la Camera ha deliberato in senso favorevole sull'esistenza dei presupposti richiesti dal secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione per l'adozione del decreto-legge n. 530 del 1994, di cui al disegno di legge di conversione n. 1194.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali. Informo che il presidente del gruppo parlamentare progressisti-federativo ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Ricordo altresì che nella seduta del 13 ottobre scorso l'VIII Commissione (Ambiente) è stata autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore Pasinato ha facoltà di svolgere la relazione.

ANTONIO PASINATO, *Relatore*. Signor Presidente, signor ministro, colleghi, con il disegno di legge in oggetto si propone la conversione in legge del decreto-legge recante disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

di smaltimento dei rifiuti. Va preliminarmente riferito che si tratta solamente di un segmento del più ampio problema dei rifiuti; il decreto-legge in esame dà infatti principalmente attuazione ad alcune disposizioni delle direttive 91/156 (articoli 4, 10 e 11) e 91/689 (articolo 3) della CEE, relativamente ai rifiuti che «siano recuperati».

Queste attività avevano ricevuto una disciplina particolare dall'articolo 2 del decreto-legge n. 397 del 1988 (come modificato dalla legge di conversione n. 475 del 1988) con cui sono state definite materie prime secondarie tutti i residui derivanti da processi produttivi e che sono suscettibili, eventualmente previ idonei trattamenti, di essere utilizzati come materie prime in altri processi produttivi e per i quali viene prevista una speciale disciplina di minor rigore.

La *ratio* di tale norma sta nell'intenzione di incentivare le attività di recupero. Appare tuttavia evidente che abbassare eccessivamente il livello dei controlli può portare ad un facile aggiramento della normativa sui rifiuti. Proprio alla volontà di bilanciare queste due esigenze, di tutela ambientale e di semplificazione amministrativa, va fatta risalire la nuova direttiva comunitaria 91/156, la quale prevede espressamente la necessità di un'apposita autorizzazione anche per le imprese di recupero (articolo 10).

Le imprese che procedono al recupero possono, tuttavia, essere dispensate qualora le autorità competenti abbiano adottato le norme generali che fissano i tipi e le qualità di rifiuti e le condizioni alle quali l'attività può essere dispensata dall'autorizzazione, in modo che siano rispettate tutte le esigenze di tutela ambientale fatte proprie dalla normativa sui rifiuti (articolo 11).

È alla luce di questa direttiva che vanno lette, ora, le recenti vicende italiane relative alla regolamentazione dell'utilizzazione delle materie prime secondarie.

Con l'intervento legislativo che è al nostro esame si intendono superare proprio le incertezze che sono nate. Questa esigenza è stata evidenziata anche nel corso di un'apposita indagine conoscitiva recentemente svolta, mediante audizioni, dalla VIII Commissione della Camera. Come evidenziato nel documento conclusivo, è stata sottoli-

neata la convergenza pressoché unanime sulla «esigenza di una normativa ponte la quale conduca poi, in un clima di certezza, ad una legislazione più completa, ad una legge-quadro».

Certezza giuridica, quindi, e normativa ponte, intesa ovviamente come collegamento tra la nuova, approvanda, normativa sui residui riutilizzabili e la definizione di un più ampio quadro della normativa ambientale, conforme alle direttive comunitarie, costituito da norme che non si sovrappongano tra loro e coerenti con l'esigenza di dare certezza agli operatori pubblici e privati. Tutto ciò evitando, nel contempo, procedimenti o metodi che potrebbero creare pregiudizio all'ambiente o pericolo per la salute dell'uomo.

Va da sé che all'interno di questo scenario la normativa sui residui in corso d'esame non potrà che assumere la veste di anticipazione della futura norma-quadro o forse, più opportunamente, del futuro testo unico.

La definizione di un coerente e preciso quadro di operatività per le attività di riutilizzo dei residui dovrà quindi introdurre una netta distinzione o comunque evitare connessioni con quella di smaltimento dei rifiuti; in tal senso, si veda anche il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva dell'VIII Commissione della Camera. Ciò sterilizzerebbe anche il problema della mancata definizione in sede CEE della nozione di rifiuto.

Il decreto-legge in esame ha sostanzialmente il merito di affrontare il problema di ciò che è al confine tra il rifiuto ed il materiale riutilizzabile. Questo in omaggio non solo alla necessità di certezza giuridica, ma anche a quella di incoraggiare al massimo il recupero di rifiuti in processi produttivi o di combustione.

La direzione di marcia, pertanto, appare quella giusta, in linea anche con le pronunce giurisprudenziali sia comunitarie che italiane. La Corte di giustizia, con decisione del 28 marzo 1990, in causa 359/88, si è espressa sull'argomento: non di distinzione tra rifiuti e materie prime secondarie si può parlare, ma di una distinzione tra rifiuti effettivamente destinati all'abbandono e rifiuti destinati al riutilizzo.

In questo senso, d'altronde si è espressa anche la Corte costituzionale con la sentenza n. 512 del 30 ottobre 1990, in cui si può leggere esplicitamente che «non è l'intrinseco valore patrimoniale del residuo o l'astratta suscettibilità dello stesso ad essere riutilizzato in un processo di trasformazione economica a far considerare il residuo come «materia prima secondaria», ma è, piuttosto, la sua attuale, effettiva ed oggettiva destinazione finale alla produzione a renderlo sottoponibile al distinto regime giuridico delle materie prime secondarie».

Con la conversione in legge del decreto-legge si chiude pertanto anche il periodo di estrema incertezza giuridica nata con le pronunce della Corte costituzionale, che aveva dichiarato la parziale illegittimità del decreto ministeriale del 26 gennaio 1990, e con il successivo intervento della Corte di cassazione del 27 marzo 1992, secondo il quale le materie prime secondarie dovevano essere considerate rifiuti.

Tale periodo ha determinato la paralisi dell'impiego nei cicli produttivi delle materie prime secondarie, con riflessi negativi sia sotto il profilo ambientale sia sotto il profilo economico.

Non va, infine, tralasciato di riferire circa quanto il Parlamento ha avuto modo di decidere in materia, relativamente ai criteri di delega al Governo sugli adempimenti degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla CEE (articolo 36 della legge comunitaria).

La lettera *d*) del precitato articolo prevede proprio l'obbligo dell'autorizzazione o l'esonerazione dallo stesso per le imprese che effettuano il recupero nel rispetto delle condizioni fissate dalla direttiva CEE di cui si è già riferito.

Appare del tutto evidente che tutti i riferimenti normativi e giurisprudenziali concorrono a definire la necessità di distinguere con certezza la normativa dei recuperi da quella dei rifiuti.

In specifico, quindi, il decreto contiene l'espressa abrogazione dell'articolo 2 del decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 1988, n. 475 (articolo 13).

La nuova disciplina del riutilizzo dei resi-

dui è sostitutiva di quella previgente sulle materie prime secondarie con i seguenti elementi di continuità: disciplina, secondo i criteri e le impostazioni concettuali in premessa citate, quella sorta di zona grigia di transizione tra le attività di smaltimento dei rifiuti, in particolare il trattamento con recupero, e le normali attività produttive; riguarda concettualmente i medesimi materiali; concerne le stesse attività: utilizzo (o riutilizzo) di materiali di scarto o di risulta ed ogni operazione precedente, fin dalla produzione (trasporto, stoccaggio, trattamento); conserva tutte le esclusioni già previste dall'abrogato regime delle materie prime secondarie.

Per contro, i principali elementi di novità sono costituiti dall'espressa previsione che i residui riutilizzabili, sottoposti a particolare regime, possano essere costituiti non solo da scarti di lavorazione, ma anche da scarti di consumo (articolo 1, comma 1); dall'espressa previsione che il riutilizzo di residui all'interno dello stabilimento ove sono stati prodotti costituisce parte integrante dell'attività produttiva (articolo 2, comma 1); dall'aumento delle ipotesi di esclusione, ossia delle categorie di materiali di risulta il cui riutilizzo non è sottoposto al previsto regime sul riutilizzo dei residui (articolo 2, comma 2); dalla prevista emanazione e dal periodico aggiornamento di elenchi nazionali, e relative norme tecniche dei residui per i quali l'utilizzo e le attività connesse sono subordinati alla sola comunicazione preventiva (articolo 5, comma 2); dalla parimenti prevista emanazione e dal periodico aggiornamento di un elenco nazionale ricognitivo dei materiali quotati con precise specifiche merceologiche in borse merci o in listini e mercuriali ufficiali istituiti presso le camere di commercio (articolo 2, commi 4 e 5); dalla previsione di un qualche coordinamento tra l'elenco degli operatori abilitati a trasportare residui e l'albo nazionale degli smaltitori (articolo 4, comma 1); da una complessiva ricerca tesa a migliorare e a definire un più puntuale regime amministrativo di controllo; da un intervento normativo nel comparto dei rifiuti teso a semplificare le procedure amministrative per la realizzazione di impianti di smaltimento (articolo 16); dall'e-

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

clusione dall'ampio normativo di applicazione del concetto di riutilizzo di tutte le operazioni di trattamento, stoccaggio e riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo non individuati ai sensi dell'articolo 5, le quali sono in tal caso sottoposte al regime autorizzatorio e giuridico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982.

Una corretta attuazione della direttiva CEE, che prevede un'autorizzazione (articolo 10 della direttiva CEE n. 156 del 1991) per il recupero distinta da quella prevista per i rifiuti (articolo 9 della summenzionata direttiva CEE n. 156 del 1991), comporterebbe senz'altro il perseguimento in forma più completa dell'obiettivo della quantità dei rifiuti da avviare allo smaltimento distruttivo - incenerimento - o confinatorio - discarica - e diverrebbe, nello stesso tempo estremamente utile disporre di informazioni aggiornate sulla ricettività di tutte le altre possibili destinazioni — di recupero e di riutilizzo — anche per incentivarne e sostenerne lo sviluppo.

In conclusione, si ha ragione di ritenere che il decreto-legge al nostro esame, complessivamente, metta in atto le certezze operative per l'esercizio delle attività di recupero, garantendo nel frattempo, anche l'esigenza di tutela ambientale.

Il lavoro comune svolto in Commissione ha portato a giudizio del relatore, ad una sostanziale convergenza su molti argomenti oggetto di analisi e di approfondimento. Su taluni aspetti non sono rimaste, a mio avviso, incertezze di fondo; si è piuttosto preferito operare alcuni rinvii a momenti successivi.

È stato importante, peraltro, aver potuto affrontare il problema legato all'articolo 39 della legge comunitaria n. 146, laddove per effetto delle dichiarazioni di assimilabilità degli assimilabili agli urbani si creava un grande problema, con implicazioni di ordine economico, all'intero comparto produttivo, in generale, ma *in primis* ai comuni e agli altri enti locali che avrebbero dovuto applicare la normativa.

Come relatore avevo tentato di porre mano ad un primo intervento di riorganizzazione dell'albo smaltitori. Non è stato possibile

farlo in Commissione, per ragioni di ammissibilità regolamentare. Tuttavia, la decisione presa all'unanimità, in quella sede, di pervenire ad un ordine del giorno che sottolinei la necessità di procedere ad un intervento normativo di riorganizzazione del sistema informativo che dia, fra l'altro, pienezza operativa all'albo, consentirà sicuramente un ripensamento propositivo in tempi brevi.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ALTERO MATTEOLI, *Ministro dell'ambiente*. Mi riservo di intervenire in sede di replica, signor Presidente.

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

VITTORIO EMILIANI. Signor Presidente, colleghi, non vi è dubbio che ci troviamo di fronte ad una materia particolarmente complessa e resa più difficile, ovviamente, dai tanti provvedimenti assunti sull'onda di questa o di quell'emergenza. Il presidente del Comitato nazionale per le scienze e le tecnologie del CNR ha contato oltre quaranta norme, tra decreti, leggi e regolamenti, concernenti il settore dei rifiuti. Ciò è sufficiente a convalidare la complessità di un problema che è angosciante particolarmente nel nostro paese, ma anche in altri ad economie sviluppate. Questo dei rifiuti di ogni tipo è, infatti, uno dei dati strutturali di un'economia diventata «affluente», di un'economia di grandi consumi. Senonché il nostro, il quale è un paese di economia di trasformazione, è anche il paese che avvia a discarica il 90 per cento dei rifiuti e, a tutt'oggi, ne trasforma appena il 4 per cento. Si tratta di una situazione assolutamente grottesca, che produce danni incalcolabili all'ambiente ed alla nostra economia, impedendo, per ora, il riutilizzo su larga scala di queste che definiamo materie prime secondarie.

Come ha rilevato il relatore, il nostro lavoro in Commissione è stato certamente molto intenso e si è svolto tra il mese di giugno e pochi giorni fa, avendo, il presidente della Commissione ritenuto opportuno — e certamente lo era — svolgere una serie

piuttosto ricca di audizioni sul problema dei rifiuti e su quello dei residui industriali.

Ci trovavamo, infatti, di fronte al decreto-legge n. 279 ereditato dal precedente Governo che, nel corso di queste audizioni, i rappresentanti di categorie, associazioni, sindacati, di ambientalisti e di imprese pubbliche e private, ritenevano complessivamente un buon impianto normativo, anche se bisognoso certamente di taluni snellimenti e chiarimenti. Le audizioni hanno fornito un materiale interessante per quello che sarà domani — ci auguriamo in tempi rapidi — il testo unico in grado di dare maggiore certezza e chiarezza all'intera gigantesca e complessa materia.

Venivo, poi, incaricato dal presidente della Commissione ambiente, onorevole Formenti, di stendere un rapporto conclusivo sulle audizioni svolte; ed il 2 agosto, prima delle ferie estive, la Commissione approvava all'unanimità questo rapporto conclusivo. Vi è stato quindi, sia in questa sede sia in sedi successive, un contributo dell'opposizione in senso costruttivo e positivo. Tuttavia, nel frattempo, il Governo reiterava quel decreto-legge — ritenuto, tutto sommato, un buon impianto normativo sul quale lavorare in senso migliorativo —, ma peggiorandolo, con l'aggiunta di articoli del tutto nuovi nei quali venivano introdotte talune misure a nostro avviso negative. Vennero così inserite, in nome della semplificazione dell'attività di smaltimento, le seguenti modifiche: la possibilità di realizzare, anche in deroga alle previsioni dei piani regionali, gli impianti di smaltimento dei rifiuti speciali e tossico-nocivi; il rinvio ad altro decreto del Ministero dell'ambiente la fissazione delle condizioni per la realizzazione e l'esercizio di impianti di autosmaltimento dei rifiuti speciali nei luoghi stessi di produzione ed, infine, l'esclusione dall'obbligo di iscrizione all'albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti quelle che effettuano l'autosmaltimento. Si trattava, cioè, di una serie di misure che indebolivano, anzi, indeboliscono tuttora, l'impianto complessivo, le garanzie per l'ambiente dei processi di autosmaltimento e di smaltimento dei rifiuti.

Infatti, il problema dei controlli rimane a

nostro avviso uno dei punti più fragili della normativa. Certo, siamo in attesa della elaborazione a giorni di una nuova definizione di rifiuto o residuo da parte della stessa Unione europea: questo probabilmente aiuterà anche noi, che siamo sempre i più tardivi a recepire quelle direttive, a dotarci di una normativa adeguata alla complessità ed alla grandezza immane di un problema che, risolto — si fa per dire — con l'avvio a discarica, è diventato un *business* spesso controllato dalla malavita organizzata, a cominciare dal trasporto per finire con la discarica, con centinaia di scarichi abusivi il cui impatto sul territorio nazionale rappresenta un danno incalcolabile.

Abbiamo quindi insistito — di questo parlerà con maggiore profondità il collega Gerardini — sulla necessità — abbiamo avuto assicurazioni dal ministro e ora anche dal relatore Pasinato — di dare effettiva operatività all'albo nazionale delle imprese esercenti i servizi di smaltimento. Ci sono infatti voluti sette anni per completare la normativa che ponesse a regime quest'importante organismo e non possiamo rassegnarci — a pochi mesi dal completamento della fase organizzativa, visto che l'ultimo decreto ministeriale è del 30 marzo scorso, quando il ministro dell'ambiente ha dato concreto avvio a tale organismo fissando al 1° giugno 1994 l'inizio della sua operatività — a vedere non funzionante o affetto da debolezza cronica un istituto per il quale mi pare che la legge finanziaria stanzi solo un miliardo.

È importante l'albo nazionale così come lo sono gli albi regionali, che ancora non risultano operativi nella maggior parte dei casi. In questo decreto si è puntato molto sulle camere di commercio, che indubbiamente svolgono una funzione rilevante e che possiedono già una rete telematica ed informativa molto diffusa ed attiva; è anche vero, però, che le camere di commercio sono comunque enti di rappresentanza di categorie corporative (tra l'altro non è stata ancora elaborata una incisiva riforma sotto il profilo dell'attività dei loro organi), vale a dire di industriali, commercianti, artigiani, i quali potrebbero anche essere inquinatori. È quindi giusto utilizzare questa rete ma è ancora più giusto, a nostro avviso, rendere operativi

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

gli albi, proprio per disporre delle massime garanzie.

Sul piano dei controlli, occorre secondo noi attivare automatismi di tipo industriale. C'è un problema particolarmente sentito nelle grandi aree metropolitane, quello della rottamazione delle auto usate, che spesso equivale all'abbandono e al degrado di intere zone periferiche a causa dello sversamento di olii usati nel terreno, con effetti dirompenti dal punto di vista dell'inquinamento. Se non erro, pochi chili d'olio bastano ad inquinare una estensione pari ad un campo di calcio. Se pensiamo che a Roma questi impianti, spesso abusivi e gestiti in modo del tutto illegale, sono collocati sulle rive del Tevere, abbiamo intero il quadro di un autentico dramma dal punto di vista ambientale e da quello del recupero.

Si tratta allora, a nostro avviso, di dar corso a nuovi ed intelligenti meccanismi legislativi — c'è un progetto di legge del collega Scalia in proposito — grazie ai quali un'auto usata potrà essere riconsegnata solo ad un centro autorizzato, in modo che il recupero avvenga nel pieno rispetto della legalità e con le massime garanzie ambientali. Si eliminerebbe così una piaga davvero diffusa e ormai profonda.

Abbiamo lavorato su un decreto già ampiamente modificato — ed a nostro avviso peggiorato — rispetto a quello che era stato oggetto delle audizioni di giugno e luglio scorsi. Ci siamo trovati poi di fronte ad un tentativo del relatore — credo in buona fede (la buona fede non è mai in discussione...) — di riscrivere sostanzialmente il decreto con una serie di modifiche che a nostro parere non andavano nel senso della chiarezza e della garanzia di un giusto equilibrio fra certezza per gli operatori industriali, commerciali ed artigiani e tutela dell'ambiente. Su questo tipo di compatibilità e di equilibrio avevano insistito molti di coloro che erano stati ascoltati nelle audizioni, i quali avevano puntato l'attenzione sulla necessità di non deteriorare ulteriormente i beni primari di questo straordinario — ma già tanto manomesso — paese, cioè sull'esigenza di non concorrere ad ulteriori inquinamenti illegali o legali (in termini elusivi, evidentemente).

Siamo convinti che sia stato portato avanti un lavoro interessante e siamo certi di aver contribuito ad esso in modo proficuo e positivo. In Commissione abbiamo preso atto dell'impegno del ministro dell'ambiente di dare una reale e corposa configurazione operativa (con i necessari finanziamenti) all'albo nazionale ed agli albi regionali delle imprese esercenti lo smaltimento di rifiuti: questo impegno sarà ulteriormente sancito mediante un ordine del giorno da presentare in Assemblea. Il giudizio, tuttavia, rimane critico: in qualche caso si è abbassato il livello delle informazioni richieste, delle comunicazioni e dei controlli. Soprattutto questa parte non ci persuade.

Come ho detto, il problema è di dimensioni eccezionalmente grandi. Secondo le stime basate sui relativi listini delle camere di commercio, i materiali di recupero ammontano a 35 milioni di tonnellate, di cui 17 milioni di tonnellate di rottami di ferro, 8 milioni di tonnellate di legno, 2 milioni di prodotti tessili, 4 di alimentari, un milione di tonnellate di vetro.

Alcuni consorzi di recupero stanno agendo in maniera sicuramente positiva e meritano a nostro avviso maggiori incentivi nella loro azione. In questo decreto — anche se esso non si occupa in maniera specifica dei consorzi di recupero e di riciclaggio — noi proponiamo, con appositi emendamenti, che essi non siano danneggiati in questa opera altamente meritoria per l'ambiente, per la salute dei cittadini e per la stessa economia italiana.

Siamo infatti al paradosso: per la carta, per esempio, pur avendo tecnologie ed esperienze molto avanzate, l'Italia è un grande importatore di materia prima per il riciclaggio di carte e cartoni, mentre paesi molto più ricchi — o, per lo meno, con un passato più ricco del nostro — sono da tempo esportatori di materie riciclate: mi riferisco alla Francia ed alla Svizzera. È un giro d'affari valutato intorno ai 10.000 miliardi di lire, ma nessuno può calcolare quale sia l'impatto ambientale della mancata risoluzione di un problema come questo o dell'affievolimento di quelle garanzie che a nostro avviso devono essere ancor meglio strutturate e definite.

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Sciacca, iscritto a parlare; s'intende che vi abbia rinunciato.

È iscritta a parlare l'onorevole Lenti. Ne ha facoltà.

MARIA LENTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, dall'inizio della legislatura ci si ripete su un punto: quello della scorrettezza, per il ricorso alla decretazione d'urgenza.

È vero che l'articolo 77 della Costituzione la contempla, ma è anche vero che lo stesso articolo la prevede in particolari condizioni, non comunque. Va detto poi che il decreto-legge n. 530, relativo allo smaltimento dei rifiuti, è alla sua quinta reiterazione; si è insistito nel riproporlo, tra l'altro peggiorando, secondo noi, il testo originario (dal decreto-legge n. 279, si è passati al n. 443 e così via fino all'attuale).

A nostro giudizio — ma penso che il rilievo sia oggettivo — la forma del decreto-legge «spegne», per così dire, una parte fondamentale dell'azione legislativa del Parlamento: la ricerca, la discussione, il confronto, la dialettica democratica; garanzie, compiti, funzioni che la Costituzione prevede perché una legge sia varata nell'interesse di tutti i cittadini, dello Stato.

Il presente decreto-legge consta di 22 articoli e ha subito, ripeto, via via modificazioni peggiorative. È grave, poiché si tratta di materia complessa e delicata; essa riguarda tutto il territorio nazionale, coinvolge produttori ed imprenditori, piccoli o grandi che siano, senza dubbio indirettamente tutta la popolazione in quanto utenti anche gli stessi imprenditori e produttori e una miriade di abusivi incontrollati e non controllabili secondo il dettato del decreto-legge.

Il testo è riduttivo rispetto al problema, è farraginoso, redatto spesso in una lingua che non favorisce la chiarezza e l'utilizzabilità della legge stessa. Mi si potrebbe obiettare che si tratta di una questione di forma linguistica o di forma *tout court*; direi proprio di no, se è vero come è vero — e chiamo a sostegno gli studiosi dei linguaggi specialistici oltre che, ovviamente, i sociologi della comunicazione — che il rapporto tra cittadino e Stato passa necessariamente attraverso la disponibilità di quest'ultimo a farsi

comprendere. Mi permetto di aggiungere che si tratta anche di una questione culturale; non credo fuori luogo richiamare la cultura, in un tempo in cui la banalizzazione da un lato e gli specialismi dall'altro si insinuano a travolgere la quotidianità, anche lavorativa.

Gli esempi rintracciabili nel decreto non sono pochi; cito per tutti il comma 1 dell'articolo 6. Entro nel merito del decreto-legge, che considero affrettato, pasticciato, riduttivo di una complessità economica, ambientale, culturale a largo raggio, tanto da risultare quasi solo un piccolo calcolo economicistico. Anche a questo riguardo posso dire che in Commissione ambiente si sono svolte audizioni di operatori del settore, rappresentanti di categorie interessate, rappresentanti sindacali, organizzazioni lavorative e associazioni ambientaliste; è stato approvato un documento elaborato dall'onorevole Vittorio Emiliani secondo il quale la materia necessitava di attente considerazioni e di disponibilità ad uno studio non superficiale, per redigere una legge-quadro dell'intero settore. Invece, a sorpresa, è stato ripresentato un decreto-legge; dopo le audizioni svolte nel caldo di luglio, almeno io mi aspettavo davvero qualcos'altro.

Così non è stato; ci troviamo di fronte al decreto-legge n. 530, che già all'articolo 1, quarto comma, denuncia scopertamente di non essere allineato alle direttive CEE 91/156 e 91/189, con particolare riferimento alla definizione e alla classificazione dei rifiuti e dei residui. È vero che la Comunità europea sta definendo in questi giorni — per la verità dovrebbe farlo entro domani — la classificazione dei rifiuti e dei residui in maniera più specialistica. Ma, innanzitutto il decreto si pone al di fuori di tutto ciò; inoltre, mi chiedo: non era possibile aspettare un altro giorno?

Si continua in tale settore con le pratiche in deroga; in deroga sono anche le disposizioni di cui all'articolo 16. E la deroga riguarda le leggi esistenti in merito alla realizzazione di impianti di smaltimento di rifiuti speciali, tossici e nocivi da parte delle regioni. Va da sé che in mancanza di una legge quadro ciascuna regione, per esempio, potrebbe agire *ad libitum* con conseguenze

ambientali facilmente prevedibili, oppure con imposizioni alle popolazioni, delle quali non si tengono in conto possibili o eventuali pareri.

Il decreto-legge n. 530 non semplifica poi molto, nonostante la buona volontà che comunque va ravvisata e riconosciuta, le pratiche burocratiche; il che, invece, è fortemente richiesto e sentito dagli operatori economici, ma anche da chi, in piccolo, ha a che fare con i rifiuti ed i residui. Anzi, ripeto: rifiuti, residui o che altro? Come lo stesso decreto implica, queste differenze, peraltro richieste dalle direttive CEE prima ricordate, non sono particolarmente sottolineate né — a mio parere — si evincono dal testo. È chiaro, allora, che è facilmente prevedibile una qualche confusione nell'applicazione della legge. Tra l'altro, oltre a ripetere più volte che il Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e con il Ministero della sanità e via dicendo stabilisce determinate cose (mi riferisco in particolare agli articoli 2 e 16) il decreto-legge in discussione dilata i tempi senza specificare competenze, modalità di attuazione e responsabilità. Inoltre, in sostanza il testo non distingue competenze e responsabilità delle regioni, delle province e dei comuni nonché, in qualche modo, anche dei singoli, affidando molto spesso a questi ultimi l'autodichiarazione e l'autocertificazione. Contiamo ovviamente sull'onestà e sulla buona fede dei nostri cittadini e degli operatori; sappiamo, però, che qualche volta, anche non volendo, la buona fede porta fuori strada.

Il decreto-legge n. 530, dunque, somma la genericità di alcune leggi in vigore ad un affaticamento pratico, sollevando qualche problema anche a proposito della punibilità (mi riferisco per esempio all'articolo 12). Si tratta di un punto importante poiché la sua formulazione può evitare o favorire l'aggiramento della legge. Si è emanato un decreto-legge con lo scopo di disciplinare complessivamente la materia per superare — così abbiamo ritenuto di interpretarlo — l'obiezione avanzata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 512 del 1990, modificando la definizione di rifiuto in relazione alle modalità di utilizzo e di smaltimento (in

termini retorici si potrebbe parlare di sineddoche). In tal modo — cosa molto grave — si aumenta la confusione peraltro già esistente in materia. Si attua infatti un declassamento da rifiuto a residuo in forma generalizzata, il che comporta o può comportare la mancanza di adeguate protezioni in riferimento alla natura del residuo particolare. Ciò è evidente nel caso del trasporto laddove si evita, per esempio, di considerare la possibilità di danni ambientali per il semplice fatto che vi è la riutilizzazione del residuo.

Il provvedimento presenta altri aspetti non condivisibili, per esempio nel non ritenere fondamentale l'iscrizione all'albo, che a nostro giudizio è invece un importante elemento di controllo.

Ci sembrava — lo ripeto — più opportuna una legge-quadro piuttosto che un pasticcio, come quello contenuto nel decreto-legge n. 530, che non risolve i problemi e anzi aggrava o può aggravare la situazione soprattutto nella mancata distinzione tra rifiuti e residui, a fronte delle necessità e delle urgenze nonché dei desideri — mi piace usare questo termine per riscoprire ciò che a volte è sotto l'evidenza — delle popolazioni di vedere superate le difficoltà e affrontati i problemi almeno nel rapporto con le leggi. Non avevano questo scopo solo le audizioni, ma anche i documenti ed i suggerimenti delle regioni e degli enti locali: penso, ad esempio, a un documento proveniente dalla regione Lombardia. Agli enti locali, con il decreto-legge n. 530 del 1994, viene in ultima analisi sottratta la possibilità di interloquire: si riduce infatti l'utilizzo delle materie prime e secondarie a mero risolto tecnico e si lascia ogni decisione ai produttori di rifiuti che sono certo i cittadini italiani ma non solo essi. In ogni caso, in quanto utenti — lo dicevo prima — sono anche loro coinvolti nella difesa dell'ambiente e della salute.

Riconosciamo l'impegno della Commissione a rendere più fattivo il decreto-legge, rispetto al testo originario, così come riconosciamo l'impegno del ministro a far funzionare l'albo. Tuttavia, restiamo fortemente critici nei confronti del decreto nel suo insieme e della sua agibilità, che ci sembra molto limitata.

Meglio sarebbe stato che la materia fosse

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

stata inserita organicamente nella rielaborazione dell'intera normativa sui rifiuti con la preparazione di un testo unico con il quale rendere compatibili e coerenti con la normativa europea le norme che si sono sovrapposte nel tempo e che hanno modificato la stessa definizione di rifiuto. Sarebbe stato meglio adottare, d'intesa con le regioni, protocolli di trattamento e di riutilizzo dei rifiuti identificabili come materie prime e secondarie, che così avrebbero rappresentato davvero una possibilità sostanziosa e a basso prezzo di difesa dell'ambiente e della salute dei cittadini.

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

FRANCO GERARDINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, con il decreto-legge n. 530 del 1994, recante disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti, ci troviamo di fronte alla sesta versione delle misure urgenti adottate. Quella attuale mantiene la natura di normativa-ponte tra il vuoto legislativo lasciato dalla giurisprudenza (con la sentenza della Corte costituzionale n. 512 del 1990 e con la sentenza della Corte di cassazione n. 5 del 1992) e la futura attuazione delle direttive comunitarie 156 e 689 del 1991, così come viene esplicitato nel comma 4 dell'articolo 1.

Quest'ultimo aspetto rappresenta il primo problema, poiché le direttive comunitarie 156 del 1991 (che ha modificato la direttiva 442 del 1975) e 689 del 1991 (che detta specifiche disposizioni relative alla gestione dei rifiuti pericolosi) avrebbero dovuto essere recepite entro il 1993.

Tutto ciò non è avvenuto e l'attuazione delle due direttive è stata prevista con la legge comunitaria per il 1993 (la legge n. 146 del 1994) che all'articolo 38, comma 2, autorizzava il Governo ad emanare, entro il 1° maggio 1994, un regolamento di attuazione della disciplina dei rifiuti destinati ad operazioni che comportano una possibilità di recupero, elencate nell'allegato 2B della

direttiva comunitaria 156 del 1991. Oggetto esclusivo di tale disciplina avrebbero dovuto essere, peraltro, i rifiuti indicati dalla cosiddetta lista verde, di cui all'allegato II al regolamento comunitario 259 del 1993, riguardante le spedizioni transfrontaliere dei rifiuti.

In sintesi, il decreto-legge è stato a suo tempo, e continua ad esserlo, uno strumento legislativo non coerente con le decisioni prese da questo stesso Parlamento. Da parte del Governo non vi è stata alcuna riflessione in merito, anzi si è proseguito nella decretazione d'urgenza. Il decreto, inoltre, ha assunto una versione *omnibus*, per così dire, con l'introduzione di nuove disposizioni in materia di tasse per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e con la modifica di disposizioni finanziarie. Si è trattato di un modo di legiferare «a strati», certamente non coerente con i risultati delle numerose e qualificate audizioni che l'VIII Commissione (Ambiente) ha tenuto sul tema più generale dell'analisi del settore dei rifiuti e sui problemi applicativi della normativa. Tali audizioni hanno evidenziato la non più derogabile necessità di snellire la legislazione, con l'auspicio dell'approvazione di un testo unico che rappresenti un razionale e vero riordino dell'intera materia la cui regolamentazione si fonda, come è stato ricordato in un recente convegno organizzato dall'ANIDA, su circa 900 provvedimenti di vario tipo. Si tratta di una vera e propria giungla, che ha finito per caratterizzarsi in realtà come un ostacolo (per assurdo, ma è così) alla corretta attuazione di programmi di investimento nel settore, nonché alla soluzione delle numerose urgenze ed emergenze di cui soffre il paese.

Le norme-quadro (il decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982, le leggi nn. 441 del 1987 e 475 del 1988) hanno fissato i principi base da applicare, rinviando a provvedimenti successivi per l'attuazione specifica delle varie discipline. Purtroppo, per numerose ragioni (tra cui, forse, il fatto che molti provvedimenti dovevano essere approntati mediante il concerto tra amministrazioni diverse), i decreti applicativi sono spesso giunti in ritardo o in modo scoordinato, creando lacune ed incertezze di inter-

pretazione decisamente insostenibili per gli operatori. L'esempio più eclatante è dato dall'istituzione dell'albo nazionale degli smaltitori. L'iscrizione a tale albo, secondo il Ministero dell'ambiente, è tesa a garantire l'affidabilità delle imprese operanti nel settore; ma sono stati necessari sette anni per organizzare l'albo in questione, come ricordava giustamente l'onorevole Emiliani.

I dati sono più che eloquenti per definire un panorama preoccupante e soprattutto pericoloso per l'ambiente e la salute dei cittadini. Vengono prodotti ogni anno oltre 24 milioni di tonnellate di rifiuti solidi urbani (in costante crescita annua, in peso, di circa il 3 per cento), oltre 80 milioni di tonnellate di rifiuti speciali di origine civile ed industriale, di cui (la stima è del Ministero dell'ambiente) 3,2 milioni di tonnellate di rifiuti tossici e nocivi e 140 mila tonnellate di rifiuti ospedalieri. La produzione di rifiuti *pro capite* è passata dai 190 chilogrammi annui per cittadino del 1960 ai circa 450 chilogrammi annui di oggi, con una sorta di rivoluzione nella composizione dei rifiuti solidi urbani, costituita per il 30 per cento di residui alimentari (una volta questa percentuale era di gran lunga superiore) e per il 35-40 per cento di imballaggi e confezioni. Il 90 per cento di tali materiali finisce in discariche; quasi totalmente assenti sono le attività di recupero e di riutilizzo o di riduzione alla fonte degli stessi.

Per quanto riguarda i rifiuti solidi urbani e gli assimilabili, la scelta di localizzazione e le tecniche di realizzazione degli impianti spesso non hanno tenuto in alcuna considerazione le conseguenze ambientali, compromettendo in tal modo alcuni settori dell'*habitat* (spesso le falde) e generando allarme e preoccupazione nelle popolazioni. Da una rilevazione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali le discariche risultano in gran parte abusive; si calcola, infatti, che le discariche abusive siano circa 6 mila, per un totale di 15 milioni di metri quadrati di territorio occupato. Una vera e propria emergenza degli anni '90 sarà, quindi, la bonifica delle migliaia di aree contaminate che in Italia verranno via via alla luce nel corso del tempo.

Il nostro paese, come la maggior parte dei

paesi del mondo, non è attrezzato per trattare adeguatamente gli ingenti quantitativi di rifiuti urbani e soprattutto industriali, prodotti annualmente. Questa insufficienza si protrae da decenni, causando gravi fenomeni di degrado delle acque e del suolo. Non secondari sono stati i limiti operativi dell'attuale normativa, che ha risentito delle diverse emergenze succedutesi nel tempo (contaminazione di siti, navi dei veleni ed altri fatti).

Le difficoltà incontrate nell'applicazione della legislazione sui rifiuti sono conseguenza di molteplici cause tra le quali prevalgono le seguenti: poteri sanzionatori poco efficaci in quanto non commisurati al danno ambientale e di scarsa efficacia preventiva; mancata applicazione del principio per cui chi inquina paga anche per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, molto spesso causa di gravi danni ambientali; il cosiddetto inquinamento normativo termine con il quale si indica talvolta l'eccessiva proliferazione di leggi e norme di tutela ambientale non coordinate fra loro; inefficienza della pubblica amministrazione; inefficienza delle attività di controllo ambientale; scarse disponibilità finanziarie per impostare un'efficace politica di risanamento di allestimento di infrastrutture per lo smaltimento dei rifiuti.

La cronica insufficienza di strutture nel settore, decisamente più grave al centro e al sud, ha aperto poi la strada al crescere della presenza di interessi parassitari e di operatori legati alla malavita organizzata che nei rifiuti hanno intravisto un nuovo ed eccezionale *business* con punte estremamente acute in Calabria, Campania e Sicilia, ma con ramificazioni che, come dimostrano recenti indagini e fatti di cronaca giudiziaria, toccano le grandi regioni del nord.

Il *Libro bianco* della Lega ambiente sullo smaltimento illegale nel Mezzogiorno dei rifiuti urbani e industriali è in proposito molto significativo. All'emergenza paesistica, sanitaria ed ambientale derivante dallo smaltimento abusivo dei rifiuti si associa perciò una crescente emergenza sociale. Non appaia esotico il rammentare innanzitutto il non secondario contributo che al permanere dell'emergenza hanno dato le incomprensibili situazioni di avviamento di

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

impianti pubblici di trattamento completati da tempo, così come il non utilizzo di finanziamenti disponibili da anni a servizio di molte realtà territoriali, dal nord alle isole. Le regioni avrebbero dovuto infatti definire la localizzazione dei siti per gli impianti di trattamento e di smaltimento; in realtà, questi piani non sono mai divenuti operativi, molte volte a causa dell'opposizione degli enti locali, delle popolazioni e delle stesse associazioni ambientaliste.

Mi chiedo chi abbia interesse al mantenimento artificioso delle condizioni di emergenza. Certamente tutti coloro che, ad esse, possono incrementare di mese in mesi i proventi derivanti dalla gestione delle proprie discariche e dei propri — pochissimi — impianti razionali.

Chiediamo quindi al ministro dell'ambiente un'azione energica, efficace e coerente. Recentemente il ministro ha affermato di non ritenersi padre di due decreti, quelli sugli scarichi fognari e sulle materie prime secondarie. Con il tempo ha forse avuto modo di adottare come «figlioli» questi decreti, ma di fatto dobbiamo dimostrare maggiore coerenza nell'azione e nei pronunciamenti politici. Chiediamo comunque al ministro dell'ambiente — come dicevo — un'azione energica ed efficace nei confronti delle regioni ancora inadempienti nell'approntare i piani di organizzazione di servizi di smaltimento dei rifiuti, nell'individuazione dei bacini di utenza, nella formazione e nel funzionamento dei consorzi intercomunali. Pensate che la stragrande maggioranza di questi ultimi, soprattutto nel sud, sono attualmente commissariati. Un'azione altrettanto energica chiediamo per l'approntamento di politiche di riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti nonché di autosufficienza dei singoli paesi in termini di capacità di trattamento.

Si tratta di obiettivi comunitari centrali indicati ormai da tempo, rispetto ai quali l'Italia presenta ritardi storici. L'Italia è infatti l'unico paese europeo in cui non si è fatto nulla per diminuire sensibilmente la quantità di rifiuti prodotti, a cominciare dagli imballaggi che rappresentano oggi il 40-50 per cento del volume del totale dei rifiuti solidi urbani (tredici milioni di tonnellate

è il dato riferito al 1992). In Germania ed in Austria esistono norme che obbligano i produttori a recuperare gli imballaggi; in Belgio il Governo ha stabilito tariffe severe per imporre il recupero di tali materiali; anche in Francia esiste un programma di recupero intensivo degli imballaggi con l'obbligo di ridurre al 25 per cento lo smaltimento in discarica. Basterebbe passare dalle bottiglie a perdere a quelle a rendere per ridurre di circa il 10-15 per cento il totale dei rifiuti con un notevole risparmio di energia alla fonte e per i comuni, visto l'alto costo dello smaltimento in discarica.

Alcune delle proposte di legge, presentate nella passata e ripresentate dal gruppo progressisti-federativo nell'attuale legislatura, in ordine alla riduzione, al recupero e al riciclaggio di talune categorie di rifiuti, alle limitazioni territoriali per il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, alla semplificazione e razionalizzazione del rapporto tra imprese e controlli ambientali, vanno tutte coerentemente verso la corretta attuazione di direttive comunitarie.

Analogamente, la risoluzione da noi proposta l'11 agosto 1994, e non ancora discussa dall'VIII Commissione, rappresenta un buon contributo per delineare una rapida fuoriuscita dall'emergenza e per promuovere il passaggio dalla dissipazione alla conservazione delle risorse nell'ottica della riconversione ecologica dell'economia.

Tutto ciò è stato sottolineato nelle audizioni svoltesi presso l'VIII Commissione della Camera dei deputati insieme alla necessità di superare un dibattito di natura nominalistica sul concetto di rifiuto e quindi di tenere conto di un'evoluzione storica collegata al livello dei consumi e allo sviluppo di nuove tecnologie nel settore; proponendo cioè una logica di tipo «prestazionale», nel senso di considerare a quali condizioni sia possibile utilizzare un materiale, senza riferirlo alla sola definizione dell'essere un rifiuto o meno. Naturalmente — è stato detto — devono essere rispettate determinate condizioni di sicurezza, garanzie per l'ambiente circostante e per la salute dei cittadini, punti su cui ha molto insistito il collega Emiliani.

Il decreto-legge n. 53 del 1994, se da una

parte intende affrontare alcune di queste problematiche, dall'altra rischia di complicare le cose sul piano dell'eccessivo abbassamento dei livelli di controllo e della troppo semplice possibilità di esclusione dei materiali dal campo di applicazione del decreto stesso, in pratica fatti assurgere a materie prime vere e proprie attraverso una semplice quotazione in borsa merci o in listini e mercuriali ufficiali istituiti presso le camere di commercio, industria e artigianato e agricoltura di capoluoghi di regione.

Quindi, benché sia evidente l'intenzione di incentivare le attività di recupero, è altrettanto evidente che abbassare eccessivamente il livello dei controlli può portare ad un facile aggiramento delle normative sui rifiuti, così come peraltro faceva notare anche il relatore.

Abbiamo sollevato puntualmente e costantemente questo problema in Commissione e in seno al Comitato ristretto sottolineando contemporaneamente la necessità di una corretta semplificazione amministrativa delle attività di recupero, chiarendo che non siamo contrari pregiudizialmente alle attività imprenditoriali in questo settore ma evidenziando la priorità assoluta della tutela ambientale e della salute dei cittadini nonché della lotta ai furbi ed agli inquinatori, cioè dell'affermazione dei diritti e dei doveri sanciti dalla Costituzione.

È comunque vero che nella nota introduttiva relativa al *Catalogo europeo dei rifiuti* (*Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* del 7 gennaio 1994) al punto 3 si afferma «Tuttavia, un materiale figurante nel catalogo non è in tutte le circostanze un rifiuto, ma solo quando esso soddisfa la definizione di rifiuto. È vero anche che il dilemma interpretativo fra criterio volontaristico soggettivo di individuazione e quello imperativo oggettivo di individuazione della nozione di rifiuto è da abbandonare in quanto, alla luce delle normative della giurisprudenza comunitaria, rifiuto e materia prima secondaria non sono da considerare come nozioni determinabili in base a qualità intrinseche dell'oggetto o di meri elementi volontaristici, ma piuttosto come nozioni puramente esistenti, cioè da determinare di volta in volta *a posteriori* sulla base dell'effettiva

diversa destinazione finale di uno stesso genere di cose». Non dunque, come giustamente osservava il relatore Pasinato, di una distinzione tra rifiuti e materie prime secondarie si può parlare, ma di una distinzione tra rifiuti effettivamente destinati all'abbandono e rifiuti effettivamente destinati al riutilizzo.

In questo senso, d'altronde, si sono espresse sia l'apprezzabile sentenza della Corte costituzionale n. 512 del 1990, sia quella della Corte di cassazione, sezioni unite penali, del 27 marzo 1992 n. 5, che hanno bocciato molti provvedimenti con cui in Italia si è tentato di intervenire nel settore dei rifiuti riutilizzabili.

La Corte di giustizia delle Comunità europee, con sentenza n. 359 del 1988, ha inoltre affermato che le materie prime secondarie, ossia i residui dei processi produttivi suscettibili di riutilizzazione come materie prime in altri processi produttivi, lungi dal rappresentare una categoria autonoma e alternativa ai rifiuti veri e propri, ne costituisce solo una specie, e che pertanto, fino alla completa definizione di una normativa che stabilisca un diverso regime giuridico, ad esse si applica la generale disciplina della gestione dello smaltimento dei rifiuti, ivi compresi il regime autorizzatorio e il regime sanzionatorio da questa previsti. Infatti, a giudizio della Corte, non essendo stata completata la serie degli interventi normativi previsti dall'articolo 2 della legge n. 475 del 1988 ai fini della definizione di un regime differenziato da applicare alle materie prime secondarie, anche per effetto del parziale annullamento del decreto ministeriale del 26 gennaio 1990, a queste ultime continua ad applicarsi la normativa generale in materia di trattamento e smaltimento dei rifiuti contenuta principalmente nel decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982.

Analoghe argomentazioni sono state sviluppate dal relatore, onorevole Pasinato. Aggiungo che l'incertezza del quadro normativo, determinatasi anche a seguito delle pronunce giurisprudenziali e del parziale annullamento del decreto ministeriale del 26 gennaio 1990, ha provocato una situazione di paralisi delle attività connesse al riutilizzo dei residui nei processi di produzione, con

la conseguenza che, come prima ricordavo, il 90 per cento dei rifiuti prodotti va in discarica. Ed è noto come questo maggior flusso di rifiuti verso gli impianti di smaltimento non solo abbia fatto lievitare il costo di smaltimento ed abbia gravato di oneri aggiuntivi l'approvvigionamento di materie prime, ma abbia anche determinato gravi problemi di funzionalità degli impianti, favorendo tra l'altro il ricorso a forme illecite di smaltimento. Inoltre, esiste attualmente un caos di legislazioni regionali varie, per cui uno stesso prodotto può essere trattato diversamente a seconda della regione dove si trovi a circolare; situazioni certamente ambigue per le autorità deputate al controllo. Si protrae quindi uno stato di estrema incertezza per l'iscrizione all'albo delle imprese esercenti lo smaltimento dei rifiuti, il cui comitato nazionale ha assunto l'orientamento di soprassedere all'iscrizione dei vari operatori.

Dalle considerazioni esposte è facile dedurre come il problema della distinzione tra rifiuto e prodotto sia estremamente complesso e delicato e come esso possa essere risolto unilateralmente e definitivamente dai singoli Stati perché ha bisogno del preliminare pronunciamento dell'Unione europea. È al lavoro un gruppo di esperti, come previsto dall'articolo 18 della direttiva comunitaria n. 91/156, peraltro in forte ritardo nella predisposizione di una lista dei rifiuti e nel definire il confine concettuale tra rifiuto e prodotto. Il termine ad esso assegnato scadeva il 1° aprile 1993. La Comunità europea pertanto è in attesa delle decisioni di questo gruppo di lavoro che dovrebbe determinare il regime applicabile ad un materiale nel singolo caso per la compiuta attuazione delle direttive europee sui rifiuti; attuazione che dovrebbe avvenire, in base alla legge comunitaria per il 1993, con decreto legislativo secondo i criteri ed i principi direttivi fissati dalla stessa legge all'articolo 38. Forse, come giustamente ricordava la collega Lenti, questa sarà la settimana decisiva.

Allora, una normativa ponte, che affrontasse il problema in attesa dell'attuazione delle direttive comunitarie 91/156 e 91/689, avrebbe dovuto limitarsi al regolamento au-

torizzato dalla legge comunitaria, di pochi e chiari articoli, creando meno confusione possibile, senza sconfinamenti in altri campi e con una disciplina destinata a rimanere valida anche dopo il recepimento delle norme comunitarie.

Il nostro emendamento 1.13, che discuteremo domani, esplicita un articolato ottimale ed alternativo per una corretta impostazione dell'intera problematica, definendo e delimitando con apposite liste, e senza eccezioni, l'ambito dei rifiuti recuperabili e le possibili operazioni di recupero, evitando pericolose fasi transitorie di eccessiva liberalizzazione con la possibilità di risolvere problemi pregressi in virtù di una disciplina comunque più favorevole.

Il nostro impegno — signor Presidente, mi avvio alla conclusione — serio e costruttivo nel Comitato ristretto ha teso, in modo particolare, ad apportare miglioramenti significativi al decreto-legge n. 530, non senza evidenziare che alcuni emendamenti del relatore, che in pratica ha riscritto interi articoli del provvedimento, rischiavano di creare pericolosi salti nel buio, (mi riferisco, in modo particolare, alla nuova categoria dei residui non individuati, una sorta di terza categoria che veniva istituita), pur se bisogna dare atto all'onorevole Pasinato di una costante disponibilità al dialogo ed al recepimento delle nostre osservazioni e proposte.

Ecco perché abbiamo insistito nei lavori in Commissione su alcune questioni chiave, coscienti comunque dell'attesa che vi è nel mondo imprenditoriale, alle prese con grossi problemi applicativi, che per questi richiede al Parlamento risposte certe ed avanzate, nonché opportune correzioni. Delle conseguenze del decreto-legge si preoccupano soprattutto le imprese che nel corso degli anni hanno lavorato bene, quelle che hanno aggiornato le loro tecnologie e si sono adeguate al rispetto delle leggi. Tali imprese sono le più preoccupate dell'adozione del decreto-legge n. 530, proprio per l'abbassamento dei livelli di controllo che esso comporta.

In sintesi, ci siamo battuti soprattutto per garantire un più adeguato sistema di controlli, per restituire all'albo smaltitori una

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

funzione di censimento delle aziende, per fissare termini certi per gli ulteriori adempimenti ministeriali, per garantire la semplificazione amministrativa per le raccolte differenziate e per le attività per conto terzi, per ribadire il rispetto della pianificazione regionale, per fissare una maggiore attenzione per lo stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi ed una migliore definizione delle regole per l'autosmaltimento, per dare un senso all'istituzione dell'osservatorio. E, soprattutto, ci siamo battuti per risolvere l'aberrazione giuridica creatasi con l'applicazione dell'articolo 39 della legge comunitaria del 1993 sui rifiuti speciali assimilabili agli urbani (che sono stati, appunto, chiamati assimilati), in seguito alla quale circa 4 milioni di operatori economici avrebbero finito per pagare nuove tasse. Ciò sarebbe stato in grande contraddizione con alcune dichiarazioni del Governo che ha reso nota la propria volontà di ridurre la pressione fiscale. Siamo stati noi, in particolare modo, a sollevare il problema e a risolverlo con un apposito emendamento, che sarà esaminato successivamente dall'Assemblea.

Ci siamo battuti inoltre, anche in questo caso coerentemente, per reintrodurre quelle agevolazioni in tema di tassa sui rifiuti solidi urbani che erano previste per particolari categorie di cittadini (soprattutto anziani, soggetti che vivono soli), con facoltà per i comuni di applicarle.

Questi sono stati alcuni dei punti sui quali si è soffermata la nostra attenzione, sintetizzata negli emendamenti presentati al decreto-legge in esame e nella predisposizione di un testo alternativo, a nostro giudizio corretto, semplice ed efficace.

Concludo ribadendo che l'affermarsi di una nuova cultura dell'ambiente e delle tecniche di prevenzione e risanamento costituisce un compito essenziale dell'intera comunità nazionale. Tale cambiamento dovrà essere propiziato soprattutto attraverso l'educazione: una rinnovata legislazione nel settore dei rifiuti dovrà quindi farsi in modo particolare interprete fedele di queste nuove istanze di protezione ambientale.

I deputati del gruppo progressisti-federativo lavoreranno costruttivamente perché

tutto ciò si realizzi e siano mantenuti gli impegni assunti del nostro paese per uno sviluppo sostenibile della società e per il conseguente superamento dell'approccio del comando e controllo cui si era uniformata in passato. Si tratta di principi fondamentali, contenuti nell'agenda 21 concordata alla Conferenza di Rio del 1992, recepiti dalle direttive dell'Unione europea ed enunciati in un apposito piano dal nostro paese (*Applausi dei deputati del gruppo progressisti-federativo*).

PRESIDENTE. Avverto che è stato presentato dal deputato Scalia un ordine del giorno di non passaggio all'esame dell'articolo unico (*vedi l'allegato A*), che sarà esaminato nella prossima seduta.

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

Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Pasinato.

ANTONIO PASINATO, Relatore. Intervengo brevemente, signor Presidente, anche perché l'ampio dibattito che si è svolto finora mi pare sostanzialmente esaustivo. Desidero fare soltanto alcune puntualizzazioni, anche in riferimento a valutazioni espresse su alcune proposte che il relatore aveva avuto modo di avanzare, nella sua qualità di deputato, proposte che, quindi, anche costituzionalmente era legittimato a fare. In buona fede non accetto certi giudizi, perché mi pare che il riferimento alla buona fede implichi valutazioni di ordine diverso.

Ho avanzato alcune proposte e ritengo che il problema di dare definitiva soluzione alla questione del recupero dei rifiuti ancora non individuati come comparto normativo — mi riferisco a quelli di cui all'articolo 8 del decreto-legge che definisce la procedura per il recupero dei materiali che non sono stati disciplinati né con l'articolo 2 né con l'articolo 5 — rimanga aperto e che, se non verrà risolto, vanificherà la possibilità di effettuare, appunto, un determinato recupero. Infatti, continuare a definire rifiuti una serie di materiali significa vanificarne completamente la possibilità di riutilizzo.

Non riesco a capire quale sarà l'impre-

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

ditore, pur se animato da buona volontà e da spirito di iniziativa, oltreché sollecitato — perché no? Riconosciamolo pure! — dal vantaggio economico, che metterà in atto le modifiche ai cicli produttivi o gli accorgimenti tecnologici necessari per arrivare ad una più consistente azione di recupero, se dovrà farlo solo nell'ambito delle procedure previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 915. Mi sembra una palese contraddizione nella quale l'opposizione rade, probabilmente in buona fede — scusatemi se anch'io adopero tale termine —, nel momento in cui non si accorge che criticando, rischia di vanificare la possibilità di avere norme più agili e snelle.

Questo era il senso della mia proposta sull'articolo 8. Per carità, non è la fine del mondo e non c'è alcun reato di lesa maestà! La mia è solo una proposta che sono convinto — almeno questa soddisfazione credo di poterla prendere — sarà ripresa in futuro, anche se magari in forma diversa.

D'altra parte, nulla sarebbe cambiato rispetto alla procedura di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 915, solo che si fosse adottato il termine «rifiuto». Per effetto della normativa attualmente in essere e della delega conferita alle regioni — elemento al quale mi ero agganziato — si sarebbero potute ampliare le competenze delle regioni per quanto attiene alla verifica di uno specifico canale per il riutilizzo dei rifiuti. Ciò avrebbe consentito di avere in periferia una struttura in grado di operare nel territorio e che avrebbe potuto servire anche come luogo di sperimentazione sia attivando una serie di impianti sia mediante una serie di verifiche tecnologiche.

Credo che la partita non sia chiusa e avremo modo di parlarne in futuro. L'alternativa è di limitarsi a dichiarare nelle aule parlamentari e sui giornali che si vuole puntare al recupero ed al riutilizzo dei rifiuti — che oltre ad avere motivazioni ambientali costituiscono fattori economici importanti — per poi vanificare la realizzazione concreta di tali obiettivi.

È anche un problema di cultura e, lo ripeto, il dibattito culturale che si sta sviluppando nel paese porterà ad una migliore definizione di tutti i termini della questione.

Per quanto riguarda, infine, il sistema dei controlli devo dire che sento sempre parlare — ed è successo anche questa sera in aula da parte, ad esempio, dell'onorevole Gerardini e di altri — di stime per quanto riguarda gli stessi. È necessario chiarire un aspetto: il sistema informativo che la maggioranza ed il Governo hanno ereditato non funziona. Quando si parla della valutazione sulla produzione di rifiuti, il rapporto sull'ambiente del ministro Spini reca la parola «stima», che viene sistematicamente ripetuta. Ebbene, un paese moderno, un paese europeo, un paese che si sta avvicinando alla soglia del duemila non può continuare a parlare di stime. Ciò significa che il nostro sistema informativo è improduttivo e deve essere completamente riorganizzato. Non voglio esagerare con le parole, ma è un aspetto sul quale occorre meditare.

Un'efficace tutela ambientale non si realizza con una difesa aprioristica o di parte di posizioni che potrebbero anche apparire di rendita, ma ragionando ed entrando nel merito dei problemi. Per esempio, per quanto riguarda l'articolo 8 — mi rivolgo all'onorevole Emiliani —, in Commissione si è accuratamente evitato di entrare, appunto, nel merito dei problemi.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il ministro dell'ambiente.

ALTERO MATTEOLI, Ministro dell'ambiente. Signor Presidente, onorevoli colleghi, gli onorevoli Emiliani, Lenti e Gerardini intervenuti nel dibattito — e di ciò li ringrazio — pur nella polemica, hanno più volte ricordato che, attualmente, il 90 per cento dei rifiuti viene avviato a discarica e solo il 4 per cento viene riutilizzato. Hanno fatto poi riferimento alle audizioni — molto opportune — svolte in Commissione ambiente, che ci hanno consentito di avere un punto di riferimento importante, hanno sostenuto — sempre con toni polemici — che il Governo ha reiterato il decreto-legge peggiorandone il testo ed hanno parlato del problema dei controlli che resta a loro avviso irrisolto, anche se forse verrà in soccorso proprio domani una normativa comunitaria. Hanno poi citato l'albo nazionale degli smaltitori,

con riferimento alle imprese. A tale riguardo, concordo con loro sul fatto che, con la legge finanziaria che stanziava appena un miliardo, sarà un po' difficile farlo partire; comunque ci proveremo! L'onorevole Emiliani ha fatto riferimento alla questione della rottamazione delle auto, spesso gestita in modo illegale e senza permesso; l'onorevole Lenti ha parlato più volte di un testo riduttivo, farraginoso e scritto in modo incomprensibile; l'onorevole Gerardini ha, invece, sottolineato la complessità della materia, affermando che essa non può essere risolta dai singoli Stati. Sottolineo, però, che con i loro interventi — per i quali li ringrazio nuovamente — i colleghi hanno concordato sulla necessità di approvare norme in materia ed hanno auspicato l'emanazione di un testo unico, per il quale la delega è stata richiesta.

Vorrei precisare che anche il Governo considera il decreto-legge n. 530 del 1994 una normativa ponte, perché intende pervenire all'elaborazione di testi unici. È bene, per altro, sottolineare che il nodo centrale del problema delle materie prime secondarie — sul quale sono naufragati i numerosi tentativi di dare una regolamentazione certa al loro impiego — è di principio, in quanto attiene alla qualificazione giuridica delle stesse. Le materie prime secondarie sono rifiuti, oppure devono essere considerate sottoprodotti? È il quesito che ci poniamo. Il concetto di rifiuti, a nostro avviso, va definito anche in vista della data del 18 ottobre, nel corso della quale, in sede comunitaria, si dovrebbe pervenire ad una definizione terminologica e ad una conseguente classificazione dei rifiuti, in attesa soprattutto dell'attuazione delle direttive comunitarie n. 156 e n. 689 del 1991.

Con il decreto-legge n. 530 del 1994 si sta, appunto, tentando di definire una disciplina semplificata sulla circolazione dei rifiuti destinati al recupero, peraltro ben distinta da quello sullo smaltimento dei rifiuti nell'ambiente. «Rifiuto» può essere quindi definito solo ciò che viene abbandonato e non è più riutilizzabile per volontà del proprietario o per disposizione della legge; mentre tutto ciò che, per mano dell'uomo, si riesce a riutilizzare come materia prima o come fonte di

energia si deve definire «residuo». E non si tratta di certo in questo caso di un rimedio terminologico, come è stato polemicamente detto da qualcuno, ma di una vera e propria distinzione, come è stato anche precisato in modo molto chiaro dalla Corte di giustizia con decisione del 28 marzo 1990.

Com'è noto, il testo del decreto-legge 7 settembre 1994, n. 530 — che disciplina le attività finalizzate al riutilizzo dei residui — è stato approvato giovedì scorso dalla Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici. Il lavoro svolto dalla Commissione è stato senza dubbio gravoso, in quanto si è dovuto prendere in esame una materia del tutto nuova che va a recepire — anche se solo in parte — le direttive che ho poc'anzi citato.

A tale proposito, desidero ringraziare il relatore, onorevole Pasinato, per il lavoro svolto prima in sede di Comitato ristretto e, poi, di Commissione; egli ha dimostrato una competenza nella materia che ha favorito il dibattito.

Inoltre desidero dare atto alle opposizioni del lavoro proficuo e costruttivo intelligentemente portato avanti in Commissione soprattutto dagli onorevoli Gerardini ed Emiliani, che hanno dato un contributo importante pur nella differenza, nell'opposizione e, in alcuni momenti, nello scontro dialettico, sempre comunque in termini costruttivi.

Si è quindi affrontato in Commissione un argomento che per le sue implicazioni richiedeva necessari approfondimenti e riflessioni. Un'ulteriore difficoltà è poi derivata dal fatto che il provvedimento aveva subito ben sei reiterate, con quello che ciò implica. Va pertanto apprezzato il lavoro svolto dalla Commissione in quanto ora è possibile, per l'Assemblea, esaminare un articolato che disciplina in tutte le sue sfaccettature il riutilizzo dei residui, sia nell'ottica delle disposizioni comunitarie sia in considerazione dell'esigenza, avvertita da tutti gli operatori del settore, di poter contare su una norma certa.

Il provvedimento, infatti, assume risvolti economici e finanziari tali da non consentire che la sua attuazione sia ulteriormente dilazionata nel tempo. Va comunque evidenzia-

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

to che le modifiche introdotte in Commissione mutano, anche se solo parzialmente, il testo governativo; alcune sono volte ad una migliore formulazione delle norme ivi contenute, altre ne ampliano la portata dispositiva.

Ad ogni modo, per le motivazioni suesposte, si ritiene che il testo vada approvato rapidamente, al fine di giungere nei tempi prescritti dalla legge alla sua conversione, evitando di far ricorso ancora una volta, alla deprecata reiterazione del provvedimento e con l'impegno di lavorare — non appena il Parlamento avrà dato la necessaria autorizzazione su un testo unico che è mia intenzione affrontare — ripeto in aula quanto detto in Commissione — con la collaborazione più ampia possibile anche delle forze di opposizione e delle associazioni ambientaliste.

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

MASSIMO SCALIA. Chiedo di parlare per un richiamo al regolamento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MASSIMO SCALIA. Signor Presidente, mi pare lei abbia deciso che il mio ordine del giorno di non passaggio agli articoli sia votato nella prossima seduta. Ora, sicuramente il Presidente è in grado di interpretare il regolamento meglio di me, ma vorrei ricordare che il comma 3 dell'articolo 84 del regolamento prevede che la votazione di ordini del giorno di non passaggio agli articoli avvenga «al termine della discussione sulle linee generali». Siccome lei ha dichiarato chiusa la discussione sulle linee generali, ritenevo si potesse a tutti gli effetti procedere alla votazione del documento, poiché esso è stato presentato, appunto, prima della chiusura della discussione stessa. Vorrei quindi capire perché si sia deciso di rinviarne la votazione alla prossima seduta.

PRESIDENTE. Collega Scalia, l'espressione «al termine» significa: dopo la chiusura della discussione sulle linee generali. Quindi,

il primo atto della parte della seduta di domani dedicata all'esame del disegno di legge di conversione n. 1194 sarà la votazione dell'ordine del giorno di non passaggio agli articoli.

Sull'ordine dei lavori.

SILVIO LIOTTA, *Presidente della V Commissione*. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SILVIO LIOTTA, *Presidente della V Commissione*. Signor Presidente, a nome della Commissione bilancio mi permetto di chiederle un breve rinvio in Commissione del disegno di legge di conversione n. 1271, di cui al punto 4 all'ordine del giorno. La Commissione, infatti, non è ancora in grado di riferire all'Assemblea sul provvedimento. La prego pertanto di voler porre all'ordine del giorno della seduta di domani l'esame della mia richiesta.

PRESIDENTE. Poiché nella seduta odierna non sono previste votazioni, la proposta del presidente Liotta di un breve rinvio in Commissione del disegno di legge di conversione n. 1271 sarà sottoposta all'Assemblea, ai sensi del comma 1 dell'articolo 1 del regolamento, nella seduta di domani.

Inversione dell'ordine del giorno.

SILVIO LIOTTA, *Presidente della V Commissione*. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SILVIO LIOTTA, *Presidente della V Commissione*. Signor Presidente, desidero chiederle un'inversione dell'ordine del giorno, nel senso di passare subito al punto 6, anziché esaminare il punto 5, recante la discussione del disegno di legge di conversione n. 1367. La Commissione bilancio è stata impegnata dalle 14,30 di oggi nell'esa-

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

me dei documenti di bilancio e l'inversione dell'ordine del giorno consentirebbe al relatore di riferire nella seduta di domani sul disegno di legge di conversione in questione.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, ritengo possa rimanere così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Seguito della discussione del disegno di legge: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 settembre 1994, n. 535, recante disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione (1211).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 settembre 1994, n. 535, recante disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione.

Ricordo che nella seduta del 13 ottobre scorso è iniziata la discussione sulle linee generali.

Avverto che è stata presentata dai deputati Grimaldi ed altri, nel prescritto numero, una questione pregiudiziale di costituzionalità (*vedi l'allegato A*). Con il consenso dei presentatori, all'esame ed alla votazione della pregiudiziale si passerà nella seduta di domani prima del termine della discussione sulle linee generali.

È iscritta a parlare l'onorevole Finocchiaro Fidelbo. Ne ha facoltà.

ANNA FINOCCHIARO FIDELBO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, proverò a ripercorrere (con molta brevità, non abbiate paura...) l'iter legislativo delle norme di attuazione della riforma costituzionale dell'articolo 68, per meglio comprendere quali siano le ragioni di una polemica anche aspra in ordine al testo che domani e nelle giornate successive esamineremo in aula e che è già stato discusso nelle Commissioni riunite I e II.

A seguito dell'abrogazione del secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione, con la scomparsa, per così dire, dal nostro

ordinamento costituzionale della prerogativa dell'immunità parlamentare, il primo provvedimento a regolamentare la materia fu il decreto-legge n. 455 del 1993, successivamente reiterato — perché decaduto senza essere stato convertito — dal decreto-legge n. 23 del 1994. Voglio ricordare che all'emanazione del decreto-legge n. 455 — il primo che interveniva sulla materia e che, di fatto, aveva un contenuto identico al testo che, sulla base dell'emendamento Basile approvato dalle Commissioni, si trova oggi all'esame dell'Assemblea — furono mosse critiche molto aspre dalla dottrina costituzionalistica. Credo che ciascuno di noi ricorderà gli interventi pubblicati non soltanto sulla stampa specializzata, ma anche su quotidiani a larghissima diffusione nazionale: costituzionalisti come Zagrebelsky, Pace o De Vergottini — quest'ultimo nel corso di un'audizione alla Camera — lamentarono che il testo emanato dal Governo era assolutamente incostituzionale per due ordini di motivi. Innanzitutto, per una ragione di merito, poiché si apriva di nuovo la possibilità di una forma di ricorso alla Giunta per le autorizzazioni a procedere, qualunque fosse l'imputazione e, dunque, in maniera per così dire extravagante rispetto all'assetto costituzionale derivante dalla modificazione dell'articolo 68, che prevede la possibilità dell'applicazione del principio di insindacabilità soltanto per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio della funzione parlamentare: quindi, teoricamente, per quelle manifestazioni e quei comportamenti dei parlamentari che, sotto il profilo penale, potrebbero essere sussumibili sotto la categoria dei reati di opinione. In secondo luogo, per una ragione più sostanziale, relativa ai rapporti fra i poteri dello Stato.

Infatti, la semplice eccezione sollevata dal parlamentare in qualsiasi procedimento — penale, civile, amministrativo, disciplinare rispetto all'applicabilità del primo comma dell'articolo 68 comportava, in quel testo tanto criticato (ed in quello che oggi torna in aula, essendo stato emendato il decreto del Governo) la sospensione del procedimento e l'immediata trasmissione degli atti alla Giunta per le autorizzazioni a procedere. Questo fatto fu valutato non soltanto come

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

estremamente negativo, giacché avrebbe potuto prestarsi ad una «torsione» dell'istituto e ad intenti defatigatori dell'azione giudiziaria nei confronti dei parlamentari, ma fu avvertito come in controtendenza sotto il profilo politico rispetto all'indicazione netta venuta dal Parlamento con la riforma del secondo comma dell'articolo 68.

Dico questo per rilevare che non fu soltanto la dottrina costituzionalista (che può essere stata accreditata allora, come può essere accreditata oggi, di eccessiva teorizzazione) ad avvertire il pericolo insito in quella formulazione, ma fu proprio una valutazione proveniente dall'interno del Parlamento, anche da parti politiche che meno si erano distinte nell'attività di riforma dell'articolo 68 e nell'intenzione di adeguare il testo di quell'articolo ad un sentimento della collettività che era giusto consacrare in una riforma della Carta costituzionale.

Le critiche parlamentari mettevano in evidenza come un testo del genere in realtà alterasse i rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario, creando tra l'altro, appunto, un'evidente inversione di tendenza rispetto ad una riforma da poco approvata, così importante, che aveva coinvolto l'opinione pubblica ed aveva acceso la discussione nel paese. Il dibattito parlamentare svoltosi in occasione dell'esame dei decreti-legge ricordati denunciava la possibilità di un uso strumentale della soluzione adottata nel decreto stesso.

Questa è la ragione semplicissima per la quale il decreto-legge è stato reiterato per ben quattro volte; in realtà venne fatto decadere poiché il Parlamento si rendeva conto che si trattava di un testo difficilmente conciliabile con un fatto così importante per la democrazia del paese, maturato con la riforma dell'articolo 68.

Oggi non è al nostro esame il testo del decreto-legge emanato, ma uno diverso, sul quale profondamente, in maniera assolutamente novativa, ha inciso un emendamento presentato in Commissione di cui si è già discusso in quest'aula e certamente nelle Commissioni parlamentari. Come è a tutti noto, si prevede che in ogni stato e grado di qualsiasi procedimento, civile, penale, amministrativo, disciplinare, i membri del Par-

lamento, in carica o cessati, possano eccipire l'applicabilità del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione. Se l'eccezione è accolta, il giudice archivia se si tratta di procedimento penale, oppure estingue il procedimento se si tratta di processo civile, amministrativo o disciplinare. Se l'eccezione è respinta (comprendendosi in questa ipotesi sia il caso in cui il giudice ritenga manifestamente infondato il richiamo al primo comma dell'articolo 68 sia quello in cui non lo ritenga manifestamente infondato, ma certamente non pensi che la situazione sia tale da poter *ictu oculi* essere riconducibile al primo comma dell'articolo 68), gli atti sono trasmessi all'organo competente della Camera, la Giunta per le autorizzazioni a procedere. Il procedimento è sospeso per novanta giorni, termine entro cui la Camera deve deliberare, e prorogabile di trenta giorni una sola volta a richiesta.

Su questo punto intendo soffermarmi. Vi è una contrazione della gamma di ipotesi previste nel testo del decreto emanato dal Governo, il quale prospettava tre casi: quello in cui il giudice ritenga assolutamente fondato il richiamo all'articolo 68, primo comma, della Costituzione (d'ufficio potrebbe ritenere che il fatto sia ricompreso nell'area dell'insindacabilità, quindi potrebbe immediatamente archiviare se si tratta di procedimento penale o adottare le determinazioni conseguenti se si tratta di procedimento civile, amministrativo o disciplinare); quello in cui il giudice non ritenga di applicare il primo comma dell'articolo 68 ma ritenga non manifestamente infondata la questione (si tratta di un modello processuale modulato su quello del procedimento di legittimità costituzionale vigente) e in questo caso rimette gli atti alla Camera; oppure può ritenere che la questione sia assolutamente estranea all'area di applicabilità della prerogativa di insindacabilità, si pronuncia di conseguenza e ne dà informazione alla Camera, evidentemente — è inutile che il testo lo reciti e infatti non lo recita, in applicazione delle norme generali — per un eventuale conflitto di attribuzione da parte della Camera di appartenenza del parlamentare.

La contrazione della gamma di ipotesi

previste nel testo del Governo secondo me incontra esattamente le stesse obiezioni cui ho fatto riferimento riguardo al primo decreto-legge emanato dal Governo in attuazione della riforma, se non ricordo male il n. 455 del 1993. Si tratta di obiezioni che abbiamo avuto modo di esplicitare ampiamente già in Commissione e delle quali non vorrei dare ulteriormente conto se non per sottolineare un punto. La norma, così come è stata formulata e nonostante la precisazione, di cui all' emendamento 3.7 della Commissione (che deve comunque ancora essere sottoposto all'esame dell'Assemblea), che esplicita cosa si intenda per riferimento al primo comma dell'articolo 68, riportando testualmente tale comma — e ciò non è inutile almeno dal punto di vista politico, poiché recepisce la posizione, evidentemente non destituita di fondamento, delle opposizioni che su tale testo hanno appuntato le loro critiche —, non muta in nessun modo le condizioni e le possibilità del ricorso al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione. Anche con tale formulazione del testo, si potrà ricorrere al primo comma dell'articolo 68, cioè si potrà proporre l'eccezione fondata su tale comma, qualunque sia l'oggetto della controversia, civile o amministrativa, del procedimento disciplinare o penale. A disinnescare tale pericolo — e a questo ve n'è collegato un altro di cui parlerò successivamente — non vale il fatto che tale eccezione deve fondarsi esclusivamente sul ricorso all'insindacabilità, di cui al primo comma dell'articolo 68. Infatti, qual è lo strumento processuale che può evitare in prima battuta che vi sia un uso strumentale e defatigatorio dell'eccezione, giacché da essa consegue la sospensione del procedimento? In effetti non vi è alcuno strumento. Si dirà che in fondo si sospende per novanta giorni, ai quali eventualmente ne vanno aggiunti altri trenta, un processo; il che non è un gran male, se questo è il prezzo dell'autonomia del Parlamento. Ritengo che questo sia piuttosto un rischio per l'autonomia del Parlamento e per la sua autorevolezza. Vi è il rischio di consegnare a quanti dell'autorizzazione a procedere negli anni passati fecero un uso indecoroso ed indegno un'ulteriore ancora di salvataggio,

un'ulteriore opportunità. Da ciò — credo — dobbiamo preservare il Parlamento; questo è il rischio grave contro il quale dobbiamo difendere il Parlamento, le sue attribuzioni, la sua autonomia, la sua autorevolezza e dignità.

Tale testo, inoltre, non risponde ad una domanda che rivolgo al relatore, augurandomi che voglia tenerla in considerazione. *Quid iuris* nel caso in cui un parlamentare, cessato dalla carica (è un esempio più credibile) e per esempio in stato di custodia cautelare, sollevi l'eccezione, con riferimento al primo comma dell'articolo 68, nel procedimento penale che lo vede imputato? Cosa ne è della misura cautelare: va sospesa anch'essa? In tal caso, dovrebbe essere concesso d'ufficio al parlamentare inquisito un tempo di novanta giorni, più trenta eventuali, di libertà? È un'altra questione cui il testo in discussione certamente non riesce a rispondere.

Si obietterà che tale provvedimento è comunque innocuo, nel senso che la Giunta per le autorizzazioni a procedere, di fronte ad una eccezione assolutamente infondata, trattandosi per esempio di un'imputazione per reati di corruzione, si pronuncerebbe nel senso di negare che il comportamento incriminato ricada nell'ambito dell'insindacabilità. Questo è certamente possibile; tuttavia, colleghi, è troppo recente un'esperienza bruciante, che ha visto l'uso distorto dell'immunità da parte di una giurisprudenza assai discutibile della Giunta per le autorizzazioni a procedere, per potere con tanta leggerezza — scusatemi il termine, non intendo essere offensiva — consentire che ciò accada.

Peraltro, non possiamo neppure fidarci (scusateci) di alcune rassicurazioni che provengono dalla maggioranza. I deputati della maggioranza si proclamano (e io non ho ragione di non crederlo) assolutamente diversi dai deputati delle passate legislature: ma questo può bastare a prestare consenso ad una disciplina che deve avere i caratteri di norma generale e astratta di attuazione di una norma costituzionale, che deve entrare a far parte del nostro ordinamento? Francamente, credo di no.

Non vorrei essere stata fraintesa e non vorrei che, dunque, le mie osservazioni sul

testo originario del decreto-legge venissero considerate come un compiuto assenso nei confronti dello stesso. Compiuto assenso che non mi sento di prestare per una serie di ragioni che hanno caratterizzato il dibattito sviluppato dalla dottrina intorno alla prima versione del provvedimento in esame. Ricordo un acutissimo saggio del professor Romboli (che, credo, il relatore abbia senz'altro avuto l'occasione di leggere), nel quale viene esposta una tesi molto chiara e lineare, che condivido fino in fondo. Il professor Romboli parte da una differenza assolutamente pacifica nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale: mentre il secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione prevedeva una condizione di procedibilità, il primo comma dello stesso articolo prevede una causa sostanziale di eliminazione dell'anti-giuridicità del fatto (nel caso in cui, per esempio, si tratti di un fatto penale), assimilabile, sotto questo profilo, alle cause di giustificazione.

Per quanto riguarda le cause sostanziali citate (lo ricordava Zagrebelsky in un articolo comparso alla fine del 1993), nel nostro ordinamento non vi è stato mai alcun dubbio circa il fatto che l'attribuzione a conoscerle spetti alla giurisdizione ordinaria. Partendo dalla premessa indicata, il professor Romboli conclude che l'eliminazione da parte del Parlamento dell'immunità di cui al secondo comma dell'articolo 68 significa, in realtà, aver travolto in qualche modo anche la Giunta per le autorizzazioni a procedere. Si sarebbe infatti resa inutile l'esistenza di un organo che, concepito e costruito per accertare se vi fosse o meno un intento persecutorio nell'azione penale promossa da un magistrato nei confronti di un parlamentare, non avrebbe più ragion d'essere una volta che l'immunità fosse venuta meno. Era per derivazione, per l'identico luogo in cui si trattava una materia comunque attinente allo status di un parlamentare, che la Giunta si occupava anche, eventualmente, dell'applicabilità del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione: non in ragione d'altro.

Voglio farmi carico (perchè è stato un elemento trattato nel dibattito) di alcune osservazioni formulate dalla maggioranza, in particolare dal relatore, che sono emerse

anche durante la discussione in Commissione. Si dice che l'affermazione in base alla quale spetta alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata ad un proprio membro non può essere messa in dubbio. E infatti nessuno la mette in dubbio; come credo nessuno metta in dubbio che, sebbene al giudice ordinario spetti la valutazione di non manifesta infondatezza dell'eccezione di legittimità costituzionale, spetta poi alla Corte costituzionale decidere in ordine alla legittimità del provvedimento legislativo.

In ogni caso, anche se si volesse costruire diversamente rispetto all'emendamento da me richiamato (che è da cancellare, onorevole relatore), quanto verrebbe sottratto alle prerogative delle Camere e all'autonomia del Parlamento qualora la prima valutazione venisse fatta dal giudice ordinario? Credo assolutamente nulla, anche perchè vi è un paradosso: da una parte si riconosce che stiamo trattando di una causa sostanziale di eliminazione dell'anti-giuridicità (tant'è vero che il giudice può archiviare immediatamente), dall'altra però si vieta al giudice ordinario di occuparsi della manifesta fondatezza o infondatezza dell'eccezione, quindi di valutare, se la materia oggetto del procedimento sia assolutamente estranea alla prerogativa dell'insindacabilità.

Viene spesso invocata (secondo me in maniera strumentale e non propria) l'infuista sentenza n. 1150 del 1988; una sentenza che ha acceso più discussioni di quante non ne abbia mai risolte (e il Parlamento nella scorsa legislatura ed in quella ancora precedente ha avuto ampiamente modo di occuparsene). Vi è un'altra sentenza, la n. 443 del 1993, successiva alla riforma e quindi sicuramente fonte indiscutibile. Si dice che le sentenze n. 1150 e n. 443 radicano esclusivamente nella Camera di appartenenza la pronuncia sull'esistenza o l'inesistenza dell'insindacabilità. Non è vero; non è esattamente vero perchè occorre ricordare che entrambe le sentenze nascono da un giudizio, un conflitto di attribuzione, in cui ciò che era in discussione non era la prerogativa della Camera di pronunciarsi sull'insindacabilità. Ciò che era in discussione era l'uso corretto di tale prerogativa da parte della

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

Camera di appartenenza. Non si discuteva dunque in termini di *vindicatio potestatis*, essendo fuori di ogni contestazione il fatto che alla Camera spettasse di pronunciarsi sull'insindacabilità. Si discuteva invece — in questi termini decise poi la Corte costituzionale e da qui le sentenze n. 1150 e n. 443 — in termini di possibilità di contestazione dell'esercizio concreto di quel potere per vizi del procedimento oppure per omesse o erronee valutazioni dei presupposti che di volta in volta venivano richiesti per il suo esercizio. Sostanzialmente si ragionava sulla arbitrarietà e illogicità dell'eventuale motivazione con cui venisse riconosciuta l'insindacabilità da parte di una delle Camere.

Per chiudere questa inutile e dannosa polemica che a mio avviso fa perdere tempo a tutti, leggerò testualmente l'ultimo capoverso della sentenza n. 443: «Una volta che, come questa Corte ha affermato nella sentenza n. 1150, la prerogativa dell'articolo 68 primo comma della Costituzione riconosce alle Camere il potere di valutare le condizioni dell'insindacabilità, potendo e dovendo sul punto, specie se il parlamentare lo eccipisca in giudizio, pronunciarsi il giudice ordinario ove manchi ogni pronuncia della Camera di appartenenza del parlamentare, nel caso che quest'ultima si pronunci, le sue valutazioni non possono essere condizionate dai criteri elaborati da organi della giurisdizione». Ed è fin troppo ovvio che ciò venga affermato in quel contesto in cui oggetto della controversia non era una *vindicatio potestatis*, ma la possibilità di sindacare sull'uso corretto della prerogativa da parte delle Camere di appartenenza nel riconoscere o meno l'insindacabilità.

Con tali considerazioni, che spero siano state utili anche al relatore, credo si possa ritenere scremata dall'eccesso di polemica la questione. Il nodo è uno soltanto ed è politico. Esiste il timore — peraltro rappresentato espressamente in Commissione — che da una disciplina diversa da quella contenuta nell'emendamento Basile, approvato dalle Commissioni riunite, possa venire, da parte di un potere giudiziario aggressivo, una lesione all'autonomia del Parlamento. Per le ragioni che ho finora rappresentato credo che questo pericolo non esista. Esiste oltre-

tutto nel nostro ordinamento, per i casi limite, la possibilità di ricorrere al conflitto di attribuzione, ricorso che a mio avviso non sarebbe diffuso come sostiene il relatore, giacché non si è mai visto un giudice che abbia rifiutato di riconoscere l'insindacabilità (o almeno non ve ne è traccia nella giurisprudenza documentata in tutte le riviste pubblicate nel nostro Paese). Nei casi limite, si potrebbe comunque fare ricorso al conflitto di attribuzione, strumento previsto dal nostro ordinamento proprio per regolare i rapporti tra i poteri dello Stato.

Credo invece che un documento verrebbe all'autonomia del Parlamento, alla sua autorevolezza, a quella dei suoi componenti — e se me lo consentite all'autorevolezza dei componenti di questa maggioranza, che si rappresentano come il nuovo nel governo di questo Paese — dall'approvazione di una norma che avesse il contenuto dell'emendamento Basile. Questo sì — io credo — sarebbe un risultato nefasto per la nostra democrazia, un risultato rispetto al quale sono convinta che la voce del paese non tarderebbe a farsi sentire (*Applausi*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Sull'ordine dei lavori.

DOMENICO GRAMAZIO. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DOMENICO GRAMAZIO. Vorrei che risultasse a verbale che, essendo al primo punto dell'ordine del giorno della seduta odierna lo svolgimento di interrogazioni, tra cui l'interrogazione n. 3-00139, a firma del collega Caruso e mia, che avrebbe dovuto essere in discussione alle ore 17, io sono arrivato in aula alle 16,50, quando ormai si era passati, secondo regolamento, al punto 2 all'ordine del giorno (d'altra parte la convocazione dell'Assemblea era per le 16,30).

Considerato il contenuto dell'interrogazione, che investe un tema di notevole importanza sia per l'ordine pubblico sia per la

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

sicurezza dei cittadini di Mazara del Vallo, ho chiesto poc'anzi al sottosegretario di Stato per la difesa se fosse possibile rispondere a tale interrogazione nella seduta di venerdì prossimo. Non si tratta di «una delle tante» interrogazioni, poiché puntualizza alcuni aspetti importanti nella lotta agli sbarchi di clandestini sulla costa di Mazara del Vallo; chiedo perciò alla sua cortesia di inserire nella seduta di venerdì prossimo lo svolgimento della mia interrogazione.

PRESIDENTE. Lei è presentatore dell'interrogazione?

DOMENICO GRAMAZIO. Sì, ho aggiunto la mia firma, dopo.

PRESIDENTE. Il gruppo non ha comunicato la sua firma: risulta solo quella di Caruso.

DOMENICO GRAMAZIO. Sì, il gruppo lo ha comunicato. Ho qui il fax del mio gruppo con il quale si comunica la mia firma.

PRESIDENTE. La invito a consegnarlo agli uffici.

Onorevole Gramazio, se mi consente, visto che il sottosegretario si è dichiarato disponibile a rispondere nella giornata di venerdì, le suggerisco di presentare una nuova interrogazione di contenuto analogo perché ormai non è più possibile far riferimento a quella iscritta oggi all'ordine del giorno.

DOMENICO GRAMAZIO. Domattina ripresenterò l'interrogazione.

PRESIDENTE. Mi attiverò presso la Presidenza della Camera affinché, sentita la Conferenza dei capigruppo, questa sua interrogazione venga inserita all'ordine del giorno della seduta di venerdì prossimo, ferma restando la disponibilità del sottosegretario.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 18 ottobre 1994, alle 9,30:

1. — *Dichiarazione di urgenza di progetti di legge.*

2. — *Discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 19 settembre 1994, n. 545, recante norme di interpretazione e di modificazione del decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 487, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1993, n. 33, e successive integrazioni, concernente la soppressione dell'EFIM (1271).

3. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 agosto 1994, n. 522, recante disposizioni urgenti per assicurare il funzionamento dell'Istituto nazionale per il commercio estero (1185).

— *Relatore:* Amoruso.
(*Relazione orale.*)

4. — *Seguito della discussione del disegno e della proposta di legge:*

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 settembre 1994, n. 538, recante disposizioni fiscali urgenti in materia di accertamento, contenzioso, potenziamento degli organici, controlli e anagrafe patrimoniale dei dipendenti, al fine di contrastare l'evasione e la corruzione (1241).

AGOSTINACCHIO ed altri: Misure urgenti per la definizione delle controversie tributarie pendenti (941).

— *Relatore:* Bono.
(*Relazione orale.*)

5. — *Discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 29 agosto 1994, n. 517, recante disposizioni urgenti per il risanamento ed il riordino della RAI S.p.A. (1181).

— *Relatore:* Paissan.

6. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge, con modificazioni,

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

del decreto-legge 8 settembre 1994, n. 535, recante disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione (1211).

Relatori: Azzano Cantarutti, per la I Commissione; Fragalà, per la II Commissione. (Relazione orale).

La seduta termina alle 20,15.

*IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA
DOTT. VINCENZO ARISTA*

*L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DOTT. MARIO CORSO*

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 22,15.*

XII LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 17 OTTOBRE 1994

abete industria poligrafica s.p.a.
Via Prenestina, 683
00155 - Roma