

RESOCONTO SOMMARIO E STENOGRAFICO

768.

SEDUTA DI LUNEDÌ 24 LUGLIO 2000

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ALFREDO BIONDI**

INDICE

<i>RESOCONTO SOMMARIO</i>	V-X
<i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i>	1-62

	PAG.		PAG.
Missioni	1	Ventura Michele (DS-U)	3
Sull'ordine dei lavori	1	Disegni di legge: Rendiconto generale dello Stato per il 1999 (A.C. 7155); Assestamento dei bilanci dello Stato e delle Amministrazioni autonome per il 2000 (A.C. 7156) (Discussione congiunta)	4
Presidente	3	<i>(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 7155 e 7156)</i>	4
Armani Pietro (AN)	1		
Casilli Cosimo (PD-U)	2		
Malentacchi Giorgio (misto-RC-PRO)	3		
Procacci Annamaria (misto-Verdi-U)	1		
Tarditi Vittorio (FI)	2	Presidente	4

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; forza Italia: FI; alleanza nazionale: AN; popolari e democratici-l'Ulivo: PD-U; lega nord Padania: LNP; I Democratici-l'Ulivo: D-U; comunista: comunista; Unione democratica per l'Europa: UDEUR; misto: misto; misto-rifondazione comunista-progressisti: misto-RC-PRO; misto-centro cristiano democratico: misto-CCD; misto socialisti democratici italiani: misto-SDI; misto-verdi-l'Ulivo: misto-verdi-U; misto minoranze linguistiche: misto Min. linguist.; misto-rinnovamento italiano: misto-RI; misto-cristiani democratici uniti: misto-CDU; misto federalisti liberaldemocratici repubblicani: misto-FLDR; misto-Patto Segni riformatori liberaldemocratici: misto-P. Segni-RLD.

PAG.	PAG.		
<i>(Discussione congiunta sulle linee generali – A.C. 7155 e 7156)</i>	4	<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 7021) .</i>	42
Presidente	4, 11	Presidente	42
Armani Pietro (AN)	19	Guerzoni Roberto (DS-U), <i>Relatore</i>	42
Casilli Cosimo (PD-U), <i>Relatore per la maggioranza</i>	4, 9, 11	Salvi Cesare, <i>Ministro del lavoro e della previdenza sociale</i>	44
Giarda Piero Dino, <i>Sottosegretario per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica</i>	16	Santori Angelo (FI)	44
Giorgetti Alberto (AN)	22		
Possa Guido (FI), <i>Relatore di minoranza</i>	11, 14		
	15		
Ventura Michele (DS-U)	16		
<i>(Repliche dei relatori e del Governo – A.C. 7155 e 7156)</i>	25		
Presidente	25		
Casilli Cosimo (PD-U), <i>Relatore per la maggioranza</i>	25	Disegno di legge di ratifica: Ratifica Memorandum di intesa "Italia in Giappone 2001" (approvato dal Senato) (A.C. 7083)	46
Giarda Piero Dino, <i>Sottosegretario per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica</i>	25	<i>(Discussione)</i>	
Possa Guido (FI), <i>Relatore di minoranza</i>	25		
Progetti di legge: Disciplina detenzione cani potenzialmente pericolosi (A.C. 59-792-4694-5706-6583-6591-7109-7116) (Discussione del testo unificato)	28	<i>(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 7083)</i>	46
<i>(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 59)</i>	28	Presidente	46
Presidente	28		
<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 59)</i>	29	<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 7083) .</i>	47
Presidente	29	Presidente	47
Cento Pier Paolo (misto-Verdi-U), <i>Relatore</i>	31	Izzo Francesca (DS-U), <i>Relatore f.f.</i>	47
Li Calzi Marianna, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	33	Serri Rino, <i>Sottosegretario per gli affari esteri</i>	48
Procacci Annamaria (misto-Verdi-U)	34	Tarditi Vittorio (FI)	48
Tarditi Vittorio (FI)	36		
Terzi Silvestro (LNP)	37	<i>(Repliche del relatore e del Governo – A.C. 7083)</i>	48
<i>(Repliche del relatore e del Governo – A.C. 59)</i>	41	Presidente	48
Presidente	41	Izzo Francesca (DS-U), <i>Relatore f.f.</i>	48
Cento Pier Paolo (misto-Verdi-U), <i>Relatore</i>	41	Serri Rino, <i>Sottosegretario per gli affari esteri</i>	48
Li Calzi Marianna, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	42		
Proposta di legge: Attività amministrativa (A.C. 6844) (Discussione)	42	<i>(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 6844)</i>	49
<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 6844) .</i>	42	Presidente	49
Presidente	42		
Disegno di legge: Valutazione costi del lavoro e della sicurezza nelle gare di appalto (approvato dal Senato) (A.C. 7021) (Discussione)	42	<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 6844) ..</i>	49
<i>(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 7021)</i>	42	Presidente	52, 55, 57, 58
Presidente	42	Armaroli Paolo (AN)	53, 56
		Cerulli Irelli Vincenzo (PD-U)	58
		Guarino Andrea (misto)	56, 57
		Jervolino Russo Rosa (PD-U), <i>Presidente della I Commissione</i>	49, 56
		Serri Rino, <i>Sottosegretario per gli affari esteri</i>	53
		Soda Antonio (DS-U)	53, 56, 57

	PAG.		PAG.
<i>(Repliche del Presidente della Commissione e del Governo — A.C. 6844)</i>	60	Progetti di legge (Proposta di trasferimento in sede legislativa)	60
Presidente	60		
Jervolino Russo Rosa (PD-U), Presidente della I Commissione	60	Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (Modifica nella composizione)	60
Serri Rino, Sottosegretario per gli affari esteri	60		
Informativa urgente del Governo (Annuncio)	60	Ordine del giorno della seduta di domani .	61

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

RESOCONTO SOMMARIO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ALFREDO BIONDI

La seduta comincia alle 15,10.

La Camera approva il processo verbale della seduta del 17 luglio 2000.

Missioni.

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono ventisette.

Sull'ordine dei lavori.

ANNAMARIA PROCACCI chiede che il Governo riferisca all'Assemblea, prima della sospensione estiva dei lavori parlamentari, sia sul gravissimo episodio verificatosi questa mattina nel canale di Otranto, in cui hanno perso la vita due finanzieri, sia sulla complessiva politica dell'Esecutivo in relazione ai problemi posti dalla criminalità albanese.

PIETRO ARMANI, nell'esprimere cordoglio e preoccupazione per i reiterati episodi che si verificano sulle coste pugliesi, si associa alla richiesta formulata dal deputato Procacci, ritenendo peraltro opportuna una riflessione sull'efficacia della cosiddetta legge Turco-Napolitano.

VITTORIO TARDITI, a nome dei deputati del gruppo di Forza Italia, chiede anch'egli che il Governo riferisca in aula sulle strategie che intende adottare per contrastare la criminalità organizzata, la cui impunità non può più essere tollerata.

COSIMO CASILLI, a nome dei deputati del gruppo dei Popolari e democratici-l'Ulivo, esprime cordoglio alle famiglie dei finanzieri deceduti; chiede quindi che il Governo riferisca in aula su un problema che, ferma restando la disponibilità all'accoglienza manifestata dalle popolazioni del Salento, richiede particolare fermezza.

MICHELE VENTURA si associa alla richiesta del deputato Procacci, esprimendo ai familiari delle vittime il cordoglio del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo.

GIORGIO MALENTACCHI, a nome dei deputati di Rifondazione comunista, si associa alle espressioni di cordoglio, dividendo la richiesta che il Governo riferisca all'Assemblea sul drammatico episodio verificatosi nel canale di Otranto.

PRESIDENTE, a nome dell'intera Assemblea, esprime cordoglio e turbamento per il drammatico episodio e sottolinea l'opportunità di un'informativa, di cui la Presidenza si farà interprete presso il Governo.

**Discussione congiunta dei disegni di legge:
Rendiconto generale dello Stato per il
1999 (7155); Assestamento dei bilanci
dello Stato e delle Amministrazioni
autonome per il 2000 (7156).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 4*).

Dichiara aperta la discussione congiunta sulle linee generali.

COSIMO CASILLI, *Relatore per la maggioranza*, illustra le risultanze della ge-

stione del bilancio dello Stato per il 1999, che evidenziano un netto miglioramento dei saldi rispetto alle previsioni, sottolineando, in particolare, l'incremento delle entrate tributarie. Dà quindi conto della gestione dei residui, auspicando altresì una diversa struttura del conto del patrimonio, conformemente alle indicazioni contenute in un ordine del giorno approvato in occasione dell'esame del rendiconto per l'esercizio finanziario 1998.

Rinvia infine alla relazione scritta per quanto concerne i dati relativi all'assestamento dei bilanci dello Stato e delle Amministrazioni autonome per il 2000.

GUIDO POSSA, *Relatore di minoranza*, a nome dei deputati della «Casa delle libertà», esprime disaccordo sulle soluzioni adottate per perseguire il pur condivisibile obiettivo del risanamento dei conti pubblici, che hanno puntato più sull'aumento delle entrate tributarie che sul contenimento della spesa pubblica, limitando lo sviluppo dell'economia e penalizzando in particolare il Mezzogiorno. Espressa altresì viva protesta nei confronti di linee di politica di bilancio e, più in generale, di politica economica caratterizzate da un elevatissimo prelievo fiscale e contributivo e da un preoccupante andamento della spesa corrente, soprattutto sanitaria e previdenziale, manifesta convinta contrarietà ad entrambi i disegni di legge in discussione.

PIERO DINO GIARDA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*, rilevato che il patto di stabilità interna è stato rispettato dai comuni e dalle province, ma non dalle regioni, fornisce precisazioni in ordine all'accresciuto volume dei trasferimenti agli enti previdenziali, all'andamento del rapporto debito-PIL ed all'elevato incremento dei residui attivi.

MICHELE VENTURA giudica «inequivocabilmente» positivi i risultati del risanamento della finanza pubblica, frutto di un impegno straordinario e talvolta impopolare, pur condividendo l'esigenza di

rendere i documenti della contabilità pubblica più rispondenti alle caratteristiche di informazione e di trasparenza proprie dei moderni sistemi finanziari. Sottolinea infine che l'aumento delle entrate è stato determinato anche da una politica rigorosa che ha contribuito ad ampliare la base imponibile.

PIETRO ARMANI sottolinea che le procedure contabili e normative del bilancio dello Stato – sostanzialmente immutate dalla riforma del 1997 – si limitano a fotografare la «realtà» contabile, senza evidenziare l'effettiva situazione della finanza pubblica, caratterizzata, a suo giudizio, da un aumento delle entrate di cassa cui continua a corrispondere un costante flusso di spesa pubblica, fuori controllo per l'assenza di riforme strutturali. Preannuncia infine l'orientamento contrario del gruppo di Alleanza nazionale.

ALBERTO GIORGETTI, svolte considerazioni critiche sui dati contenuti nel disegno di legge di assestamento del bilancio dello Stato per il 2000, osserva che il miglioramento del saldo netto da finanziare è stato determinato da politiche economiche di breve periodo che non offrono prospettive di rilancio dell'economia e di sviluppo del Paese e sono caratterizzate da un eccessivo aumento della pressione fiscale nonché da un preoccupante andamento della spesa corrente; preannuncia infine il voto contrario del gruppo di Alleanza nazionale.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione congiunta sulle linee generali e prende atto che il relatore di minoranza rinuncia alla replica.

COSIMO CASILLI, *Relatore per la maggioranza*, rilevato che l'andamento delle entrate deriva dalle politiche economiche adottate negli anni passati e dal comportamento «virtuoso» dei cittadini, precisa che in relazione ai residui passivi, nell'anno in corso, si è registrato il modesto incremento dello 0,5 per cento. Sottoli-

neato, altresì, che l'andamento della spesa sanitaria risulta coerente con la media europea, auspica l'approvazione dei disegni di legge in esame, in considerazione dell'importante risultato raggiunto con il risanamento dei conti pubblici.

PIERO DINO GIARDA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*, ricordato che nel 1999 si è registrato, rispetto all'anno precedente, un complessivo incremento delle entrate tributarie della pubblica amministrazione pari al 3,7 per cento, a fronte di un aumento del PIL del 3,4 per cento, sottolinea la necessità di evitare, nell'ambito del bilancio dello Stato, il riferimento alla gestione di cassa senza contestualmente richiamare l'andamento della gestione di tesoreria. Rileva, inoltre, che il ruolo preminente in materia di incremento della produttività e di innovazione tecnologica compete alle imprese, che potranno trarre effettivi vantaggi, al riguardo, dalla stabilità finanziaria del sistema economico.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del testo unificato dei progetti di legge: Disciplina detenzione cani potenzialmente pericolosi (59 ed abbinati).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 28*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

PIER PAOLO CENTO, *Relatore*, rilevato che il provvedimento in discussione, che recepisce, tra l'altro, il testo di una proposta di legge esaminata nel corso dell'iniziativa « Ragazzi in aula », è volto a tutelare gli animali – in particolare i cani – e la collettività dall'uso improprio che di questi si può fare, ne illustra il contenuto, manifestando disponibilità a recepire modifiche migliorative dell'articolo 3.

Auspica infine la sollecita approvazione del testo unificato, anche per corrispondere alle attese dell'opinione pubblica e degli operatori del settore.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, rilevato che il provvedimento colma un vuoto normativo, prevedendo disposizioni volte alla repressione di un fenomeno che coinvolge anche la criminalità organizzata, ne auspica la sollecita approvazione.

ANNAMARIA PROCACCI, sottolineata l'urgenza di combattere le « zoomafie » e la manipolazione genetica degli animali, giudica il provvedimento complessivamente equilibrato, pur preannunziando la presentazione di alcuni emendamenti, soprattutto sulle tematiche connesse alla sterilizzazione delle razze canine considerate pericolose.

VITTORIO TARDITI, rilevato che i diffusi combattimenti fra animali sono espressione di fenomeni criminosi da contrastare con ogni mezzo, ritiene che il testo unificato in esame, pur rappresentando un notevole passo in avanti, necessiti di interventi migliorativi: preannunzia pertanto la presentazione di emendamenti volti a regolamentare in modo più preciso la detenzione di cani pericolosi ed a vietarne l'allevamento allo scopo di potenziare l'aggressività di tali animali.

SILVESTRO TERZI, lamentata la ristrettezza dei tempi per l'istruttoria in Commissione di una materia che avrebbe richiesto un approfondito dibattito anche dal punto di vista scientifico, ritiene che il testo unificato prenda le mosse dall'errore di fondo di non tener conto delle forme di « iperaggressività » o di « aggressività patologica » insite in determinati animali, che vanno opportunamente curate: giudica per questo « folle » il divieto di addestramento di determinate razze nella presunzione della loro pericolosità.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

PIER PAOLO CENTO, *Relatore*, rileva che il testo unificato in esame non si propone di introdurre il mero divieto di detenere alcuni tipi di animali, ma è volto a perseguire forme di addestramento o addirittura di manipolazione genetica che ne alterino le caratteristiche naturali.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, rinuncia alla replica.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge S. 4469: Valutazione costi del lavoro e della sicurezza nelle gare di appalto (approvato dal Senato) (7021).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 42*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

ROBERTO GUERZONI *Relatore*, osserva che il disegno di legge in discussione è volto a rafforzare la trasparenza e la correttezza nella determinazione dei prezzi nelle gare d'appalto, con particolare riferimento all'osservanza delle norme che garantiscono il rispetto della sicurezza nei luoghi di lavoro, ed un'adeguata retribuzione dei lavoratori; ricorda inoltre che l'XI Commissione ha ritenuto di non modificare il testo licenziato dal Senato, che appare complessivamente adeguato ed efficace, anche in ragione dell'esigenza di garantirne la sollecita approvazione definitiva.

CESARE SALVI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

ANGELO SANTORI, pur condividendo le finalità del provvedimento, osserva che il testo contiene norme «inutili», che non si inseriscono coerentemente nel quadro

giuridico esistente in materia; preannuncia che il gruppo di Forza Italia assicurerà un atteggiamento di astensione fortemente critica per l'operato della maggioranza sul tema.

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

Dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il relatore rinuncia alla replica.

CESARE SALVI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*, osservato che il provvedimento si rende necessario per ovviare al fatto che nelle gare d'appalto non si tiene conto dei costi connessi al lavoro ed alla sicurezza, ne sollecita l'approvazione.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge S. 4528: Ratifica Memorandum d'intesa «Italia in Giappone 2001» (approvato dal Senato) (7083).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 46*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

FRANCESCA IZZO, *Relatore f.f.*, in sostituzione del deputato Morselli, relatore, illustra il contenuto del disegno di legge, sottolineando la rilevanza dell'eccezionale iniziativa volta a presentare e valorizzare, per la durata di un anno, gli aspetti più rilevanti della cultura, dell'economia e della tecnologia italiana in Giappone: auspica quindi una sollecita approvazione del provvedimento.

RINO SERRI, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

VITTORIO TARDITI, nel manifestare l'adesione del gruppo di Forza Italia al disegno di legge di ratifica, rileva che la manifestazione in oggetto rappresenta una significativa opportunità per il Paese; auspica inoltre trasparenza ed oculatezza nella gestione dei fondi destinati all'iniziativa.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il relatore rinuncia alla replica.

RINO SERRI, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*, nell'associarsi alle considerazioni del relatore, rileva che è stato escluso il rischio di «slittamento» della spesa prevista; ritiene altresì che la compresenza di fondi pubblici e privati rappresenti un'ulteriore garanzia di trasparenza per l'intera iniziativa.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge: Attività amministrativa (6844).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 49*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

ROSA JERVOLINO RUSSO, *Presidente della I Commissione*, in sostituzione del deputato Frattini, relatore, illustra il contenuto della proposta di legge, che completa la disciplina generale dell'azione amministrativa contenuta nella legge n. 241 del 1990; ricorda inoltre che nel provvedimento in esame, del quale auspica la sollecita approvazione, viene affermato il principio secondo cui le pubbliche amministrazioni, salvo casi di poteri amministrativi espressamente conferiti da leggi o da regolamenti, agiscono secondo le norme del diritto privato ed il loro operato deve ispirarsi a criteri di

efficacia, efficienza, economicità e trasparenza, in funzione della realizzazione del pubblico interesse.

RINO SERRI, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

PAOLO ARMAROLI osserva che le significative innovazioni introdotte dal provvedimento rischiano di essere vanificate dalle numerose riserve di legge in esso contenute, di cui paventa possibili effetti dirompenti ed anticipa problemi interpretativi. Pur manifestando il consenso del gruppo di Alleanza nazionale sulle finalità perseguitate dal provvedimento, preannuncia la presentazione di alcuni emendamenti volti a rendere il testo coerente con tali finalità.

ANTONIO SODA sottolinea che le innovazioni introdotte dal provvedimento fondamentalmente infrangono il principio di autorità, che ha tradizionalmente ispirato il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione, rendendo la proposta di legge in esame particolarmente importante ai fini di una riorganizzazione dei poteri del Paese in senso autenticamente democratico.

ANDREA GUARINO, rilevato che la proposta di legge reca un'organica disciplina del procedimento amministrativo e codifica principî giurisprudenziali, intravvede nel testo della Commissione una sorta di «sfiducia» nella giustizia amministrativa; ritiene inoltre che il provvedimento non contenga l'indicazione dei criteri di ragionevolezza e di proporzionalità, quale presupposto dell'azione amministrativa, né la previsione del principio di sussidiarietà.

VINCENZO CERULLI IRELLI rileva che il provvedimento in esame è volto ad esplicitare e consolidare principî giurisprudenziali già affermati, introducendo

peraltro due fondamentali elementi innovativi: il principio secondo il quale le amministrazioni pubbliche – ad eccezione di casi in cui siano attribuiti loro poteri amministrativi da leggi o regolamenti – agiscono in regime di diritto privato, e quello in base al quale è ridotta l'area dell'attività autoritativa della pubblica amministrazione, con conseguenti riflessi sull'invalidità dei provvedimenti amministrativi, con particolare riferimento alla nullità degli atti.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il presidente della I Commissione rinuncia alla replica e che il Governo si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito, che rinvia ad altra seduta.

**Annuncio dello svolgimento
di una informativa urgente del Governo.**

PRESIDENTE comunica che nella seduta di domani, alle 14, il Governo renderà all'Assemblea un'informativa urgente sulla morte di due militari della Guardia di finanza nel canale di Otranto.

**Proposta di trasferimento in sede
legislativa di progetti di legge.**

PRESIDENTE comunica che sarà iscritto all'ordine del giorno della seduta di domani il trasferimento in sede legislativa del disegno di legge n. 6831 e delle abbinate proposte di legge nn. 6489 e 6652.

**Modifica nella composizione della Com-
missione parlamentare d'inchiesta sul
ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite
ad esso connesse.**

(*Vedi resoconto stenografico pag. 60*).

**Ordine del giorno
della seduta di domani.**

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

Martedì 25 luglio 2000, alle 9,30.

(*Vedi resoconto stenografico pag. 61*).

La seduta termina alle 20,05.

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ALFREDO BIONDI**La seduta comincia alle 15,10.**

TIZIANA MAIOLO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 17 luglio 2000.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Angelini, Bordon, Calzolaio, Cananzi, Carli, D'Amico, Dini, Fabris, Fassino, Gambale, Ladu, Maccanico, Maggi, Melandri, Nesi, Niccolini, Nocera, Pagano, Pecoraro Scanio, Pisanu, Ranieri, Scalia, Sica e Turco sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

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

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

Sull'ordine dei lavori (ore 15,12).

ANNAMARIA PROCACCI. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ANNAMARIA PROCACCI. Signor Presidente, desidero intervenire brevemente in relazione al gravissimo episodio che si

è verificato questa mattina all'alba nel canale di Otranto, nel corso del quale, purtroppo, hanno perso la vita due giovani finanzieri. È interesse dei parlamentari Verdi e mio avere chiari tutti gli elementi di questa tragedia; vorrei anche, però, che l'esecutivo, prima della pausa estiva — questa è la richiesta che le rivolgo a nome dei deputati Verdi — venisse a riferire in quest'aula sull'episodio di quest'oggi, che ci lascia tutti sgomenti e profondamente addolorati, ma anche sulla politica complessiva che il nostro Governo segue in relazione alla criminalità albanese — in quanto di ciò si tratta, di questo terribile commercio di disperati —, affinché si possa insieme, prima della chiusura delle Camere, chiarire ed approfondire ulteriormente le linee seguite in materia dal nostro paese.

Ritengo che questo sia doveroso, signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, per quanto riguarda il nostro lavoro ed anche per tutti coloro i quali prestano la loro opera per difendere la legalità e le vite degli innocenti. Ribadisco quindi con forza la richiesta dei deputati Verdi.

PIETRO ARMANI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PIETRO ARMANI. Signor Presidente, mi associo alla richiesta avanzata dalla collega a nome dei deputati Verdi. Sono anch'io veramente addolorato e preoccupato della reiterazione di episodi che purtroppo si verificano in una delle aree più esposte del territorio del nostro paese, in particolare lungo le coste pugliesi. Ritengo che da parte nostra si debba fare una riflessione molto approfondita su

questi problemi, in particolare sull'efficienza della cosiddetta legge Turco-Napolitano, che è all'origine della valanga di persone che stanno arrivando e degli sfruttamenti che ne derivano.

Dobbiamo dunque svolgere, come dicevo, una riflessione approfondita su questo aspetto e pertanto chiedo che effettivamente, prima delle vacanze estive, si discuta su queste tematiche e su quelle della sicurezza in genere, ad esse collegate.

VITTORIO TARDITI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VITTORIO TARDITI. Signor Presidente, non da ora il gruppo di Forza Italia chiede una maggiore attenzione in ordine al problema sollevato dalla collega Proacci. In effetti abbiamo avuto episodi dolorosi da una parte e dall'altra, ossia tra coloro i quali, sfruttati da delinquenti traghettiatori hanno perso la vita su imbarcazioni od a causa di imbarcazioni che nulla avevano a che fare con un qualsiasi tipo di natante.

Adesso, però, abbiamo anche morti tra le forze dell'ordine. Questo problema credo sia indilazionabile, perché non possiamo più tollerare questi episodi. Noi siamo molto tolleranti ed è giusto esserlo; tuttavia, credo che la tolleranza debba avere un limite perché, se lasciamo passare episodi di questo genere senza avere forme di reazione da parte del Governo, andremo sempre più verso un peggioramento della situazione, in quanto si penserà — come già si pensa — che in Italia esista una sorta di impunità in forza della quale tutto sia consentito in modo negativo nell'illecito e nella contravvenzione delle leggi.

Anch'io, a nome del gruppo di Forza Italia, chiedo con forza che il Governo venga a riferire sulle strategie che intende porre a contrasto della criminalità organizzata e di questi episodi che non debbono accadere.

Abbiamo rispetto del dolore altrui, ma non possiamo certamente tacere di fronte al dispiacere e alla rabbia che stanno montando nella popolazione, che si vede invadere il proprio territorio da persone che nulla hanno a che fare con la civiltà.

COSIMO CASILLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COSIMO CASILLI. Signor Presidente, colgo anch'io l'occasione, a nome del gruppo dei Popolari e democratici-l'Ulivo, per esprimere il cordoglio alle famiglie dei finanzieri deceduti questa mattina.

Per me ha particolare significato dire queste cose perché provengo dal Salento, quindi conosco quello che accade nella mia provincia anche in termini di accoglienza; infatti, il problema dei flussi migratori non è legato soltanto all'ordine pubblico, ma è anche un problema di accoglienza! Dobbiamo dire che, grazie alle istituzioni locali e alla Chiesa locale, l'accoglienza nel Salento ha consentito di affrontare il problema in maniera tale che esso non rappresentasse un evento doloroso per questo paese. È assolutamente evidente, però, che la nostra comunità e coloro che praticano l'accoglienza richiedono maggiore fermezza nei confronti degli schiavisti perché essi sono criminali due volte: una prima volta, quando sfruttano la gente che è in cerca di un miraggio e che, pur pagando cifre insopportabili per essere traghettata, viene « sbattuta » sulle nostre coste e lasciata spesso a largo (sono stati tanti gli episodi di bambini, di donne e di uomini morti poiché non sono stati traghettati sulle sponde del Salento, ma sono stati gettati in mare); una seconda volta, perché impegnano le nostre forze dell'ordine spesso in duelli pericolosissimi sul mare (l'episodio di questa notte, con lo speronamento della vedetta della Guardia di finanza ne è un tristissimo esempio).

Oltre a rilevare la generosità dell'accoglienza che la comunità, la Chiesa salentina e la provincia di Lecce hanno saputo riservare a queste persone, anche

noi chiediamo che il Governo venga a riferire perché occorre chiedere maggiore fermezza anche al paese dirimpettaio al nostro, l'Albania, nei confronti di queste persone che sono portatrici di morte e che purtroppo hanno portato alla morte anche dei ragazzi italiani che svolgevano con diligenza il proprio dovere e che noi ricordiamo commossi quest'oggi.

MICHELE VENTURA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MICHELE VENTURA. Signor Presidente, ho chiesto anch'io la parola per associarmi alla richiesta avanzata dalla collega Procacci di svolgere una discussione approfondita sull'argomento e per esprimere, a nome del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo, il cordoglio per i due finanzieri caduti.

Avvertiamo però la necessità di una discussione che metta in risalto anche ciò che il Governo ha attivamente fatto e le forze che ha attivato per contrastare tali fenomeni. Credo, infatti, che non si possa dare sempre una rappresentazione come se nulla fosse stato fatto perché, proprio in quella zona del paese, il contrasto che viene opposto a queste organizzazioni mi sembra essere particolarmente forte! La richiesta di fermezza ovviamente va sempre bene, ma l'affiderei al momento dell'approfondimento che la Camera vorrà dedicare a tale argomento.

GIORGIO MALENTACCHI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIORGIO MALENTACCHI. Signor Presidente, non c'è dubbio che l'episodio di stamattina sia gravissimo. A nome del gruppo di Rifondazione comunista voglio rilevarlo ed essere vicino ai genitori delle vittime e alla Guardia di finanza. Si tratta di episodi che si ripetono frequentemente e che rivelano anche l'incapacità complessiva del Governo e i limiti che si incon-

trano nella lotta contro la criminalità organizzata. Anche le vicende del conflitto nei Balcani l'anno scorso sono un riflesso di una politica sbagliata, come abbiamo detto e sostenuto in mille occasioni. Credo sia giusto — anch'io mi associo alle richieste dei colleghi — che il Governo venga in aula a riferire con un'informativa precisa. Ritengo però che il confronto debba essere soprattutto serrato, una volta per tutte, sui problemi sociali che attanagliano anche quella parte del paese.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, ringrazio tutti coloro che sono intervenuti su un tema che certamente ci appassiona e ci addolora. La caduta di due giovani, di lavoratori dell'ordine, nel compimento del proprio dovere è una cosa che ci turba sapendo che nell'ordine c'è anche il rischio, che la libertà è un rischio e che assicurarla costituisce un altro rischio, soprattutto assicurarla nella legalità e nell'uso legittimo delle armi e anche nel non uso delle armi. Forse è questo non uso che ha determinato questa volta lo speronamento, perciò la solidarietà della Camera tutta intera e il senso dei vostri interventi indurranno certamente il Governo a fornire una spiegazione non sul fatto in sé, che è un fatto di ordinaria delinquenza in una situazione in cui ci dovrebbero essere migliori controlli su entrambe le sponde, sia da parte di chi consente la partenza sia da parte di chi tenta di impedire l'arrivo, ma questo è un problema che sarà affrontato nel momento in cui ci saranno date risposte. Quello che a noi preme, come rappresentanti del popolo italiano, è dimostrare che chi è caduto non è caduto invano e ciò sarà possibile se noi sapremo tener conto del sacrificio che è stato compiuto. Quello che importa è che il Governo venga a riferire in maniera completa. Non ho sentito qui accenni polemici, ma solo richieste consapevoli di ricevere al più presto una informativa. Credo questa sia la ragione per cui nell'arco di forze diverse che qui si è espresso c'è stato un comune sentire. Ringrazio molto i colleghi per questo. La Camera farà certamente

ciò che è necessario affinché il Governo spieghi a chi rappresenta il popolo italiano come stanno veramente le cose.

Discussione congiunta dei disegni di legge: Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1999 (7155); Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2000 (7156) (ore 15,25).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione congiunta dei disegni di legge: Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1999; disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2000.

(Contingentamento tempi discussione generale congiunta - A.C. 7155 e 7156)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore per la maggioranza: 20 minuti;

relatore di minoranza: 15 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora (15 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 5 ore, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 31 minuti;

Forza Italia: 57 minuti;

Alleanza nazionale: 52 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti

Lega nord Padania: 41 minuti;

UDEUR: 30 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti;

Comunista: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 40 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Verdi: 7 minuti; Rifondazione comunista-progressisti: 7 minuti; CCD: 7 minuti; Socialisti democratici italiani: 5 minuti; Rinnovamento italiano: 3 minuti; CDU: 3 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

(Discussione generale congiunta - A.C. 7155 e 7156)

PRESIDENTE. Dicho aperta la discussione congiunta sulle linee generali.

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

Ha facoltà di parlare il relatore per la maggioranza, onorevole Casilli.

COSIMO CASILLI, Relatore per la maggioranza. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato, di cui il disegno di legge n.7155 in esame propone l'approvazione, è costituito da due parti: il conto del bilancio e il conto del patrimonio. Il conto del bilancio espone le operazioni di entrata e di spesa effettuate: accertamenti di entrata e riscossioni, da un lato; impegni di spesa e pagamenti, dall'altro. Sono indicate distintamente le riscossioni o i pagamenti effettuati in relazione ai residui provenienti dagli esercizi precedenti. Sono inoltre evidenziate: le variazioni tra previsioni iniziali (contenute nella legge di bilancio) e previsioni definitive (contenute nella legge di assestamento), distintamente per la gestione di

competenza, la gestione di cassa e la gestione dei residui; i residui di nuova formazione, corrispondenti, per quanto riguarda i residui attivi, alla differenza tra accertamenti e incassi ad essi relativi e, per quanto riguarda i residui passivi, alla differenza tra impegni e pagamenti ad essi relativi; le maggiori o minori entrate e le economie o maggiori spese rispetto alle previsioni definitive.

Il conto del patrimonio espone le attività e le passività finanziarie e le attività e le passività patrimoniali, evidenziando le variazioni che, per ciascuna tipologia di attività o di passività, sono intervenute nel corso dell'esercizio. Il conto del bilancio per l'esercizio finanziario 1999 viene presentato in conformità alla nuova struttura del bilancio dello Stato, introdotta dalla legge 3 aprile 1997, n. 94 e dal decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279. La nuova struttura si fonda, come ormai noto, sull'articolazione del bilancio per unità previsionali di base, ordinate per centri di responsabilità amministrativa. Le spese sono inoltre classificate per funzioni-obiettivo, al fine di evidenziare le risorse destinate alle principali politiche di settore.

Riguardo al conto del patrimonio emerge l'esigenza di una struttura diversa da quella tradizionale, che offre una stima attendibile del valore dei beni di proprietà dello Stato e, su questa base, possa evidenziare i risultati della loro gestione. La riforma del conto del patrimonio è prevista dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997 e dovrebbe, tra l'altro, condurre ad un'esposizione delle componenti attive e passive del conto del patrimonio conforme ai criteri di classificazione contenuti nel sistema di contabilità economica europeo.

La nuova struttura del conto del patrimonio dovrebbe permettere di conseguire i seguenti risultati: una maggiore significatività dei valori rappresentati; un legame più stretto e puntuale tra variazioni patrimoniali e gestione di bilancio; una qualificazione, sotto il profilo economico, dei risultati della gestione patrimoniale e dei flussi finanziari ad essa cor-

relati. Mi pare opportuno ricordare che, durante l'esame del rendiconto relativo al 1998, i rappresentanti dei gruppi di maggioranza e opposizione della Commissione bilancio avevano presentato un ordine del giorno, accolto dal Governo, con il quale si sollecitava l'attuazione della riforma del conto del patrimonio.

Nell'ordine del giorno, tra l'altro, si osservava, anche sulla base di indicazioni della Corte dei conti, che era in fase di conclusione l'attività del gruppo di lavoro costituito presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica al fine di preparare la riforma del conto del patrimonio, dando applicazione alle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 279 del 1997. Si segnala, quindi, l'opportunità di ricevere dal Governo indicazioni sullo stato di avanzamento e sui risultati di questo lavoro, in modo che sia data attuazione anche all'ordine del giorno che ho voluto richiamare.

Passiamo ai saldi di finanza pubblica per il 1999: prima di illustrare le risultanze della gestione del bilancio dello Stato nel 1999, è utile riassumere i risultati, molto positivi, raggiunti nel 1999 dalla finanza pubblica nel suo complesso, facendo riferimento al conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, rispetto al quale viene verificato il rispetto dei parametri definiti in sede comunitaria. Gli obiettivi di finanza pubblica fissati per il 1999, in coerenza con gli impegni europei, sono stati conseguiti, nonostante un tasso di crescita modesto (pari all'1,4 per cento), che solo nella seconda parte dell'anno ha dimostrato sensibili segni di ripresa.

Il conto economico delle amministrazioni pubbliche presenta a consuntivo i seguenti risultati di maggior rilievo: un indebitamento netto di poco superiore a 40 mila miliardi, in rapporto al PIL l'1,9 per cento (si tratta di un valore di circa 18 mila miliardi inferiore al livello del 1998 e migliore dello stesso obiettivo programmatico, che era stato fissato al 2 per cento); un contenuto ridimensionamento dell'avanzo primario, che, rispetto al 1998, passa dal 5,2 per cento del PIL al

4,9 per cento, per effetto di un aumento delle entrate finali (3,7 per cento) lievemente inferiore a quello delle spese primarie (4,7 per cento); l'aumento della spesa riguarda soprattutto quella in conto capitale, sebbene si debba riconoscere che anche la spesa corrente ha registrato un incremento (più 4,4 per cento) più rapido della crescita nominale del PIL; la lieve riduzione dell'avanzo primario — importa sottolinearlo — deriva da un incremento della spesa in conto capitale (il saldo in conto capitale peggiora di quasi 9 mila miliardi) mentre si ha un miglioramento di oltre 5 mila miliardi del saldo corrente al netto degli interessi; a questo si aggiunge un'ulteriore riduzione della spesa per interessi di quasi 22 mila miliardi; in rapporto al PIL la spesa per interessi passa dall'8,1 per cento del 1998 al 6,8 per cento del 1999; il saldo corrente, tornato in attivo solo dal 1998 (per circa 5 mila miliardi), ha avuto una forte espansione, con un avanzo di oltre 32 mila miliardi, che ha permesso di coprire, con il risparmio realizzato dal settore pubblico, le spese in conto capitale per una percentuale di circa il 40 per cento; la pressione fiscale è aumentata dal 43 al 43,3 per cento, soprattutto per effetto dell'incremento della pressione tributaria; si è registrata infine un'ulteriore flessione del rapporto debito/PIL, che si è attestato al 114,9 per cento (corretto nella relazione della Banca d'Italia al 115,1 per cento); il risultato è in ogni caso migliore non solo del dato 1998 (116,3 per cento), ma anche dell'obiettivo programmato (115,7 per cento) ed è dovuto all'accelerazione del piano relativo alle privatizzazioni, che ha consentito di acquisire proventi notevolmente superiori al previsto (circa 37 mila miliardi contro 15 mila miliardi previsti).

I significativi progressi registrati in rapporto ai principali aggregati di finanza pubblica (in particolare con riferimento all'indebitamento netto della pubblica amministrazione, che costituisce l'indicatore più importante) si rispecchiano nei saldi esposti nel conto del bilancio dello Stato, per quanto la complessità di questo documento non ne renda agevole un'imme-

diata lettura. A tal fine è utile premettere un breve confronto dei risultati che emergono dal consuntivo 1999 con quelli relativi alla gestione dell'anno precedente.

In termini di competenza, la gestione 1999 ha registrato, rispetto a quella precedente, un miglioramento del saldo netto da finanziare (naturalmente al lordo delle regolazioni debitorie e contabili) di 26.593 miliardi: il saldo netto da finanziare era infatti, al lordo di dette regolazioni, pari a 84.319 miliardi alla fine del 1998 ed è diminuito a 57.726 miliardi alla fine del 1999.

Analogo miglioramento si registra anche per il saldo delle partite correnti (risparmio pubblico) che da un valore negativo di meno 10.026 miliardi (fine 1998) passa, a fine 1999, ad un valore positivo di 22.047 miliardi: il miglioramento risulta pertanto pari a 32.073 miliardi.

Anche l'avanzo primario aumenta in termini di competenza, sia pure in misura minore: da 86.566 miliardi sale infatti a 90.466 miliardi (circa più 3.900 miliardi).

In termini di cassa, invece, il saldo netto da finanziare esprime un peggioramento di 6.405 miliardi: a fine 1998 risultava infatti pari a 75.335 miliardi, mentre a fine 1999 ammonta a 81.740 miliardi.

Analogamente peggiorano anche il saldo delle partite correnti, ovvero il risparmio pubblico, che in termini di cassa mantiene un valore negativo (meno 18.369 miliardi a fine 1998 e meno 21.054 miliardi a fine 1999: peggioramento di 2.685 miliardi), e l'avanzo primario, che, sempre in termini di cassa, diminuisce da 95.085 miliardi a 65.081 miliardi (peggiamento di 30.004 miliardi).

Come si osserva nella relazione della Corte dei conti, i risultati qui brevemente riepilogati dipendono, in ampia misura, per i profili di miglioramento dei saldi, dall'incremento delle entrate tributarie.

I profili negativi, in particolare in termini di cassa, risentono principalmente dell'area dei trasferimenti. Come ancora osserva la Corte dei conti, « lo sviluppo dei pagamenti si connette », per il comparto

dei trasferimenti, «alla regolazione di anticipazioni di tesoreria relative al fabbisogno finanziario degli enti previdenziali e, in particolare, alla chiusura di anticipazioni di tesoreria riguardanti il fondo sanitario nazionale».

Per la sua rilevanza rispetto ai risultati del rendiconto in esame, è opportuno soffermarsi sull'incremento delle entrate tributarie, il cui gettito complessivo è salito, in termini di competenza, da 588.930 miliardi a fine 1998 a 645.636 miliardi a fine 1999 (in termini di cassa si è passati da 548.929 miliardi a fine 1998 a 620.530 miliardi a fine 1999). L'incremento trova conferma, per l'anno in corso, nelle variazioni previste dal disegno di legge di assestamento 2000, che viene esaminato congiuntamente al rendiconto 1999: tali variazioni dell'assestamento riflettono un notevole aumento del gettito tributario rispetto alle previsioni iniziali di bilancio.

Sulla questione mi pare opportuno riprendere il giudizio espresso nella relazione della Corte dei conti, che si riferisce, in generale, al conto delle pubbliche amministrazioni.

La Corte dei conti afferma che «l'accelerazione del gettito tributario è da ricondurre alla riduzione delle aree di erosione e di elusione derivante da specifici interventi normativi e ad un più alto grado di adesione indotto dai cosiddetti «studi di settore», nonché dall'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti e dal miglioramento dei servizi di informazione e di assistenza ai contribuenti», pur riconoscendo che un contributo meno determinante è stato dato, per il 1999, dall'attività di contrasto diretto dell'evasione, cioè da accertamenti e controlli.

Quest'ultima precisazione non mi pare tale da inficiare la valutazione sostanzialmente positiva della riforma fiscale, per quanto riguarda la capacità in essa dimostrata di definire in modo organico la struttura dei singoli tributi, recuperando base imponibile, e di indurre i contribuenti ad assolvere spontaneamente agli

adempimenti normativi, nonché di accrescere l'efficienza dell'attività amministrativa.

In particolare preme sottolineare come l'adesione spontanea, determinata dalla riforma delle procedure di dichiarazione e di versamento, costituisca di per se stessa il modo più efficace per combattere l'evasione, per quanto i suoi risultati non abbiano una distinta contabilizzazione, come accade invece, nella nuova classificazione di bilancio, in riferimento alle entrate derivanti dagli accertamenti e dai controlli.

Riguardo alle entrate di natura tributaria, il problema al quale adesso siamo di fronte consiste nell'individuare le modalità più efficaci per restituire il gettito fiscale che eccede il livello necessario ad assicurare il rispetto degli obblighi di stabilità assunti con l'ingresso nell'Unione monetaria. Su questa prospettiva è impostato il DPEF 2001-2004 che stiamo discutendo. Le risorse recuperate grazie ai positivi risultati ottenuti con la riforma fiscale devono essere messe a disposizione del paese nel suo complesso per sostenere la crescita e l'occupazione.

Per quanto riguarda i risultati della gestione di competenza, dall'esame del conto del bilancio per il 1999 emerge che i risultati ottenuti a chiusura dell'esercizio per tale gestione sono migliori delle previsioni definitive formulate nella legge di assestamento per il 1999.

Il risparmio pubblico ha registrato un valore positivo pari a 22.047 miliardi, che, a fronte del valore negativo di 49.813 miliardi risultante dalle previsioni definitive, attesta dunque un miglioramento di 71.860 miliardi.

Il saldo netto da finanziare evidenzia un netto miglioramento rispetto alle previsioni definitive, assestandosi a 57.726 miliardi, con un miglioramento di 81.685 miliardi rispetto alla corrispondente previsione definitiva. Tale livello del saldo netto da finanziare resta dunque entro il limite dei 123.182 miliardi fissato dalla legge finanziaria per il 1999, che ha determinato il limite massimo del saldo netto da finanziare in termini di compe-

tenza in 60.700 miliardi, al netto di 29.215 miliardi per regolazioni debitorie, nonché di lire 33.267 miliardi per anticipazioni agli enti previdenziali.

Il ricorso al mercato è pari a 400.041 miliardi, a fronte di una previsione definitiva di 511.600 miliardi; si è pertanto registrata nella gestione di competenza una diminuzione di 111.559 miliardi. Il valore del ricorso al mercato, sia nelle previsioni definitive che nei risultati di gestione supera il limite massimo di 387.000 miliardi fissato dalla legge finanziaria per il 1999.

Nettamente migliori risultano i saldi se vengono considerati al netto delle regolazioni contabili. In tal caso il risparmio pubblico assume un valore positivo di 50.899 miliardi, il saldo netto da finanziare è pari a 30.188 miliardi e il ricorso al mercato ammonta a 372.503 miliardi.

Alcune indicazioni più approfondite possono essere offerte in riferimento all'andamento degli accertamenti (parte entrata) e degli impegni (parte spesa).

Gli accertamenti di entrata hanno raggiunto complessivamente l'ammontare di 1.153.783 miliardi: rispetto alle previsioni definitive (1.200.632 miliardi) si hanno minori entrate per 46.850 miliardi (circa il 3,9 per cento). La diminuzione degli accertamenti in entrata riguarda gli accertamenti relativi all'accensione di prestiti. Gli accertamenti di entrate relative ad operazioni finali, infatti, sono stati pari a 738.467 miliardi, con un aumento di 42.776 miliardi rispetto alle previsioni definitive (695.692 miliardi); gli accertamenti di entrate derivanti da accensione di prestiti (415.315 miliardi), al contrario, sono diminuiti di 89.625 miliardi rispetto alle corrispondenti previsioni definitive (504.940 miliardi).

Gli impegni di spesa hanno raggiunto complessivamente l'ammontare di 1.138.509 miliardi: rispetto alle previsioni definitive (1.207.292 miliardi) si registrano pertanto economie di spesa per 68.783 miliardi.

L'incremento degli accertamenti rispetto alle previsioni definitive ha interessato tutti i titoli delle entrate per opera-

zioni finali. Su un valore complessivo degli accertamenti per operazioni finali pari a 738.467 miliardi, gli accertamenti per entrate tributarie sono risultati pari a 645.636 miliardi, con un incremento rispetto alle previsioni definitive di 27.200 miliardi; gli accertamenti per entrate extratributarie sono risultati pari a 53.286 miliardi, con un incremento rispetto alle previsioni definitive di 9.477 miliardi; gli accertamenti per entrate derivanti da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti sono risultati pari a 39.546 miliardi, con un incremento rispetto alle previsioni definitive di 6.098 miliardi.

Gli impegni relativi a spese per operazioni finali, pari complessivamente a 796.194 miliardi, sono attribuibili per 676.875 miliardi a spese correnti (85 per cento) e per 119.318 miliardi a spese in conto capitale (circa il 15 per cento). La diminuzione rispetto alle previsioni definitive, che complessivamente è risultata di 38.909 miliardi, è dovuta in ampia misura agli accertamenti relativi a spese correnti e in misura nettamente inferiore agli accertamenti per spese in conto capitale.

Passo ora a trattare la gestione dei residui. Negli andamenti della finanza pubblica italiana, anche negli anni più recenti, la questione connessa all'entità della formazione di residui ha dato origine ad un ampio dibattito sulla capacità dell'amministrazione sia di incassare le entrate accertate, sia di effettuare i pagamenti dovuti.

Al 31 dicembre 1999 il conto dei residui presenta residui attivi per un valore complessivo di 209.066 miliardi e residui passivi, al lordo dei residui relativi al rimborso di prestiti, per un valore complessivo di 233.121 miliardi.

Al netto dei residui relativi al rimborso di prestiti, i residui passivi ammontano a 225.042 miliardi (di cui 86.537 attribuibili a residui pregressi e 138.505 a residui di nuova formazione).

Dal confronto tra lo stato dei residui al termine dell'esercizio 1999 e quello al termine dell'esercizio precedente, al lordo dei residui relativi al rimborso di prestiti,

si rileva che: i residui attivi sono aumentati di 26.668 miliardi, in termini percentuali circa il 14,6 per cento; i residui passivi sono aumentati di 5.238 miliardi, in termini percentuali circa il 2,3 per cento; il saldo del conto residui al termine dell'esercizio 1998 presentava un'eccedenza dei residui passivi rispetto a quelli attivi di 45.485 miliardi; al termine dell'esercizio 1999 l'eccedenza passiva è diminuita a 24.055 miliardi.

Sui dati relativi all'entità dei residui, che continuano ad avere dimensioni considerevoli, mi sembrano opportune alcune specifiche considerazioni.

Per quanto attiene all'ammontare dei residui attivi, un aspetto problematico riguarda i residui da versare, per i quali si è registrato un accentuato incremento e sulla cui regolarità, come è già accaduto lo scorso anno, la Corte dei conti, in sede di decisione, non si è pronunciata. Tali residui si riferiscono al credito dello Stato nei confronti di concessionari della riscossione o delle regioni, corrispondenti ai crediti verso i medesimi soggetti, per compensi o rimborsi o, nel caso delle regioni, per le risorse di loro spettanza. Ai sensi dell'articolo 54, comma 16, della legge n. 449 del 1997, alcune spese — tra cui quelle per regolazioni contabili — devono essere cancellate dal bilancio come residui passivi, per essere imputate alla competenza dell'esercizio in cui vengono disposti i relativi pagamenti. Come precisa la relazione della Corte dei conti, la cancellazione dei residui passivi in applicazione di questa disposizione avrebbe dovuto indurre contestualmente alla eliminazione delle partite attive corrispondenti, per evitare di esporre crediti privi del riscontro, come accadeva in precedenza con i debiti ad essi strettamente collegati.

Per quanto riguarda i residui passivi, anche durante l'esercizio 1999 si è registrato un incremento. Tuttavia, contemporaneamente si può rilevare sia un rallentamento del processo di formazione dei residui di nuova costituzione, sia una ripresa del processo di smaltimento dei residui pregressi. Durante il 1999 sono

stati effettuati pagamenti in conto residui per 132.715 miliardi, mentre nel 1998 i pagamenti relativi ai residui pregressi erano stati pari a 103.962 miliardi. Quanto ai residui di nuova formazione, nell'esercizio 1999 raggiungono i 143.069 miliardi rispetto ai 157.483 miliardi di residui formatisi nel corso dell'esercizio precedente. Anche i dati sulla consistenza complessiva dei residui passivi permettono di trarre qualche indicazione positiva.

Nel rendiconto per il 1999 si registra ancora, come detto, un incremento in valore assoluto del complesso dei residui passivi, considerando sia i residui provenienti dagli esercizi precedenti, sia quelli di nuova formazione. In complesso i residui per spese finali sono aumentati nel 1999 di 1.048 miliardi (lo 0,5 per cento). Questa cifra evidenzia, tuttavia, una forte riduzione del tasso di crescita del complesso dei residui passivi rispetto agli anni precedenti: si tratta, in valore assoluto ed in percentuale, dell'incremento più basso registrato dal 1993; si consideri, infatti, che nel 1997 i residui passivi, al netto dei residui per rimborso dei prestiti, sono aumentati di circa 19.350 miliardi.

PRESIDENTE. Onorevole relatore per la maggioranza, il tempo a sua disposizione sarebbe trascorso; tuttavia, l'ampiezza del tema è tale per cui una tolleranza zero sarebbe un errore: pertanto, vada pure avanti.

PIETRO ARMANI. La tolleranza zero è solo per gli immigrati.

COSIMO CASILLI, Relatore per la maggioranza. La ringrazio, signor Presidente. Vorrei fornire, infine, alcune indicazioni per quanto riguarda i risultati della gestione di cassa, alla cui determinazione concorrono sia la gestione di competenza sia la gestione dei residui. Gli incassi effettuati nel corso del 1999 si riferiscono per 708.289 miliardi ad operazioni finali e per 415.315 miliardi ad operazioni di indebitamento patrimoniale. I pagamenti si riferiscono per 790.029 miliardi ad operazioni finali e per 338.126 miliardi al rimborso di prestiti patrimoniali.

Il risparmio pubblico ha presentato un valore negativo di 21.054 miliardi derivante da pagamenti per spese correnti di circa 689.800 miliardi e da incassi per entrate tributarie ed extratributarie di 668.745 miliardi. Rispetto alla previsione definitiva di 101.298 miliardi, si è registrato però un miglioramento di 80.244 miliardi.

Il saldo netto da finanziare ammonta a 81.740 miliardi, derivanti da un saldo positivo di 9.011 miliardi degli incassi finali rispetto ai pagamenti finali riferiti alla gestione di competenza e da un saldo negativo di 90.752 miliardi degli incassi finali rispetto ai pagamenti finali riferiti alla gestione dei residui. La previsione definitiva di cassa presentava un saldo netto da finanziare di 188.593, miliardi rispetto al quale si è dunque registrato un miglioramento di 106.853 miliardi.

Il ricorso al mercato ammonta a 419.867 miliardi, risultando pertanto inferiore di 144.800 miliardi rispetto alla previsione definitiva.

Come si è osservato in riferimento alla gestione di competenza, anche in riferimento alla gestione di cassa i saldi al netto delle regolazioni contabili risultano migliori e il risparmio pubblico assume un valore positivo di 145.269 miliardi; il saldo netto è positivo ed è pari a 112.938 miliardi; il ricorso al mercato, infine, ammonta a 224.815 miliardi.

La seconda parte del rendiconto generale dello Stato è costituita dal conto generale del patrimonio.

Già ho svolto alcune considerazioni sulla struttura del conto del patrimonio e sulle prospettive di una sua riforma.

Ai fini della presente relazione occorre, inoltre, osservare che essa si basa sui pochi elementi contenuti nel disegno di legge di approvazione del rendiconto e nella relazione illustrativa premessa. Non si è potuto tener conto della dettagliata illustrazione delle risultanze relative alla gestione del patrimonio che trova esposizione nel conto generale del patrimonio dello Stato, poiché questo, al momento, non risulta disponibile.

Per tradizione la legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato aveva per oggetto soltanto il conto del bilancio, mentre si riteneva che il conto del patrimonio, poiché non era stato oggetto di decisione parlamentare in sede di approvazione dei bilanci di previsione, fosse trasmesso alle Camere a fini conoscitivi. Dal 1998, al contrario, la legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato fa riferimento anche al conto del patrimonio. Secondo il nuovo indirizzo, l'articolo 8 del disegno di legge in esame dispone l'approvazione dei risultati generali della gestione patrimoniale.

Il totale delle attività ammonta a 953.315 miliardi, di cui 640.304 miliardi di attività finanziarie, 186.741 miliardi di crediti e partecipazioni, 126.270 miliardi di beni patrimoniali.

Il totale delle passività ammonta a 3.090.618 miliardi, di cui 1.110.377 miliardi di passività finanziarie e 1.980.240 miliardi di passività patrimoniali.

Dai risultati generali della gestione patrimoniale emerge pertanto una eccezione passiva di 2.137.304 miliardi.

La gestione dell'esercizio 1999 ha prodotto, pertanto, rispetto ai risultati della gestione del patrimonio a fine 1998, un peggioramento della situazione patrimoniale. Rispetto a questo risultato — sul quale in ogni caso il Governo potrà fornire indicazioni più precise — osservo tuttavia che esso è in ampia parte determinato dalla riduzione dei crediti di tesoreria. Ciò induce a ritenere che il peggioramento sia dovuto a ragioni di natura in ampio senso «contabile», che comunque non incidono sull'entità dei beni patrimoniali né dei crediti conseguenti a obbligazioni e mutui, o delle partecipazioni patrimoniali, né sono connesse ad un aumento di pari entità del debito dello Stato.

Rispetto a quest'ultimo profilo è opportuno rilevare che il conto del patrimonio evidenzia una notevole flessione dei debiti di tesoreria, dovuta soprattutto alla riduzione dei BOT, alla quale fa riscontro un incremento del debito pubblico di carattere patrimoniale. Da questi dati

emerge che nel 1999 è proseguita l'azione rivolta a modificare la struttura del debito pubblico, al fine di ridurre la consistenza, rispetto al totale, dei titoli di debito a breve termine e, conseguentemente, di limitare l'incidenza diretta che le fluttuazioni dei tassi di interesse esercitano sugli oneri per il servizio del debito.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Possa.

Mi dispiace di averla interrotta, onorevole Casilli, ma lei sa che i tempi per gli interventi sono precisi: io sono un Presidente non fiscale, ma comunque è necessario attenersi ai limiti di tempo.

COSIMO CASILLI, *Relatore per la maggioranza*. Mi scusi, Presidente, vorrei un chiarimento: abbiamo trattato il rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato, ora vi sarà la relazione di minoranza sul rendiconto stesso e poi passeremo al disegno di legge di assestamento del bilancio?

PRESIDENTE. No, la discussione è unica, quindi i tempi di cui ho dato lettura riguardavano il suo intervento sul complesso della materia: comunque, se ha bisogno ancora di qualche minuto per esaurire la relazione, faccia pure.

COSIMO CASILLI, *Relatore per la maggioranza*. Presidente, vorrei almeno fornire qualche dato sull'assestamento.

PRESIDENTE. Lo capisco perfettamente, però è necessario che i tempi siano uguali per tutti, come dovrebbe essere per la legge, cosa su cui c'è qualche disputa, per la verità.

COSIMO CASILLI, *Relatore per la maggioranza*. Allora, Presidente, non avendo più tempo sufficiente per riferire in modo organico sul provvedimento, rinvio alla relazione scritta, altrimenti il mio intervento sarebbe necessariamente parziale.

PRESIDENTE. Grazie.

Ha dunque facoltà di parlare il collega Possa, al quale avevo già dato la parola.

GUIDO POSSA, *Relatore di minoranza*. La Casa delle libertà mi ha affidato l'impegnativo compito di sintetizzare in questa relazione di minoranza le osservazioni, espresse dai partiti che la compongono, sui disegni di legge al nostro esame, relativi al rendiconto 1999 e al bilancio di assestamento per l'anno 2000.

Inizio con l'esame del disegno di legge di rendiconto per l'anno 1999. Devo per prima cosa esprimere il mio vivo rammarico per il pochissimo tempo a disposizione per lo studio del disegno di legge e per il dibattito in Commissione bilancio. La Corte dei conti ha espresso il suo giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1999 solo nella udienza del 27 giugno 2000. L'esame in Commissione bilancio si è svolto nelle sole giornate di martedì 18, mercoledì 19 e giovedì 20 luglio, per un totale di 4-5 ore. Questi tempi ristretti hanno impedito che fossero disponibili in tempo utile per l'esame del provvedimento presso la Camera dei deputati atti parlamentari fondamentali, quali il volume dedicato alla relazione illustrativa del consuntivo e, come ha già detto il relatore per la maggioranza, il volume di presentazione ed analisi del conto del patrimonio. Il dossier provvedimento n. 1549 intitolato « Rendiconto 1999 – Assestamento 2000 », elaborato dal servizio studi della Camera dei deputati, non ha potuto fruire delle essenziali informazioni presenti in questi atti parlamentari e si è dovuto ridurre ad osservazioni metodologiche e di grande sintesi, non sufficientemente approfondate sotto vari aspetti. La mancanza di tempo porta inevitabilmente ad uno scadimento della qualità dell'esame del provvedimento.

L'aver assegnato all'esame dei disegni di legge in oggetto un tempo così limitato è probabilmente da attribuire ad una prassi consolidatasi in svariati decenni, conseguente al ritenere l'approvazione del rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato una necessità costituzionale

avente solo significato contabile, priva di valore politico, principalmente finalizzata alla determinazione dei residui attivi e passivi disponibili per la massa spendibile.

Tuttavia, con le recenti modifiche istituzionali che hanno avviato un sistema politico tendenzialmente bipolare, il significato dell'esame del rendiconto è radicalmente cambiato. Non si tratta più di approvare, come nel passato, le risultanze dell'amministrazione dello Stato in genere determinate da un precedente Governo, sorretto da una diversa e superata maggioranza politica. Nella nuova situazione politica maggioritaria il momento dell'esame del rendiconto offre l'opportunità di una verifica dell'azione del Governo così come si è effettivamente configurata a partire addirittura dall'inizio della legislatura. Va infatti sottolineato che la legge di bilancio approvata ogni anno a fine dicembre è una legge di bilancio previsionale che lascia alla gestione notevoli margini di discrezionalità. Ad esempio, i contenuti delle singole unità previsionali di base relative alle spese sono da intendere e sono intesi ciascuno come limite di autorizzazione alla spesa nell'ambito di competenza dell'unità.

Il 1999 è il quarto anno di gestione del paese da parte di un Governo di centro-sinistra sorretto dalla maggioranza determinata dalle elezioni dell'aprile del 1996. È certamente interessante verificare nei dati di consuntivo di questo quarto anno come si sia effettivamente concretata la linea di politica di bilancio e più in generale quella di politica economica della maggioranza.

Su questo argomento vorrei svolgere un'ultima osservazione. Il lavoro legislativo del Parlamento è singolarmente privo di occasioni per verificare gli effetti sull'amministrazione dello Stato e, in un certo senso, anche sull'intero paese, delle disposizioni legislative approvate. La generale carenza di questo importante *feedback* ha spesso rilevanti conseguenze negative. In qualche modo l'esame del rendiconto costituisce invece per il parlamentare un'opportunità per riappropriarsi del *follow-up* delle decisioni assunte e di

verificare le conseguenze della propria attività. Una cosa sono le previsioni, un'altra i risultati della gestione. Devono essere questi ultimi i fondamenti delle scelte politiche.

Il bilancio consuntivo 1999 evidenzia con le sue risultanze un quadro dominato dalla prosecuzione dell'azione di risanamento dei conti pubblici, obiettivo generale che i partiti della Casa delle libertà hanno sempre condiviso. Riconosciamo al riguardo che sono stati ottenuti risultati importanti, anche se il processo di risanamento non può dirsi ancora affatto concluso. Ribadiamo, comunque, il nostro disaccordo sulla via scelta per l'azione di risanamento, che ha puntato molto di più sull'aumento delle entrate fiscali e contributive che non sul contenimento della spesa pubblica, con il risultato di limitare gravemente lo sviluppo dell'economia — nel 1999 il PIL è aumentato solo dell'1,4 per cento — e, in particolare, di penalizzare il Mezzogiorno.

Il fatto più eclatante che emerge dall'esame del rendiconto generale dello Stato per il 1999, come ha poc'anzi segnalato lo stesso relatore per la maggioranza, è il notevolissimo aumento delle entrate tributarie. Tale aumento ha prodotto nell'anno un incremento della pressione fiscale e contributiva, passata dal 43 al 43,3 per cento del PIL, pressione per cui il Governo aveva invece promesso una diminuzione dello 0,3 per cento del PIL. Lo scostamento tra risultati e previsioni è dunque di 0,6 punti PIL. Non poco!

Non possiamo non ribadire quanto questa pressione fiscale e contributiva sia oggettivamente eccessiva e quanto gravi siano state le conseguenze depressive sulla nostra economia. E non ci si venga a dire che simili valori di pressione fiscale e contributiva sono presenti in altri paesi europei: questi confronti sono inaccettabili sia per il molto maggiore rilievo dell'economia sommersa nel nostro paese sia per la maggiore quantità e migliore qualità dei servizi offerti alla cittadinanza da parte di questi altri paesi europei tassati in modo simile al nostro.

Ricorderò ora i principali dati di consuntivo relativi alle entrate tributarie dello Stato nel 1999 a fronte dei corrispondenti dati di consuntivo del 1998. Per semplicità e chiarezza riferirò soltanto i dati relativi alle entrate accertate nel bilancio di competenza.

Nel 1998 le entrate tributarie accertate sono state di 588.930 miliardi; nel 1999 vi è stato un aumento del 9,6 per cento.

Le entrate accertate con riferimento all'IRPEF nel 1998 sono state di 211.832 miliardi; nel 1999 vi è stato un aumento del 12,8 per cento. Aggiungo che nel 1998 l'IRPEF era già aumentata del 9,8 per cento rispetto al 1997. Ci troviamo quindi in questo caso ad una sorta di «crescendo rossiniano», per usare un termine che forse a qualcuno può richiamare migliori «arie»!

Le entrate accertate con riferimento all'IRPEG nel 1998 sono state di 46.176 miliardi; nel 1999 vi è stato un aumento del 45,3 per cento.

Per quanto riguarda l'IVA relativa agli scambi interni, nel 1999 le entrate accertate sono state di 132.835 miliardi; nel 1999 vi è stato un aumento del 6,1 per cento.

Per quanto riguarda il lotto, nel 1998 le entrate accertate sono state di 15.798 miliardi; nel 1999 vi è stato un aumento del 48 per cento. Si tratta di entrate lorde, non al netto delle vincite.

Infine, per quanto riguarda le accise suoli minerali, nel 1998 le entrate accertate sono state di 41.398 miliardi; nel 1999 vi è stato un aumento del 2,5 per cento.

Sono dati, questi, che si commentano da soli. A tale riguardo vorrei fare una sola osservazione: la differenza delle entrate tributarie accertate a consuntivo negli anni 1999 e 1998 ammonta a 56.706 miliardi. Tale risultato si è verificato in un anno in cui il PIL è aumentato in misura modesta (1,4 per cento), in cui il tasso di inflazione è stato ai minimi storici, in cui perciò il *fiscal drag* è stato minimo, in cui non sono entrate in funzione nuove imposte fiscali, in cui per la stessa ammissione dell'amministrazione delle finanze le entrate derivanti dalle attività di accerta-

mento e controllo sono state molto limitate. Nonostante tutto ciò le entrate tributarie dello Stato sono aumentate nel 1999 di un importo tale quale solo una grande finanziaria avrebbe potuto determinare.

Siamo in effetti in presenza di un fatto politico di grande importanza. Con tutta evidenza le diverse decine e decine di norme fiscali poste in essere negli anni 1996-1998, molte delle quali presentate al Parlamento con relazioni tecniche che ne minimizzavano artatamente gli effetti, stanno producendo una sorta di «finanziaria permanente». In sostanza, anche nel 1999 è proseguita l'azione principale che ha caratterizzato la politica di bilancio dei Governi di questa legislatura: l'aumento del prelievo fiscale e contributivo. Questa volta non sono state necessarie nuove leggi fiscali, sono bastati gli effetti a lungo termine di quelle approvate negli anni precedenti. A tale riguardo i partiti della Casa delle libertà esprimono la più viva protesta.

Due parole ora sull'andamento della spesa dell'amministrazione dello Stato. Le spese finali sono in forte aumento rispetto al 1998, sia in termini di impegni (796.127 miliardi nel 1999 contro 738.747 miliardi nel 1998, un aumento del 7,76 per cento), sia soprattutto in termini di cassa (790 mila 29 miliardi nel 1999 contro 689 mila 280 miliardi nel 1998, un aumento di ben 100 mila 849 miliardi, pari al 14,6 per cento!). Le spese correnti sono aumentati in termini di cassa del 7,56 per cento; le spese in conto capitale sono aumentate del 42,2 per cento.

Tra le varie componenti dell'aumento della spesa corrente sono da segnalare, in particolare, le spese per trasferimenti (+27,3 per cento). In sostanza, sono aumentate le spese previdenziali e le spese sanitarie.

L'andamento della spesa sanitaria appare abbastanza fuori controllo. Chiediamo al Governo — se ci ascolta — di fornire i dati veri sul rispetto da parte delle regioni del patto di stabilità interno relativamente al 1999. I trasferimenti agli enti previdenziali dal bilancio dello Stato

sono aumentati nel 1999 a 100.020 miliardi (contro gli 81.142 miliardi nel 1998: +23,17 per cento: un incremento percentuale notevolissimo). E sì che nel 1999 dovrebbero essere entrati nelle casse dell'INPS ben 8 mila miliardi per effetto dell'operazione di cartolarizzazione dei crediti. A proposito, chiediamo al Governo qualche informazione su tale importante operazione.

Nel 1999 sono state erogate da parte degli enti pubblici 21,6 milioni di pensioni previdenziali ed assistenziali per un totale di 320.284 miliardi. In termini di PIL la spesa previdenziale ha raggiunto il 15,05 per cento contro il 14,94 per cento nel 1998.

Quanto alla spesa per interessi, il servizio del debito è costato nel 1999 148.192 miliardi in termini di impegni e 146.822 miliardi in termini di pagamenti. Entrambe queste somme sono in diminuzione rispetto alle corrispondenti pagate nel 1998 (di oltre il 13 per cento). Purtroppo, va osservato che i debiti assunti dallo Stato mediante BOT, BTP, CCT, CTZ, eccetera, sono costati in media molto di più del costo corrente del danaro: oltre il 6,3 per cento annuo. Evidentemente i prestiti a medio e lungo termine sono cari.

Il debito pubblico continua a crescere in valore assoluto; il rapporto debito/PIL diminuisce, ma di poco: dal valore 116,3 per cento a fine 1998 è sceso al valore 114,9 per cento a fine 1999 (secondo i dati del Tesoro) o, secondo la Banca d'Italia, dal 116,2 per cento al 115,1 per cento. A proposito, può il Governo commentare questa piccola ma singolare discrepanza tra i calcoli del Tesoro e della Banca d'Italia e chiarire come mai la diminuzione di questo fondamentale rapporto debito/PIL, osservata nel 1999, sia stata così limitata (1,4 o 1,1 per cento), mentre nel 1998 la diminuzione è stata ben maggiore (3,5 per cento o 3,6 per cento)?

I residui attivi a fine 1998 erano pari a 182.398 miliardi. Di questi nel 1999 sono stati versati 41.589 miliardi e sono stati giudicati perenti 3.510 miliardi. Rimangono 23.625 miliardi già riscossi ma

non ancora versati e, soprattutto, 113.672 miliardi ancora da riscuotere, più della metà. Chiediamo al Governo quale credibilità abbiano la riscossione e il versamento di questa enorme quantità di vecchi residui attivi.

I residui attivi di nuova formazione sono costituiti da 34.596 miliardi di residui attivi, già riscossi ma non ancora versati, e da 37.171 miliardi di residui attivi ancora da riscuotere. In totale, i residui attivi a fine 1999 ammontano a 209.066 miliardi, con un incremento di più del 14 per cento rispetto al dato corrispondente a fine 1998. Non è un gran bel segnale.

Meno rilevanti sono le osservazioni sui residui passivi, che tralascio per mancanza di tempo.

I saldi di finanza pubblica (risparmio pubblico, saldo netto da finanziare, indebitamento netto, avanzo primario, ricorso al mercato) registrano tutti consuntivi sostanzialmente allineati con gli obiettivi di bilancio, cosa certamente apprezzabile e apprezzata, pur con le riserve che sono state sopra indicate. Al riguardo va, comunque, osservato che le differenze tra le previsioni iniziali, le previsioni definitive e i dati di consuntivo risultano intollerabilmente elevate. Ad esempio, per il saldo netto da finanziare, in termini di cassa, la differenza tra il consuntivo e la previsione definitiva raggiunge l'enorme valore di 106.853 miliardi. Simili enormi differenze si riscontrano per tutti gli altri saldi. C'è da chiedersi, a questo punto, che valore abbiano i numeri che esprimono le previsioni iniziali e definitive delle principali componenti dei saldi: viene meno l'essenziale fiducia sulle qualità di previsioni di bilanci approvati dal Parlamento.

Qualche osservazione sul conto del patrimonio, presentato quest'anno per la seconda volta inserito nel rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato.

PRESIDENTE. Onorevole Possa...

GUIDO POSSA, *Relatore di minoranza.* Presidente, mi consenta un minimo di *par condicio* perché, in effetti, c'è molto da dire.

L'articolo 8, dedicato alla presentazione del conto del patrimonio, si limita ad una sintesi estrema dei dati di consuntivo, tanto estrema da risultare incomprensibile. Purtroppo, come abbiamo già detto, non è stata ancora resa disponibile la relazione illustrativa di accompagnamento, che ci auguriamo sarà invece pronta dopo l'estate, quando i colleghi del Senato esamineranno il disegno di legge.

L'articolo 8 segnala un peggioramento patrimoniale di 168.469 miliardi, senza tuttavia chiarirne le componenti. In merito chiediamo una qualche delucidazione al Governo.

Facciamo infine nostre le osservazioni critiche del procuratore generale della Corte dei conti riguardo la gestione del patrimonio immobiliare dello Stato.

Quanto al disegno di legge di assestamento del bilancio dello Stato per l'anno 2000, la principale osservazione da fare riguarda ancora le entrate tributarie. Se ne prevede infatti una grande variazione in aumento: 29.910 miliardi in termini di competenza e 16.659 miliardi, al netto delle regolazioni debitorie, in termini di cassa. Contribuiscono a tale incremento, in particolare, l'imposta sostitutiva sul *capital gain* (12.548 miliardi già acquisiti), l'IIRPEF (per 7.420 miliardi) e l'IVA sugli scambi interni (per 7.828 miliardi).

Negativa è invece la variazione prevista dall'assestamento del bilancio per il gettito del Lotto e delle altre attività di gioco (-2.498 miliardi).

Anche per quest'anno risulta quindi pienamente in funzione la « finanziaria permanente », di cui si è detto in precedenza, la macchina automatica di produzione di aumento della pressione fiscale e contributiva che ha così efficacemente manifestato la sua presenza nel 1999. Ometto, per andare alla conclusione, le osservazioni formulate a questo riguardo nella relazione.

L'aumento delle spese correnti al netto degli interessi, previsto dal disegno di legge di assestamento è di 13.117 miliardi per competenza e di ben 36.506 miliardi per cassa. Anche la variazione delle spese per interessi è in aumento e non di poco.

È la prima conseguenza del rialzo dei tassi di interesse recentemente verificatosi sui mercati mondiali.

Gli effetti sui saldi di finanza pubblica di queste variazioni proposte per l'assestamento del bilancio sono *double face*: positive per i saldi relativi al bilancio di competenza, negative — singolarmente molto negative — per i saldi relativi al bilancio di cassa. Tale opposto effetto è dovuto all'assai diversa consistenza delle entrate tributarie e delle spese correnti nei due bilanci per competenza e per cassa.

PRESIDENTE. Onorevole Possa, deve fare uno sforzo di sintesi.

GUIDO POSSA, *Relatore di minoranza*. In conclusione, le linee di politica di bilancio e, più in generale, di politica economica a cui il Governo si è attenuto sia nelle decisioni che hanno determinato i consuntivi presentati nel disegno di legge sul rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio 1999, sia nelle scelte prospettate nel disegno di legge di assestamento per l'anno 2000, anche se finalizzate all'obiettivo di risanamento dei conti pubblici, che condividiamo pienamente, rimangono tuttavia sempre caratterizzate da un elevatissimo prelievo fiscale e contributivo (addirittura in aumento) e dallo scarso o nullo contenimento dell'espansione della spesa corrente, specialmente della spesa sanitaria e previdenziale.

I partiti della Casa delle libertà manifestano pertanto al riguardo di entrambi i disegni di legge in esame la propria convinta opposizione (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e di Alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. Onorevole Possa, mi scusi per averla interrotta, come ho fatto anche con il relatore per la maggioranza. Capisco che la materia in esame è difficile da contenere.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

PIERO DINO GIARDA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica.* Ritengo opportuno fornire subito alcune risposte alle domande poste. Si è chiesto cosa sia successo al patto di stabilità interno per regioni ed enti locali. Globalmente, i comuni e le province l'hanno rispettato, le regioni no.

I trasferimenti agli enti previdenziali sono cresciuti così tanto nel 1999 perché l'INPS nell'anno in questione si è assunta il carico delle pensioni di invalidità, precedentemente pagate dal Ministero dell'interno, che ammonta a circa 15 mila miliardi. Questa, quindi, è una delle ragioni dei trasferimenti: somme che prima venivano registrate come trasferimenti alle famiglie sono adesso classificate come trasferimenti agli enti previdenziali.

Perché è stata così bassa la caduta del rapporto debito-PIL? Essa ha naturalmente a che fare in parte con la bassa crescita del PIL che ha ridotto il valore atteso della crescita del denominatore; ma ha anche a che fare con l'oculatezza della politica di gestione del debito pubblico che ha travasato un po' di risparmio, raccolto attraverso le emissioni dei titoli del debito, sul conto di disponibilità. Siccome le somme che stanno sul conto-disponibilità del Ministero del tesoro, presso la Banca d'Italia, non entrano nelle determinazioni del debito (quest'ultimo riguarda i titoli sul mercato), è quindi possibile che in un anno vengano emessi più titoli di debito e che i fondi si accumulino sul conto-disponibilità. Se si dovesse usare una visione privatistica, non vi sarebbe un aumento del debito pubblico perché, a fronte di un indebitamento, c'è accumulazione di attività finanziarie; il debito pubblico è invece valutato al lordo delle disponibilità finanziarie che stanno sul conto-disponibilità presso la Banca d'Italia: questo ha degli effetti sull'andamento, a volte un po' incerto, del rapporto debito-PIL.

Perché i residui attivi sono così elevati? Perché la statistica non è una materia che è ancora entrata nel *modus operandi* della pubblica amministrazione: secondo

il regolamento di contabilità, si richiede di valutare le probabilità di riscossione dei residui attivi per categoria di tipo dei residui. Non siamo riusciti ancora a mettere in piedi un modello che valuti in modo appropriato le probabilità di riscossione associate all'età e al diverso tipo dei residui attivi.

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

MICHELE VENTURA. Signor Presidente, l'onorevole Casilli, relatore per la maggioranza, ha delineato con precisione il carattere e i contenuti dei provvedimenti che sono alla nostra attenzione.

Credo che nessuna polemica potrà offuscare i risultati che sono stati conseguiti nel 1999 e negli anni precedenti (ma ciò vale anche per l'anno 2000) in riferimento al risanamento della finanza pubblica e al rispetto dei parametri assunti in sede comunitaria.

Questi risultati non possono considerarsi come ordinaria amministrazione; essi sono il frutto di uno straordinario impegno nella direzione di un allineamento con gli altri paesi europei, che è stato compiuto — perché questo dobbiamo sempre sottolinearlo — da tutta la società italiana. Per questo, ritengo che i dati ci forniscano giudizi inequivocabili su quello che in questi anni è avvenuto.

Il collega Possa, relatore di minoranza, ha sollevato — mi riferisco anche al dibattito svoltosi in Commissione — alcune questioni relative alla attendibilità dei documenti di contabilità pubblica e dei dati che periodicamente vengono forniti, evidenziando la questione della rispondenza che, raramente, secondo il collega Possa, si ritroverebbe tra le informazioni fornite in occasione delle previsioni iniziali di bilancio e di quelle definitive del consultivo. Qualcosa del genere era peraltro contenuto anche nella relazione che il collega Possa ha svolto pochi minuti fa.

Queste osservazioni, tuttavia, non intaccano né dal punto di vista della qualità né della quantità l'essenza e la validità di ciò che noi ci troviamo a discutere!

Credo, però, che possa essere assunto un impegno, che ricavo dalla risposta fornita in Commissione dal sottosegretario professor Giarda, laddove in quella risposta riconobbe che i documenti di contabilità pubblica sono ispirati (cito testualmente) «da uno spiccato formalismo giuridico che non è stato intaccato dalla recente riforma e che debbono essere apportati idonei correttivi normativi al fine di rendere tutti i documenti di contabilità pubblica più rispondenti alle esigenze di informazione e di trasparenza che caratterizzano i moderni sistemi finanziari».

Sono d'accordo, e posso dire che siamo d'accordo, proprio perché in società complesse e sviluppate (ma ciò vale in generale per tutte le società) la trasparenza e l'informazione costituiscono l'elemento essenziale nel quale si sostanzia anche la possibilità di un confronto e quindi la dialettica vera e propria in una società organizzata democraticamente. Credo di poter interpretare ciò nel senso che, se è vero che le garanzie sono rette da una serie di formalismi, noi oggi dobbiamo spostare le garanzie a vantaggio del conseguimento di obiettivi per realizzare progetti che si ritengono prioritari e ciò comporta una maggiore efficienza di tutti i soggetti pubblici.

Un miglioramento da parte pubblica nei livelli di trasparenza, informazione ed efficienza può costituire un viatico perché ciò avvenga davvero per tutti i moderni sistemi finanziari; sarebbe infatti assai interessante osservare ciò che accade a proposito di una effettiva modernità di sistemi finanziari anche di non stretta dipendenza pubblica relativamente ai principi prima richiamati. Non intendo tornare sulle singole voci e sui dati contenuti nei due disegni di legge (rendiconto e assestamento): il relatore è stato più che esauriente. Credo che la nostra attenzione debba concentrarsi su due punti, perlomeno questa è la mia opinione, ma l'indicazione era contenuta nella relazione: l'andamento delle entrate e l'andamento della spesa pubblica.

Per quanto riguarda il primo punto, nel dibattito in Commissione — il collega

Possa ne ha ampiamente parlato nella sua relazione — l'attenzione si è concentrata, e non poteva essere che così, sulle maggiori entrate tributarie. Per i colleghi del centrodestra o della Casa delle libertà, ciò è dovuto sostanzialmente ad un aumento del livello della pressione fiscale e si giudica allarmante l'incremento che si è avuto nel 1999 rispetto al 1998. Da qui — si dice — una crescente limitazione nelle possibilità di sviluppo del sistema economico. Tali valutazioni — se i colleghi mi consentono — mi sembrano contraddette da ciò che sta avvenendo in questo periodo. In realtà, anche se poi nella relazione di maggioranza si diceva che non è semplicissimo delineare quanto le maggiori entrate siano frutto del modo in cui si è contrastata e combattuta l'evasione, mi sembra che in questi anni vi sia stata una politica rigorosa che ha contribuito probabilmente ad ampliare la base imponibile attraverso l'inizio di un processo di emersione di forme di redditi prima non visibili. Probabilmente sta anche mutando l'atteggiamento sociale e culturale del contribuente rispetto al rapporto con l'insieme del sistema.

Penso tuttavia che possano essere previsti dei correttivi in due direzioni (vi tornerò tra poco): le famiglie e il variegato mondo della piccola e media impresa perché sicuramente vi è una questione relativa alla pressione fiscale, prevalentemente in questa direzione. Ciò che però soprattutto non mi convince nel ragionamento dei colleghi del centrodestra è la valutazione sullo sviluppo. Si sente dire troppo spesso che questo sviluppo è dovuto esclusivamente a fattori esterni, che vi è una ripresa internazionale, che lo sviluppo si deve al dinamismo tipico del mondo imprenditoriale e che esso si verifica a prescindere dall'azione di Governo.

Questa fase sta confermando che siamo in presenza di una notevole ripresa: l'incremento del PIL nel 2000 è previsto intorno al 3 per cento. È stato dunque giusto lavorare per il risanamento, al fine di agganciare la ripresa, e non so se al riguardo vi sia grande dissenso. Su quello

che sto per dire, invece, sicuramente vi sarà dissenso: la ripresa in atto in Italia non è indipendente rispetto all'azione di Governo, ma è stata preparata da un lavoro paziente e talvolta anche impopolare. Senza quell'azione, oggi il nostro paese si troverebbe ai margini dell'Europa, mentre abbiamo conseguito un risultato straordinario: ciò, colleghi, va al di là delle polemiche contingenti, anche sulle prossime fortune, o sfortune elettorali, poiché è un risultato utile per l'Italia.

Certo, sappiamo anche noi — su questo, in Commissione, ha insistito molto il collega Armani — che occorrono interventi strutturali per innalzare il livello e la competitività del sistema paese: è servita molto l'indagine conoscitiva svolta in Commissione sulla capacità di competere del nostro paese. È sicuramente auspicabile una riduzione della pressione fiscale; vanno aumentate le risorse che destiniamo alla ricerca, perché non possono rappresentare solo l'1 per cento del PIL; vanno accresciuti gli interventi per la formazione ed è necessario un vigoroso piano di ammodernamento infrastrutturale; dobbiamo inoltre puntare su produzioni di più elevato contenuto tecnologico. Questa discussione, comunque, si svolgerà più compiutamente nelle prossime ore, con riferimento al documento di programmazione economico-finanziaria.

Per quanto riguarda la spesa pubblica corrente primaria della pubblica amministrazione, la commissione tecnica per la spesa pubblica ci segnala: primo, dal 1996 al 1999 la spesa pubblica rispetto al PIL è moderatamente cresciuta, passando dal 37,6 per cento del 1996 al 38 per cento del 1999; secondo, nello stesso periodo la spesa corrente primaria è rimasta inalterata, in particolare per quanto riguarda i grandi compatti dei consumi collettivi e delle prestazioni sociali. È questo un risultato, come si può evincere, che mostra una sostanziale capacità di controllo sulle dinamiche della spesa, ma anche la capacità di tenuta delle prestazioni, ottenuta attraverso il mantenimento delle risorse nei compatti che hanno assoluto

rilievo sociale. Ciò è tanto più significativo se riflettiamo sul periodo di riferimento, quello del risanamento.

Credo, comunque, colleghi, che quando discutiamo sulle uscite correnti della pubblica amministrazione sia utile avere in mente ciò che accade in altri paesi. In proposito, abbiamo due modelli di confronto: quello dei grandi paesi europei dove, per le uscite correnti della pubblica amministrazione rispetto al PIL, si va da un rapporto del 40,8 per cento (dati 1998) della Germania al 47,7 della Francia, con un'Italia che nel 2000 si assesterà intorno al 38 per cento; quello, invece, dei paesi che si richiamano al modello anglosassone, dove tuttavia sono diversi il parametro di riferimento e l'organizzazione complessiva, per cui essi hanno sicuramente una spesa a livelli più bassi.

Ora, la mia opinione è che dobbiamo agire con giusto equilibrio, per non mettere improvvisamente in crisi il modello, sapendo che probabilmente dovremo operare per spostare risorse da un comparto all'altro nell'ambito della spesa complessiva, con un'azione finalizzata all'equità e allo sviluppo.

Ci troviamo di fronte, comunque, a questioni strutturali che implicano una riflessione assai attenta sulle attese della società rispetto a tutta una serie di servizi e di prestazioni che vengono forniti. È un punto sul quale ovviamente vi saranno occasioni di ulteriori dibattiti.

Infine, è importante la copertura del fabbisogno della spesa sanitaria e credo che essa sia stata assicurata nella proposta di assestamento e anche tramite un emendamento del Governo. Vorrei ricordare ai colleghi che la stessa nel 2000 passa al 5,8 per cento rispetto al PIL, mentre nel 1996 era del 4,88 per cento. Vi è una lievitazione, ma siamo nell'ambito di una lievitazione contenuta; ci troviamo in una situazione sulla quale bisognerebbe riflettere. Non so se il sottosegretario Giarda, a tale proposito, abbia notizie, ma mi viene detto — ad esempio — che per quanto riguarda la spesa farmaceutica quest'anno vi è un incremento per i farmaci innovativi, che nei primi anni di

commercializzazione, scontano il costo della ricerca, nonché la spesa per i contratti dei medici. Pertanto, sarebbe necessario valutare con attenzione il significato della lievitazione della spesa sanitaria da questo punto di vista.

Infine, colleghi, credo che i suddetti risultati ci consentano di guardare al futuro con ragionevole fiducia (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e dei Popolari e democratici-l'Ulivo*).

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

PIETRO ARMANI. Signor Presidente, il collega Ventura mi ha facilitato il compito perché ha fatto un'esposizione come se egli e il suo partito fossero stati sempre all'opposizione e quindi si proponessero di intervenire per i prossimi anni in un determinato modo. Peraltro, vorrei ricordare al collega Ventura ciò che, con grande chiazzetta, ha esposto il collega Guido Possa. Mi riferisco al fatto che il rendiconto al nostro esame (sul quale intervengo, mentre il collega Alberto Giorgetti si soffermerà sull'assestamento) è il secondo dopo la riforma realizzata con la legge n. 94 dell'aprile 1997 e il decreto legislativo n. 279 dell'agosto del 1997. Sono lieto di aver votato contro la suddetta riforma e non capisco perché ancora esista una Commissione bicamerale per l'attuazione della stessa: infatti, mi guardo bene dal partecipare ai suoi lavori. Praticamente, come il sottosegretario collega Giarda sa meglio di me (anzi, ex collega universitario, dal momento che io sono in pensione, dal primo giugno, dopo 47 anni di contributi e avendo 70 anni di età, quindi mi posso permettere di andare in pensione)...

PRESIDENTE. Complimenti.

PIETRO ARMANI. ...dicevo che il collega Giarda sa meglio di me che l'attuazione della legge n. 94 è stata una presa in giro, perché la norma si è risolta semplicemente nella realizzazione delle unità previsionali di base per impedire ai parlamentari di entrare sui capitoli, ma non c'è altro.

Pensavamo che la grande sinistra, andata al potere nel 1996, avesse la forza di modificare le leggi di contabilità dello Stato e che, quindi, pensavamo che la riforma del bilancio avrebbe potuto essere una buona occasione. In realtà, non si è fatto nulla. La sinistra ha piazzato i suoi uomini nei vari gangli del Ministero del tesoro e del Ministero del bilancio e li ha unificati per poter mescolare meglio «la pasta» e, quindi, collocare più uomini nei vari gangli dell'amministrazione, ma non ha avuto il coraggio di modificare le leggi di contabilità, che risalgono al 1923, perché naturalmente vi è la Ragioneria generale dello Stato, che, dopo la Santissima Trinità, è la più importante manifestazione della struttura pubblica del nostro paese, naturalmente insieme al diritto romano e al diritto amministrativo, con l'atto amministrativo, che è una specie di icona messa in cima a tutto il sistema della contabilità pubblica.

Collega Ventura, noi pensavamo che si potesse intervenire in quel campo per avvicinare la realtà italiana a quella dei paesi di cultura anglosassone, che hanno strutture di bilancio molto più adatte alla globalizzazione e, quindi, a reggere l'impatto della concorrenza che la globalizzazione e la liberalizzazione dei mercati mettono in moto. Invece, tutto è rimasto come prima ed oggi, dopo due anni dall'entrata in vigore della pseudo-riforma del 1997, ancora registriamo le solite geremiadi sul rendiconto generale dello Stato, fatto del conto del bilancio e del conto del patrimonio. Per carità, io ho fatto una battaglia perché si approvasse il conto del patrimonio, così per lo meno lo discuteremo in aula e voi ricorderete che sono stato io a porre il problema della mancata approvazione parlamentare del conto del patrimonio, pur approvato e parificato dalla Corte dei conti.

Signor Presidente, il collega Possa ha messo in risalto molto chiaramente che vi è una situazione in cui le entrate crescono, ma, come risulta dalla gestione del bilancio delle entrate contenute nel rendiconto, nonostante ciò, la lotta all'evasione non va avanti, perché, come ho avuto occasione di dire anche in Commissione, il meccanismo

con cui si accertano i redditi e, soprattutto, si fanno i controlli è inceppato, per cui i controlli e le riscossioni che ne derivano sono in calo consistente (le riscossioni addirittura quasi di oltre 7 punti percentuali rispetto all'anno precedente).

Quindi, sostanzialmente le entrate tributarie registrano una lievitazione continua, senza che ne conseguano le riscossioni derivanti dai controlli, cioè per quanto riguarda il perseguitamento della lotta all'evasione, tant'è vero che, come ha detto il collega Possa, vi è una massa di residui attivi che ogni tanto devono essere risistemati e cancellati, perché non sono assolutamente riscuotibili in nessuna occasione.

Pertanto, siamo di fronte ad un meccanismo che non dice assolutamente nulla; siamo di fronte ad una situazione che fotografa delle realtà contabili che non hanno nessun riferimento con la realtà vera del paese, che è data da un fatto molto evidente, cioè che la cassa, in termini di entrate, tende continuamente ad aumentare e tende continuamente ad essere depauperata dal flusso di spesa, soprattutto dalla spesa corrente che alimenta la sanità, le pensioni, il pubblico impiego e così via.

Ogni anno si fa uno sforzo per cercare di risistemare questi meccanismi e naturalmente, come vedremo con il documento di programmazione economico-finanziaria, nonostante tutto, non ci si riesce, perché la spesa sanitaria cresce più del PIL, quindi, facciamo sempre una rincorsa per coprirne i buchi. Inoltre, mentre la spesa assistenziale è inferiore alle media degli altri paesi europei, quella previdenziale, cioè la spesa pensionistica, tende a crescere in continuazione (siamo vicini al 15 per cento del PIL).

Sostanzialmente, siamo di fronte ad un meccanismo che, dal punto di vista dei dati di cassa, fa emergere, collega Ventura, che le entrate tributarie di cassa sono cresciute molto di più della crescita del PIL, anche in termini di valore nominale. Ciò determina una riduzione dei redditi disponibili delle famiglie e delle imprese e naturalmente ci espone all'andamento della congiuntura internazionale, dando alla nostra ripresa un alto grado di fragilità.

Quando la congiuntura internazionale va male, allora la pressione fiscale si fa sentire in misura maggiore, non c'è spazio per la crescita del prodotto interno lordo, mentre quando va bene — come in questo momento — naturalmente *tout va bien, madame la marquise* e quindi anneghiamo i nostri problemi strutturali all'interno di questa crescita determinata da fattori esterni. Però da fattori esterni proviene anche la crescita del prezzo del petrolio e dei tassi d'interesse, per cui quello che si riesce a recuperare con una mano si perde con l'altra.

Questa è la realtà del rendiconto del bilancio che presenta anche il paradosso in base al quale le entrate crescono in termini di competenza e di cassa, ma contemporaneamente le riscossioni e gli accertamenti di controllo tendono a diminuire. Ciò significa che l'evasione non viene combattuta e che l'economia sommersa è ancora largamente prevalente, tant'è vero che i contratti di emersione sono un *flop* gigantesco. Inoltre, il rendiconto del patrimonio presenta una realtà molto preoccupante.

Il procuratore generale della Corte dei conti — il collega Possa l'ha già ricordato — ha fatto una serie di considerazioni critiche sulle anomalie relative alla gestione degli immobili. Bisognerebbe in alcuni casi addirittura contestare il danno erariale, come nel caso della regione Molise. Nella relazione del procuratore della Corte dei conti si registrano, per le province di Campobasso, « (...) un'inosservanza sostanziale degli obblighi connessi alla funzione di gestione e di vigilanza delle proprietà immobiliari dello Stato e fenomeni diffusi di mancata di utilizzazione e di occupazione abusiva dei terreni demaniali ». Questo è solo un caso, ma in genere la relazione del procuratore contiene un elenco molto preciso e preoccupante di questo tipo di anomalie. Addirittura alla pagina 71 si dice: « Il processo di valutazione dei cespiti ha poi subito un forte rallentamento » — il processo cioè che serve per sapere a quanto ammonti il

patrimonio pubblico — « dopo lo sfaldamento delle strutture tecniche dell'amministrazione finanziaria ».

Signori, è il procuratore della Corte dei conti ad affermare che permane ancora la rappresentata discordanza dei dati riferiti alla consistenza dei beni immobili ! Dunque, non si riesce a dismettere il patrimonio dello Stato perché non conosciamo la valutazione di questi beni, perché c'è uno sfaldamento delle strutture tecniche dell'amministrazione finanziaria. Io, che credo nella lingua italiana, capisco da quella frase che gli uffici tecnici erariali non funzionano più e quindi non riescono a fare né le valutazioni né gli inventari né i processi di ammortamento per i beni il cui valore si erode o la cui obsolescenza cresce nel tempo. Ecco perché siamo di fronte a questo sfascio. Ogni anno — è la seconda volta che intervengo sul rendiconto patrimoniale — assistiamo a questo genere di fenomeni.

Il problema è dunque quello di affrontare le leggi di contabilità, perché non possiamo proseguire sulla strada della liberalizzazione dei mercati, del processo di globalizzazione, del confronto anche competitivo con gli altri paesi che aderiscono alla moneta unica basandoci ancora sulle leggi di contabilità del 1923, che non hanno più alcun senso ma vengono continuamente richiamate perché sono strumenti di potere di tutto un settore della pubblica amministrazione che voi, della sinistra, non avete avuto il coraggio di riformare.

L'unico intervento che avete fatto è stato quello di piazzare uomini vostri più o meno esperti in questo o in quel posto, per cui costoro continuano a gestire il meccanismo del bilancio dello Stato con i sistemi di contabilità del passato, anche se ormai privi di qualunque contenuto e di qualunque significato. Da qui deriva il fallimento della legge n. 94.

So che il sottosegretario Giarda la pensa come me, anche perché egli è, come me, professore in scienza delle finanze. Tuttavia, egli non può dirlo, ma lo farò io al posto suo: la legge n. 94 è fallita perché è partita male ! Non si doveva fare la riforma del bilancio dello Stato in quel modo ! Non è

stato ancora affrontato il problema di come fare il rendiconto ed individuare le modalità per bloccare l'elenco delle disfunzioni fatto dal procuratore generale della Corte dei conti: come si può impedire che i meccanismi di accertamento portino al gonfiamento dei residui attivi che poi, periodicamente, vengono cancellati ? Collega Giarda, come si può fare in modo che il sistema del patto di stabilità interna sia realizzato dai comuni e dalle provincie e non rispettato dalle regioni ?

Signor sottosegretario, fornisco io due spiegazioni per tale fenomeno. Innanzitutto, le regioni — soprattutto quelle a gestione del centrosinistra che sono poi passate al Polo (basti citare il Lazio, la Liguria e la Calabria) ed in particolare quelle a statuto ordinario — alla vigilia delle elezioni regionali sono state abbastanza corrite sul piano della spesa; oggi, di conseguenza, le amministrazioni di centrodestra dovranno sopportare tutta una serie di oneri per rimettere a posto i loro bilanci.

La seconda ragione è la seguente: sottosegretario Giarda, lei è stato il grande autore del blocco dei flussi di tesoreria (mi riferisco ai famosi tiraggi di tesoreria delle leggi finanziarie 1997 e 1998) negli anni precedenti; ovviamente, quando si tira un anno, l'anno successivo si è costretti ad allargare i cordoni della borsa; pertanto, adesso che vi è un certo rilassamento dopo l'ingresso nella moneta unica, è ovvio che quei tiraggi di tesoreria finiscono per essere allentati e che si può spendere quel che non si è speso prima !

Signor Presidente, questi fenomeni sono dovuti al fatto che non si è intervenuto sul piano delle riforme strutturali. Sappiamo benissimo le ragioni per cui è in crescita la spesa sanitaria: si tratta (accanto al naturale invecchiamento della popolazione) del costo della riforma Bindi che, tra l'altro, è controllata e gestita a livello centrale e non a livello delle singole regioni, le quali si vedono imporre il contratto dei medici questi, nel frattempo, sono divenuti tutti dirigenti: abbiamo, dunque, centomila dirigenti e questo costo verrà trasferito sulle spalle delle regioni, nonostante non abbiano la possibilità di

controllare i meccanismi retributivi, decisi a livello di contratto nazionale di lavoro. Lo stesso dicasi per le spese nel settore delle prestazioni, le quali vengono garantite in termini essenziali uguali per tutti e non minimi, almeno per i più abbienti. Al riguardo, si apre il discorso sulle assicurazioni private integrative di tipo sanitario, le cui spese potrebbero essere poste in detrazione dall'imposta sul personale redito; tuttavia, così non è perché le detrazioni sono scese dal 27 al 19 per cento nel periodo della riforma Visco.

In sostanza, vi è tutta una serie di situazioni che conosciamo benissimo, ma che con il rendiconto dello Stato non avrebbero nulla a che fare; in quest'ultimo caso si tratta di cifre elencate in bell'ordine e ben incolonnate in tabelle, ma che non hanno nessun significato economico. Pertanto, non si può che contestare la gestione del tesoro operata dalla sinistra che in quattro, cinque anni di Governo continuo avrebbe potuto affrontare il problema delle leggi di contabilità, alle quali, invece, si chiede continuamente la deroga. Infatti, se andate a vedere l'elenco delle leggi che introducono meccanismi di spesa, leggerete la formula « in deroga alle norme della contabilità generale dello Stato ». Tanto valeva, allora, che affrontaste il problema della modifica delle norme di contabilità, ma non lo avete voluto fare. Infatti, volete conservare l'illusione finanziaria ed il fumo dell'incenso attorno ai conti del bilancio, in maniera da poter fare gli affari vostri, piazzando i vostri uomini dove è per voi necessario. Ma i vostri uomini, nonostante tutto, sono prigionieri del meccanismo contabile che non avete avuto il coraggio di affrontare.

In conclusione, ci troviamo di fronte a documenti che non dicono assolutamente nulla e sui quali i deputati del mio gruppo voteranno certamente contro (*Applausi dei deputati dei gruppi di Alleanza nazionale e Forza Italia*).

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

ALBERTO GIORGETTI. Signor Presidente, il mio intervento farà riferimento

esclusivamente all'assestamento del bilancio ed inevitabilmente riprodurrà alcune delle osservazioni fatte dai colleghi Armani e Possa.

L'assestamento del bilancio prevede un intervento che fa riferimento all'andamento dei conti pubblici in questi primi mesi del 2000, i quali continuano a prospettare una situazione che si è evidenziata in questi anni e che non sembra modificarsi. Faccio riferimento alle variazioni cui accennava prima il collega Armani relativamente al modo in cui il bilancio e quindi anche l'assestamento, in questo caso, avrebbero dovuto recare notizie certe per quanto riguarda la situazione dei conti dello Stato, ma soprattutto notizie certe in merito alla situazione reale dell'economia, su cui il Governo avrebbe dovuto intervenire in modo efficace per rilanciare una prospettiva di sviluppo degna di questo nome.

Le riforme recate dalla legge n. 94 del 1997 e dal decreto legislativo n. 279 del 1997 sono state fino ad oggi inefficaci, ma sono state anche applicate solo parzialmente. Infatti, il riferimento all'articolazione per unità previsionali di base ordinate per centri di responsabilità amministrativa e la classificazione delle spese per funzione e obiettivo hanno evidenziato solo parzialmente la situazione reale dei conti pubblici. L'obiettivo è stato quindi raggiunto in modo molto limitato e comunque non dà indicatori reali, a nostro modo di vedere, sulle prospettive dell'economia per gli operatori che in questo contesto tentano di dare occupazione e di creare ricchezza nel nostro paese.

Ad una prima analisi della relazione sull'assestamento emergono (ho sentito le posizioni espresse oggi in quest'aula, per le quali evidentemente nutriamo rispetto, ma alle quali ci dichiariamo assolutamente contrari) toni trionfalisticci da parte del relatore Casilli ed anche dell'onorevole Ventura, i quali comunque giudicano il processo in atto, sia in relazione al rendiconto sia in merito all'assestamento, come un processo estremamente positivo per le risorse ed i conti dello Stato. Noi non condividiamo questo giudizio, perché,

effettuando una valutazione attenta dei dati relativi tanto alla competenza quanto alla cassa e procedendo ad una loro disaggregazione, non possiamo riscontrare le basi per quei toni trionfalisticci.

Per quanto riguarda la competenza, infatti, dai dati si desume un miglioramento del saldo netto da finanziare, che passa da circa 78 mila miliardi a circa 72 mila miliardi, ma ciò è determinato da politiche ben precise che noi consideriamo di assoluto breve periodo e che comunque non determinano una prospettiva di rilancio dell'economia e di sviluppo del paese. Si tratta di politiche che fanno comunque riferimento ad un aumento della pressione fiscale (i 29 mila miliardi di entrate previste rappresentano l'ulteriore segnale di un progressivo aumento della pressione fiscale nei confronti delle famiglie e delle imprese) ed il progresso che viene sbandierato nella lotta all'evasione ed all'elusione è anch'esso a nostro avviso fittizio, come dimostrano gli interventi della Corte dei conti nonché il fatto che, per quanto riguarda le entrate extratributarie, si ravvisa una diminuzione, in cui una componente molto forte è collegata ad una variazione negativa di 9.337 miliardi relativa ai ruoli per interessi, interessi di mora e sanzioni concorrenti sia le imposte dirette sia quelle indirette.

Sappiamo molto bene che la riforma della riscossione dei tributi è in grave ritardo e che comunque, ad oggi, ha solo creato effetti annuncio a proposito degli accertamenti portati avanti dal SECIT e dalla Guardia di finanza, ma la cui percentuale reale di riscossione finale per lo Stato è assolutamente irrisoria. Quindi, dal punto di vista della riscossione e della lotta all'evasione non abbiamo alcuna conferma delle valutazioni fatte dal Governo né, a nostro modo di vedere, della relazione all'assestamento. Registriamo, piuttosto, un aumento della pressione fiscale — un aumento delle entrate dell'IRPEF e dell'IVA —, nonché un aumento dei *capital gain*, cosa che rappresenta un mutamento dell'atteggiamento degli italiani riguardo al risparmio e all'investi-

mento, ma che colpisce sistematicamente le famiglie ed i piccoli risparmiatori, cosa che non possiamo in alcun modo condividere.

Per quanto riguarda le valutazioni sull'aumento della pressione fiscale non siamo i soli a sostenere questa tesi, visto che, anche a livello nazionale, vi sono state associazioni di categoria ed importanti e credibili osservatori che hanno sottolineato più volte che, in questi anni, la pressione fiscale è aumentata. Non mi sembra che i primi mesi del 2000 abbiano registrato un'inversione di tendenza degna di questo nome.

Non è stata affrontata la questione posta da Alleanza nazionale e dall'intera Casa delle libertà in relazione alla deducibilità dell'IRAP: rimane, quindi, il problema delle entrate dovute esclusivamente ad una pressione fiscale elevata. Questa è la politica condotta dal Governo in questi anni relativamente alle entrate.

Per quanto riguarda le spese, invece, vi è da registrare un dato, che, a nostro avviso, è ancor più negativo e preoccupante. Mi riferisco all'aumento, registrato in questi ultimi tempi, della spesa. Per quanto riguarda la competenza, vi sarà un aumento previsto di circa 18 mila miliardi, e ciò significa che il controllo della spesa non è sostenuto da politiche reali di convergenza sui termini di riferimento del patto di stabilità. Non vi è stato alcun controllo della spesa in questi anni.

Per quanto riguarda gli aspetti specifici dell'aumento della spesa pubblica, si può analizzare la voce sanità e quella delle regioni e degli enti locali, trasferimenti che rappresentano un momento fondamentale per lo sviluppo del paese e che finora sono stati sottovalutati. Tuttavia, la cosa che più ci preoccupa è la spesa sanitaria. Vorremmo capire meglio — viste alcune battute del professor Giarda in Commissione, al quale chiediamo di fornirci dati più precisi — come venga alimentata la crescita della spesa delle regioni. Noi riteniamo che la politica portata avanti con la riforma Bindi sia stata penalizzante, ma vorremmo avere maggiori dati su una delle voci sicura-

mente più importanti e determinanti per il controllo della spesa. Che non ci sia controllo sulla spesa sanitaria è dimostrato dall'emendamento presentato giovedì mattina dal Governo in Commissione bilancio, con il quale si prevede un assestamento di 2.800 miliardi, che dimostra come il dato sulla spesa sanitaria sia in continua evoluzione e che non è di fatto preventivabile in maniera efficace da parte del Governo. Questo è per noi un aspetto particolarmente preoccupante.

Si è parlato degli elementi esterni che hanno determinato una particolare congiuntura economica per il nostro paese e degli elementi relativi alla spesa per gli interessi. Nel documento di assestamento si registra un aumento delle spese di competenza pari a 4.270 miliardi per la spesa per interessi e, in prospettiva, non possiamo pensare che tale spesa possa ridursi, perché la prospettiva è quella di un ulteriore aumento dei tassi di interesse: vi è quindi il rischio che anche questo elemento possa sfuggire al controllo della spesa pubblica. Pertanto, se analizziamo le politiche del Governo per il risanamento, pur apprezzando la riduzione di 7.200 miliardi per la competenza, continuiamo a pensare che, di fatto, dipendiamo da fattori internazionali che condizioneranno in maniera pesante i nostri conti pubblici e nei confronti dei quali non viene adottata dal Governo alcuna politica di difesa per la concreta riduzione, in prospettiva, del debito pubblico.

La situazione più grave, al di là dell'aspetto relativo alla competenza, emerge, secondo noi, con riferimento alla cassa, in ordine alla quale le attuali note positive che emergono sotto l'aspetto della competenza in qualche modo scompaiono. Si evidenzia, infatti, una situazione molto più pesante per le casse del tesoro; il saldo netto da finanziare di 22.158 miliardi è determinato, al di là delle entrate fiscali ancora molto importanti per i primi mesi del 2000, da un aumento di spesa quantificata in 41.887 miliardi che rappresentano secondo noi il vero dato di questa mancanza di controllo della spesa pubblica. Sono infatti previsti

15 mila miliardi per le regioni di cui 8.400 per la sanità; 5.322 miliardi per le poste e le ferrovie, su cui prima o poi dovremo avere la forza di aprire un capitolo specifico. Inoltre sono previsti 2.850 miliardi per il lavoro dipendente. Da tale punto di vista siamo stati anche richiamati dalla Corte dei conti circa l'assenza di un controllo pieno sui meccanismi di crescita della spesa per il lavoro dipendente. La percentuale di crescita (1,5 per cento) che era stata indicata viene in qualche modo disaggregata e valutata con riferimento a quelle che sono state le uscite e il rapporto di dipendenza pubblica; si ha quindi un costo superiore rispetto a quello evidenziato. C'è la sensazione che anche da questo punto di vista non vi sia una piena cognizione sulla prospettiva relativa ai costi.

Vorrei fare infine una considerazione sull'aspetto relativo ai residui attivi e passivi. Quanto ai primi abbiamo notato — questo specifico punto è stato affrontato anche nella relazione — un loro trasferimento dal 1999 al 2000; ma abbiamo delle serie riserve sul fatto che siano attendibili le possibilità reali di entrata di tali residui. Un eventuale abbattimento significherebbe ancora una volta appesantire la situazione dei conti pubblici.

Per quanto riguarda i residui passivi, il dato che emerge è a nostro avviso ancora più grave, perché uno scostamento di 90 mila miliardi dà comunque una inattendibilità di fondo dei dati preventivati in sede finanziaria e successivamente verificati in sede di consuntivo. Il meccanismo di determinazione è indubbiamente insoddisfacente e quindi lo si dovrà in qualche modo modificare. Tutto ciò dimostra, ancora una volta, come sia inattendibile la prospettiva che di volta in volta il Governo lancia con riferimento allo scenario dei conti pubblici. Ribadisco: 90 mila miliardi, un dato assolutamente drammatico e preoccupante! Su tale aspetto siamo stati più volte ripresi dalla Corte dei conti. Del resto, negli anni passati abbiamo avuto modo di sottolineare il dramma dei residui passivi.

Il relatore per la maggioranza ha sottolineato che i residui passivi stanno

percentualmente diminuendo la loro progressione, ma questo non ci basta, perché occorre un controllo maggiore, anche perché nei residui passivi ci sono risorse importanti che servono allo sviluppo del paese e all'economia reale. Ricordo, a tale riguardo i 20 mila miliardi per le regioni; i 16.850 miliardi per le province e i comuni; i 7.392 miliardi per le università; i 2.500 miliardi per la cassa depositi e prestiti; alcune centinaia di miliardi per l'ente delle strade.

È evidente che noi continuiamo a far riferimento alla situazione reale dell'economia. Tutta la Commissione, grazie anche all'azione del presidente, ha svolto un lavoro importante finalizzato allo sviluppo e alla competitività del sistema Italia a livello internazionale. Credo che da parte di autorevoli esponenti, tra cui sicuramente il governatore della Banca d'Italia, sia emerso in maniera molto chiara come le nostre valutazioni e le nostre analisi siano corrette. Il sistema Italia sta uscendo dalle grandi superpotenze e in ogni caso rischia di avere problemi molto seri dal punto di vista della competitività. Non sono state adottate, al di là di un generico impegno, misure di controllo dei conti pubblici e di riduzione del debito pubblico; non sono state condotte politiche di sviluppo. Le innovazioni tecnologiche, i marchi ed i brevetti, gli investimenti in professionalità e le infrastrutture sono aspetti determinanti.

Continuare a stringere i cordoni delle borse e non consentire, in prospettiva, ai comuni, alle province e agli enti preposti di sviluppare politiche di medio e lungo periodo significa costringere il nostro paese a gravi difficoltà in termini di competizione.

Per tutti questi motivi non possiamo essere soddisfatti delle disposizioni per l'assestamento del bilancio: faccio mia la dichiarazione del governatore della Banca d'Italia e ribadisco molto chiaramente che per il gruppo di Alleanza nazionale è più che mai necessario un ripensamento dell'intervento pubblico e dell'intervento dello Stato che preveda, comunque, una riduzione della pressione fiscale, un con-

trollo vero della spesa corrente dal punto di vista degli interventi strutturali (e non di quelli contingenti legati a percentuali che, grazie alla nostra capacità, sono contrattati di volta in volta a livello europeo per rimanere all'interno della moneta unica) e un rilancio degli investimenti dal punto di vista delle infrastrutture e dell'innovazione tecnologica. Senza queste caratteristiche — che non ritroviamo assolutamente nelle disposizioni per l'assestamento del bilancio — non potremo che esprimere un voto contrario (*Applausi dei deputati dei gruppi di Alleanza nazionale e di Forza Italia — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Alberto Giorgetti.

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

(*Repliche dei relatori e del Governo — A.C. 7155 e 7156*)

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore di minoranza, onorevole Possa.

GUIDO POSSA, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore per la maggioranza, onorevole Casilli.

COSIMO CASILLI, *Relatore per la maggioranza*. Presidente, intervengo brevemente.

PRESIDENTE. I « severissimi » uffici mi raccomandano di avvertirla di usare un'estrema sintesi, per il fatto che lei ha superato il tempo a sua disposizione.

COSIMO CASILLI, *Relatore per la maggioranza*. Interverrò con estrema sintesi.

La necessità di una replica è dovuta al fatto che nello svolgimento della relazione non mi è stato consentito di precisare alcuni aspetti. A seguito della discussione

generale e dei pregevoli interventi di deputati sia della maggioranza sia dell'opposizione, vorrei fare alcune considerazioni.

Rispetto alle entrate, si è detto più volte che esse non derivano da una maggiore attenzione dello Stato rispetto ai fenomeni di evasione o di elusione fiscale, indicando una tendenza riduttiva rispetto agli anni precedenti. Credo che ciò sia frutto non solo di una politica degli anni precedenti, ma anche di un comportamento maggiormente virtuoso del cittadino rispetto alla pubblica amministrazione e allo Stato; di questo va dato atto al nostro paese e ai nostri concittadini.

È stato fatto ripetutamente riferimento allo scostamento della competenza dalla cassa. Nella mia relazione ho fatto riferimento al tentativo, per quanto riguarda il bilancio di cassa, di fornire dati più trasparenti e più reali rispetto ai pagamenti. Anche a questo riguardo deve essere fatta un'osservazione di natura tecnica: probabilmente le variazioni dell'assestamento hanno riguardato l'aumento di spesa, ma non è stata fatta un'azione vera di valutazione relativamente alla mancanza di somme residue; pertanto, non si è potuto valutare se il margine dello scostamento potesse risultare migliore. Ciò è testimoniato anche dai conti del rendiconto generale: se sono così positivi, ciò significa che in quella sede è stata condotta una valutazione più puntuale da parte della struttura tecnica, anche riguardo a questi capitoli.

Riguardo ai residui passivi, l'onorevole Alberto Giorgetti ha dichiarato che essi continuano ad aumentare. Va, però, detto che l'incremento di quest'anno è di poco superiore ai mille miliardi, a fronte di incrementi che, negli anni precedenti, ammontavano a 20 mila e 40 miliardi. L'incremento dei residui passivi quest'anno non è stato insignificante dal punto di vista della riduzione, essendo pari solamente allo 0,5 per cento. Condivido l'argomentazione che la capacità di spesa — soprattutto della spesa già impegnata da parte dello Stato — è una delle qualità della pubblica amministrazione.

Rispetto alla spesa sanitaria va sempre tenuto ben presente nelle nostre riflessioni che la percentuale di tale spesa nel nostro paese è assolutamente nella media di quella degli altri paesi europei. Certo, mi si potrebbe obiettare che è la tendenza di crescita che può preoccupare per quanto riguarda i conti pubblici, ma tale tendenza all'incremento negli ultimi anni è stata ridimensionata. Pertanto, anche se non possiamo parlare compiutamente di spesa sanitaria sotto controllo, perché vi è anche il rapporto difficile tra Stato e regioni, comunque, la percentuale della spesa sanitaria nel nostro paese, anche dopo l'assestamento e gli emendamenti del Governo, si attesta intorno al 5,10 per cento (anzi, qualcosa in meno), assolutamente nella media europea.

In Commissione è stato approvato inoltre un importante emendamento del Governo riguardante le spese per il settore della giustizia e del mondo penitenziario, che probabilmente non è stato messo sufficientemente in evidenza nella relazione introduttiva.

A conclusione della mia replica — brevissima, Presidente, per non sottrarre ulteriore tempo — ritengo che il migliore riconoscimento, per il quale raccomandiamo un voto favorevole, stia anche nelle parole del relatore di minoranza il quale, ad un certo punto della sua esposizione (che, pur da un punto di vista diverso, ho apprezzato), ha osservato che bisogna riconoscere che il risanamento dei conti pubblici in questo paese è stato importante. Evidentemente, se con il DPEF parliamo di risorse da distribuire al paese per rilanciare lo sviluppo e l'occupazione e per aiutare le famiglie, evidentemente in Italia, in questi anni, qualcosa di buono è stato di certo realizzato.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

PIERO DINO GIARDA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Mi limiterò ad alcune brevissime notazioni, la prima delle quali riguarda l'andamento della pressione

tributaria. L'onorevole Possa ha ricordato i dati concernenti la crescita delle entrate tributarie che si ricavano mettendo a confronto il rendiconto 1999 con quello relativo al 1998. Si tratta di tassi di crescita molto elevati: qualche imposta cresceva del 12 per cento, qualche altra dell'8 ed altre ancora del 20 per cento. Vorrei ricordare all'Assemblea quale sia la realtà. Se si guardano le entrate tributarie della pubblica amministrazione nel suo complesso, la crescita di tali entrate nel 1999 rispetto al 1998 è globalmente del 3,7 per cento, incremento che è solo leggermente superiore alla crescita del PIL, che in termini monetari è stata nel 1999 rispetto al 1998 del 3,4 per cento. È vero quindi che le entrate sono cresciute un po' di più in percentuale rispetto all'incremento del PIL, ma i tassi di crescita delle entrate complessive, cioè del prelievo coattivo sul cittadino, sono dell'ordine del 3,7 per cento, non delle altre percentuali che facevano impallidire l'ascoltatore. Ritengo quindi che una qualche forma di verità vada ristabilita.

Un altro commento che volevo fare riguarda la riforma del bilancio, che è stata certamente un primo passo. Infatti, avere posto l'enfasi sui centri di costo anziché sui programmi di spesa — quindi, soprattutto sul lato della spesa — ha allontanato la lettura del bilancio dall'interesse del parlamentare medio. Bisognerebbe quindi riacquisire una struttura del bilancio che ponga l'accento sui principali programmi di spesa, un po' come è stato fatto nella bozza di bilancio semplificato per il 2001 che il Governo ha trasmesso o sta trasmettendo in questi giorni alle Camere, secondo quanto si era deciso nelle discussioni sui provvedimenti di riforma della legge n. 468 dell'anno scorso, in modo da fornire ai parlamentari un'ampia lettura per le loro vacanze con un bilancio comprensibile, più consono al modo con il quale il parlamentare medio guarda alle decisioni di bilancio.

L'ultima osservazione di natura tecnica che vorrei fare riguarda le modifiche che occorre apportare nei rendiconti consuntivi e nei bilanci di assestamento che — come è stato messo in evidenza — sono

modifiche molto rilevanti e sgradevoli da vedere. In questo caso, vi è un problema: devo dire che una delle questioni fondamentali riguarda la gestione di cassa e la mancata considerazione nei bilanci dell'andamento della gestione di tesoreria. Forse bisognerà arrivare ad un punto nel quale dovrebbe essere vietato parlare della gestione di cassa del bilancio dello Stato; dovrebbe essere proprio considerata un'eresia che merita la scomunica perché, effettivamente, parlare di gestione di cassa senza fare riferimento all'andamento della gestione di tesoreria provoca scompensi. Ad esempio, l'onorevole Alberto Giorgetti, nelle sue considerazioni, essendosi « appoggiato » in modo così robusto sull'esame della gestione di cassa del bilancio dello Stato, è incorso in quel vizio di cui siamo un po' tutti responsabili perché il fatto che i saldi mutino molto riguarda soprattutto i programmi di trasferimento. Se l'esame del bilancio dello Stato si limitasse al riscontro delle spese finali, cioè delle spese che dal bilancio dello Stato escono e vanno direttamente verso il sistema economico, si vedrebbe che vi sono assai minori scostamenti, assai meno variazioni da un anno all'altro e molte minori variazioni tra rendiconti e previsioni, tra assestamento e previsioni iniziali. Naturalmente, nel bilancio dello Stato — e sempre di più si sta verificando — sono presenti trasferimenti ad altri enti. Quindi, si tratta di puri movimenti di cassa che girano da un conto all'altro: dal bilancio a dei conti di tesoreria; dai conti di tesoreria nei bilanci degli enti; in qualche caso, sono movimenti puramente cartolari che effettivamente tolgo significato alle poste di bilancio, ma sulle quali ci siamo lungamente intrattenuti nel passato; per cui, l'insistenza nel mettere in evidenza queste anomalie del movimento dei flussi di cassa sul bilancio che pure esistono mi sembra un po' voler perseverare nell'errore in modo eccessivo.

Vorrei ora affrontare una questione, più che di merito, di sostanza, che è stata richiamata dall'onorevole Giorgetti: mi riferisco alla questione secondo la quale il nostro paese sarebbe in una crisi di

competitività. Le analisi che vengono fatte su questo tema — almeno nella misura in cui esse sono poi fatte proprie una volta dal dibattito parlamentare, necessariamente approssimato perché deve sviluppare temi politici più che temi di analisi —, cioè la diagnosi così semplicistica che viene fatta sulla economia italiana è da me completamente non condivisa !

Vorrei richiamare a tutti l'esperienza francese. Intendo riferirmi al momento in cui la Francia decise, verso la metà degli anni ottanta e dopo talune esperienze infauste, di cercare di fare politica economica autarchica, che si muoveva contro il ciclo; la Francia, per scelta, decise di collegarsi con il marco tedesco e quindi di legare la propria moneta al marco: quest'ultima decisione ha significato dare ai francesi un periodo di stabilità finanziaria, quello che il nostro paese ha sostanzialmente raggiunto solo a partire dal 1997, ovvero più di dieci anni dopo l'avvio dell'esperienza francese. Ora tutti guardano alla Francia come a un paese più competitivo dell'Italia ! Le ragioni di ciò sono però legate al fatto che i francesi hanno accettato, dieci o dodici anni prima degli italiani, le regole della stabilità finanziaria; hanno accettato il principio che la concorrenza si fa non con le svalutazioni, ma con incrementi di produttività e con le innovazioni. Sugli incrementi di produttività e di innovazione il Governo non c'entra nulla ! Che cosa può fare il Governo sugli incrementi di produttività e sulle innovazioni ? Pochissime cose ! Il ruolo relativo di Governo e impresa su questi due temi fondamentali in che proporzioni sta: uno a cinque, uno a dieci ? Il compito, la funzione sociale dell'impresa è proprio questa: garantire in un sistema economico l'innovazione e i guadagni di produttività, altrimenti che cosa ci sta a fare un'impresa, solo a trarre profitti ? No, la funzione sociale dell'impresa è quella di promuovere la produttività e l'innovazione.

Io penso che il sistema italiano e l'impresa italiana faranno propri i vincoli, le condizioni e i vantaggi straordinari che derivano dal sistema e da un ambiente

economico basato sulla stabilità finanziaria. Sono sicuro che si stanno adattando a questo nuovo scenario e che, quando essi avranno interiorizzato e internalizzato le aspettative, anche distanti, su cosa vuol dire operare in condizioni di stabilità finanziaria, il nostro paese avrà quel carattere e quelle proprietà che oggi molti di noi riconoscono all'economia francese. Quindi, abbassiamo le aspettative sul contributo del potere pubblico su questi grandi temi della competitività; teniamo la barra dritta sulla stabilità finanziaria. Se abbiamo un po' di soldi, li spenderemo per sostenere l'innovazione, ma la grande responsabilità di questi due temi appartiene ad un mondo che non siede in queste aule.

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

Discussione del testo unificato dei progetti di legge: Procacci; Storace; Tattarini e Nardone; Rallo; d'iniziativa del Governo; Simeone ed altri; Biondi ed altri; Procacci: Disciplina della detenzione dei cani pericolosi, nonché disposizioni per il divieto di combattimenti fra animali (59-792-4694-5706-6583-6591-7109-7116) (ore 17,25).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato dei progetti di legge d'iniziativa dei deputati: Procacci; Storace; Tattarini e Nardone; Rallo; d'iniziativa del Governo; d'iniziativa dei deputati: Simeone ed altri; Biondi ed altri; Procacci: Disciplina della detenzione dei cani pericolosi, nonché disposizioni per il divieto di combattimenti fra animali.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 59)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;
richiami al regolamento: 5 minuti;
interventi a titolo personale: 1 ora
(15 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 5 ore e 50 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 36 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 16 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 7 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

Lega nord Padania: 50 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti;

UDEUR: 30 minuti;

Comunista: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 1 ora, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Verdi: 11 minuti; Rifondazione comunista-progressisti: 11 minuti; CCD: 10 minuti; Socialisti democratici italiani: 7 minuti; Rinnovamento italiano: 5 minuti; CDU: 5 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 4 minuti; Minoranze linguistiche: 4 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

**(Discussione sulle linee generali
- A.C. 59)**

PRESIDENTE. Dicho aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la II Commissione (Giustizia) s'intende autorizzata a riferire oralmente.

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

PIER PAOLO CENTO, *Relatore*. Signor Presidente, il provvedimento al nostro

esame nasce da una duplice iniziativa: una è quella dei « Ragazzi in aula ». Nella seduta della manifestazione « Ragazzi in aula » dello scorso maggio una delle iniziative di legge che i ragazzi avevano approvato, raccomandando al Parlamento di intervenire in questa materia, era proprio la necessità di regolamentare in maniera precisa e rigorosa le sanzioni per coloro che utilizzano gli animali e, in particolare, alcune razze di cani nei combattimenti tra animali, intendendo in questo modo richiamare l'attenzione del legislatore su una vicenda che sempre più colpisce l'opinione pubblica per i suoi aspetti etici e per i suoi legami con la criminalità organizzata che, come sappiamo, è diventata il soggetto gestore di questa pratica incivile del combattimento degli animali e del giro di scommesse che intorno a questi combattimenti viene organizzato.

Vi sono poi diverse iniziative dei singoli deputati e dei gruppi parlamentari, oltre che il disegno di legge del Governo presentato alcuni mesi orsono. L'obiettivo del testo unificato predisposto dalla Commissione giustizia è avere una disciplina chiara, semplice nelle prescrizioni, che rappresenti un punto di equilibrio fra esigenze diverse che meritano tutela da parte del legislatore. Da una parte, voglio dirlo con chiarezza, forte anche del contributo che le associazioni degli animalisti hanno fornito alla discussione, occorre tutelare l'animale, in particolare il cane, da sempre considerato amico dell'uomo, ma che (in particolare negli ultimi mesi, che hanno determinato la necessità di un intervento legislativo) è stato utilizzato a volte impropriamente, attraverso incroci tra razze diverse e addestramenti con lo scopo di esaltarne l'aggressività oltre le caratteristiche naturali (fattispecie cui si fa espresso riferimento nell'articolo 1). Fra l'altro, va sottolineato che l'utilizzo improprio degli animali è collegato con un interesse dell'uomo che niente ha a che vedere con la tutela degli animali e con un corretto rapporto con gli stessi nell'ambito del contesto sociale.

Dall'altro lato, occorre tutelare anche la collettività di fronte al possibile uso improprio degli animali. Credo che a ciò il legislatore (in particolare, in questa fase la Camera) sia chiamato a provvedere con questa discussione sul provvedimento in esame. Il testo prevede, all'articolo 1, il divieto di realizzare incroci e di sviluppare l'aggressività dei cani oltre le naturali caratteristiche e si affida al ministro della sanità il compito di definire — con proprio decreto da adottare di concerto con i ministri dell'interno, dell'ambiente e delle politiche agricole e forestali — un elenco delle razze canine ritenute pericolose, in ragione della loro aggressività nei confronti delle persone e degli animali. Una volta predisposto questo elenco, con il medesimo decreto si devono redigere norme per il mantenimento di animali delle razze considerate potenzialmente pericolose nel rispetto della loro incolumità e della sicurezza delle persone, degli animali e dei beni e si individuano le associazioni e gli enti ai quali sono affidati la cura degli animali oggetto di un intervento dell'uomo al di fuori dai limiti della legge e del corretto rapporto tra uomo e animale.

Va in questa sede sottolineato che enti e associazioni di volontariato spesso svolgono già, in condizioni di totale disagio e disinteresse, a volte colpevole, della pubblica amministrazione, un compito prezioso per coadiuvare le Forze dell'ordine e della magistratura che, con i pochi strumenti che il codice penale mette a loro disposizione, in particolare per l'insufficienza dell'articolo 727 del codice penale, da mesi, se non da anni, intervengono per debellare la pratica dei combattimenti fra animali e delle scommesse clandestine.

All'articolo 2 del testo predisposto dalla Commissione, si stabiliscono alcuni criteri per la detenzione di cani pericolosi: in particolare, ne è vietato il possesso ai minori di 16 anni, agli interdetti e agli inabilitati per infermità; ai delinquenti abituali, professionali o per tendenza; a chi è sottoposto a misure di prevenzione personale; a chiunque abbia riportato

condanne per delitti non colposi contro la persona o contro il patrimonio punibili con la reclusione superiore a due anni; a chiunque abbia riportato condanne per i reati di cui all'articolo 727 del codice penale, o per altri reati.

Credo, in sostanza, che sia stata compiuta un'importante scelta di equilibrio da parte della Commissione, perché in altri paesi della Comunità europea, da ultimo la Germania, il legislatore ha assunto iniziative ben più radicali e rigorose rispetto al possesso di animali, in particolare di cani, con determinate caratteristiche.

È notizia di qualche settimana fa che la Germania ha deciso di eliminare la razza di cani *pitbull* e simili attraverso la sterilizzazione di quelli esistenti sul territorio; in Francia iniziative analoghe stanno per essere assunte. In Italia, con saggezza, la Commissione giustizia e i colleghi che hanno collaborato alla stesura e definizione del testo unico non hanno voluto prescrivere un divieto assoluto, non hanno voluto introdurre una norma proibizionista. Sappiamo che, in realtà, essa favorirebbe l'aumento del valore economico di ciò che accade fuori dalle norme, nel mercato clandestino delle suddette razze di cani e non la soluzione del problema. Pertanto, si sono voluti introdurre dei limiti di buonsenso e ragionevolezza.

Sappiamo che chi ha un'arma e chiede il porto d'armi deve rispondere, giustamente, alla questura e al prefetto di alcuni requisiti elencati dalle norme vigenti; ci siamo chiesti e abbiamo risposto affermativamente alla seguente domanda: perché chi possiede un cane così pericoloso, usato talvolta anche dalla criminalità piccola e grande per commettere reati piccoli o grandi, non dovrebbe rispettare prescrizioni di legge precise? Ciò al fine di garantire un trattamento dignitoso all'animale e la sicurezza alla collettività; i cittadini sono allarmati per gli episodi riportati dalle cronache negli ultimi mesi, quindi ritengo che vi debba essere una norma precisa circa l'autorizzazione per chi possiede tali animali.

Anche in questo caso abbiamo indicato come requisito, con molto equilibrio, l'età di sedici anni, anche se credo che verranno proposti i diciotto anni della maggiore età. Ritengo che abbiamo fatto bene a fornire tale indicazione in Commissione perché occorre costruire un rapporto attento ed equilibrato con le nuove generazioni, con i giovani. Sappiamo quanto amino gli animali, quindi abbassare la soglia di età rappresenta una scelta di fiducia rispetto al rapporto dei giovani con gli animali e con i cani in particolare. Come consentire a chi è stato condannato per reati contro la persona, contro il patrimonio, a chi ha già avuto condanne per maltrattamenti nei confronti degli animali, di possedere razze particolari?

All'articolo 3 abbiamo introdotto la responsabilità civile; da parte di cittadini che possiedono anche altri animali è sempre maggiore la paura di frequentare parchi ed aree verdi e vedere il proprio cane o la propria persona messi in pericolo da un'incapacità del padrone di controllare il *pitbull*, in virtù di una sua scarsa preparazione o, peggio, in virtù di un rapporto sbagliato con questa razza, teso appunto ad esaltarne l'aggressività. Abbiamo fatto bene, quindi, a mio avviso, ad introdurre il concetto che chi ha l'onere ed anche l'amore (perché non vogliamo criminalizzare chi ha un *pitbull*) di possedere tale tipo di animale, deve garantire alla collettività che, quando non riesce ad avere il controllo su di esso e quando questo provoca danni alla persona o ad altri animali, deve assumerne la responsabilità civile.

Su tale punto il testo può essere sicuramente migliorato e proveremo a farlo in sede di Comitato dei nove. Al fine di incentivare l'assunzione di una responsabilità civile da parte dei « padroni » — termine che non mi piace — di cani pericolosi, al fine di incentivarli ad assicurarsi, sarebbe opportuno prevedere forme di detrazione fiscale, come accade per tanti altri casi. Credo che su questo aspetto in seno al Comitato dei nove si possa affrontare un ragionamento utile e costruttivo.

L'articolo 4 è quello che io ritengo il più importante, perché introduce il divieto di combattimenti tra animali. Cari colleghi, i magistrati e le forze dell'ordine — polizia, carabinieri e Guardia di finanza — si sono cimentati coraggiosamente nel combattere questa pratica di inciviltà, che nel nostro paese fattura — voglio ricordare i dati forniti dalle associazioni animaliste — circa mille miliardi all'anno, con 15 mila cani di diverse razze coinvolti nei combattimenti. Ebbene, nel nostro paese non esiste una norma penale che consenta al magistrato o alla polizia giudiziaria di intervenire con strumenti efficaci per combattere questo comportamento criminale, che non è tale solo per gli effetti devastanti che produce sugli animali...

FILIPPO MANCUSO. Facciamo insieme una proposta contro il pugilato.

PIER PAOLO CENTO. Se ne può discutere.

Fino a quando questo testo non sarà approvato dalla Camera e dal Senato, nel nostro paese non esisterà una norma penale che consenta di intervenire e di reprimere in maniera efficace un comportamento che, come dicevo, non è grave solo perché non rispetta l'animale, ma anche perché inserisce l'animale e i proventi di un rapporto illecito con gli animali nel circuito della criminalità. Questa è la grande questione emersa dalle indagini svolte nel corso di questi mesi e di fronte alla quale a volte ci siamo trovati impreparati.

Anche a proposito dell'articolo 5 credo sia utile fare un ragionamento più approfondito nel Comitato dei nove. I colleghi devono sapere che la Commissione giustizia ha avuto quindici giorni di tempo per esaminare il provvedimento, poiché esso è stata calendarizzato per l'Assemblea per quest'ultima settimana. Pertanto, il Comitato dei nove ha un compito fondamentale per riuscire a produrre quelle modifiche del testo che ci consentano, da una parte, di avere il più ampio consenso parlamentare e, dall'altra, di approvare una legge giusta ed utile.

L'articolo 5 introduce, come riflessione culturale, secondo me correttamente, il lavoro di pubblica utilità. Parliamo sempre di misure alternative al carcere, di interventi alternativi alla detenzione carceraria, che ormai le forze migliori del paese non considerano più sempre adeguata a combattere alcuni fenomeni criminali. Quindi, quale occasione migliore vi poteva essere, se non un intervento all'interno di un provvedimento come questo, per cominciare a ragionare sulla questione, introducendo misure alternative al carcere, come il lavoro di pubblica utilità per coloro che commettono i reati previsti da questa legge, magari effettuato presso le associazioni che fanno dell'amore e della cura degli animali la propria ragione costitutiva? È un punto di riflessione che credo sia stimolante nell'ambito del dibattito che si svolge nel nostro Parlamento.

L'articolo 6 riguarda la confisca dei cani, perché, quando la magistratura e le forze dell'ordine intervengono, si pone il grande problema di cosa accade all'animale che viene utilizzato nei combattimenti. Sono previsti, quindi, la confisca per sottrarlo a quella che è una strage annunciata e l'affidamento della sua cura alle associazioni e agli enti che hanno questo compito.

Nell'articolo 8 abbiamo introdotto anche degli obblighi per i medici veterinari. Sappiamo che i medici veterinari nel corso di questi anni hanno dato un contributo importante sia per far accrescere una cultura di amore e di rispetto per gli animali, sia per combattere alcuni fenomeni devianti. È altrettanto vero, tuttavia, che, laddove l'animale è utilizzato impropriamente per combattimenti, spesso la prima persona capace di rendersi conto dell'uso improprio dell'animale è il medico veterinario che interviene. Con questa norma vogliamo, quindi, valorizzare il ruolo dei medici veterinari e richiamarli con forza alla loro responsabilità di essere tanti agenti nel territorio che ci consentano di far crescere la cura verso gli animali e di denunciare i rap-

porti distorti che l'uomo spesso crea con queste razze canine, per egoismo o per proprio illecito arricchimento.

All'articolo 9 la Commissione ha accolto, dopo un acceso dibattito e per manifestare la volontà unitaria nella definizione di questa proposta, alcuni emendamenti, in particolare quelli presentati dall'onorevole Terzi sul problema delle deroghe. Eravamo stati accusati di utilizzare questo provvedimento per introdurre limiti ulteriori alla legge di regolamentazione della caccia e a ciò che tale legge consente in materia di utilizzo di cani.

Chi vi parla è profondamente convinto che la legge sulla caccia attualmente in vigore debba essere rivista in maniera più restrittiva, ma è stato utile sgomberare il campo da questo equivoco — perché sappiamo che la preoccupazione di un uso improprio di questa legge esiste in alcuni settori dell'opinione pubblica — e chiarire che non è in discussione il contenuto della legge sulla caccia. Abbiamo dunque messo per iscritto la deroga rispetto non solo alla caccia ma anche ad altri utilizzi positivi di animali di queste razze. Il collega Terzi, per esempio, ci ha informati che negli Stati Uniti molto intelligentemente il *pitbull* è utilizzato in alcune terapie per comportamenti devianti dal punto di vista psicologico delle persone. Perché allora porre norme restrittive in questo campo? Abbiamo perciò individuato un campo ampio — per qualcuno anche troppo esteso — di deroghe sull'applicazione di queste norme così restrittive, proprio per evitare usi distorti della legge e in ottemperanza ai veri obiettivi che vogliamo perseguire.

Gli ultimi due articoli della proposta di legge riguardano le attività formative. In sostanza si richiamano le scuole, le regioni, gli enti locali ad incentivare la cultura della cura degli animali e in particolare dei cani. Questa è la migliore dimostrazione che l'intento del legislatore non è quello di colpire l'animale ma quello di punire l'uomo quando attua sull'animale comportamenti sbagliati.

Vorrei rivolgere un appello ai colleghi: occorre approvare con urgenza questo

testo perché vi è una forte aspettativa da parte dell'opinione pubblica, da parte degli operatori della giustizia (magistrati e forze dell'ordine), da parte delle associazioni animaliste oltre che da parte di chi — allevatori di cani innanzitutto — svolge correttamente ogni giorno il proprio lavoro e non vuole essere confuso con chi in maniera impropria svolge la propria attività fuori o ai limiti della legge. Sapiamo che la maggior parte degli allevatori e degli addestratori di cani, anche di razze come il *pitbull*, sono persone serie che fanno il loro lavoro avendo cura dei loro animali e non per favorire il rapporto distorto e violento tra uomo e animale. È proprio da questo punto di vista che la proposta di legge deve essere approvata in tempi rapidi dalla Camera, per poi essere trasmessa al Senato, perché sarebbe grave — né potrei accettarlo in qualità di relatore, e con me i colleghi della Commissione giustizia che hanno lavorato attorno a questo provvedimento — che anche questa legislatura, per la quale rimangono ancora pochi mesi di lavoro, si concludesse senza l'approvazione di nuove norme relative al possesso di cani pericolosi. Sarebbe grave e inaccettabile perché l'argomento è ormai maturo presso l'opinione pubblica e il Parlamento non può avere, rispetto a questa, una posizione di retroguardia.

Esprimo l'auspicio che oggi si possa fare una discussione serena e che nei prossimi giorni si passi all'esame degli articoli e delle proposte emendative, per giungere ad una rapida approvazione del testo.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, il provvedimento che giunge in aula colma un vuoto normativo: negli ultimi anni sempre più di frequente le cronache hanno riferito di combattimenti tra animali appositamente addestrati, organizzati soprattutto al fine di dar vita a scommesse clandestine. Ovviamente, su tali

manifestazioni ha messo le mani la criminalità organizzata, tenuto conto del grande giro di denaro che esse muovono. Si è anche diffusa la pratica di detenere cani resi estremamente aggressivi e, quindi, pericolosi sia attraverso l'incrocio di razze, sia attraverso esasperati sistemi di addestramento di razze canine che di per sé stesse sono note per la loro pericolosità. I dati relativi alle aggressioni subite da cittadini da parte di cani mostrano una decisa tendenza alla crescita e suscitano, ormai, un fondato allarme nell'opinione pubblica. Si tratta di animali estremamente pericolosi, perché in realtà non sono controllabili né controllati adeguatamente dai propri padroni; si sono, infatti, verificati numerosi casi nei quali gli stessi padroni sono stati aggrediti dai loro cani.

Sull'argomento si è sviluppata un'accentuata sensibilità nell'opinione pubblica e tra coloro che amano gli animali, in particolare i cani. Proprio da costoro viene il più netto rifiuto della manipolazione genetica dei cani e del loro asservimento a fini delittuosi. È il caso di ricordare — come ha già fatto il relatore — che la proposta di vietare la selezione di razze canine pericolose ed il loro impiego in combattimenti è stata avanzata proprio durante l'iniziativa conosciuta come «Ragazzi in aula»: una delle proposte di legge, in quell'occasione, riguardò proprio tale problematica.

Il provvedimento all'esame dell'Assemblea è una sintesi — possiamo chiamarlo un testo unificato — del disegno di legge presentato dal Governo e di ben sette proposte di legge di iniziativa di alcuni parlamentari appartenenti a tutti gli schieramenti politici. Il provvedimento è certamente condivisibile nell'impostazione globale e nei suoi fini. Il testo elaborato dalla Commissione rappresenta un approdo abbastanza soddisfacente; certamente è suscettibile di ulteriori miglioramenti, soprattutto dal punto di vista tecnico, nel corso dell'esame in Assemblea. Il Governo, a prescindere dagli eventuali miglioramenti, ai quali porterà certamente il suo contributo, si augura una rapida

approvazione del provvedimento; esso è necessario — come si è detto — per la regolamentazione della materia, che è di grande attualità ed ha suscitato molte attese nell'opinione pubblica.

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

ANNAMARIA PROCACCI. Signor Presidente, finalmente la disciplina della detenzione dei cani potenzialmente pericolosi ed il problema dei combattimenti tra animali approda in quest'aula: risale al 1992 la prima proposta di legge dei Verdi che cominciava ad occuparsi del problema e lanciava un grido di allarme.

In questi anni, il fenomeno dei combattimenti tra animali si è sviluppato notevolmente. La sua genesi è riscontrabile in attività criminose, soprattutto in alcune regioni (Puglia, Campania e Sicilia), ma oggi possiamo purtroppo tracciare una mappa dei combattimenti tra animali assai più vasta: essa coinvolge tutte le regioni del nord e regioni tradizionalmente più tranquille come l'Abruzzo. Il fenomeno coinvolge l'utilizzo di animali in modo imprevedibile: voglio ricordare il *blitz* delle forze dell'ordine che qualche tempo fa permise di interrompere un'assurda competizione — ovviamente, sanguinosa — tra alcuni pitbull ed un puma in una località vicino Torino.

Ecco perché credo che in questa materia il legislatore debba oggi dare davvero una risposta efficace e chiara che permetta alla magistratura, in primo luogo, di affrontare in modo adeguato questa che è una vera emergenza di criminalità. È un fenomeno di ecomafie, anzi di zoomafie, ed io penso, colleghi, che sarebbe davvero ora di inserire nel codice penale la sezione relativa ai delitti contro l'ambiente, compreso questo.

Il giro d'affari, come il relatore ha già ricordato, è molto alto — si parla addirittura di mille miliardi all'anno — ed un terzo dei cani impiegati nei combattimenti ai fini di scommesse clandestine perisce durante questi combattimenti. Purtroppo non c'è stata la possibilità, nel corso dei

nostri lavori, che si sono svolti a ritmo decisamente serrato, di mostrare ai colleghi, come avrei desiderato, alcune videocassette che illustravano in modo inequivocabile la ferocia di questi combattimenti: e quando dico « ferocia » mi riferisco a quella degli umani, che giungono non soltanto ad organizzare questi combattimenti per fini di profitto, ma seguono un percorso di sevizie, di crudeltà, di privazioni, insomma di violenza totale sulle altre specie, quale probabilmente molti colleghi non potrebbero immaginare. Oggi è veramente ora di dire « basta ».

Come legislatori, dobbiamo essere in grado di occuparci anche dell'altra faccia del problema, quella che io tanti anni fa tentai di affrontare attraverso l'istituzione del « porto cane », una sorta di patentino ed una serie di regole per i detentori di animali particolarmente impegnativi. Oggi il fenomeno della detenzione di cani di alcune razze particolarmente predisposte all'attacco è letteralmente esploso: io ritengo che sia preoccupante anche come segnale culturale verso le giovani generazioni questo desiderio di proiezione di forza, di ostentazione della propria potenza attraverso un cane di razza particolare. È un fenomeno di costume che negli altri paesi ha avuto anche risvolti drammatici: non starò a citare le legislazioni di paesi europei — ma non solo — che sono giunti alla sterilizzazione totale, quindi a misure draconiane, soprattutto nei confronti dei *pitbull*. Attraverso nuove proposte di legge — io stessa ne ho predisposta ultimamente un'altra — noi abbiamo scelto una via diversa, di maggiore equilibrio: però attenzione, colleghi, perché un maggiore equilibrio non deve significare una legge inefficace. Noi abbiamo dei doveri non soltanto nei confronti della sicurezza delle persone, ma anche del benessere degli animali, che sono le prime vittime di queste aberrazioni degli umani.

A proposito di aberrazioni, sono dolente di avere così poco tempo a disposizione, perché vorrei consigliare ai colleghi di navigare su Internet e di approdare

ad almeno un sito che fa l'elogio di una super razza, quella del *pardog*. Questo cane, frutto di manipolazione genetica, quindi di laboratori assai ben attrezzati, dal punto di vista finanziario, tecnico e di competenze scientifiche, doveva servire originariamente come cane da gregge in Australia per affrontare le incursioni dei dingo. Un cane, quindi, progettato al computer, che potesse essere più intelligente, più forte, più pronto, più fulmineo, più rapido nelle decisioni possibile. Vi leggo soltanto qualche passo: «Nella selezione del *pardog* è stato bandito l'uso di qualsiasi medicinale, fatta eccezione per le vaccinazioni antivirali, per i cuccioli, sia in caso di malattie che di ferite. L'eliminazione totale di farmaci ha permesso una selezione dei cani con polmoni, cuore, fegato e reni perfetti». In questo modo, colleghi, nasce una super razza. Anche di queste aberrazioni dobbiamo tenere conto con attenzione nel definire la normativa, affinché non rientri dalla finestra quello che, magari, il legislatore ha cacciato fuori dalla porta.

Vorrei leggervi la testimonianza di un cultore e appassionato di super razze: «Ho trascorso intere giornate allo zoo a fotografare e a studiare, nei minimi dettagli, le teste delle volpi, delle iene, delle pantere e dei leoni. Studiavo i loro muscoli cranio-facciali, le angolazioni testamuso, i loro sviluppi dentali (...). Arrivai così ad immaginare quale tipo di muso il *pardog* dovesse avere per meglio sfruttare l'effetto del carico concentrato». Mi dispiace che la testimonianza sia così breve, ma ritengo fosse doveroso da parte mia dedicarle un po' di spazio, proprio perché questa materia non è facile da normare.

Per quanto riguarda gli emendamenti, nonostante giudichi complessivamente positivo il testo presentato all'esame dell'Assemblea, ne presenterò alcuni specialmente in relazione ad una questione che non deve essere sottovalutata: mi riferisco alla sterilizzazione. Gli animalisti a cui vengono affidati questi animali molto spesso li sterilizzano per poterli dare in adozione: non vorrei vi fosse una lettura punitiva di questa pratica, perché spesso

sterilizzare i cani da combattimento significa salvare loro la vita. In seguito, infatti, è possibile darli in adozione ed i malavitosi non hanno più convenienza a riprenderseli, come spesso invece tentano di fare; con la sterilizzazione si abbassa anche il livello ormonale e non fanno più effetto quelle sostanze, quali l'anfetamina, che si usano per doparli e per renderli più aggressivi possibile nei combattimenti. Ritengo che la possibilità di una loro sterilizzazione debba essere considerata molto attentamente da parte dell'Assemblea: non vorrei vi fosse, infatti, un atteggiamento falsamente pietistico che successivamente, però, non si cura dell'affido di questi animali. Io stessa contribuisco a mantenere alcuni animali che non sono stati ancora adottati, perché hanno grandissimi problemi di adattamento. Queste povere bestie sono state assolutamente sconvolte nella loro personalità e la loro potenziale carica di aggressività indubbiamente esiste dal punto di vista genetico, in quanto sono frutto di selezioni volte a questo fine. Dalla manipolazione della loro personalità e del loro corpo scaturiscono animali con grandi problemi di socializzazione al di fuori dei box dove si trovano.

Vorrei, quindi, che di questa proposta di legge si facciano carico tutte le forze politiche anche laddove vi siano questioni difficili da accettare, che, tuttavia, devono essere valutate con estrema attenzione, altrimenti questi animali rischierebbero di essere soppressi. Vi prego quindi di considerare attentamente tali questioni.

Desidero ringraziare con tutto il cuore le associazioni animaliste che da sempre si fanno carico anche di questo problema, fin da quando nessuno ne parlava ed eravamo in pochi a lanciare un grido di allarme; tutto sembrava solo un fatto folkloristico. Ringrazio tali associazioni, a cominciare dalla Lega antivivisezione e dagli Animalisti italiani che, in tutta Italia, svolgono un lavoro enorme accanto alle forze dell'ordine con le quali partecipano ai vari *blitz*. Di questo lavoro deve farsi carico anche lo Stato dal punto di vista del mantenimento di questi animali. È per questo che condivido profondamente

l'emendamento presentato dal relatore per stabilire un contributo che non sia volto a realizzare finalità di tipo burocratico, ma che contribuisca veramente al mantenimento di questi animali e ad alleviare il grande peso sostenuto dalle associazioni.

Signor Presidente, « l'avarizia » del tempo che mi è stato concesso non mi permette di dire altro; concluderò il mio intervento con un'ultima considerazione. Ha ragione il relatore quando afferma che questo è un momento a cui non possiamo sfuggire: dobbiamo dare al paese una normativa in materia anche per rassicurare l'opinione pubblica. Non occorre una normativa draconiana ma una normativa equilibrata. Questo dovrebbe essere interesse di tutte le forze politiche, e vedo comunque che si è creata una certa trasversalità che ho profondamente apprezzato.

Un famoso etologo italiano ha detto che i *pitbull* (cito la razza canina a cui si ricorre di più per i combattimenti) possono essere per così dire rieducati dal punto di vista genetico attraverso incroci alla rovescia rispetto a ciò che si è fatto fino ad oggi, al fine di permettere loro di avere un rapporto davvero normale con gli umani. Credo che anche questo sia un dovere da parte nostra! Finora, se il cane è stato il migliore amico dell'uomo, non si può davvero dire che l'uomo sia stato il migliore amico del cane.

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

VITTORIO TARDITI. Il nostro relatore ha fatto un quadro dei lavori svolti in Commissione, lavori che purtroppo sono durati, diciamo così, lo spazio di un istante, visto il tempo che è stato assegnato alla nostra Commissione per discutere di un tema di così alto interesse sociale che persino i ragazzi che sono venuti qui in aula lo hanno affrontato. A tale riguardo, devo ringraziare questi ragazzi: fosse lo stesso per tanti altri argomenti anche più importanti!

Con i loro interventi i ragazzi hanno sollecitato un intervento diretto del legi-

slatore su due aspetti. Il primo, che è stato ampiamente dibattuto e che non ha bisogno di mie ulteriori delucidazioni, è quello dei combattimenti. Questo è un problema di criminalità e come tale l'attività criminale va combattuta e contrastata con ogni mezzo e dunque non certo con la normativa attuale. Una normativa che prevede soltanto pene di natura contravvenzionale, facilmente prescrivibili (tre o quattro anni al massimo, inoltre il termine di prescrizione parte dal giorno in cui il reato viene compiuto e non dal giorno in cui viene scoperto). Dunque le norme attuali sono assolutamente insufficienti e incapaci di contrastare un fenomeno che ha una larga diffusione.

Ma l'argomento sul quale voglio attirare l'attenzione dell'Assemblea (anche se « modesta » nella composizione) nonché l'attenzione del Presidente, che è importante, è quello della pericolosità in sé degli animali. Ho sentito trattare questo tema con una certa minor preoccupazione rispetto a quella che prova la gente, la società civile.

Dico questo perché qualunque nonno, qualunque genitore che accompagna oggi i propri bambini in un qualunque parco di divertimento presente in ogni città, è preoccupato non soltanto per tutte le situazioni che oggi — ahimè! — la cosiddetta società moderna crea, ossia le situazioni di pericolo normali (tra le quali non voglio citare quelle che sono per così dire all'ordine del giorno, che sono poco piacevoli per i minori e che ritroviamo sui giornali), ma è anche preoccupato per il fatto che questi cani di razze particolari vengono lasciati dai padroni incoscienti, liberi o insufficientemente custoditi e privi della museruola e del guinzaglio, che sono obbligatori per cani di una certa stazza e di un certo peso.

Tutti questi cani creano una situazione di pericolo. Lo stesso rappresentante del Governo ha detto che le aggressioni dei cani addirittura nei confronti dei loro padroni sono in aumento vertiginoso. Dunque ci troviamo dinanzi ad una situazione che non può lasciare indifferente il legislatore, il quale si deve senz'altro

preoccupare dei cani da combattimento e delle scommesse clandestine nei luoghi dove i cani sono a ciò addestrati e dove muoiono centinaia, per non dire migliaia, di cani ogni anno per l'addestramento di questi « supercani », come ci ha ricordato poc'anzi la collega Procacci quando ha richiamato la nostra attenzione su un determinato sito Internet, che ha destato in me un'ulteriore preoccupazione. Sono preoccupato, come tutta la gente civile, e ritengo che queste razze particolari — che risultano da incroci — dovrebbero avere una disciplina uguale a quella applicata agli altri cani.

Ho letto nelle relazioni delle associazioni animaliste allegate al nostro testo che qualcuno si domanda se dobbiamo avere un mondo popolato solamente di barboncini. A parte il fatto che a me piace particolarmente il barboncino, non ritengo sia questo il tema. Non vogliamo l'eliminazione delle razze, ma intendiamo semplicemente evitare gli incroci di razze meticce che, in realtà, hanno il solo scopo di potenziare l'aggressività dei cani. Se, come è stato detto, questi cani hanno in partenza una potenzialità di pericolosità nella misura del 20 per cento, dobbiamo contrastare tale potenzialità. Non possiamo farlo soltanto con « normette » o con piccoli aumenti di pena, ma con i mezzi richiesti dalle stesse associazioni animaliste: sterilizzazione degli animali catturati in situazioni di aggressività; confisca; divieto del taglio delle orecchie e della coda che determina maggiore aggressività; pena della reclusione per coloro che fanno combattere i cani e che li tengono in custodia; divieto di addestramento che è un modo per alimentare la loro aggressività; infine, un'applicazione più rigida della normativa da parte delle forze dell'ordine che — lo so, Presidente — dovrebbero fare centomila cose che non possono fare per carenza di mezzi, ma che dovrebbero esercitare una maggiore repressione nel caso in cui questi animali fossero condotti senza le misure di cautela imposte dalle norme vigenti.

Presidente — mi avvio alla conclusione perché non voglio togliere spazio ai col-

leghi che mi seguiranno —, se il testo rappresenta già un passo in avanti e se è lodevole il lavoro della Commissione e del relatore, che hanno cercato di coinvolgere noi tutti presentando un articolato che tiene conto delle esigenze manifestatesi, si deve dire che esso certamente necessita di ulteriori interventi, non solo nella prima parte, laddove si parla di combattimenti, ma anche nella seconda parte — o, per lo meno, di una possibile seconda parte — che dovrebbe regolamentare in modo più preciso o vietare più drasticamente la detenzione di animali potenzialmente pericolosi o che siano stati allevati per questi scopi. Dobbiamo avere a cuore soprattutto la sicurezza dei cittadini; non siamo certamente contro i cani, che sono essi stessi vittime, ma siamo a favore della sicurezza dei cittadini e vogliamo che le famiglie possano accompagnare i bambini ai giardini pubblici senza il timore di incontrare cani particolarmente aggressivi che possano creare loro danni irreparabili, come purtroppo è già successo.

In questo senso, annuncio che presenterò una serie di emendamenti e che ridiscuteremo il tema in Commissione.

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

SILVESTRO TERZI. Signor Presidente, prima di iniziare il mio intervento, mi corre l'obbligo di specificare come il provvedimento sia giunto all'esame dell'Assemblea. Infatti, non è stato condotto un esame approfondito, né abbiamo potuto audire etologi, specialisti o rappresentanti dell'ENCI (l'ente nazionale preposto alla tenuta dei libri delle razze); il testo è giunto all'esame dell'Assemblea dopo che sono stati a malapena esaminati tre o quattro articoli, con l'accordo che avremmo rimandato l'approfondimento.

Già nella discussione in Comitato ristretto e in Commissione avevo chiesto di scindere nettamente i due interventi normativi, anche perché mentre su uno di essi esiste un accordo oggettivo tra tutte le forze politiche, per cui penso possa tranquillamente andare avanti, sull'altro non

si è verificata la stessa cosa. Questa è una premessa necessaria.

Inoltre, l'argomento sul quale siamo tutti d'accordo non figura al primo punto del provvedimento. Quindi, l'aspetto sul quale tutti siamo d'accordo, vale a dire l'intento di sancire l'eliminazione del combattimento tra animali e di introdurre dei divieti al riguardo, non figura al primo articolo del provvedimento, bensì all'articolo 4, dunque non come questione prioritaria, non come chiesto dai giovani in occasione della manifestazione « Ragazzi in aula » i quali, con una grande lucidità e competenza — come ho già osservato in Commissione — hanno esattamente delineato i sistemi per evitare questi combattimenti.

Oggi ho ascoltato il relatore e i colleghi che mi hanno preceduto esporre una visione del provvedimento al nostro esame quasi idilliaca, che a mio avviso si basa su un grave errore di tipo etologico. Qualcuno vuole trasformare l'animale o attribuire a quest'ultimo le stesse caratteristiche e gli stessi valori che si riscontrano nel comportamento umano. Mi spiace, ma non è così. Migliaia di anni hanno dimostrato che gli animali ragionano in un altro modo e gli etogrammi comportamentali degli animali sono differenti rispetto a quello dell'uomo e forse sarebbe l'ora di avere un minimo di chiarezza, visto che di questo tema si parla nelle diverse documentazioni che ci sono pervenute.

Il provvedimento è fondato su un errore: non si parla di iperaggressività o di aggressività patologica manifestata da certi animali ed implicitamente non si riconosce un'aggressività insita in ogni soggetto. Mi limiterò ad un *excursus* molto veloce, perché ritengo che affronterò il tema in modo più approfondito durante l'esame degli emendamenti.

Esistono forme di aggressività insite nel cane: l'aggressività per dominanza, quella per gerarchia e per la possessione, l'aggressività tra maschi adulti per determinare il territorio o la gerarchia, l'aggressività predatoria, quella dimostrata dalle femmine per la difesa della cucciola. Si tratta di forme di aggressività assoluta-

mente normali, quelle che hanno permesso al cane, attraverso i millenni, di arrivare fino a noi.

Non sono invece forme normali di aggressività l'iperaggressività data dalla paura che nutre il soggetto, quella idiopatica dell'animale, ovvero un'aggressività appresa per dolore. In questa categoria, che non consegue ad un vero addestramento e condizionamento, ma rappresenta una risposta reattiva ad uno stimolo, vengono a trovarsi i cani da combattimento, che vengono brutalizzati e preparati con queste reazioni. Ebbene, voi state facendo — l'ho già osservato — una cosa assurda, ossia vi state scientificamente schierando contro qualsiasi norma veterinaria e contro qualsiasi forma oggettivamente riscontrabile. Non solo. L'ENCI, che è l'ente preposto alla tutela dei libri genealogici, nonché alla possibilità di accoppiamenti e della registrazione delle razze parla di incongruenze che, se tramutate in legge, rappresenterebbero una sconfitta della zoofilia e della bioetica animale. Chi propone questa legge, non si rende nemmeno conto di fare una vera e propria dichiarazione di fede razzista. Quello che si ritiene valido per i cani non dovrebbe esserlo per gli uomini: il binomio razza-aggressività è scientificamente sbagliato. Non esistono cani potenzialmente pericolosi, ovviamente escludendo le situazioni patologiche. Il patrimonio genetico non è non determinante, è semplicemente una possibilità che può essere legata ad un tipo di sviluppo comportamentale rispetto ad un altro. Il concetto di razza definisce la taglia, la morfologia, il colore del mantello, alcune vocazioni; e queste vocazioni potrebbero verificarsi ed essere sviluppate, ma mai e poi mai potrebbe costruire il complesso profilo psicologico del cane che, prima di tutto, si viene a creare come vissuto individuale del soggetto. Si passa poi attraverso le esperienze per riuscire ad avere un cane.

Non a caso, quando abbiamo presentato gli emendamenti agli articoli 8, 9 e 10, abbiamo chiesto — quelli che sono stati accolti dal relatore — di fissare delle condizioni specifiche: prevediamo addiritt-

tura che, nel periodo di vendita del cucciolo o comunque dell'animale, vengano fornite delle documentazioni proprio per consentire che ogni proprietario sappia come mantenere questo cane.

Voi vietate l'addestramento. Dopo è stato accolto ed alcune eccezioni sono state fatte a queste regole. Vorrei comunque precisare che l'addestramento è veramente una forma di socializzazione; è quella che normalmente in un branco un cucciolo riceve per poter vivere all'interno del branco stesso: siamo in una società umana e il proprietario del cane decide di dare delle nozioni più che corrette e più che giuste per consentire l'inserimento del cane in questa società. Ebbene, voi, di fronte a queste situazioni oggettivamente riscontrabili, non ci ascoltate e non siete d'accordo!

State facendo probabilmente una scelta di tipo politico che però tralascia quella che è l'oggettività scientifica. Sono stati trascurati, senza lasciare traccia, Lorenz, Trumler, Mainardi, Skinetz, cioè degli studiosi di queste materie basate su anni di verifiche e di sperimentazioni, nonché su anni di osservazione dei comportamenti e degli studi in natura dei branchi di lupi e di altri animali per arrivare a far questo. Ciò è dimostrato dal modo «cacciuto» con cui ragionate! Non solo, ma il vostro ragionamento si sviluppa perfino in barba a quello che è stato chiesto! Avevo richiesto che venissero ascoltati i rappresentanti della commissione scientifica proprio per consentire lo svolgimento di un dibattito molto approfondito!

Noi stiamo commettendo un grosso errore: stiamo cercando di personalizzare il cane come noi vorremo che fosse e proiettiamo su quest'ultimo quelle che sono le nostre paure, i nostri dubbi! Questo non è possibile: è un animale e ragiona in un altro modo!

Ho sentito prima la collega che si preoccupava molto della razza pardog: descriveva il modo in cui, chi ha selezionato questa razza, parlasse di questi animali. Guardate, colleghi, che non vi è nulla di eccezionale; è ciò che hanno sempre fatto gli uomini sino ad oggi:

prima lo facevano con i mezzi che avevano a disposizione ed oggi lo fanno con altri mezzi. Il cane da gregge, i cani da pastore, sono stati selezionati tutti con un compito ben preciso: quello di curare gli armenti e di difendere il gregge da eventuali assalitori. Per voi questo, probabilmente, è disdicevole; è disdicevole che esistano delle selezioni ancora oggi. È un altro concetto: prima di arrivare ad ottenere una razza pura di cani, si passa attraverso taluni incroci e attraverso dei «meticciamenti». Per cui, cosa significa questo non volere o non permettere determinati accoppiamenti? Vuol dire solo la più grande convinzione e la più grossa presunzione di sapere esattamente che vietando certe cose, queste non sono o non saranno più possibili, e che effettueremo un'azione di tutela. Chi tuteleremo? In realtà, non tuteleremo nessuno perché, se un cane nasce patologicamente iperaggressivo ed ha problemi di questo tipo, lo si scopre solo dopo che è cresciuto. Solo un occhio esperto riesce a percepire questo nei primi mesi di vita. Solo un folle o un demente può pensare di «produrre» un animale con una iperaggressività perché in qualsiasi momento può accadere che questa iperaggressività esploda e chi ne farà direttamente le spese sarà proprio chi lo avrà allevato. È così difficile riuscire a capire questi concetti?

Parliamo allora di un'aggressività patologica. Torno a ripeterlo: quest'animale deve esser curato per quello che è. Non può esistere la logica delle liste di proscrizione, che voi volete introdurre a tutti i costi. Mi sembra di fare un discorso fra sordi, fra gente che non vuole capire.

Voi parlare di combattimento fra animali. Perfetto! Gradirei anche sapere che tipi di galli da combattimento il Governo intenda mettere in queste liste di proscrizione. Infatti, se non lo sa, esistono anche i combattimenti fra galli. Gradirei capire quali sono queste liste che formerete. Altrettanto vorrei sapere per i gatti, fenomeno che viene dalla Russia dove vengono allevati e addestrati, come dite voi. Lo stesso avviene per i pesci: caso em-

blematico è lo spiranello, o il pesce combattente nell'acquario. Avviene la stessa cosa anche per uno degli animali più dolci e più mansueti che è la colomba.

Ci troviamo di fronte a queste follie che voi volete a tutti i costi codificare. Vi è in più la responsabilità di chi stilerà queste liste. L'animale compreso all'interno di questa lista sarà considerato pericoloso per cui, se provocherà lesioni agli esseri umani, condanneremo il proprietario, e per gli animali che non sono in questa lista cosa accadrà? Vorrei proprio vedere, vorrei proprio capire quale sarà quel veterinario o quella commissione scientifica che alla fine scriverà la lista con i nomi delle razze potenzialmente pericolose, dando automaticamente la libertà agli altri e l'assicurazione che per questi non succeda la stessa cosa. Vi faccio presente che esistono i regolamenti di polizia veterinaria che prevedono che i cani debbano circolare in luoghi aperti con il guinzaglio e, se di peso superiore ai quindici chili, devono circolare, in certi ambienti, anche con la museruola. Voi dovete sempre inoltre dimostrarmi come fa un cane tenuto al guinzaglio e con la museruola a mordere una persona! Sono veramente curioso.

Vi è un altro aspetto. I cani combattenti sono cani che sono stati maltrattati per anni e seviziatati, abituati a combattere all'interno di un *ring*; vengono presi e a chi vengono dati? Ad associazioni.

Ho proposto, ma voi la avete ignominiosamente bocciata, la proposta di prevedere un controllo eseguito da un comitato di tre veterinari che analizzano la patologia del soggetto e che stabiliscono il tipo di recupero a cui deve essere sottoposto l'animale: misure di elementare buonsenso che non vengono prese in considerazione.

Avete detto che state facendo di tutto per gli allevatori e per gli addestratori onesti che sicuramente desiderano gli animali e trattano bene gli animali perché sanno come fare. Bene, questa è una logica condivisa. Se volete veramente questo, perché non prevedete il controllo veterinario, perché non favorite il recupero degli animali? Affidate gli animali ad

enti ed associazioni private, mentre personalmente avevo chiesto che venissero affidati ad enti pubblici: ebbene, mi risulta (alla prossima occasione, cercherò di fornire la relativa documentazione) che i cani affidati ad alcune associazioni siano stati « rieducati » alla meglio e quindi consegnati ai privati; in un caso specifico, un animale maschio combattente è stato affidato ad una persona che aveva in casa un altro animale maschio e sapete cosa è successo? Appena il maschio combattente è arrivato a casa, ha sbranato l'altro animale! E noi dovremmo sostenere finanziariamente queste associazioni?

Ho chiesto, quindi, che venissero effettuati approfondimenti sulle persone destinate ad adottare gli animali, nonché sui comportamenti etologici degli animali: sono dunque veramente allibito di fronte a questa situazione! Effettivamente, il relatore si è fortemente impegnato in un'opera di mediazione, e gli sono riconoscute perché ha ottenuto qualche risultato parziale (basti pensare che è stato modificato il testo iniziale nel quale vi era già un elenco specifico, per esempio con l'indicazione del *pitbull* al primo posto nella lista di proscrizione degli animali da eliminare), ma ora sono in attesa dell'indicazione da parte della maggioranza e del Governo dei criteri da utilizzare. Al riguardo, non mi sembra che stiamo dando una dimostrazione di vera conoscenza del problema!

Mi dispiace il fatto che resteranno pagine a testimonianza di queste scelte del nostro Parlamento per le quali, fra qualche anno, ci si chiederà come sia stato possibile effettuare determinate opzioni. Lo stesso vale per l'opinione pubblica ed in particolare per il mondo scientifico, che ci sta osservando attentamente: aspetteremo allora i giudizi *a posteriori*! In base a questa anima presunta animalista, si chiede di vietare il taglio della coda e delle orecchie, che pure sono possibili appendici attaccabili nei combattimenti fra animali; i testicoli, invece, tagliamoli pure, così non si rende impossibile la riproduzione! Vorrei capire davvero questa logica, vorrei che vi fosse un filo

logico, vorrei che qualcuno fosse capace di illustrarmi le ragioni di queste scelte! In base agli studi svolti, il comportamento di un animale adulto è definito e non cambia: l'asportazione chirurgica dei testicoli non incide e i comportamenti ormai appresi devono essere decondizionati prima di affidare gli animali.

Non si è voluto neanche prevedere, come avevo chiesto con un mio emendamento, che non potessero essere somministrate determinate sostanze agli animali se non con esatta e specifica prescrizione del veterinario; gli steroidi e le anfetamine continuano a circolare e a nulla è valso sapere che dalle analisi compiute sui cani combattenti è emerso che questi animali nella loro totalità fanno registrare nel loro corpo la presenza di queste sostanze stupefacenti. Le anfetamine, per esempio, abbassano il livello di soglia del dolore ed aumentano l'aggressività: ebbene, benché queste cose siano state dette, nessuno in quest'aula sembra volersene rendere conto! Dunque, parafrasando la frase di altri, è forse il caso di concludere così: « eppure abbaia »!

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

FILIPPO MANCUSO. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Onorevole Mancuso, lasciamo svolgere le repliche e successivamente le darò la parola sull'ordine dei lavori.

(Repliche del relatore e del Governo
- A.C. 59)

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

PIER PAOLO CENTO, Relatore. Signor Presidente, sarò molto breve, ma credo sia doverosa una precisazione al collega Terzi. Gran parte del suo ragionamento, che può sembrare scientificamente docu-

mentato, cade proprio su un emendamento che la Commissione giustizia ha approvato su proposta del relatore, anche grazie al contributo del collega Terzi. Mi riferisco all'inciso specifico contenente il riferimento alle razze pericolose e non solo potenzialmente pericolose, come era nel testo originario, alle naturali caratteristiche del cane e, più in generale, dell'animale. Nessuno vuole negare, credo non sia emerso in alcuna riflessione o contributo giunto in Commissione sul testo, che il compito del legislatore era quello di reprimere (come dicevo non è un provvedimento proibizionista), proibire, negare le naturali caratteristiche dell'animale, tra le quali certamente l'aggressività.

Il problema scientifico, affrontato in un certo modo, dal quale ne conseguono scelte di carattere regolamentare e penale rispetto ai comportamenti, è il seguente: l'intervento dell'uomo con addestramenti, o addirittura con manipolazioni genetiche, per andare oltre le naturali caratteristiche dell'animale e, nello specifico, del cane. Questo è il punto tecnico, scientifico che deve essere posto all'attenzione dell'Assemblea nel momento in cui si appresta a decidere.

Figuriamoci se le associazioni degli animalisti, che più di altri hanno sollecitato l'urgenza di un simile provvedimento, possono immaginare o disegnare nel nostro paese, una realtà fatta solo di barboncini, come simpaticamente diceva il collega Tarditi, che peraltro sono cani dolcissimi e da tutelare. Nessuno pensa questo. In altri paesi europei si sono fatte scelte, che io non condivido, quali la sterilizzazione di massa; in Germania, in Francia, in Inghilterra sono state compiute scelte sbagliate perché rischiano di non risolvere il problema della proibizione totale. Tuttavia, questo è proprio quello che la Commissione giustizia e il testo unificato delle diverse proposte di legge oggi all'esame hanno inteso evitare: mettere al bando una razza solo perché considerata pericolosa. Altro è inserire regole riguardanti il possesso di una razza potenzialmente pericolosa, se si vuole

usare questa espressione per brevità; lad dove dal punto di vista genetico e dell'ad- destramento vi è un intervento dell'uomo che ne potenzia e ne esalta le caratteri- stiche aggressive, non si risponde con il divieto di possesso, ma con regole certe per tutelare l'animale, chi lo detiene e la collettività rispetto al potenziale pericolo.

Si tratta di un punto importante e occorre che sia chiaro perché, altrimenti, chi ci ascolta rischia di non comprendere l'aspetto scientifico dal quale si è partiti per redigere l'articolato della legge.

PRESIDENTE. Il sottosegretario per la giustizia ha facoltà di replicare.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, rinuncio alla replica.

Il collega Mancuso aveva chiesto di intervenire, semmai gli darò la parola successivamente.

Il seguito del dibattito è rinvia- to ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: S. 4469 — Valutazione dei costi del lavoro e della sicurezza nelle gare di appalto (approvato dal Senato) (7021) (ore 18,35).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Valutazione dei costi del lavoro e della sicurezza nelle gare di appalto.

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 7021)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora (con il limite massimo di 15 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 5 ore e 50 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 38 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 15 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 6 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

Lega nord Padania: 49 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti;

UDEUR: 30 minuti;

Comunista: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 1 ora, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Verdi: 11 minuti; Rifondazione comunista-progressisti: 11 minuti; CCD: 10 minuti; Socialisti democratici italiani: 7 minuti; Rinnovamento italiano: 5 minuti; CDU: 5 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 4 minuti; Minoranze linguistiche: 4 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

(Discussione sulle linee generali — A.C. 7021)

PRESIDENTE. Dicho- rro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Guerzoni.

ROBERTO GUERZONI, *Relatore*. Signor Presidente, mi limiterò a riproporre le questioni fondamentali contenute nella relazione scritta allegata al testo in esame, rimandando a quest'ultima per gli altri aspetti.

Il disegno di legge al nostro esame è stato licenziato dalla XI Commissione lavoro, in un testo identico a quello approvato dal Senato. Esso è volto a rafforzare la trasparenza e la correttezza nella determinazione dei prezzi nelle gare di appalto, con particolare riferimento al rispetto delle regole che garantiscono adeguate retribuzioni ai lavoratori e al rispetto della sicurezza sul lavoro, anche per prevenire da questo punto di vista forme di lavoro nero e irregolare.

Vorrei ricordare in proposito che, secondo la relazione annuale dell'INAIL sugli infortuni sul lavoro, presentata il 13 luglio scorso, ogni anno in Italia muoiono ancora circa 1.200 lavoratori, senza contare che oltre 14 mila lavoratori restano permanentemente inabili per incidenti sul lavoro: tutto questo comporta per il nostro paese un costo stimato di 55 miliardi l'anno. Inoltre, un perfezionamento della disciplina delle gare di appalto non corrisponde soltanto alla giusta esigenza di rispetto dei minimi contrattuali per i lavoratori, ma ha un'evidente funzione tesa a combattere una distorsione del mercato che danneggia le imprese che rispettano le regole.

Vorrei ricordare inoltre che il disegno di legge costituisce una concreta attuazione degli impegni assunti dal Governo in sede di sottoscrizione del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, che, in relazione al tema degli appalti pubblici, richiedeva appunto il rispetto delle norme definite dai contratti collettivi nazionali.

Il disegno di legge riprende contenuti che sono stati più volte all'esame del Parlamento, come è stato sottolineato nel corso del dibattito al Senato. Esso riprende, ad esempio, una norma introdotta all'articolo 4 del disegno di legge in materia di revisione della legislazione cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore. Si tratta di norme sulle quali si è manifestato un ampio consenso in sede di Commissione lavoro del Senato. Pertanto, mi limiterò solo a definire le finalità essenziali del disegno di legge — che consta di un articolo unico —, che sono

contenute nelle norme previste al comma 1, con le quali si intendono rendere trasparenti le offerte negli appalti pubblici, anche sotto il profilo del costo del lavoro. Si vuole evitare in questo modo una sleale concorrenza basata sulla irregolare compressione del costo del lavoro e, quindi, sul ricorso al lavoro nero e sommerso.

Con questo comma si sancisce l'obbligo di valutare l'adeguatezza del valore economico dell'offerta in riferimento ai costi del lavoro definiti dalla contrattazione collettiva. In questo modo si scoraggiano e si contrastano i fenomeni di lavoro nero e irregolare.

È evidente che lo strumento delle tabelle non solo consente di avere un aggiornamento periodico di questo punto di riferimento, ma anche di cogliere tutte le componenti che determinano il costo del lavoro nelle sue diverse articolazioni di settore merceologico, di aree territoriali, di specifiche norme previdenziali e assistenziali.

Il secondo elemento fondamentale contenuto nell'articolo unico riguarda il rapporto fra gli appalti e i temi della sicurezza. Nel testo approvato dal Senato, rispetto al disegno di legge originario, sono state introdotte alcune norme che impongono di considerare anche i costi relativi alla sicurezza per tutte le gare e per tutti i settori in cui vi siano appalti di servizi o di forniture, andando oltre gli ambiti già disciplinati dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, sui cantieri mobili e temporanei.

L'obiettivo è quello di contrastare l'uso scorretto di costi del lavoro che non tengano conto dei problemi della sicurezza violando le norme vigenti. Non si può risparmiare sulla salute e sull'incolumità dei lavoratori e delle persone. I fenomeni di non rispetto delle norme sulla sicurezza sono molto evidenti, in particolare sui cantieri e in edilizia. Avere evidenziati gli oneri per i piani della sicurezza nei bandi di gara, non sottoponendoli a ribassi d'asta, è un elemento che rafforza il controllo per una vera applicazione delle normative vigenti, estenden-

dole non solo agli appalti pubblici ma anche alle normative per gli appalti pubblici e per le forniture.

Rimando al testo del disegno di legge per una disamina più puntuale degli altri commi dell'articolo unico, mentre vorrei soffermarmi sul dibattito che si è svolto in Commissione. L'estrema evidenza dei contenuti delle norme al nostro esame e anche la loro sinteticità hanno consentito una valutazione attenta da parte dell'XI Commissione del testo approvato dal Senato. L'esame in sede referente ha permesso dare risposte ad interrogativi e a chiarimenti anche su singoli punti dell'articolo.

Sul testo si sono espresse in sede consultiva tre Commissioni e tutte hanno espresso parere favorevole, formulando peraltro in due casi condizioni e osservazioni (mi riferisco alla seconda e alla terza condizione posta dall'VIII Commissione).

La questione affrontata dalla seconda condizione del parere della VIII Commissione insiste sul comma 4, già oggetto della ricordata osservazione della I Commissione. La Commissione lavoro ha ritenuto, dopo gli approfondimenti svolti, di lasciare invariato il testo del comma, poiché la normativa sugli appalti di lavori pubblici dettata dalla legge Merloni e dai relativi regolamenti attuativi già disciplina analiticamente l'anomalia delle offerte. È apparsa quindi giustificata la formulazione del comma 4, laddove fa riferimento al solo articolo 25 del decreto legislativo n. 157 del 1995, relativo agli appalti di servizi. In tal modo si pone rimedio ad una lacuna legislativa riferita ad uno specifico settore normativo rimasto escluso.

Infine, la terza condizione, che chiede la soppressione del comma 5, non è stata ritenuta condivisibile, poiché il disegno di legge in esame intende aggiungere, tra i requisiti per la qualificazione delle imprese che partecipano agli appalti, il rispetto della normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, colmando una lacuna del decreto del Presidente della Repubblica n. 34 del 2000, emanato in attua-

zione dell'articolo 8 della legge Merloni. Non sembra inutile sottolineare che l'onere imposto alle imprese può essere assolto tramite autocertificazione, con una procedura semplificata come previsto in generale dalle analoghe disposizioni del regolamento di attuazione della legge n. 109 del 1994.

In conclusione, ritengo di poter dire che alla scelta di non modificare il testo approvato dal Senato hanno concorso due ragioni di fondo. La prima riguarda il merito delle norme che ho illustrato, che mi sembra adeguato e sufficiente. La seconda riguarda l'esigenza politica di arrivare, dopo il lungo confronto che si è svolto al Senato, ad una rapida approvazione, anche da parte della Camera dei deputati, di una legge che per le finalità sociali ed economiche che la contraddistinguono non può che essere utile al paese e a tutta la società.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

CESARE SALVI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* Mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

ANGELO SANTORI. Signor Presidente, colleghi, il provvedimento al nostro esame in apparenza — ma solo in apparenza, voglio sottolinearlo subito — si propone finalità condivisibili. Difficilmente si potrebbe contestare il fatto che nelle gare d'appalto il costo del lavoro sia una delle variabili da valutare con riferimento a ribassi anomali e che le imprese appaltatrici debbano garantire la sicurezza dei lavoratori. Stando così le cose, potremmo dare il nostro parere favorevole al provvedimento, senza trovare nulla da aggiungere. Tuttavia, sorgono spontanee alcune domande: qual è la situazione ad oggi? Qual è il contesto normativo nel quale si va a collocare il provvedimento? È possibile che tutt'oggi principi tanto evi-

denti vengano disattesi? Sì, è così. Sono assolutamente convinto che già oggi qualunque ente aggiudicatario di un appalto sappia che fra i costi che incidono sul costo finale, vi è quello del lavoro e che esso viene stimato in base alle tabelle sindacali. D'altronde, non vedo quale diverso criterio possa essere adottato.

Lo stesso ragionamento vale per l'altro aspetto della questione, relativo alla sicurezza sul lavoro. Innanzitutto, va osservato che in moltissimi casi la valutazione delle ditte appaltatrici, sotto questo profilo, può essere soltanto presuntiva, visto che soprattutto in materia edile le procedure di sicurezza devono essere reimpostate su ogni nuovo cantiere. È innegabile, poi, che il decreto del Presidente della Repubblica n. 24 del 2000, nel definire i criteri di ammissione delle aziende agli appalti pubblici, indica requisiti di carattere generale che difficilmente sarebbero compatibili con l'esistenza di carenze proprio in un campo decisivo come quello della sicurezza. In ogni caso, la legge non individua gli strumenti per i controlli in materia, né può farlo per la semplice ragione che essi non esistono. Si tratta, dunque, di norme semplicemente inutili? In effetti, non è affatto chiaro come questo provvedimento si inserisca nel contesto normativo generale della materia. D'altra parte, esso non è neppure utile ai fini della soluzione di alcune altre anomalie persistenti che Forza Italia ha indicato da tempo: mi riferisco al considerevole vantaggio in termini di costo del lavoro del quale possono beneficiare le cooperative. Ebbene, di ciò la legge non si occupa affatto!

In tali condizioni, non avrebbe senso esprimere voto favorevole su un provvedimento solo perché non produce danni. Anzi, un primo danno è quello dell'eccesso di produzione legislativa, soprattutto in alcune materie. È fin troppo noto che, proprio nella sovrapposizione di tante norme diverse e magari contraddittorie, si trovano gli spazi per eludere la forma e, soprattutto, la sostanza della legge. Il secondo danno consiste nell'illusione di

aver contribuito a garantire, con il provvedimento in esame, la sicurezza dei lavoratori e la loro retribuzione in base ai contratti nazionali. In verità, norme come questa non combatteranno in alcun modo il grande sommerso che — ne siamo consapevoli — esiste nel settore degli appalti.

Nello stesso tempo, renderà la vita un po' più difficile agli operatori onesti, seri e corretti. Dunque, la nostra valutazione è decisamente negativa ed è soltanto in omaggio alla tutela di principi che riteniamo corretti — anche se qui malissimo applicati — che esprimiamo un voto di astensione, un'astensione — tengo a sottolinearlo — fortemente critica verso l'operato della maggioranza in questa materia.

PRESIDENTE. Constatato l'assenza dell'onorevole Marengo, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunziato.

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

**(*Repliche del relatore e del Governo*
— A.C. 7021)**

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

ROBERTO GUERZONI, *Relatore*. Rinnuncio alla replica, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

CESARE SALVI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Signor Presidente, colleghi, questo disegno di legge riguarda un tema di grande importanza, su più versanti: la necessità di contrastare il fenomeno dell'insicurezza nei luoghi di lavoro, che nel nostro paese dà luogo ancora a molti, troppi infortuni, e la necessità di combattere contro il sommerso, concorrendo all'emersione del lavoro nero.

Il provvedimento si rende necessario, vorrei dire al collega Santori — che peraltro ringrazio per l'atteggiamento di critica costruttiva ed attenta alle finalità del provvedimento —, perché di fatto nelle gare d'appalto la concorrenza per aggiudicarsi la realizzazione dell'opera porta a non tener conto dei costi legati al lavoro ed alla sicurezza, mettendo soprattutto le imprese serie, gli operatori onesti e corretti, in una condizione molto difficile: o di non concorrere, di fronte a costi che sanno non essere tali da consentire, successivamente, di realizzare l'opera nel pieno rispetto delle leggi, oppure di adeguarsi alla situazione. La finalità del provvedimento è quindi anche quella di stimolare una concorrenza sana, tutelando le imprese che sono e vogliono essere in regola.

Sulle questioni più specifiche sollevate potremo tornare in sede d'esame dell'articolo. Concludo sollecitando l'approvazione di questo provvedimento ed augurandomi che possa avvenire prima delle ferie estive, considerato, tra l'altro, che la normativa è attuativa di un accordo raggiunto tra il Governo e le parti sociali ed inserito nel patto di Natale.

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

Discussione del disegno di legge: S. 4528 — Ratifica ed esecuzione del Memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo del Giappone, con allegato, firmato a Roma il 20 ottobre 1998, relativo alla Rassegna « Italia in Giappone 2001 » (approvato dal Senato) (7083) (ore 18,53).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Ratifica ed esecuzione del memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo del Giappone, con allegato, firmato a Roma il 20 ottobre 1998, relativo alla rassegna « Italia in Giappone 2001 ».

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 7083)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 5 minuti;

Governo: 5 minuti;

richiami al regolamento: 5 minuti;

tempi tecnici: 5 minuti;

interventi a titolo personale: 15 minuti (con il limite massimo di 2 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 1 ora e 10 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 9 minuti;

Forza Italia: 14 minuti;

Alleanza nazionale: 13 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 7 minuti;

Lega nord Padania: 12 minuti;

UDEUR: 5 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 5 minuti;

Comunista: 5 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 20 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Verdi: 3 minuti; Rifondazione comunista-progressisti: 3 minuti; CCD: 3 minuti; Socialisti democratici italiani: 2 minuti; Rinnovamento italiano: 2 minuti; CDU: 2 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 2 minuti; Minoranze linguistiche: 2 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

**(Discussione sulle linee generali
- A.C. 7083)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la III Commissione (Affari esteri) si intende autorizzata a riferire oralmente.

L'onorevole Francesca Izzo ha facoltà di svolgere la relazione in sostituzione del relatore, onorevole Morselli (e questo le fa onore).

FRANCESCA IZZO, *Relatore f.f.* Grazie, Signor Presidente.

Il disegno di legge in esame, già approvato dal Senato, riguarda il memorandum d'intesa, firmato da Italia e Giappone il 20 ottobre 1998 a Roma, volto a regolamentare lo svolgimento della rassegna culturale «Italia in Giappone 2001». Si tratta di un'iniziativa di eccezionale ampiezza, organicità e significato destinata a presentare e valorizzare, per la durata di un anno, gli aspetti più rilevanti della cultura, dell'arte, dell'economia e della tecnologia italiane in un paese, quale il Giappone, da sempre interessato al nostro patrimonio culturale, artistico, economico, industriale, formativo e sociale, come testimoniano i molteplici accordi bilaterali in vigore tra i due paesi.

Già altri paesi europei, come la Gran Bretagna, la Francia e i Paesi Bassi, hanno organizzato analoghi grandi eventi espositivi con importanti ricadute economiche e di promozione di immagine nonostante la fase recessiva attraversata dall'economia giapponese.

Per quanto concerne l'Italia, nel corso del 1998 vi è stato un interscambio tra i due paesi pari a 15 mila miliardi, ma è stata registrata una forte crescita delle importazioni dal Giappone a fronte di una contrazione delle esportazioni italiane. Questa tendenza a noi non favorevole può essere invertita sfruttando i margini di una maggiore apertura della possente economia giapponese al mercato internazionale. Si tratta di intervenire attivamente, favorendo queste nuove opportu-

nità: questo è appunto quello che ci si propone con questo disegno di legge.

L'articolo 1 concerne l'autorizzazione alla ratifica del memorandum d'intesa, articolato in dieci punti che individuano i settori principali della rassegna. Per la promozione della manifestazione e per la complessa organizzazione degli eventi è stata adottata una formula innovativa basata su un'organica collaborazione pubblico-privato, dando vita ad una fondazione *ad hoc* con lo stesso nome della rassegna.

L'articolo 2 consente al Ministero degli affari esteri di partecipare alla fondazione come socio fondatore e punto di riferimento di tutte le istituzioni pubbliche partecipanti. Per la realizzazione delle iniziative il comma 4 autorizza una spesa totale di 6 miliardi e mezzo di lire ripartiti nel triennio 2000-2002, cifra in apparenza elevata, ma che in realtà copre solo una piccola quota del costo complessivo della rassegna che, per la maggior parte, sarà a carico degli sponsor italiani. Inoltre, vi saranno consistenti contributi da parte di grandi gruppi di informazione giapponesi, che si sono già impegnati per oltre 20 miliardi, e sono in corso negoziati con reti televisive e grandi catene di centri commerciali giapponesi.

Il presidente della fondazione è stato indicato nella persona del dottor Umberto Agnelli per l'impegno indiscusso che, da tempo, ha dedicato allo sviluppo dei rapporti bilaterali fra Italia e Giappone. Va sottolineato che i partecipanti alla fondazione sono distinti in fondatori, promotori e sostenitori e che sono soci fondatori il Ministero degli affari esteri e l'associazione di amicizia Italia-Giappone, mentre figurano tra i promotori pubblici i Ministeri per i beni e le attività culturali, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, della difesa, delle politiche agricole e forestali, degli affari regionali, l'ICE, l'ENIT, la regione Piemonte e le camere di commercio di Milano e Brescia. Altri promotori sono l'Alitalia, l'Alta Gamma, l'associazione Civita, la Banca di Roma, la Banca intesa,

la Banca commerciale italiana, la Banca nazionale del lavoro, il Monte dei Paschi di Siena oltre a numerose altre imprese e industrie italiane.

Dato il coinvolgimento in questa rassegna non solo delle istituzioni pubbliche, ma anche di settori consistenti del sistema produttivo e finanziario nazionale, appare evidente l'importanza che essa riveste per l'intero sistema paese per la sua promozione e affermazione nel grande mercato giapponese e nell'intera regione asiatica. La Commissione esteri ha giudicato, infatti, molto positivamente questo provvedimento e, in qualità di relatrice, mi permetto di raccomandare all'Assemblea la sua sollecita approvazione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

RINO SERRI, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

VITTORIO TARDITI. Credo che a nessuno sfugga la grande opportunità che l'Italia avrà con una manifestazione di questo tipo. Certamente il Giappone è uno dei partner a cui possiamo più appetire ed è importante anche la rassegna che verrà celebrata nel 2001.

Mi sono permesso di leggere i documenti allegati alla relazione perché come lei può ben capire, Presidente, ho avuto occasione di occuparmi dell'argomento soltanto in questa circostanza e non in sede di Commissione competente, di cui purtroppo non faccio parte...

PRESIDENTE. È un peccato per la cultura !

VITTORIO TARDITI. È un peccato, sicuramente, posso però assicurare che le manifestazioni che sono state promosse e di cui si assicura il patrocinio sono di tale entità e di tale rilievo che non possono che trovare adesione da parte del gruppo

di Forza Italia, che sicuramente sosterrà con un voto positivo questo disegno di legge.

Concludo il mio intervento richiamando l'attenzione del Governo sulla necessità di porre una particolare attenzione e trasparenza nella gestione dei fondi che, anche se non di grandissimo rilievo, come ha poc'anzi sottolineato il relatore, sono pur sempre soldi dei contribuenti italiani ed è quindi necessario che vengano gestiti con l'oculatezza che il fatto richiede.

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

**(*Repliche del relatore e del Governo*
— A.C. 7083)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Francesca Izzo.

FRANCESCA IZZO, *Relatore f.f.* Rinnuncio alla replica, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

RINO SERRI, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Non mi soffermerò su quanto ha avuto modo di illustrare il relatore Francesca Izzo e che condivido pienamente, ma su due questioni cui si è riferito il collega Tarditi.

La questione della trasparenza ci è ben presente e su di essa ci si è soffermati anche nel corso dei lavori svolti dalla Commissione bilancio. Il pericolo di un eventuale slittamento della spesa (6 miliardi e mezzo) è stato decisamente escluso ed abbiamo dato le garanzie che ci erano state richieste dalla stessa Commissione.

Inoltre alcuni membri della Commissione esteri hanno posto l'accento sull'utilizzazione dei soldi privati e dei soldi pubblici. Quelli pubblici sono i 6 miliardi e mezzo di cui ho parlato, a cui si aggiungono i soldi privati italiani e giapponesi, di cui ha parlato poc'anzi il

relatore. Ebbene credo che questo « intreccio » sia un elemento di controllo che garantisce la trasparenza dell'intera operazione. Questa combinazione, oltre al prestigio delle persone addette a gestire questa grande iniziativa, può essere un elemento di garanzia al fine di ottenere quella efficacia, quella produttività e trasparenza della spesa di cui c'è particolare necessità in questa occasione. Sull'utilità e sulla portata di tale rassegna, che non è soltanto di natura economica ma anche politica e culturale, si è già soffermato il relatore, per cui al Governo non resta che rimettersi al parere del resto largamente unanime espresso dalla Commissione.

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

Discussione della proposta di legge: Cerulli Irelli: Norme generali sull'attività amministrativa (6844) (ore 19,05).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa del deputato Cerulli Irelli: Norme generali sull'attività amministrativa.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 6844)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora (15 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 10 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 33 minuti;

Forza Italia: 33 minuti;
Alleanza nazionale: 32 minuti;
Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;
Lega nord Padania: 31 minuti;
i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti;
UDEUR: 30 minuti;
Comunista: 30 minuti;

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Verdi: 9 minuti; Rifondazione comunista-progressisti: 9 minuti; CCD: 9 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

(Discussione sulle linee generali - A.C. 6844)

PRESIDENTE. Dichoio aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la I Commissione (Affari costituzionali) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il presidente della I Commissione, onorevole Jervolino Russo, in sostituzione del relatore, onorevole Frattini, ha facoltà di svolgere la relazione.

ROSA JERVOLINO RUSSO, *Presidente della I Commissione.* Presidente, è sempre un piacere poter parlare quando lei preside!

PRESIDENTE. Grazie, lo faccio apposta, per questo cerco di venire!

ROSA JERVOLINO RUSSO, *Presidente della I Commissione.* Signor Presidente, sulla proposta di legge, d'iniziativa del collega Cerulli Irelli, che iniziamo oggi ad

esaminare, la Commissione Affari costituzionali ha lavorato molto e lo ha fatto in modo attento, concorde e sinergico tra maggioranza ed opposizione, con interesse e, direi, anche con una speranza: immaginavamo, infatti, di poter varare questo provvedimento in sede redigente, se non in sede legislativa; siamo, comunque, grati alla Presidenza della Camera e alla Conferenza dei presidenti di gruppo per averlo calendarizzato in modo da iniziare — e, mi auguro, da terminarne — la discussione prima della pausa estiva.

Signor Presidente, nel corso dei nostri lavori, abbiamo portato a termine alcune audizioni. È stato auditò il Presidente del Consiglio di Stato, l'avvocato generale dello Stato, il presidente dell'associazione dei magistrati del Consiglio di Stato, il presidente dell'associazione nazionale magistrati amministrativi, nonché il professor Cassese, al quale avevamo chiesto di partecipare ai nostri lavori in quanto presidente dell'associazione dei professori di diritto amministrativo, anche se con molta correttezza egli ci ha detto di parlare a titolo personale, non avendo avuto la possibilità di scambiare le proprie opinioni con gli altri colleghi dell'associazione. Tutti i soggetti auditati hanno espresso un generale apprezzamento su questa proposta di legge ed hanno invitato la Camera dei deputati a vararla al più presto.

Il testo presentato dal collega, presidente Cerulli Irelli, intende completare la disciplina generale dell'azione amministrativa di diritto pubblico contenuta nella legge n. 241 del 1990. Infatti, pur dopo l'entrata in vigore di quella fondamentale legge, restano privi di disciplina alcuni delicati aspetti dell'azione amministrativa, mentre altri, in particolare quello fondamentale concernente il regime dell'illegittimità, sono ancora regolati da leggi ormai parecchio lontane nel tempo. Mi riferisco, ad esempio, all'articolo 26 del testo unico sul Consiglio di Stato che è del 1924, ma che risale, nella sua formulazione sostanziale, alla legge Crispi del 1889. Tali leggi, in una rinnovata e — devo dire la verità — molto interessante dinamicità del diritto

amministrativo, necessitano naturalmente di una revisione che questo provvedimento intende compiere.

Il testo che oggi iniziamo a discutere è anche strettamente connesso alla recentissima legge approvata dal Parlamento sulla nuova disciplina del processo amministrativo, ed è per questo che vi è stata un'illusoria speranza di approvarlo in sede legislativa, perché contemporaneamente la Commissione giustizia stava lavorando sul tali norme. Esso costituisce, per così dire, il risvolto o il substrato di carattere sostanziale delle nuove norme sulla disciplina del processo amministrativo.

Il testo consta di principi generali dell'ordinamento che comportano naturalmente l'abrogazione di quelle norme, anche di carattere settoriale, che con essi siano incompatibili, mentre questi principi vincolano o intendono vincolare la legislazione regionale. La proposta di legge dell'onorevole Cerulli Irelli e la legge sul processo amministrativo sono chiamate a costituire il *corpus* delle norme generali dell'azione amministrativa di diritto pubblico nell'ordinamento italiano.

Il testo al nostro esame riprende l'affermazione di principio, già approvata dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, che le pubbliche amministrazioni, salvo i casi di poteri amministrativi espressamente conferiti da leggi o da regolamenti, agiscono secondo le norme del diritto privato. Per chi, come è capitato a me, ha studiato diritto negli anni sessanta ciò costituisce una forte innovazione, in quanto la nostra cultura giuridica era ancorata ad un principio di carattere diverso. L'affermazione che le amministrazioni (salvo, come si diceva, i casi di poteri amministrativi espressamente conferiti da leggi o da regolamenti) agiscono secondo le norme del diritto privato, oltre ad esplicitare la tendenza dell'ordinamento verso la privatizzazione dei settori di amministrazione nei quali lo strumento pubblicistico non sia strettamente necessario, come è avvenuto di recente, ad esempio, nel settore del pubblico impiego, costituisce un criterio fon-

damentale per l'interprete. Infatti, in caso di incertezza circa il diritto applicabile a proposito di attività che le singole amministrazioni debbano porre in essere, in base alla norma di cui all'articolo 1 della proposta di legge Cerulli Irelli, di cui oggi iniziamo l'esame, si applica il diritto privato.

Il provvedimento afferma altresì il principio, peraltro di chiara evidenza, che in ogni caso le pubbliche amministrazioni agiscono per la realizzazione di interessi pubblici. Ciò significa che il complesso dell'azione amministrativa, a prescindere dalla normativa utilizzata, deve essere ispirata ai principi di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza in funzione appunto della realizzazione del pubblico interesse. Tuttavia, quando le modalità dell'azione sono quelle del diritto privato, l'accertamento del rispetto di questi principi e di queste finalità non dà luogo ad una valutazione di legittimità degli atti giuridici adottati secondo lo schema dell'eccesso di potere che è proprio degli atti amministrativi in senso stretto, ma a valutazioni circa il complesso dell'azione amministrativa posta in essere in sede di controllo di gestione, di esercizio dell'azione di responsabilità davanti alla Corte dei conti, in sede di esercizio dell'azione di responsabilità civile e così via.

Sulla disciplina generale del provvedimento amministrativo il testo proposto dal collega Cerulli Irelli contiene alcune norme che, come dicevo all'inizio, completano il quadro già delineato dalla legge n. 241 del 1990. Se il Presidente mi permette un ricordo di carattere personale, quando penso a quella normativa, non posso non ricordare l'entusiasmo che l'allora giovane Presidente del Consiglio Goria pose nel varo di quella legge; io ero ministro per la prima volta, quindi era tutta una splendida avventura. Si segue il medesimo obiettivo perseguito da quella norma di una piena ed intera riconduzione della disciplina del provvedimento al principio di legalità. Del resto, non poteva che essere così.

Le parti di un rapporto amministrativo sono poste tendenzialmente in una posizione di parità tutelata dai principi di legge.

Il provvedimento amministrativo deve essere comunicato — questa è un'altra delle proposte — integralmente ai destinatari e acquista efficacia nei confronti di essi con la comunicazione, salvo espresse deroghe legislative. Può tuttavia — secondo quanto ci viene proposto dal collega Cerulli Irelli — contenere una clausola motivata — e perciò successivamente controllabile — di immediata efficacia ed esecutività. Questa norma completa il regime disegnato dall'articolo 3 della legge n. 291 del 1990 che nell'articolo 4 della proposta di legge Cerulli Irelli viene espressamente richiamato.

Andando avanti in un brevissimo e sintetico esame della proposta di legge, l'articolo 5 detta la disciplina generale dell'esecuzione d'ufficio. Il provvedimento deve stabilire il termine e le modalità per la sua esecuzione da parte del destinatario e, una volta accertato da parte dell'amministrazione competente l'inadempimento di questi, il provvedimento viene eseguito a spese dell'obbligato, previa motivata comunicazione.

Senza scendere in eccessivi particolari, il testo contiene alcune norme che regolano i procedimenti cosiddetti di secondo grado, quelli, cioè, che hanno ad oggetto provvedimenti amministrativi già emanati ed efficaci, secondo lo schema dell'autotutela decisoria.

Il provvedimento si occupa poi di sospensione e di revoca, poteri che incidono — come è noto — sull'efficacia del provvedimento e sono attribuiti al medesimo organo che ha emanato l'atto che ne è oggetto, salvo espressa attribuzione legislativa ad altro organo.

Di grande rilievo ordinamentale sono anche le norme che prevedono la nuova disciplina della invalidità amministrativa. Innanzitutto, il testo del collega Cerulli Irelli fa proprio l'orientamento giurisprudenziale inaugurato da alcune decisioni dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, a partire dal 1992: siamo quindi

ormai a giurisprudenza consolidata; giurisprudenza che ha riconosciuto, anche per gli atti amministrativi, la sanzione della nullità in presenza di particolari violazioni, nella prospettiva della riconduzione del regime degli atti amministrativi al regime generale degli atti giuridici. La nullità è prevista nel testo anzitutto per i casi di atti adottati in carenza della forma, quando la forma è richiesta *ad substantiam*, di atti adottati in carenza di oggetto di contenuto, ovvero destinati ad un soggetto inesistente.

Signor Presidente, colleghi, a questi casi si aggiungono quelli delle nullità previste espressamente dalla legge, nonché sia i casi tipici e propri del diritto amministrativo degli atti adottati da un ente pubblico locale incompetente per territorio sia i casi di atti adottati in violazione del principio (che ormai acquista carattere fondamentale nell'ordinamento) del riparto delle competenze tra organi di direzione politica e organi amministrativi.

La norma che concerne la nullità è fortemente innovativa, anche qui rispetto alla nostra impostazione tradizionale che risale anch'essa ad un secolo addietro.

Non mi addentro ulteriormente, data l'ora, nella descrizione della normativa relativa all'annullabilità, per andare avanti e dire qualcosa ai colleghi per ciò che riguarda la violazione di legge, in quanto sulla violazione di legge, la proposta del presidente Cerulli Irelli prevede due importanti novità. Innanzitutto, limita questo vizio alla violazione di norme imperative il che significa introdurre in diritto pubblico la distinzione propria del diritto privato tra norme imperative e norme dispositive essendo vincolanti soltanto le prime. In secondo luogo, introduce il concetto, proprio di altre esperienze europee dei tempi più recenti, che le violazioni di carattere formale o procedimentale non sono rilevanti e perciò non danno luogo a annullabilità dell'atto laddove il contenuto dello stesso non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Cioè, vi è un forte privilegio per la concretezza e per la sostanza dell'atto.

Il provvedimento che viene proposto da collega Cerulli Irelli disciplina poi l'istituto dell'annullamento d'ufficio in quanto il potere di annullamento è attribuito all'organo che ha emanato l'atto illegittimo ovvero ad altro organo se espressamente previsto dalla legge. Resta salva la facoltà di convalida ovvero di conversione dell'atto illegittimo laddove ne ricorrono i presupposti.

Da ultimo, signor Presidente, il provvedimento chiarisce che l'efficacia retroattiva dell'annullamento travolge gli atti successivi a quello annullato quando questi siano legati ad esso da un diretto rapporto di causalità. Si è molto discusso in Commissione sull'individuazione appunto di questo diretto nesso di causalità.

Nella sostanza, e concludendo, signor Presidente, credo che faccia onore non soltanto al presidente Cerulli Irelli, ma a questo ramo del Parlamento, in un momento nel quale è oberato da tanti provvedimenti di carattere sostanziale, qualche volta — se mi permette — settoriale e non sostanziale e qualche volta anche di carattere quasi ordinamentale, che si trovi il tempo ed il respiro per occuparsi di provvedimenti che pongono principi di teoria generale del diritto amministrativo. Anche per questo motivo, oltre che per il supporto convergente della maggioranza e dell'opposizione, per il parere favorevole e di forte appoggio dei soggetti auditati ai quali ho fatto prima riferimento, mi auguro che il provvedimento possa essere varato al più presto da questo ramo del Parlamento e, se possibile, prima della sospensione estiva (*Applausi*). Grazie, signor Presidente.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Jervolino Russo. Se tutti quelli che sostuiscono altri svolgessero la relazione con l'approfondimento che lei ha dedicato alla materia, sarebbe una bella cosa. Forse i titolari rinuncerebbero a farsi sostituire, credo, per il timore del confronto.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

RINO SERRI, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

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

PAOLO ARMAROLI. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, come tutti sappiamo, il venerdì e il lunedì in quest'aula si tengono quelle feste dello spirito che sono le discussioni sulle linee generali dei vari provvedimenti legislativi. «Mai di venerdì e mai di lunedì» sembra diventato il motto dei deputati della maggioranza che sovente non ci sono e non intervengono a queste feste dello spirito lasciando molto spazio ai rappresentanti dell'opposizione, della qualcosa noi ringraziamo sentitamente. In questo caso, però, non posso dire che la maggioranza sia assente, perché in questo momento, in quest'aula, oltre al presidente Jervolino *über alles*, sono presenti gli onorevoli Soda, Novelli e, da ultimo ma non per ultimo, Cerulli Irelli, che è padre di questa proposta di legge. Ora, il fatto che sia presente mi conforta, il fatto che non sia iscritto a parlare...

ROSA JERVOLINO RUSSO, *Presidente della I Commissione*. È modestia, Presidente!

PAOLO ARMAROLI. ...potrebbe addirittura indurre a pensare, ma io non lo penso, che la proposta di legge Cerulli Irelli possa diventare (ripeto, non lo credo) la classica figlia di nessuno; e sarebbe un peccato, signor Presidente, perché la proposta di legge, come molte proposte di legge che vengono discusse in quest'aula, presenta molte luci nei fini (e, d'altra parte, noi di Alleanza nazionale come potremmo essere contrari ai «Fini»?) ma, sui mezzi, qualche piccola ombra si intravede. Del resto, l'onorevole Anedda, nel suo intervento in Commissione, ha già sunteggiato, come meglio non si potrebbe, quali sono i nei o, se si preferisce, le ombre, di questo provvedi-

mento, sul quale, però, non siamo affatto pregiudizialmente contrari, anzi in linea di principio siamo favorevoli.

Lo saremo ancora di più, signor Presidente, in sede di votazione finale, qualora l'Assemblea di Montecitorio accolga gli emendamenti di carattere spesso eminentemente tecnico, onorevole Cerulli Irelli, presidente Jervolino, che nelle prossime ore presenteremo: d'altra parte, vi è ancora tempo, perché, se non vado errato, mercoledì prossimo discuteremo i singoli articoli del provvedimento e procederemo alla votazione finale.

La proposta di legge in esame si articola sostanzialmente in tre parti: le norme innovative, le norme che traducono in disposizioni legislative principi già consolidati in dottrina e in giurisprudenza, le norme che, affermato un principio, lasciano il campo ad ulteriori disposizioni o all'interpretazione giurisprudenziale. Ovvio e conseguente che l'innovazione al momento non correlata con la normativa in vigore ponga dei problemi e lasci degli spazi aperti, come osservavo un momento fa. L'innovazione più importante — lo ha ricordato egregiamente il presidente Jervolino —, oserei dire rivoluzionaria per il nostro ordinamento, benché preceduta dalla decisione della Corte di cassazione che ha esteso l'applicabilità agli interessi legittimi delle norme sul danno da fatto illecito, è affermare che le amministrazioni pubbliche agiscono secondo le norme del diritto privato. Innova l'ordinamento non soltanto perché pone la pubblica amministrazione in una posizione di uguaglianza rispetto al cittadino, ma anche perché introduce l'applicabilità al diritto amministrativo di norme, principi ed istituti del diritto privato che, allo stato, non appaiono applicabili.

Ulteriore innovazione è il diritto all'indennizzo nel caso di revoca dell'atto amministrativo, anche se si potrebbe osservare che il concetto è riduttivo e limitato rispetto al pregiudizio sofferto dal privato e che uguale principio dovrebbe essere affermato con riferimento alla nullità e all'annullamento. Altrettanto innovative le definizioni di nullità, cioè inesi-

stenza, e di annullabilità (mi intratterò su questo fra un momento). Non mi soffermo sulle norme che riproducono principi dottrinali, o giurisprudenziali, già elaborati. Attenta riflessione meritano, invece, le numerose riserve di legge che rappresentano l'esplicazione del principio di legalità, cui si ispira, vi sia o no l'esplicita menzione in Costituzione, la proposta di legge: tutti gli articoli che prevedono la riserva di legge con conseguenze che possono esplicare effetti dirompenti.

Si badi, so e comprendo che una legge di principi generali deve prevedere rinvii ad altro strumento normativo, altrimenti la legge, soffermandosi sul particolare, perderebbe il suo carattere di principio generale, ma sono le eccezioni che suscitano perplessità. È stato giustamente rilevato che, affinché il principio di legalità possa affermarsi nel suo significato pieno, funzionando da limite al contenuto della legge, è tenuto a fornire una disciplina sufficiente a delimitare la discrezionalità degli organi amministrativi. Si pone — lo vedremo — lo stesso problema che esiste nel procedimento di delegificazione e semplificazione: la necessità dell'indicazione specifica delle norme e dei procedimenti. La forzatura appare evidente nell'articolo 1 che, con una prima, generale e generica eccezione, afferma: « Resta ferma la disciplina stabilita dalle leggi di settore ». A parte la difficoltà di dare un contenuto al termine « leggi di settore », l'amplia genericità travolge il principio; suscita problemi di coordinamento con la disciplina vigente e successiva; crea non poco facili problemi di interpretazione. Comprendo le ragioni, ma comprendere e condividere le finalità ultime non significa non vederne le difficoltà. Forse la Commissione, condividendo spirito e principi, sospinta anche dal desiderio di una sollecita approvazione, non ha riflettuto abbastanza sul tenore letterale delle norme.

Eguale considerazione deve essere richiamata per l'articolo 2, che inizia con una eccezione generale al principio generale (mi scuso per il bisticcio di parole) che intende istituire: « Salvo i casi di

poteri amministrativi espressamente conferiti da leggi e regolamenti ». Così dispone l'articolo 2. Tale disposizione lascia all'interprete il compito di individuare in quali casi le amministrazioni possano emanare provvedimenti amministrativi e di stabilire quando prevalgano le norme e gli strumenti di diritto privato. Inoltre, la disposizione stabilisce, con riserva di regolamento, che una norma secondaria — il regolamento appunto — può derogare al principio che la stessa legge alla quale si deroga ha valore di principio generale dell'ordinamento. In sostanza, nel momento in cui si afferma il principio di legalità, si attribuisce al regolamento un potere di delega che si traduce in delegificazione: non si semplifica, bensì si complica. La riserva dell'articolo 3 è certamente necessaria, infatti impone il rispetto sostanziale della legge nel procedimento. L'articolo 4, invece, su un tema tanto delicato, quale quello della preventiva comunicazione del provvedimento — cioè il contraddittorio — stabilisce un generico potere di deroga rimesso alla legge. Proprio la previsione della deroga svaluta il principio generale.

L'articolo 5 fissa il principio della necessità per l'esecuzione del provvedimento di una pronuncia dell'autorità giudiziaria, ma, pur nel rispetto del principio di legalità, pone l'eccezione che, se ripetuta, diventa essa stessa la regola. Né si può tacere la genericità dell'aggettivo « acclarato » utilizzato al terzo comma.

Negli articoli 6, 7 e 9 è utilizzata una formula che, pur nel rispetto del principio di legalità, vale a dire la riserva di legge, collide con la semplificazione verso cui vorremmo che tendesse la legislazione. Mi riferisco all'indicazione « altro organo previsto dalla legge » indicato come riferimento al principio di autotutela per la sospensione, la revoca e l'annullabilità del procedimento.

Confesso che non sono riuscito a trovare una formula alternativa meno generica che, quanto meno, valga a indicare quali possano essere gli organi diversi ai quali è attribuito il potere di autotutela della pubblica amministrazione. È uno

spunto di ulteriore riflessione necessaria che rimetto al relatore e al Comitato dei nove.

Rimangono due temi che meriterebbero una riflessione più attenta di quella proponibile oggi: il regime dell'invalidità degli atti e l'implicazione di tale regime, come previsto nella legge, con la norma generale dell'applicabilità dei principi di diritto privato.

Trascuro la riserva di legge prevista dall'articolo 9, che ripete la formula dell'articolo 1418 del codice civile.

L'indicazione della nullità è collegata al concetto di inesistenza: in termini di certezza, in collegamento con l'obbligo della comunicazione del provvedimento, è una scelta saggia. Per l'annullabilità la questione è: poiché l'azione civile si prescrive in cinque anni, tale termine è applicabile anche al diritto amministrativo?

Questi sono i nei o gli aspetti problematici che la proposta di legge presenta. Come ripeto, Alleanza nazionale non è affatto pregiudizialmente contraria a questo provvedimento. L'auspicio è che i nostri emendamenti, di carattere eminentemente tecnico, possano essere approvati in quest'aula, anche perché non succeda come nei titoli di un bel giornale romano, che non combaciano mai con il testo dell'articolo. Il mio piccolo sogno, che d'altra parte è il sogno dei componenti di quel nuovo organismo parlamentare che è il Comitato per la legislazione, è fare di tutto per non copiare quel bel quotidiano romano e far sì che fini e mezzi possano andare d'accordo e non facciano, invece, a pugni tra di loro.

PRESIDENTE. Hanno chiesto di parlare i colleghi Soda e Guarino, che non si sono iscritti nei termini previsti dal regolamento. Tuttavia, data l'importanza del tema, concedo la parola, a titolo personale, ad entrambi per cinque minuti.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Soda.

ANTONIO SODA. Signor Presidente, il dibattito in Commissione su questo testo è stato estremamente ampio. Credo che

dobbiamo ringraziare l'onorevole Cerulli Irelli per aver coltivato tenacemente l'idea che è al fondo di questa proposta di legge: l'idea della rottura del principio di autorità o, peggio, di autoritarismo, che ha improntato e impronta nella nostra legislazione attuale il rapporto tra il potere, i cittadini e la pubblica amministrazione.

È un tema sul quale ci si è logorati anche nella Commissione bicamerale e che, secondo me, affonda le sue radici in una tematica non risolta fin dall'epoca dell'Assemblea costituente, quando sul principio di unità della giurisdizione, che indubbiamente presupponeva e presuppone una uniformità di diritto nel comportamento di tutti i soggetti dell'ordinamento, e quindi uno *ius commune* applicabile anche alle pubbliche amministrazioni, la Costituente finì con l'affermare l'unità funzionale, lasciando inalterato sia il pluralismo degli organi giurisdizionali, sia la dicotomia fra diritto amministrativo e diritto civile.

Certo, un principio di diritto comune che informi tutte le relazioni — fra i cittadini tra di loro, tra i cittadini, le imprese, il potere e le pubbliche amministrazioni — richiede una rivisitazione della Carta costituzionale.

Tuttavia, a Costituzione invariata, la forza di questa legge sta nel voler introdurre nell'ordinamento questo grande principio. Certamente il testo risente della necessità di una fase di transizione (è un parere personale ma mi auguro che sia condiviso dal relatore) nella quale si devono rispettare la storia, la cultura, la tradizione, la stratificazione che si è verificata su questo terreno nell'ordinamento italiano, per cui tutte quelle piccole — non uso l'aggettivo in termini offensivi — osservazioni fatte dal collega Armaroli sull'apparente antinomia fra affermazioni di principi, da una parte, e deroghe dall'altra non sono altro che una rappresentazione della nostra storia. Nel nostro ordinamento la pubblica amministrazione ha costantemente organizzato la propria attività, non solo attraverso le leggi, ma ancor di più attraverso le prassi, le interpretazioni giurisprudenziali e infine

anche attraverso quel principio di autoconservazione, di autoesaltazione, di autoappropriazione dei poteri ulteriori rispetto a quelli che le vengono assegnati dalla legge. In tutto questo inseriamo un cuneo.

Onorevole Armaroli, ricorderà molto bene che in Commissione l'avverbio « espressamente » è stato oggetto di dibattito approfondito proprio da parte del Polo, del quale oggi lei deve lamentare l'assenza poiché la maggioranza è presente. Lei è l'unico, accompagnato da un altro collega che ascolta. Ebbene, proprio dalla sua parte politica sono stati presentati emendamenti volti ad introdurre anche una forma ...

PAOLO ARMAROLI. C'è anche Guarino.

ANTONIO SODA. Guarino era stato eletto nell'Ulivo. Adesso non so dove sia.

PAOLO ARMAROLI. È una felice eccezione alla regola ! È la regola contraria.

ANTONIO SODA. Non so dove stia Guarino e non mi interessa. È un problema che riguarda altri temi.

ANDREA GUARINO. Ti ringrazio che la cosa non ti interessi.

ANTONIO SODA. Di fronte all'affermazione di questo principio con riferimento alla necessità che sia espressa la determinazione di poteri amministrativi, e quindi di comportamenti autoritativi, il Polo ha presentato l'emendamento volto a riconoscere l'esistenza di questi poteri anche per via interpretativa o per via indiretta. Così quella proposta sarebbe stata dirompente rispetto al testo perché avrebbe consegnato in mano alla pubblica amministrazione l'interpretazione della sua capacità di autodefinire poteri amministrativi capaci di risolvere il rapporto (secondo lo *ius commune*) con il cittadino privato e di ripristinare il suo potere autoritario e gerarchico certamente non conforme allo spirito della legge.

Quanto all'articolo 1, collega Armaroli, in base al quale resta ferma la disciplina stabilita dalle disposizioni di settore (che riguardano materie, compiti ed attività amministrative che presentino una particolarità tale da richiedere una deroga), occorre ricordare che lo stesso testo prevede che queste disposizioni di settore siano compatibili con i principi della legge. Quindi si tratta di deroghe ma nel quadro di principio.

Vorrei fare altre due osservazioni per far rilevare l'estrema importanza di questa legge che ha illustrato con ampiezza di analisi il nostro presidente che è veramente eccezionale (lasciatemelo dire).

ROSA JERVOLINO RUSSO, *Presidente della I Commissione*. Che succede oggi ?

PAOLO ARMAROLI. Mi associo.

ANTONIO SODA. Io difficilmente faccio considerazioni di questo tipo. La disposizione secondo cui nell'esercizio dei poteri amministrativi le amministrazioni agiscono sempre mediante procedimenti amministrativi introduce un principio che rompe con quella discrezionalità di comportamenti della pubblica amministrazione che ha costituito secolarmente, nel nostro paese, una pubblica amministrazione costantemente o prevalentemente di ostacolo all'esercizio dei diritti dei cittadini e delle imprese.

Il terzo principio, ovvero il diritto alla comunicazione, è uno dei fondamentali diritti — diciamo così — moderni o di terza generazione, in quanto solo da pochi decenni abbiamo compreso che la conoscenza (o meglio, l'esclusione della conoscenza) è potere. Pertanto, quando un cittadino si trova di fronte ad una pubblica amministrazione che non risponde, in quanto ritiene che i comportamenti dei suoi *interna corporis* siano estranei alla possibilità di conoscenza da parte del cittadino, si crea uno squilibrio di poteri.

PRESIDENTE. Onorevole Soda, il tema è appassionante, ma la invito a concludere.

ANTONIO SODA. Solo questi tre principi (l'applicazione del diritto comune alla pubblica amministrazione; la natura di garanzia procedimentale del comportamento della pubblica amministrazione; l'obbligo di informazione e, quindi, il riequilibrio simmetrico dei poteri di conoscenza) rendono la proposta di legge in esame — che mi auguro sia approvata prima della chiusura estiva delle Camere — uno dei provvedimenti fondamentali per riorganizzare i poteri nel nostro paese in senso autenticamente democratico.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Soda. Mi dispiace interrompere gli interventi, in quanto non ho una visione — come dire — di carattere cronometrico della funzione del Presidente, qualità di cui non tutti dispongono; tuttavia, siccome si deve seguire un ordine, vi pregherei di suggerire ai vostri capigruppo, in occasione di dibattiti di questo tipo, che si tenga conto dell'esigenza di iscrivere più deputati a parlare. Infatti, debbo attenermi al regolamento.

Ha chiesto di parlare l'onorevole Guarino. Ne ha facoltà.

Prego, onorevole Guarino, non senza fissa dimora.

ANDREA GUARINO. Signor Presidente, quanto a dimora, nella casa dove mi trovo attualmente, devo dire che mi trovo piuttosto bene. Contrariamente a qualche oratore precedente, sono molto interessato alla collocazione e al dibattito che si svolge in questo momento, perché mi annoterò scrupolosamente tutto ciò che è stato detto, per chiosare il dibattito che ci sarà sui singoli articoli.

Signor Presidente, sono certamente un neofita, tanto del diritto amministrativo, quanto del diritto costituzionale, come lei ben sa; tuttavia, ad uno sguardo da uomo della strada, non mi sembra che il testo collimi con tutto ciò che è stato detto. Fatta tale osservazione di carattere introduttivo, osservo che la proposta di legge ha due facce: la prima è evidentissima nel testo originario del professor Cerulli Irelli; si tratta di una legge di cui si sentiva da

tempo l'esigenza, in termini di codificazione organica di una serie di principi che sono noti — talmente noti, direi — da essere quasi scontati. È per questo che è opportuno, utile ed apprezzabile che essi vengano codificati (*ne varietur*, come dicevano i notai di un tempo) in un disegno di legge organico.

Il principio secondo cui l'amministrazione non dispone di poteri impliciti (quindi, dispone di tutti quei poteri che espressamente la legge le conferisce) si è fatto strada con tutta una serie di evoluzioni tanto dottrinali, quanto legislative: ricordiamo la legge n. 400 del 1988 e chi si oppose, nel dibattito parlamentare e in quello dottrinale, ad essa ritenendo (curiosità dei tempi: sono passati soltanto dodici anni) che fosse scandaloso, eversivo ed anticonstituzionale che l'organo apicale del potere esecutivo (il Governo) disponesse di un'autonoma potestà regolamentare (articolo 17 della legge n. 400 del 1988).

Si diceva: è ovvio che l'amministrazione non può disporre che dei poteri espressamente conferiti dalla legge. Tuttavia, se dal testo originario passiamo a quello che noi, tra iniziati, chiamiamo il testo A, la valutazione un po' si modifica, si vede l'incidenza di suggerimenti, proposte, spinte che non appartengono al professor Cerulli Irelli. Si tratta di proposte e spinte che io intravedo (vorrei sbagliarmi e, per sicurezza, gli emendamenti presentati dall'UPR cercheranno di chiarire questi aspetti) in un disegno che già si profilava in determinati emendamenti al testo della bicamerale, che rivelavano una sfiducia nella giustizia amministrativa, una volontà di sottrarre spazio alla giustizia amministrativa, la volontà di codificare, appunto, *ne varietur*, dei principi elaborati dalla giustizia.

Perché questa sfiducia? In primo luogo perché — e lo abbiamo sentito in determinati interventi — si presuppone che questa posizione paritaria — paritaria, poi, soltanto ove non vi siano poteri espressamente indicati — riporti possibili controversie tra privato ed amministrazione nell'ambito della giurisdizione ordinaria;

in secondo luogo, perché tutta una serie di eccezioni e di puntualizzazioni tendono ad eliminare il rilievo della possibile controversia. Sarò estremamente succinto, Presidente, confido nella sua pazienza.

All'articolo 2 è stato aggiunto: « In ogni caso le amministrazioni pubbliche agiscono per la realizzazione dei pubblici interessi ». Ma qual è la conseguenza se vi è differenza tra l'interesse concretamente perseguito e quello tipizzato dalla legge, quando l'amministrazione agisce *iure privatum*, senza fare uso dei poteri autoritativi ?

Salto l'articolo 3, riservandomi un'ultima annotazione.

L'articolo 4, comma 3, stabilisce: « Il provvedimento può contenere una motivata clausola di immediata efficacia ed esecutività », come eccezione al principio di comunicazione. Ma se il provvedimento è riduttivo o ablativo di una situazione favorevole, come si concilia con la trasparenza ?

L'articolo 6, poi, il quale stabilisce che la durata della sospensione « non può in ogni caso essere superiore a sei mesi, con facoltà di proroga per una sola volta », si applica forse anche alle sospensioni disposte dagli organi giurisdizionali ? Si stabilisce inoltre che il provvedimento amministrativo può essere revocato « per sopravvenuti motivi di interesse pubblico ovvero in presenza di modifica dei presupposti di fatto »: è saltata, nel testo A, la previsione dell'indennizzo, ma vi è il principio secondo cui la revoca, quando il provvedimento abbia creato dei diritti quesiti, poi sopporta le conseguenze, appunto, del diritto quesito, ossia la risarcibilità.

Articolo 9: « È annullabile il provvedimento viziato per incompetenza, adottato in violazione di norme imperative (...). Viene un dubbio: qual è il rapporto tra un provvedimento ed un altro precedente, con il quale quello contrasti ? Vi sono casi del genere: provvedimenti a cascata, provvedimenti a catena. Viene il dubbio che si voglia tipizzare e restringere la portata

delle cause di vizio per quella che una volta si chiamava, in senso generale, « violazione di legge ».

Un'ultima questione che richiede attenzione è la seguente. All'articolo 3 si stabilisce quali siano i criteri ed i modi d'azione delle amministrazioni in senso generale, vale dire qualunque tipo di azione amministrativa. Ebbene, questa proposta di legge — vorrei ricordarlo ancora — codifica principi giurisprudenziali e integra la legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo e le tante leggi Bassanini, succedutesi in questa legislatura, concernenti l'azione amministrativa. Mancano solo due cose che sono presenti sia nell'una sia nelle altre, che avrebbero trovato in questa proposta di legge il luogo di una loro sintesi: manca l'indicazione dei criteri di ragionevolezza e di proporzionalità quale condizione e presupposto dell'azione amministrativa e manca soprattutto — visto che il rilievo viene da me — quasi scontato — una previsione che è già contenuta in forma disorganica in una legge Bassanini: vale a dire il principio di sussidiarietà.

PRESIDENTE. La prego di concludere, onorevole Guarino.

ANDREA GUARINO. Ho concluso.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Guarino.

Vorrei far presente che il collega Mancuso era iscritto a parlare, ma ha comunicato alla Presidenza che chiedeva di poter intervenire prima. Non ho potuto accedere alla sua richiesta in quanto era in corso una precedente discussione. Pertanto, l'assenza dell'onorevole Mancuso è determinata dal fatto che aveva necessità, purtroppo, di assentarsi dall'aula: quindi, non si tratta di una negligenza nei confronti dell'interesse della discussione.

Ha chiesto di parlare l'onorevole Cerulli Irelli. Ne ha facoltà.

VINCENZO CERULLI IRELLI. Grazie, signor Presidente, ho chiesto di parlare perché sono stato chiamato in causa nel

corso della discussione. Non posso che essere grato ai colleghi, soprattutto dell'opposizione, per la grande attenzione che hanno voluto prestare a questo provvedimento.

Questa proposta di legge, vorrei ricordarlo, l'ho scritta qualche mese fa su suggerimento di un grande collega che, in questo momento, purtroppo, non ci può sentire: l'onorevole Andreatta. Egli, parlando dell'itinerario delle riforme amministrative che stiamo seguendo da alcuni anni, mi disse che mancava un punto che avrebbe dovuto essere oggetto di una legge, vale a dire quello di un ridisegno dell'area dell'illegittimità amministrativa. Si tratta di un'area troppo ampia e troppo pervasiva. Queste sono le considerazioni da cui è nata questa proposta di legge, che, come hanno detto bene gli altri colleghi, esplicita, chiarisce e consolida principi giurisprudenziali affermati, ma inserisce alcuni elementi innovativi.

In primo luogo, si stabilisce il principio che l'amministrazione, salvo casi espresamente stabiliti dalla legge, agisce secondo il diritto privato. Questo che cosa significa, Presidente? In realtà si tratta di un criterio di interpretazione che capovolge l'impostazione che da noi è operante almeno a partire da Cammeo, vale a dire a partire dai primi del secolo, secondo la quale, in caso di incertezza, le pubbliche amministrazioni applicano il diritto pubblico. Mentre prima si riteneva che, in caso di incertezza, si applicasse il diritto comune, a partire da un certo punto, vale a dire dall'instaurarsi della scuola del diritto pubblico, sull'esempio francese, si affermò questo principio: le pubbliche amministrazioni, nell'incertezza, applicano il diritto pubblico.

Quindi, il diritto pubblico ha invaso aree tradizionalmente estranee, quali, ad esempio, il pubblico impiego e tutta la materia delle concessioni e dei contratti. Adesso noi vogliamo ribaltare il principio tradizionale, affermando un principio nuovo: la legge prevede poteri amministrativi laddove questi servono, ma, in caso diverso, vale a dire se la legge non prevede espresamente poteri amministra-

tivi, si applica il diritto comune. Quindi, la norma ha innanzitutto un valore di criterio fondamentale di interpretazione.

La seconda innovazione riguarda l'area dell'illegittimità, come hanno fatto rilevare anche gli altri colleghi.

Lei sa che nel diritto amministrativo italiano vige ancora il principio che tutte le norme sono imperative: anche quelle di più lieve entità, di carattere meramente formale o procedimentale hanno valore imperativo, e la loro violazione dà luogo alla annullabilità degli atti adottati. Ciò comporta un carico forte per l'intervento pubblico. Atti annullati o sospesi per ragioni di carattere meramente formale e procedimentale, che saranno poi destinati ad essere riadottati nello stesso contenuto, una volta superata la fase contenziosa, costituiscono un fattore forte di inefficienza complessiva dell'azione amministrativa.

A questo problema si intende porre riparo con questa norma che si rifà alle esperienze di altri paesi (francese, tedesco e spagnolo), stabilendo il principio che alcune norme soltanto sono imperative (stabilire quali sono imperative e quali non lo sono è ovviamente compito dell'interprete, della giurisprudenza, come avviene anche in diritto privato). Si stabilisce il principio per cui la violazione di norme formali o procedimentali rileva, e quindi dà luogo all'annullabilità dell'atto, soltanto nei casi in cui il contenuto dell'atto avrebbe dovuto essere diverso da quello realmente adottato.

Ad esempio, casi in cui il vincitore della gara è effettivamente il soggetto più tutelato, cioè quello che in base ai suoi titoli e requisiti è destinato a vincere la gara, oppure casi in cui il progetto assoggettato a licenza edilizia effettivamente è conforme al piano regolatore, casi di questi tipo, dicevo, reggono lo scrutinio di legittimità anche se il procedimento risulta viziato in un qualche passaggio formale in virtù di questa norma.

Diversamente, applicando cioè i principi oggi vigenti, gli atti in questi casi verrebbero annullati, salvo poi dover essere riadottati successivamente, con il

medesimo contenuto, perché conformi alla legge, una volta sanato l'aspetto procedurale mancante. Sono questi i due punti di innovazione più forti. Il resto, signor Presidente, è una sistemazione che va nella direzione inaugurata con la legge n. 241 del 1990, che è totalmente richiamata e rimane fondamentale; una sistemazione che va nella direzione di una piena affermazione, anche nel nostro ordinamento, del principio di legalità dell'azione amministrativa.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

(Repliche del presidente della Commissione e del Governo - A.C. 6844)

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il presidente della I Commissione, onorevole Jervolino Russo.

ROSA JERVOLINO RUSSO, *Presidente della I Commissione*. Presidente, ha già replicato da par suo l'onorevole Cerulli Irelli e quindi ritengo superfluo intervenire.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

RINO SERRI, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Il Governo si riconosce pienamente nella relazione del presidente Jervolino Russo.

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

Come ho detto prima, ho consentito ai colleghi di parlare più a lungo di quanto stabilito data l'importanza dell'argomento in esame. Forse questi dibattiti meriterebbero da parte di tutti un'attenzione più intensa. Accade infatti che si arrivi alla fase dell'esame degli emendamenti senza che prima vi sia stata una approfondita discussione sulle linee generali. Sarebbe

forse opportuno che su questo aspetto si riflettesse maggiormente in seno alla Conferenza dei presidenti di gruppo.

Annunzio di una informativa urgente del Governo.

PRESIDENTE. Comunico che nella seduta di domani, alle ore 14, avrà luogo un'informativa urgente del Governo sulla morte di due militari della Guardia di finanza nel canale di Otranto.

Proposta di trasferimento in sede legislativa di progetti di legge.

PRESIDENTE. Comunico che sarà iscritta all'ordine del giorno della seduta di domani l'assegnazione in sede legislativa dei seguenti progetti di legge, dei quali la VIII Commissione (Ambiente), cui erano stati assegnati in sede referente, ha chiesto, con le prescritte condizioni, il trasferimento alla sede legislativa, che propongo alla Camera a norma del comma 6 dell'articolo 92 del regolamento:

« Interventi per i Giochi olimpici invernali "Torino 2006" » (6831);

MASSA e MERLO: Disposizioni concernenti gli interventi per lo svolgimento dei Giochi olimpici invernali dell'anno 2006 (6489);

MARTINAT ed altri: Disposizioni per gli interventi connessi allo svolgimento delle Olimpiadi invernali di Torino del 2006 (6652); (*La Commissione ha proceduto all'esame abbinato ed ha elaborato un nuovo testo del disegno di legge n. 6831*).

Modifica nella composizione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse.

PRESIDENTE. Comunico che, in data odierna, il Presidente della Camera ha chiamato a far parte della Commissione

parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, il deputato Dario Galli, in sostituzione del deputato Oreste Rossi, cessato dal mandato parlamentare.

Ordine del giorno della seduta di domani.

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

Martedì 25 luglio 2000, alle 9,30:

1. — Assegnazione a Commissione in sede legislativa dei progetti di legge nn. 6831, 6489 e 6652.

2. — *Discussione del documento (con eventuale prosecuzione al termine delle votazioni pomeridiane):*

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2001-2004 (Doc. LVII, n. 5/I).

— *Relatori:* Testa, per la maggioranza; Armani, di minoranza.

(ore 14)

3. — Informativa urgente del Governo sulla morte di due militari della Guardia di finanza nel canale di Otranto.

(ore 15)

4. — Deliberazione per la costituzione in giudizio della Camera dei deputati in relazione ad un conflitto di attribuzione sollevato innanzi alla Corte costituzionale dal Tribunale di Monza.

5. — *Discussione del documento in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione:*

Applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, nell'ambito

di un procedimento penale nei confronti del deputato Sgarbi (Doc. IV-quater, n. 146).

— *Relatore:* Carmelo Carrara.

6. — *Seguito della discussione dei disegni di legge:*

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1999 (7155).

Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2000 (7156).

— *Relatori:* Casilli, per la maggioranza e Possa, di minoranza.

7. — *Votazione degli articoli e votazione finale del testo unificato delle proposte di legge:*

CORLEONE; SCALIA; LUCÀ ed altri; DI CAPUA e CHIAVACCI; MASSIDDA ed altri; ERRIGO; GALEAZZI ed altri; Disciplina delle associazioni di promozione sociale (159-285-577-1167-2674-3300-3969). (*Testo formulato dalla I Commissione Afferari costituzionali in sede redigente.*)

— *Relatore:* Soda.

8. — Seguito della discussione della mozione Veltroni ed altri n. 1-00469 concernente la pena di morte anche con riferimento al caso dell'esecuzione di Derek Rocco Barnabei.

9. — *Seguito della discussione del disegno di legge e del documento:*

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2000 (6661).

— *Relatore:* Saonara.

Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (Doc. LXXXVII, n. 7).

— *Relatore:* Ruberti.

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

S. 4675 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 giugno 2000, n. 163, recante disposizioni urgenti in materia di proroga della partecipazione militare italiana a missioni internazionali di pace (*Approvato dal Senato*) (7194).

— Relatore: Gatto.

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

S. 4528 — Ratifica ed esecuzione del *Memorandum* d'intesa tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo del Giappone, con allegato, firmato a Roma il 20 ottobre 1998, relativo alla Rassegna « Italia in Giappone 2001 » (*Approvato dal Senato*) (7083).

— Relatore: Morselli.

12. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

S. 580-988-1182-1874-3756-3762-3787 — d'iniziativa dei senatori LAVAGNINI ed altri; CARCARINO; CAMO ed altri; MAFREDI ed altri; SPECCHIA ed altri; CAPALDI ed altri; GIOVANELLI ed altri: Legge-quadro in materia di incendi boschivi (*Approvata, in un testo unificato, dalla XIII Commissione permanente del Senato*) (6303)

e delle abbinate proposte di legge: POLI BORTONE ed altri; MAMMOLA ed altri; SCALIA (951-6195-6621).

— Relatore: Galdelli.

13. — *Seguito della discussione della proposta di legge costituzionale:*

MITOLO ed altri: Modifica all'articolo 12 della Costituzione (4424).

— Relatore: Mitolo.

PROGETTI DI LEGGE DI CUI SI PROPPONE L'ASSEGNAZIONE A COMMISSIONE IN SEDE LEGISLATIVA

Interventi per i Giochi olimpici invernali « Torino 2006 » (6831)

e abbinate proposte di legge: MASSA e MERLO; MARTINAT ed altri (6489-6652).

(*La Commissione ha proceduto all'esame abbinato ed ha elaborato un nuovo testo del disegno di legge n. 6831.*)

La seduta termina alle 20,05.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa alle 21,35.