

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

### 336° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 2 LUGLIO 1998

—————

**INDICE****Commissioni permanenti**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali .....	<i>Pag.</i>	8
2 <sup>a</sup> - Giustizia .....	»	12
3 <sup>a</sup> - Affari esteri .....	»	17
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro .....	»	28
9 <sup>a</sup> - Agricoltura e produzione agroalimentare .....	»	50
10 <sup>a</sup> - Industria .....	»	51
11 <sup>a</sup> - Lavoro .....	»	57

**Commissioni riunite**

1 <sup>a</sup> (Affari costituzionali) e 4 <sup>a</sup> (Difesa) .....	<i>Pag.</i>	4
--	-------------	---

**Commissioni di inchiesta**

Sul sistema sanitario .....	<i>Pag.</i>	62
-----------------------------	-------------	----

**Giunte**

Elezioni e immunità parlamentari .....	<i>Pag.</i>	3
--	-------------	---

**Organismi bicamerali**

RAI-TV .....	<i>Pag.</i>	72
Commissione controllo enti previdenza e assistenza sociale .....	»	74
Sul ciclo dei rifiuti .....	»	92

**Sottocommissioni permanenti**

11 <sup>a</sup> - Lavoro - Pareri .....	<i>Pag.</i>	193
---	-------------	-----

---

<i>CONVOCAZIONI</i> .....	<i>Pag.</i>	194
---------------------------	-------------	-----

## GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

GIOVEDÌ 2 LUGLIO 1998

129ª Seduta

*Presidenza del Presidente*  
PREIONI

*La seduta inizia alle ore 14,20.*

*INSINDACABILITÀ AI SENSI DELL'ARTICOLO 68, PRIMO COMMA, DELLA COSTITUZIONE*

*Seguito dell'esame della richiesta avanzata dal senatore Antonino Monteleone in relazione al procedimento penale n.12414/97 R pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Roma (R135 000, C21ª, 0065°)*

La Giunta riprende l'esame, iniziato nella seduta del 28 aprile 1998 e proseguito nella seduta del 30 giugno 1998.

Prosegue la discussione nel corso della quale prendono la parola i senatori VALENTINO, GRECO, BRUNI, FASSONE ed il PRESIDENTE.

La Giunta delibera quindi di ritenere che il fatto per il quale è in corso il procedimento concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricade pertanto nell'ipotesi di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Il senatore Bruni è incaricato di redigere la relazione per l'Assemblea.

La Giunta, infine, accogliendo la proposta del senatore GRECO, rinvia il seguito dell'esame dei restanti argomenti all'ordine del giorno, a causa di concomitanti impegni parlamentari.

*La seduta termina alle ore 14,45.*

**COMMISSIONI 1<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> RIUNITE****1<sup>a</sup> (Affari costituzionali)****4<sup>a</sup> (Difesa)**

GIOVEDÌ 2 LUGLIO 1998

**12<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente della 4<sup>a</sup> Commissione*

GUALTIERI

*Interviene il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Corleone.*

*La seduta inizia alle ore 8,55.*

**IN SEDE REFERENTE**

**(43) BERTONI ed altri.** – *Esclusione del segreto di Stato per i reati commessi con finalità di terrorismo e per i delitti di strage*

**(2669) PALOMBO.** – *Nuovo ordinamento dei servizi di informazione per la sicurezza e disciplina del segreto di Stato*

**(2745) MANCONI.** – *Esclusione del segreto di Stato per i reati commessi con finalità di terrorismo e per i delitti di strage; ed estensione delle disposizioni del codice di procedura penale relative al segreto di Stato (articoli 202 e 256) ai processi penali che proseguono con le norme previgenti*

**(2959) BERTONI.** – *Previsione della nomina di un Ministro senza portafoglio alla Presidenza del Comitato esecutivo per i servizi di informazione e di sicurezza (CESIS)*

**(3137) MANFREDI ed altri.** – *Servizi informativi per la sicurezza della Repubblica e tutela del segreto*

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 25 giugno scorso.

Il senatore SENESE, relatore per la 4<sup>a</sup> Commissione, integra la relazione, svolta nella precedente seduta, soffermandosi ulteriormente sul disegno di legge n. 3137 e precisamente sulla prospettata istituzione di

due Agenzie, quali organi per le informazioni e la sicurezza, al fine di superare la tradizionale dicotomia – tuttora vigente – tra servizio informativo per l'interno e servizio informativo per l'estero. Le due agenzie, APESE (per il personale e per la tutela del segreto) e AINSI (governativa (per le informazioni e la sicurezza) determinerebbero la soppressione del CESIS, del SISMI e del SISDE. Al contempo, si ipotizza l'istituzione di una struttura – Direzione di coordinamento, analisi e supporto (DICAS) – che dovrebbe supportare l'AINSI per quanto attiene alla pianificazione generale della ricerca, anche tramite l'istituzione di un archivio centrale contenente il materiale informativo storico.

Il relatore prosegue incentrando poi l'attenzione sulla gestione del personale. Le modalità di reclutamento del personale dovrebbero essere attuate da un'apposita Commissione per la valutazione del personale (articolo 14), composta da non più di 5 persone. Senza soffermarsi sulle disposizioni transitorie relative al personale del CESIS, SISMI e SISDE e sulle norme generali di funzionamento (di cui al titolo V del disegno di legge *de quo*), il relatore Senese sottolinea come all'articolo 22 si ipotizzi che l'autorità giudiziaria ordinaria non potrà avvalersi di personale, mezzi o infrastrutture di organismi di informazione per l'espletamento di indagini.

Qualora l'autorità giudiziaria ordinaria dovesse disporre l'acquisizione di atti o documentazione presso gli organismi d'informazione, la medesima autorità giudiziaria dovrà – se approvato l'articolo 36 del disegno di legge – inoltrare richiesta formale con l'ordine di esibizione e procedere personalmente nella sede dell'organismo in questione all'esame dell'atto o della documentazione, applicando l'articolo 118 del codice di procedura penale senza però avvalersi di personale degli organismi di informazione.

All'articolo 25 si configura in capo al Presidente del Consiglio la potestà di ripartire fra l'AINSI e l'APESE le somme stanziare in bilancio in fondi ordinari e riservati; al contempo, si ipotizza l'istituzione presso la Corte dei Conti, nell'ambito della sezione per il controllo delle amministrazioni statali, un apposito ufficio per il controllo dei bilanci preventivi e consuntivi degli organismi di informazione (UCOBI).

Da ultimo, il disegno di legge n. 3137 dedica il titolo VI alla normativa sul segreto e il titolo VII ai profili sostanziali e processuali a garanzia del rispetto della tutela del segreto di Stato: i proponenti auspicano, quindi, la riscrittura non solo degli articoli 204 («Esclusione del segreto») e 256 («Dovere di esibizione e segreti») del codice di procedura penale, ma anche degli articoli 255 («Soppressione, falsificazione o sottrazione di atti o documenti concernenti la sicurezza dello stato»), 256 («Procacciamento di notizie concernenti la sicurezza dello Stato»), 257 («Spionaggio politico o militare»), 259 («Agevolazione colposa»), 261 («Rivelazione di segreti di stato»), 615-*ter* («Accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico»), 615-*quater* («Detenzione e diffusione abusiva di codici di accesso a sistemi informatici o telematici»), 617 («Cognizione, interruzione o impedimento illeciti di comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche»), 617-*bis* («Installazione di apparecchiature atte ad intercettare od impedire comunicazioni o conversa-

zioni telegrafiche o telefoniche»), 617-*ter* («Falsificazione, alterazione o soppressione del contenuto di comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche»), 617-*quater* («Intercettazione, impedimento o interruzione illecita di comunicazioni informatiche o telematiche»), 617-*quinquies* («Installazione di apparecchiature atte ad intercettare, impedire od interrompere comunicazioni informatiche o telematiche») del codice penale; altresì la soppressione del vigente articolo 288 («Arruolamento o armamenti non autorizzati a servizio di uno stato estero») e l'inserzione nel medesimo Codice penale degli articoli 261-*bis* («Attività deviate»), 261-*ter* («Apposizione illegale di classifica di segretezza») e 261-*quater* («Trattamento illegittimo di informazioni personali»).

Il relatore per la 1<sup>a</sup> Commissione ELIA, premesso che il Governo ha preannunciato una propria iniziativa, ritiene che una valutazione più complessiva debba essere compiuta dopo tale atto. Nota poi che le vicende dei servizi segreti sono risultate spesso complesse malgrado la legge n. 801 del 1977 sia sembrata un approdo soddisfacente. Al riguardo era stata compiuta un'indagine conoscitiva da parte della Camera dei deputati che aveva confermato il carattere positivo di quella esperienza, pur riconoscendosi l'esigenza di «aggiustamenti». L'iniziativa del senatore Manfredi segue invece ora un'impostazione fortemente innovativa e vi è da chiedersi se i profondi mutamenti intervenuti nell'assetto del paese giustifichino un radicale cambiamento della normativa. Richiama poi la giurisprudenza della Corte costituzionale che riferisce al Presidente del Consiglio dei ministri il giudizio ultimo sulle esigenze di sicurezza. A questo riguardo c'è da chiedersi se la previsione di cui all'articolo 95 della Costituzione sia dotata di una sufficiente effettività nel campo specifico. I due servizi dipendono infatti strettamente dai Ministri dell'interno e della difesa, i quali incidono sulle nomine, sul personale e sui mezzi, malgrado una certa autonomia di tali organismi. Il funzionamento del CESIS non ha modificato di molto questa situazione e non si possono negare le difficoltà incontrate nel coordinamento dei due servizi. Occorre certamente procedere ad una semplificazione, tenendo conto che le esigenze di trasparenza non possono in questo campo essere sempre puntualmente soddisfatte, come dimostrano anche le esperienze straniere, dovendosi accordare la prevalenza ad un rapporto fiduciario con i vertici amministrativi. Il controllo parlamentare costituisce un altro aspetto di delicatezza, rischiando esso o di rimanere troppo esterno e quindi formale, oppure troppo invasivo e di intralcio al funzionamento. Altri aspetti concernono i rapporti con l'autorità giudiziaria inquirente, dal momento che le limitazioni stabilite dal legislatore sono risultate più volte superate con il rischio di rendere inutilizzabili intere reti informative, tenuto conto che la tutela del segreto istruttorio appare talvolta incerta. Una legislazione *ad hoc* sul segreto, auspicata da ultimo anche dalla Corte costituzionale, dovrebbe ovviare a tali difficoltà. Si sofferma poi sul conflitto intervenuto tra la procura della Repubblica di Bologna e la Presidenza del Consiglio dei ministri a proposito di un'indagine promossa nei confronti di alcuni elementi terroristici spagnoli, riguardo alla quale la Presidenza del Consiglio aveva opposto il segreto. La Corte

costituzionale, in una sua recente pronuncia, ha riconosciuto che l'autorità giudiziaria può proseguire le indagini sulla base di elementi diversi rispetto ai quali è stato opposto il segreto, ma si è espressa in modo molto critico nei confronti dell'atteggiamento assunto in questa vicenda dalla procura della Repubblica. Tale pronuncia non mancherà dunque di richiamare l'attenzione degli studiosi. Quanto alle questioni legate al reclutamento del personale, sostiene che è difficile seguire una linea di equilibrio tra il professionismo e il dilettantismo, riservandosi di tornare su questo argomento dopo la presentazione del disegno di legge del Governo.

Il presidente GUALTIERI, ricordato anch'egli che il Governo ha preannunciato una propria iniziativa, confida che questo accada in tempi ragionevoli. Diversamente, le Commissioni riunite dovranno procedere nell'esame dei disegni di legge presentati, prevedibilmente dopo la sospensione estiva.

Il sottosegretario CORLEONE assicura che il Governo sta approfondendo alcuni aspetti della problematica e si riserva quindi di presentare una propria iniziativa, la quale si gioverà senz'altro del dibattito già intervenuto.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 9,45.*

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

GIOVEDÌ 2 LUGLIO 1998

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

VILLONE

*Interviene il Sottosegretario di Stato alle finanze Marongiu.**La seduta inizia alle ore 14,20.**IN SEDE CONSULTIVA***(3288) Delega al Governo per il riordino della disciplina relativa alla riscossione**

(Parere alla 6<sup>a</sup> Commissione. Seguito e conclusione dell'esame: parere favorevole con condizioni ed osservazioni)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta del giorno precedente.

Il sottosegretario MARONGIU fornisce risposta ai quesiti segnalati nel corso del dibattito. Relativamente all'articolo 1, comma 1, lettera c), ricordati i precedenti storici dell'istituto recante l'obbligo del non riscosso per riscosso e la certezza che esso assicurava alle entrate dello Stato, fa presente che con l'introduzione dell'autotassazione tale sistema ha incontrato le prime difficoltà, essendo venuta meno la parte della platea dei contribuenti. Al momento solo 35 mila miliardi di entrate passano attraverso la riscossione coattiva e pertanto occorre sopprimere tale clausola dal momento che i concessionari non sono più in condizione di osservarla trattandosi di un aggravio divenuto troppo oneroso. È stata altresì riscontrata una sorta di evasione dalla riscossione, poichè i concessionari non hanno interesse a recuperare somme modeste e attivano quindi subito la relativa pratica di rimborso presso l'ente concedente. Non a caso la richiesta di abolizione dell'istituto proviene, non dal Ministero delle finanze, bensì da quello del Tesoro, una volta considerato il limitatissimo gettito derivante dal suo mantenimento a fronte invece di un'ingentissima mole di adempimenti formali. Riguardo alle lettere a) e b) della stessa disposizione ed ai pericoli paventati per l'autonomia degli enti locali, fa presente che considerazioni analoghe a quelle già



svolte si applicano anche a questi ultimi, essendo l'autotassazione ormai generalizzata e la riscossione mediante ruoli sempre più recessiva. Agli enti territoriali si applica altresì un principio di facoltatività, in base alle norme vigenti richiamate alla lettera *u*), per cui essi possono scegliere tra una pluralità di sistemi di riscossione. Il piccolo comune che si avvale di un concessionario privato può quindi inserire una clausola corrispondente alla lettera *c*) nelle condizioni della concessione, fermo restando che essa viene meno come obbligo di legge. Ricordato poi che lo schema di decreto legislativo sarà sottoposto all'esame parlamentare, esclude ogni possibile commistione di interessi in capo alla società concessionaria del servizio, dal momento che alla stessa sarà fatto obbligo di tenere contabilità separate. Si sofferma inoltre sulla lettera *h*), n. 3, riguardo alla quale non esclude la possibilità di rivolgere al Governo un ordine del giorno interpretativo. In merito alle osservazioni svolte dal senatore Pinggera sul comma 5, esclude che la disposizione determini una lesione dell'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale, trattandosi soltanto di promuovere l'uniformità della disciplina relativa alla riscossione.

Il senatore ELIA propone un chiarimento in merito al comma 1, lettera *a*), nella parte in cui è previsto l'inciso «anche previdenziali», introdotto alla Camera dei deputati e che potrebbe vanificare da un punto di vista economico gli investimenti già eseguiti da parte di tali enti. Potrebbe essere ravvisata una violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'articolo 97 della Costituzione, qualora si dimostrasse un'ingente spreco di risorse economiche.

Il senatore SCHIFANI ritiene opportuno chiarire in modo esplicito che agli enti locali può essere consentito di derogare in via pattizia al principio di cui alla lettera *c*). Nel condividere la perplessità indicata dal senatore Elia, fa presente che l'ente creditore, a differenza del privato concessionario, può in taluni casi dimostrare una sensibilità più attenta alle esigenze del contribuente, soprattutto quando si tratti di una piccola impresa artigiana.

Il senatore MARCHETTI nota che alcuni dei rilievi mossi sembrano forse troppo puntuali per una sede consultiva, essendo opportuno rimettere taluni profili alla autonoma valutazione della Commissione di merito.

Per il senatore PINNGERA le riserve da lui segnalate sono state solo in parte fugate; ritiene quindi necessaria una precisazione circa i principi generali desumibili dalla disciplina di delega in modo da rendere tali principi vincolanti nei confronti di quella sola regione che dispone di una normativa specifica. Dubbi insorgono inoltre anche per la mancata previsione della estensione dei principi medesimi alle regioni a statuto ordinario, tenuto conto che può apparire giustificata un'esigenza di diversificazione, anziché di uniformità.

Anche il senatore ANDREOLLI sottolinea l'opportunità di chiarire il contenuto del comma 5 dell'articolo unico.

Interrogativi propone poi il senatore MAGNALBÒ riguardo alle lettere *b)* ed *h)* nn. 2 e 7, particolarmente per il pericolo di introdurre disparità di trattamento tra i debitori quanto all'accesso alle informazioni dell'anagrafe tributaria.

Il senatore MARCHETTI precisa che la propria osservazione aveva un carattere generale, tenuto conto che la Commissione affari costituzionali non dispone delle necessarie informazioni.

Il relatore BESOSTRI ringrazia il rappresentante del Governo per le delucidazioni fornite, che ritiene appaganti. Reputa comunque che ogni rilievo emerso nel corso del dibattito si sia mantenuto nell'ambito delle competenze della Commissione. Illustra poi una proposta di parere favorevole con alcune condizioni ed osservazioni.

Il PRESIDENTE raccomanda di rivolgere alla Commissione di merito osservazioni aventi caratteri di principio, principalmente rivolte a mettere in rilievo profili di costituzionalità.

Il sottosegretario MARONGIU, a proposito della lettera *a)*, nella parte in cui prevede la facoltà per i contribuenti di effettuare il versamento anche mediante delega ai concessionari stessi, fa presente che si tratta di un beneficio ulteriore concesso ai primi, che può rivelarsi utile soprattutto nei piccoli centri. All'indirizzo dei senatori Elia e Schifani, riguardo alla riscossione delle entrate degli enti previdenziali, rileva che l'esazione mediante ruolo tiene conto dell'autotassazione invalsa anche nel pagamento degli oneri parafiscali. L'innovazione introdotta concerne soltanto la fase esecutiva, con la sostituzione del ruolo al decreto ingiuntivo; in ogni caso l'ente previdenziale rimane il vero titolare del rapporto e l'esattore dovrà agire secondo le istruzioni impartite. Circa le preoccupazioni motivate in relazione al principio di buon andamento della pubblica amministrazione ricorda che l'INPS riscuote mediante decreto ingiuntivo soltanto il 10 per cento delle somme alle quale avrebbe diritto. In riferimento alla formula che compare alla lettera *b)* «di natura non tributaria» fa presente che il debitore avrà sempre come proprio interlocutore l'ente titolare del credito, il quale non viene comunque minimamente espropriato. Ai concessionari potrà essere affidata anche la riscossione di entrate non tributarie, come è il caso della futura tariffa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani, circostanza che potrebbe determinare benefici effetti in termini di aggio esattoriale. Tale sistema non potrà naturalmente ripercuotersi in modo negativo sul contribuente nel campo della tutela giurisdizionale.

Secondo il senatore MARCHETTI la lettura dello schema di parere fornita dal senatore Besostri lo conferma nei dubbi prima segnalati in quanto, mentre alcuni rilievi sono certamente pertinenti, altre questioni

dovrebbero invece essere lasciate alla valutazione della Commissione di merito. Preannuncia pertanto un proprio voto di astensione. Il senatore SCHIFANI si associa alle considerazioni del senatore Marchetti, pur notando che la rilevanza della delega legislativa giustifica un'attenzione particolare da parte della prima Commissione. Il relatore BESOSTRI fa presente che dalla stessa Commissione di merito gli è pervenuta la sollecitazione a redigere un parere articolato e puntuale. Il senatore GASPÉRINI, più in generale, si chiede se sia legittimo conferire ad un soggetto privato una potestà tipica dello Stato come la riscossione dei tributi, in quanto soltanto l'organo pubblico può improntare la propria azione ai principi di imparzialità e di buon andamento. Segnala quindi la propria preoccupazione; si domanda cosa accadrebbe se ad un privato fosse delegata una funzione di giustizia.

Il presidente VILLONE osserva che secondo l'interpretazione comunemente fornita dell'articolo 97 della Costituzione si ravvisa in questa norma un invito all'efficienza con la disponibilità di strumenti non solo privatistici, senza che ciò comporti il mancato rispetto di altri principi costituzionali. Anche a giudizio del senatore ELIA qualche perplessità al riguardo è giustificata, ma il sistema delle concessioni, largamente adottato in passato, ha già ricevuto un cospicuo ridimensionamento.

La Commissione dà quindi mandato al relatore di redigere il parere secondo le osservazioni e condizioni anticipate nel corso del dibattito.

*La seduta termina alle ore 15,45.*

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

GIOVEDÌ 2 LUGLIO 1998

**311<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
ZECCHINO

*Interviene il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Mirone.*

*La seduta inizia alle ore 8,45.*

*SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*  
(A007 000, C02<sup>a</sup>, 0090<sup>o</sup>)

Il presidente ZECCHINO comunica che la prossima settimana intenderebbe inserire all'ordine del giorno della Commissione il disegno di legge n. 3183, recante modifiche alla legge n. 354 del 1975 e all'articolo 678 del codice di procedura penale in materia di liberazione anticipata, che è stato già approvato dall'altro ramo del Parlamento con un'ampia convergenza fra le diverse forze politiche e più volte sollecitato.

Prende atto la Commissione.

*IN SEDE REFERENTE*

*(2207) Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia*

*(1927) VEGAS ed altri. - Norme in materia di assistenza di coloro che collaborano con la giustizia*

*(1976) LISI. - Modifiche alle norme relative ai soggetti che collaborano con la giustizia*

*(2843) CIRAMI ed altri. - Norme a favore di chi si dissocia dalla mafia*  
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta pomeridiana del 30 giugno scorso.

Si prosegue nell'esame degli emendamenti volti ad inserire articoli aggiuntivi dopo l'articolo 12 del disegno di legge n. 2207, assunto come testo base.

Prende la parola il senatore RUSSO il quale sottolinea innanzitutto come sia certamente meritevole di attenzione la problematica sottesa agli emendamenti 12.0.2, 12.0.3 e 12.0.5 in quanto è innegabile l'opportunità di una riflessione volta a individuare rimedi che consentano di evitare situazioni in cui può nascere il sospetto di una concertazione delle dichiarazioni accusatorie provenienti da più collaboratori di giustizia. Peraltro gli emendamenti citati suscitano perplessità e non appaiono condivisibili laddove fanno specifico riferimento alla categoria di coloro che collaborano con la giustizia, utilizzando una terminologia atecnica che potrebbe suscitare dubbi interpretativi, oltre a determinare una preclusione alla possibilità della difesa comune di più persone fondata non sulla posizione processuale ma sulla condizione soggettiva di queste ultime. A questo riguardo ritiene che sarebbe preferibile un intervento normativo di diverso genere che, inserendo un comma 1-*bis* nell'articolo 106 del codice di procedura penale, configurasse una situazione analoga all'incompatibilità prevista dal comma 1 da ravvisarsi in tutte le ipotesi in cui più persone, che rivestano la qualifica di imputati del medesimo reato o imputati in procedimenti connessi o per un reato collegato a quello per cui si procede nel caso previsto dall'articolo 371 comma 2 lettera b) del codice di procedura penale, rendono dichiarazioni che contengono o possono contenere elementi di prova a carico di altri imputati. Si tratterebbe di una soluzione che non riguarderebbe specificamente i collaboratori di giustizia e che si inserirebbe in maniera più coerente nella sistematica del codice di procedura penale. Per quanto riguarda poi, sotto un diverso profilo, l'emendamento 12.0.4, a suo avviso non sarebbe possibile nè opportuno prevedere la nullità come conseguenza della violazione dei divieti ivi considerati, dovendosi ritenere sufficiente l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 2 e 3 del citato articolo 106 del codice di procedura penale. Passando quindi alla diversa problematica relativa alla modifica dell'articolo 192 del codice di procedura penale il senatore Russo, anche a nome del Gruppo Democratici di sinistra - l'Ulivo, si dichiara contrario ad un intervento in questa direzione e sottolinea come la disposizione in questione ha una portata generale: non ci sarebbe pertanto motivo di prevedere criteri valutativi diversi a seconda che i soggetti indicati nei commi 3 e 4 dello stesso articolo rivestano o meno la qualità di collaboratori di giustizia. Evidenzia inoltre che, pur dovendosi senz'altro considerarsi ammissibili gli emendamenti in questione, essi investono un tema che sarebbe ragionevole esaminare in un contesto diverso.

Prosegue sottolineando che l'attuale formulazione dell'articolo 192 del codice di procedura penale risponde pienamente alle esigenze di garanzia ad esso sottese e rilevando come la sua introduzione nel codice di procedura penale nel 1988 abbia rappresentato una vera e propria conquista. Non sarebbe poi possibile rinvenire fondate giustificazioni per una modifica dell'attuale testo dell'articolo 192 che escludesse la

possibilità di riscontrare le dichiarazioni dei soggetti ivi indicati con dichiarazioni dello stesso genere, fermo restando che il giudice dovrà comunque verificare che esse siano state rese in modo indipendente le une dalle altre, così da escludere che siano frutto di concertazione o traggano origine dalla stessa fonte di informazione. La modifica delineata da alcuni degli emendamenti in discussione finirebbe, in altri termini, per introdurre un criterio rigido che significherebbe un ritorno a meccanismi – superati – di prova legale e precluderebbe la possibilità di confermare la dichiarazione proveniente da uno dei soggetti indicati nei commi 3 e 4 dell'articolo 192 con una dichiarazione dello stesso genere anche quando, proprio per la mancanza di un'influenza reciproca fra le due dichiarazioni, esse appaiono certamente idonee a confermare l'attendibilità di quanto in esse riportato.

Diverso è invece il problema sotteso ad altri emendamenti aggiuntivi all'articolo 12 con i quali viene posto l'accento sulla necessità di prevedere esplicitamente l'applicazione nella fase delle indagini preliminari, con riferimento soprattutto all'adozione delle misure cautelari, del disposto di cui all'articolo 192 commi 3 e 4 del codice di procedura penale. A tale specifico riguardo la sua parte politica si dichiara disponibile a prendere in considerazione una modifica dell'articolo 273 dello stesso codice con la quale stabilire espressamente che, ai fini dell'applicazione delle misure cautelari, le dichiarazioni delle persone imputate del medesimo reato o imputate in procedimenti connessi a norma dell'articolo 12 ovvero di un reato collegato nel caso di cui all'articolo 371 comma 2 lettera b) del codice di procedura penale devono essere valutate secondo i criteri di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 192.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 9,30.*

**EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2207****Art. 12.**

*Dopo l'articolo aggiungere il seguente:*

**«Art. 12-bis.**

1. Dopo il comma 4 dell'articolo 106 del codice di procedura penale, è inserito il seguente:

“4-*bis*. Il difensore di fiducia o di ufficio, nonché il sostituto nominato ai sensi dell'articolo 97, comma 4, è tenuto a non accettare l'incarico conferitogli, se abbia già assunto la difesa di un coimputato del medesimo reato o di persona imputata in un procedimento connesso ovvero di persona imputata di un reato collegato a quello per cui si procede, nel caso previsto dall'articolo 371, comma 2, lettera *b*), quando essi appartengono a coloro che collaborano con la giustizia”».

**12.0.2**

IL RELATORE

*Dopo l'articolo aggiungere il seguente:*

**«Art. 12-bis.**

1. Il titolo dell'articolo 106 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente: “Incompatibilità e divieto della difesa di più imputati nello stesso procedimento, ovvero in un procedimento connesso o collegato”».

**12.0.3**

IL RELATORE

*Dopo l'articolo aggiungere il seguente:*

**«Art. 12-bis.**

1. È vietata l'assunzione della difesa di più collaboratori di giustizia che riferiscano sugli stessi fatti o su fatti connessi, pena la nullità degli atti compiuti».

**12.0.4**

CENTARO, GRECO, PERA, SCOPELLITI, CIRAMI

*Dopo l'articolo aggiungere il seguente:*

**«Art. 12-bis.**

1. Il comma 4 dell'articolo 105 del codice di procedura penale, è sostituito dal seguente:

“4. L'autorità giudiziaria riferisce al consiglio dell'ordine i casi di abbandono della difesa, di rifiuto della difesa di ufficio o, nell'ambito del procedimento, i casi di violazione da parte del difensore dei doveri di lealtà e probità nonchè del divieto di cui all'articolo 106, comma 4-*bis*.”».

**12.05**

IL RELATORE



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

GIOVEDÌ 2 LUGLIO 1998

**143<sup>a</sup> seduta***Presidenza del Presidente*

MIGONE

*Intervengono i sottosegretari di Stato per gli affari esteri Serri e Toia.*

*La seduta inizia alle ore 14,55.*

**IN SEDE DELIBERANTE**

**(3296) Disposizioni per l'organizzazione ed il finanziamento del semestre di presidenza italiana dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO)**

(Seguito della discussione a approvazione)

Riprende la discussione, sospesa nella seduta di ieri.

La relatrice SQUARCIALUPI, dopo aver ricordato le molteplici iniziative che il Governo intende promuovere nel semestre di presidenza italiana, ribadisce che gli interventi finanziati dal disegno di legge in larga parte non dipendono direttamente dagli impegni del semestre di presidenza dell'UEO, ma costituiscono opere di manutenzione straordinaria della Farnesina che si sarebbe dovuto prevedere in altra sede, con altri strumenti e con altre procedure. Per quanto riguarda poi la sede della Scuola di Polizia, sono previsti interventi di ristrutturazione che, se il Governo non avesse presentato il disegno di legge in discussione, sarebbero stati posti più correttamente a carico del Ministero dell'interno.

La principale critica emersa in tutti gli interventi riguarda l'inammissibile ritardo con cui è stato presentato il disegno di legge, determinando così la necessità di una deroga alle norme di contabilità pubblica. Tale circostanza, che riguarda peraltro numerosi altri disegni di legge di iniziativa del Ministero degli esteri, è stata severamente criticata anche dalla 1<sup>a</sup> e dalla 5<sup>a</sup> Commissione, nel presupposto che il disegno di legge riguarda un evento prevedibile con largo anticipo.

La proposta del senatore Pianetta, che è favorevole ad approvare in questa sede solo le spese direttamente connesse con l'esercizio della presidenza, stralciando i lavori riguardanti la sede del Ministero e della Scuola di Polizia, è apprezzabile in via di principio ma, date le circostanze, comporterebbe gravi difficoltà pratiche. Propone pertanto di approvare il disegno di legge senza modificazioni, accompagnandolo però con il seguente ordine del giorno che dà per illustrato:

«La 3<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato (affari esteri, emigrazione),

nell'approvare il disegno di legge n.3296, recante "Disposizioni per l'organizzazione ed il finanziamento del semestre di presidenza italiana dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO)"

rilevato:

che tale semestre è iniziato il 1° luglio e si concluderà il 31 dicembre dell'anno in corso,

che l'Assemblea parlamentare dell'UEO ha accolto con grande favore il programma della presidenza italiana, ad essa esposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri nella seduta del 19 maggio,

che la presidenza comporta l'esigenza di organizzare una serie di riunioni ad altissimo livello, con la conseguente necessità di allestire strutture logistiche in tempi assai ristretti,

che, nel caso specifico, gli impegni della presidenza richiedono l'effettuazione di lavori straordinari nei locali della Farnesina e della Scuola di Polizia,

che a ciò si sarebbe potuto far fronte aumentando gli stanziamenti nelle apposite unità previsionali di base del bilancio, sia di parte corrente che di conto capitale, dal momento che il Ministero ben sapeva sin dallo scorso anno che dal 1° luglio 1998 sarebbe decorso il semestre di presidenza italiano,

che comunque, ove si fosse ritenuto preferibile presentare un apposito disegno di legge, il Governo avrebbe avuto l'obbligo di presentarlo in tempi tali da consentirne non solo l'approvazione, ma anche l'attuazione, prima dell'inizio del semestre di presidenza,

che soltanto il grave ritardo nella presentazione del disegno di legge rende necessaria una deroga alle norme di contabilità dello Stato e, quindi, una indubbia attenuazione della trasparenza delle spese e del rigore dei controlli,

che le vigenti norme di contabilità non consentono di realizzare opere pubbliche in tempi ristrettissimi, ma ciò nonostante continuano ad applicarsi a tutte le pubbliche amministrazioni, incluso il Ministero degli affari esteri,

che tale ovvia constatazione è contraddetta dall'evidenza che il Ministero ha previsto la deroga alle norme di contabilità in quasi tutti i provvedimenti di spesa presentati al Parlamento nella corrente legislatura, compreso quelli relativi a celebrazioni note con largo anticipo, come ad esempio il disegno di legge n. 3314, in corso di discussione in questa

stessa Commissione in sede deliberante, che si riferisce al 50° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo,

visti i pareri espressi dalle Commissioni affari costituzionali e bilancio,

impegna il Governo:

a evitare in futuro il ricorso a inutili atti legislativi, provvedendo ad adeguare nel bilancio preventivo – o anche nella legge di assestamento del bilancio – i fondi relativi alle spese derivanti dall'esercizio della presidenza di turno nelle organizzazioni internazionali, nonché dalla celebrazione di ricorrenze prevedibili con largo anticipo, come ad esempio il 50° anniversario dell'istituzione del Consiglio d'Europa, che ricorrerà nel 1999;

a limitare le richieste di deroga alla contabilità di Stato ai casi di reale urgenza, relativi a situazioni di emergenza cui di solito si fa fronte con decreti-legge;

a riorganizzare in modo radicale l'Ufficio legislativo del Ministero degli affari esteri, che si è dimostrato palesemente inadeguato alle delicate funzioni attribuitegli».

0/3296/1/3 SQUARCIALUPI, DE ZULUETA, SERVELLO, BASINI, RUSSO  
SPENA, BOCO, VOLCIC

Infine la senatrice Squarcialupi fa presente che il senatore D'Urso si è dichiarato disposto ad aggiungere la propria firma, a condizione che l'ultimo capoverso dell'ordine del giorno sia sostituito con la seguente frase, che gli altri firmatari accettano: «ad adeguare l'Ufficio legislativo del Ministero degli affari esteri alle complesse funzioni attribuitegli».

Il senatore CORRAO ritiene che, anche in regime di deroga alle norme di contabilità dello Stato, sia opportuno avvalersi del Provveditorato generale dello Stato per gli acquisti di attrezzature e di beni mobili, nonché del Provveditorato generale delle opere pubbliche per le opere infrastrutturali.

Il senatore SERVELLO si dichiara disposto a votare a favore del disegno di legge, nonostante le ampie riserve da lui formulate in discussione generale, purchè sia approvato l'ordine del giorno. Peraltro propone di riformulare il punto in cui si critica la deroga alle norme di contabilità dello Stato, nel senso di indicare il rischio di un'attenuazione della trasparenza e dei controlli, anzichè dare per scontata l'ipotesi che si paventa.

Il senatore TABLADINI si dichiara contrario sia all'ordine del giorno, che considera un inutile espediente, sia al testo del disegno di legge.

La senatrice SQUARCIALUPI dichiara, anche a nome degli altri firmatari, che il quarto punto della parte motiva è modificato nel senso

di inserire dopo le parole: «lavori straordinari» le altre: «e di manutenzione» e che il successivo settimo punto è sostituito dal seguente: «che soltanto il grave ritardo nella presentazione del disegno di legge rende necessaria una deroga alle norme di contabilità dello Stato e comporta un rischio di attenuazione della trasparenza delle spese e della tempestività dei controlli. Tuttavia si invita il Ministero ad avvalersi – per quanto possibile – del Provveditorato generale dello Stato per gli acquisti di attrezzature e beni mobili e del Provveditorato generale delle opere pubbliche di Roma per le opere infrastrutturali con le modalità previste dai lavori di somma urgenza,».

Il senatore PORCARI ritiene che non sia corretto criticare un singolo ufficio del Ministero degli affari esteri, in quanto l'interlocutore del Parlamento è il Ministro.

Il senatore VOLCIC preferirebbe sostituire la frase «impegna il Governo» con l'altra «invita il Governo».

Il senatore ANDREOTTI fa presente che l'Ufficio legislativo è solo un terminale, che dovrebbe ricevere gli *inputs* dalle direzioni generali competenti per materia. Propone dunque che l'ultimo capoverso sia riformulato invitando il Governo ad adeguare l'organizzazione del Ministero ai suoi complessi compiti.

Il presidente MIGONE, premesso che l'ordine del giorno è già di per sé uno strumento assai blando per intervenire sul potere esecutivo, considera preferibile mantenere la formulazione «impegna il Governo». Dichiara poi che, al di là di qualsiasi giudizio sulle singole persone, la sua esperienza pluriennale di Presidente della Commissione lo porta a esprimere una valutazione estremamente negativa sull'Ufficio legislativo della Farnesina, che è puntualmente giunto in ritardo in tutte le occasioni in cui andavano predisposti disegni di legge relativi alla celebrazione di eventi noti in anticipo, ovvero alle presidenze di turno delle organizzazioni internazionali, nonché alle proroghe di termini che sovente sono state richieste quando i termini da prorogare erano già scaduti.

Il senatore SERVELLO si associa alla posizione del Presidente, ritenendo utile inviare al Governo un segnale non generico, che farebbe bene a prendere in seria considerazione.

Il senatore PROVERA considera giustificata una censura all'Ufficio legislativo, che probabilmente dovrebbe essere potenziato, ma il fatto stesso che lo sia stato indica responsabilità che il Parlamento deve risolvere.

Il sottosegretario TOIA fa presente che il ritardo nella presentazione del disegno di legge è dovuto, in parte, all'orientamento iniziale di tenere i vertici previsti durante il semestre di presidenza in altre città d'Italia. Si è però constatato che i preventivi di spesa erano eccessiva-

mente elevati e ciò ha indotto il Ministero a tenere gli incontri presso la Farnesina e la sede della Scuola di Polizia, affrontando l'onere di alcuni lavori di ristrutturazione, che comunque è inferiore rispetto alle spese previste per qualsiasi ipotesi alternativa.

Per quanto riguarda la deroga alle norme di contabilità dello Stato, essa non comporta affatto una mancanza di trasparenza, poichè vi saranno comunque controlli successivi su ciascuna spesa, che sarà ovviamente soggetta a rendicontazione. Il Governo comunque prende atto delle osservazioni formulate dalla Commissione esteri e dalla Commissione affari costituzionali, assicurando che in futuro vi sarà una maggiore tempestività nella presentazione dei disegni di legge e le deroghe saranno richieste solo per le spese impreviste.

Il Sottosegretario risponde poi a un quesito formulato dal senatore Servello, precisando che i contratti previsti dal comma 4 dell'articolo 2 potranno essere di durata superiore rispetto al semestre di presidenza, poichè vi sono alcune attività che non si esauriranno entro il 31 dicembre. Infine si rimette alla Commissione per quel che riguarda l'ordine del giorno.

La relatrice SQUARCIALUPI propone una nuova formulazione dell'ultimo capoverso dell'ordine del giorno, il cui testo è il seguente: «ad adeguare le varie strutture del Ministero degli affari esteri, a cominciare dall'Ufficio legislativo, alle complesse funzioni loro attribuite.».

Il senatore ANDREOTTI, intervenendo per dichiarazioni di voto sull'ordine del giorno, dichiara che si asterrà per i motivi già indicati e anche perchè, nella sua lunga esperienza di Ministro degli affari esteri, ha potuto constatare che in quegli anni l'Ufficio legislativo funzionava in maniera soddisfacente.

Il senatore PORCARI ribadisce di essere contrario all'ordine del giorno, anche con l'ultima riformulazione indicata dalla relatrice, poichè nota un deplorabile accanimento contro l'Ufficio legislativo.

Il senatore PIANETTA dichiara che voterà a favore dell'ordine del giorno, pur astenendosi nella votazione degli articoli e del disegno di legge nel suo complesso, per le riserve di ordine generale già indicate nella scorsa seduta.

Il senatore RUSSO SPENA fa invece presente che voterà a favore del disegno di legge solo se sarà approvato l'ordine del giorno, che riassume l'intera discussione ed esprime l'autentica volontà della Commissione. Osserva poi che il funzionamento degli uffici ministeriali, in generale, si presta a severe critiche, come dimostrano le esitazioni che hanno finora reso impossibili certe estradizioni eccellenti.

La senatrice TOIA precisa che in questo campo non vi è alcuna competenza dell'Ufficio legislativo, il cui compito è di predisporre i disegni di legge di iniziativa del Ministero. Fa inoltre presente che i rap-

porti con il Parlamento sono curati da un diverso ufficio, che costituisce un'articolazione del gabinetto del Ministro.

La senatrice DE ZULUETA e la senatrice SQUARCIALUPI modificano ulteriormente l'ultimo capoverso, al fine di favorire la convergenza più ampia possibile sul testo dell'ordine del giorno. Pertanto le parole «a cominciare dall'Ufficio legislativo» sono sostituite dalle altre «ivi compreso l'Ufficio legislativo».

Il presidente MIGONE, dopo aver ricordato che la più recente legislazione sulle pubbliche amministrazioni valorizza l'autonomia dei dirigenti e quindi ne evidenzia le responsabilità, dichiara di preferire la precedente formulazione dell'ultimo capoverso. Pertanto presenta formalmente un emendamento volto a ripristinare l'inciso «a cominciare dall'Ufficio legislativo». Propone poi che si proceda alla votazione per parti separate, nel senso di votare in un primo momento tutto l'ordine del giorno escluso l'ultimo capoverso, quindi l'emendamento e poi l'ultimo capoverso.

Concorda la Commissione.

Posta ai voti con le modifiche indicate dalla relatrice Squarcialupi, la prima parte dell'ordine del giorno risulta approvata.

Il senatore ANDREOTTI dichiara che voterà contro l'emendamento proposto dal Presidente, ritenendo che l'Ufficio legislativo non dovrebbe essere neppure menzionato, dal momento che non ha alcuna autonomia rispetto alle direzioni generali del Ministero.

Anche il senatore PORCARI dichiara che voterà contro l'emendamento.

Posto ai voti, l'emendamento risulta approvato.

È poi approvato l'ultimo capoverso dell'ordine del giorno, nel testo modificato dai proponenti e successivamente emendato.

Il senatore PROVERA dichiara che voterà contro l'ordine del giorno nel suo complesso, concordando con il senatore Tabladini circa la sua inutilità.

Posto ai voti, l'ordine del giorno risulta approvato.

Si passa alla votazione degli articoli.

Senza discussione sono approvati, con separate votazioni, gli articoli 1, 2, 3 e 4 e il disegno di legge nel suo complesso.

**(3314) Iniziative e manifestazioni per la celebrazione del 50° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo**, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e approvazione)

Riprende la discussione, sospesa nella seduta del 24 giugno scorso.

Il presidente MIGONE ricorda che la 5<sup>a</sup> Commissione ha espresso un parere favorevole, osservando che la deroga alle norme di contabilità può essere consentita in via eccezionale e straordinaria. Avverte altresì che la 1<sup>a</sup> Commissione ha successivamente espresso un parere favorevole raccomandando al Governo di adottare in futuro con maggiore tempestività le iniziative relative a impegni internazionali prevedibili con largo anticipo.

Poichè la discussione generale e le repliche sono già state effettuate nella precedente seduta, avverte che si passerà all'esame degli articoli.

Senza discussione sono approvati gli articoli 1, 2, 3 e 4 e il disegno di legge nel suo complesso.

*IN SEDE REFERENTE*

**(166) RUSSO SPENA ed altri.** – *Norme in materia di cooperazione allo sviluppo*

**(402) PREIONI.** – *Abrogazione di norme che consentono la partecipazione di magistrati e di personale dipendente dal Ministero di grazia e giustizia alle attività disposte dalla direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri*

**(1141) MANTICA ed altri.** – *Istituzione di una Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza in tema di cooperazione allo sviluppo*

**(1667) RUSSO SPENA ed altri.** – *Riorganizzazione della cooperazione allo sviluppo*

**(1900) BOCO ed altri.** – *Istituzione di una Commissione parlamentare permanente per l'indirizzo e il controllo della cooperazione internazionale con i Paesi in via di sviluppo*

**(2205) BEDIN.** – *Disciplina del volontariato internazionale*

**(2281) PROVERA e SPERONI.** – *Nuova normativa per la cooperazione nei Paesi in via di sviluppo*

**(2453) SALVI ed altri.** – *Riforme della politica di cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*

**(2494) BOCO ed altri.** – *Riforma della cooperazione internazionale con i Paesi in via di sviluppo*

**(2781) ELIA ed altri.** – *Nuova disciplina della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo*

**(2989) Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo**

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio; costituzione di un Comitato ristretto)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 25 giugno scorso.

Il senatore SERVELLO, premesso che nel settore delle relazioni internazionali il Ministero degli affari esteri interagisce con altri dicasteri e con società pubbliche aventi funzioni rilevanti nella politica economi-

ca estera – come la SACE, la SIMEST, il Mediocredito centrale e l'ICE – fa poi presente che nel campo della promozione economica e nello specifico settore della cooperazione allo sviluppo operano anche le Regioni e gli enti locali, che spendono comunque risorse pubbliche. È quindi riduttivo parlare di riforma della sola cooperazione, dovendosi invece provvedere a un riordino delle funzioni e a un accorpamento delle risorse nell'intero comparto delle relazioni internazionali, secondo i principi enunciati nel libro bianco di Alleanza nazionale sulla pubblica amministrazione.

In particolare, occorre una ridefinizione della politica estera intesa nel senso più ampio, accompagnata dalla predisposizione di uno strumento unitario di programmazione delle iniziative, che ne garantisca la convergenza su obiettivi predeterminati in sede nazionale o comunitaria. La sua parte politica, convinta che la cooperazione allo sviluppo sia parte della politica estera del paese, è favorevole alla costituzione di un fondo unico di spesa che comprenda non solo le risorse per la cooperazione, ma tutti gli stanziamenti per le varie componenti della politica estera. Tale fondo dovrebbe essere posto sotto la diretta responsabilità collegiale del Governo, che ne deciderà la ripartizione su base triennale lasciando all'amministrazione la responsabilità della gestione.

Per quanto attiene all'assetto istituzionale della nuova cooperazione, la sua parte politica è favorevole alla creazione dell'Agenzia – quale organismo tecnico di programmazione e di controllo sull'esecuzione degli interventi – e di un comitato interministeriale per l'aiuto pubblico allo sviluppo, nonché di una commissione parlamentare di controllo a carattere permanente. Si potrebbe altresì pensare all'istituzione di un comitato consultivo composto dai rappresentanti delle categorie sociali interessate, che potrebbe fungere da organo ausiliario del Governo.

Passando agli aspetti politici della crisi in cui versa la cooperazione italiana, il senatore Servello pone in risalto la demagogia e l'affarismo, che ne sono state le caratteristiche salienti negli anni trascorsi. Accanto alle operazioni truffaldine, che hanno determinato sprechi di risorse e arricchimenti illeciti, vi sono state vicende politicamente scandalose in cui si è impiegato il denaro del contribuente italiano in progetti a sostegno di regimi marxisti, nel Corno d'Africa o nelle ex colonie portoghesi. Occorre ora una netta rottura con il passato, senza demonizzazioni ma con una visione strategica di più ampio respiro in cui la nuova cooperazione sia finalizzata all'aiuto ai paesi in via di sviluppo, ma anche al sostegno degli interessi nazionali, ivi compreso l'incremento dell'attività di imprese italiane nel mondo.

Quanto alle aree geografiche da considerarsi prioritarie, non c'è dubbio che debbano essere presi in considerazione anzitutto i paesi legati all'Italia da vincoli storici e nei quali vivono tuttora comunità di connazionali. Esclusa la Libia, che non ha certo bisogno di aiuti stranieri, la priorità dovrà essere data soprattutto all'Eritrea e all'Etiopia, nella speranza che ritrovino l'intesa perduta e dimostrino di meritare il sostegno dei paesi amici; inoltre anche la Somalia dovrà essere sostenuta, allorchè vi saranno nuovamente autorità nazionali che costituiscano un interlocutore affidabile.



Il senatore PIANETTA si chiede in primo luogo a cosa sia servita la cooperazione allo sviluppo fatta non solo dall'Italia, ma da tutti i paesi donatori dell'OCSE, se il divario economico fra il Nord e il Sud del pianeta non è diminuito ma anzi, in alcuni casi, negli ultimi si è addirittura accentuato. Inoltre il livello di vita delle popolazioni peggiora continuamente, anche sotto il profilo sanitario, come dimostra la preoccupante diffusione dell'AIDS nei paesi in via di sviluppo.

Occorre partire pertanto da una riflessione sulle finalità dell'aiuto allo sviluppo, che non sono soltanto economiche ma investono anche aspetti sociali e politici: da un lato gli aiuti mirano a ridurre la povertà, dall'altro servono sicuramente a rafforzare la stabilità e a diminuire le tensioni esistenti in numerose regioni del mondo. Come già il senatore Folloni ha rilevato, alla radice della cooperazione autentica vi è un atto gratuito di generosità; essa deve perciò radicarsi nei valori più profondi dell'umanità e solo in tal modo si potrà estirpare realmente la malacooperazione. A tal riguardo osserva che nel disegno di legge governativo non vi è alcun riferimento ai principi della Costituzione, che erano invece richiamati dalla legge n. 49 del 1987.

Rileva poi che non è stato ancora chiarito perchè tale legge non sia stata mai interamente attuata, anche a causa delle differenze tra la legge stessa e il regolamento; sarebbe perciò opportuno procedere a ulteriori audizioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti della politica estera, per approfondire anche tale questione.

La nuova cooperazione italiana – prosegue il senatore Pianetta – dovrà rivolgersi anzitutto alle aree geografiche in cui l'Italia esercita una influenza significativa e, quanto al tipo di interventi, si dovrebbe concentrare soprattutto nel settore sociale, privilegiando iniziative nella sanità, nell'istruzione e nella formazione professionale. Ferme restando le competenze del Ministero degli affari esteri sotto il profilo politico, è bene che la gestione sia affidata a un'Agenzia indipendente, anche perchè la direzione generale della cooperazione allo sviluppo soffre di un ricambio eccessivamente veloce dei vertici diplomatici.

Tra i soggetti che effettueranno concretamente gli interventi, dovrebbero essere valorizzate in particolar modo le organizzazioni non governative, che potrebbero avere un ruolo rilevante anche negli interventi di emergenza; ciò richiede però numerose innovazioni, nonchè il raggiungimento di dimensioni paragonabili a quelle delle ONG straniere. Infine la Commissione dovrà assicurarsi che la nuova disciplina legislativa sia coerente con la normativa comunitaria.

Il presidente MIGONE dichiara chiusa la discussione generale e invita il rappresentante del Governo a svolgere la sua replica.

Il sottosegretario SERRI dichiara in primo luogo di aver apprezzato il clima costruttivo in cui si è svolta la discussione generale, che sarebbe stato impossibile all'inizio della legislatura; negli ultimi due anni il Governo e il Parlamento hanno costruito un rapporto politico sereno, che costituisce il presupposto indispensabile di una profonda riforma della cooperazione. A tale rapporto il Governo ha contribuito rifiutando

di presentare in Parlamento un testo concordato con la maggioranza, che avrebbe irrigidito gli schieramenti e precostituito soluzioni al di fuori del Parlamento; tale scelta ha provocato critiche in parte scontate, ma per certi aspetti esagerate e ingenerose. A questo punto è necessario accantonare le polemiche e procedere rapidamente alla predisposizione di un testo unificato, che dovrebbe avvenire presumibilmente in un Comitato ristretto.

La legge n. 49 del 1987, pur essendo nel complesso un buon testo normativo, si è dimostrata di difficile applicazione e ciò non soltanto perchè sia stata stravolta dal successivo regolamento: l'attività di cooperazione ha bisogno di procedure più snelle, che le norme di contabilità in vigore non consentono, e richiede inoltre un diverso assetto istituzionale, che eviti i conflitti di potere tra i diplomatici e i tecnici. Una via d'uscita può essere rappresentata dalla netta separazione tra l'organo politico, cui deve competere la responsabilità dei programmi-paese, e l'Agenzia che, con completa autonomia, sarà responsabile della gestione dell'attività di cooperazione.

Per quanto riguarda la collocazione degli uffici che dovranno collaborare con l'organo politico, sono state prospettate due ipotesi: la prima è imperniata su una segreteria tecnica posta alle dirette dipendenze del Sottosegretario competente per la politica di cooperazione allo sviluppo; la seconda, cui va la sua preferenza, prevede la creazione di un piccolo dipartimento all'interno dell'istituenda direzione generale degli affari politici multilaterali, lasciando l'elaborazione dei programmi-paese alle direzioni generali geografiche che saranno istituite nell'ambito della riforma del Ministero.

Il Governo non ha prefigurato invece alcuna soluzione circa il controllo parlamentare, nella convinzione che debba essere il Parlamento stesso ad affrontare e risolvere tale problema. Si limita pertanto a fare presente che l'aiuto pubblico allo sviluppo non si esaurisce certo nella cooperazione bilaterale, ormai alquanto ridotta, ma investe settori complessi come la cooperazione multilaterale o il recupero del debito.

Per quel che riguarda il ruolo degli altri Ministeri, dichiara di accettare lo stralcio delle disposizioni riguardanti la Difesa, poichè gli interventi umanitari connessi alle operazioni di *peace keeping* possono essere affrontati caso per caso senza prevedere disposizioni generali nella legge fondamentale della cooperazione. Il rapporto con il Ministero del tesoro è invece imprescindibile, ma richiede un dialogo costruttivo e il superamento delle polemiche sui tagli apportati negli anni passati. La creazione di un fondo unico può costituire un fatto positivo, se comporterà che l'Agenzia gestisca tutti i finanziamenti pubblici; si dovrà poi stabilire se la gestione bancaria dei crediti potrà rimanere affidata a Mediocredito centrale, o dovrà essere diversamente impostata.

Per quanto attiene alla cooperazione decentrata, il sottosegretario Serri sottolinea che anche l'attività delle Regioni e degli enti locali dovrà essere compatibile con la politica estera: il cofinanziamento del Governo potrà essere concesso solo alle iniziative coerenti con le sue scelte. Si dichiara poi favorevole a inserire nel testo della riforma anche la disciplina del volontariato internazionale e dell'associazionismo, purchè

non si voglia prevedere rigide quote, essendo contario a qualsiasi limite minimo o massimo che vincoli il Governo: una buona politica di cooperazione non è possibile se non vi è flessibilità nella gestione delle risorse.

Sotto il profilo istituzionale, il Governo non si oppone alla creazione di una consulta delle associazioni e del volontariato, ma dubita che essa possa avere un ruolo di qualche utilità. Sarebbe invece più rilevante la presenza di rappresentanti delle associazioni nel Consiglio di amministrazione dell'Agenzia, ma essa porrebbe problemi insormontabili nella definizione della base elettorale e, inoltre, viola il principio fondamentale per cui occorre separare i controllori e i controllati.

Tra le ulteriori questioni aperte, una particolare importanza ha il tema della condizionalità degli aiuti, che è affrontato anche in una proposta di legge presentata alla Camera dei deputati: si vorrebbe cioè riservare gli aiuti ai paesi che rispettino determinati *standards* riguardo ai diritti civili e alle regole democratiche, ovvero che accettino la cosiddetta clausola sociale nella disciplina del lavoro. Al riguardo la sua opinione personale è che tali *standards* debbano essere obiettivi e non condizioni, tenuto conto della reale situazione in cui versa la maggior parte dei paesi in via di sviluppo.

Il presidente MIGONE ringrazia il sottosegretario Serri per la sua ampia replica e avverte che, data l'ora, la replica del relatore sarà effettuata in altra seduta. Sottopone formalmente alla Commissione la proposta di costituire un Comitato ristretto, avanzata da più parti allo scopo di procedere in tale sede alla redazione di un testo unificato.

Concorda la Commissione.

Il PRESIDENTE invita quindi i Gruppi a designare al più presto un loro rappresentante in seno al Comitato e rinvia il seguito dell'esame congiunto ad altra seduta.

*La seduta termina alle ore 17,30.*

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

GIOVEDÌ 2 LUGLIO 1998

**157<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
ANGIUS*Interviene il sottosegretario di Stato per le finanze Castellani.**La seduta inizia alle ore 15,10.***PROCEDURE INFORMATIVE****Seguito dell'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale: seguito dell'esame del documento conclusivo**(R048 000, C06<sup>a</sup>, 0001<sup>o</sup>)

Si riprende l'esame sospeso nella seduta del 25 giugno scorso.

Il Presidente ANGIUS ricorda di aver già illustrato una bozza di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in titolo, facendo altresì presente che la Commissione finanze della Camera dei deputati ha già approvato un documento di contenuto identico.

Poichè non sono state presentate proposte emendative al documento stesso avverte che si passerà alle dichiarazioni di voto.

Il senatore D'ALÌ esprime l'apprezzamento per il lavoro svolto sia nella fase istruttoria che nella redazione del documento conclusivo, sottolineando altresì il positivo contributo di tutte le forze politiche. Certamente l'attuale quadro delle riforme istituzionali è radicalmente mutato rispetto al momento in cui è stata varata l'indagine conoscitiva, vista la sospensione dell'esame dei disegni di legge in materia costituzionale. E purtuttavia, proprio il sostanziale fallimento della Commissione bicamerale fa emergere con maggiore nettezza il rilievo del lavoro compiuto in tema di federalismo fiscale. L'apprezzamento per il documento finale, i cui contenuti danno certamente lustro alla Commissione, motiva quindi il proprio voto favorevole.

Il senatore BONAVITA preannuncia il voto favorevole dei senatori del Gruppo dei Democratici di Sinistra, motivandolo con un giudizio di

grande apprezzamento sia del lavoro istruttorio svolto dal Comitato paritetico costituito dalla Commissione finanze e tesoro del Senato e dalla Commissione finanze della Camera dei deputati, sia del documento conclusivo, che rappresenta certamente un contributo importante per la discussione sugli indirizzi di riforma del sistema tributario italiano, con l'obiettivo di ridare ad esso efficienza ed equità.

Il senatore ALBERTINI sottolinea con soddisfazione che il documento conclusivo illustrato dal Presidente Angius, riflettendo la pluralità di opinioni e di valutazioni emerse durante il lavoro istruttorio, non prefigura alcuna modellistica di federalismo fiscale, ma, opportunamente, delinea una serie di possibili risposte che possono costituire il contributo più importante per le future riforme istituzionali. Nel dichiarare il voto favorevole dei senatori di Rifondazione Comunista, ritiene, però, doveroso puntualizzare la contrarietà della sua parte politica ad un modello di stampo federalistico assunto quale punto di partenza per un processo che si proponga, in ultima analisi, la destrutturazione dello Stato nazionale. A suo giudizio, infatti, è opportuno delineare un processo volto ad attribuire agli enti locali una maggiore autonomia finanziaria. Nel contempo, però, va preservata l'unitarietà di indirizzo di tutti i livelli di governo, avendo di mira gli obiettivi di eliminare le più patenti sperequazioni tra aree ricche ed aree povere e di garantire su tutto il territorio nazionale lo stesso *standard* di servizi sociali erogati.

Interviene quindi il senatore PEDRIZZI, il quale ricorda gli obiettivi definiti nel programma dell'indagine conoscitiva, sottolineando il fatto che, diversamente da quanto sostenuto dai componenti di Alleanza Nazionale della Commissione finanze della Camera dei deputati, non era tra gli obiettivi dell'indagine quello di verificare l'eventuale impatto sull'Amministrazione finanziaria dell'introduzione di elementi di federalismo fiscale. L'obiettivo principale dell'indagine, invece, era quello di accertare l'orientamento delle forze economiche e sociali, relativamente al progetto di decentrare importanti funzioni di carattere tributario o, addirittura, di ridefinire il sistema tributario in senso federalista. Il documento conclusivo dà conto, con fedele registrazione, dei risultati del lavoro istruttorio, assumendo quindi un carattere di oggettività che ne accresce il rilievo e la piena condivisibilità. Il sostanziale stallo delle riforme istituzionali offre l'occasione per riflettere in maniera approfondita su uno degli argomenti di maggiore rilievo tra quelli affrontati dalla Commissione Bicamerale.

Dal lavoro compiuto nel corso dell'indagine conoscitiva è emersa, innanzitutto, una diffusa aspettativa di un reale decentramento dei livelli decisionali, sia di spesa che di entrata, e di maggiore efficienza di tutto il sistema tributario. È emersa altresì l'esigenza che, nello scegliere l'ente sul quale fondare il processo di decentramento, si eviti una duplicazione del centralismo statale in capo all'ente regionale. D'altro canto, risponde alla richiesta di avvicinare quanto più è possibile i centri decisionali ai cittadini ed alle imprese la prospettiva di accrescere le funzioni dell'ente locale. Un'ulteriore indicazione è stata quella di salvaguar-

dare il principio di solidarietà e cooperazione tra i diversi enti, coniugando il federalismo con il riequilibrio delle condizioni economiche e sociali. Un elemento di particolare rilievo, è stata poi la richiesta di autonomia e responsabilizzazione, avanzata anche dagli amministratori locali che operano nelle aree depresse del Paese.

Anche i sopralluoghi all'estero hanno consentito di mettere a fuoco alcune problematiche in quei paesi nei quali è stato realizzato da lunga data un assetto di stampo federalistico: la proliferazione dei centri di negoziazione in Canada e la sostanziale *impasse* decisionale verificatasi in Germania per la differenza di maggioranza politica esistente nel Bundestag e Bundesrat rappresentano i problemi maggiori di tali ordinamenti.

In conclusione, nell'annunciare il voto favorevole dei senatori di Alleanza Nazionale, ribadisce l'apprezzamento del documento conclusivo, nel quale si riconosce il valore dei principi di sussidiarietà e di unità nazionale quali basi insostituibili di un progetto di stampo federalista.

Interviene quindi il senatore COSTA, il quale formula un giudizio positivo sul lavoro istruttorio compiuto dal Comitato paritetico e sul documento conclusivo dell'indagine conoscitiva: preannuncia pertanto il proprio voto favorevole.

Il senatore VENTUCCI si associa agli apprezzamenti formulati in precedenza sullo svolgimento dell'indagine conoscitiva e sul documento conclusivo illustrato dal Presidente e preannuncia quindi il voto favorevole dei senatori di Forza Italia.

Il Presidente ANGIUS esprime il rammarico per l'interruzione dell'esame del disegno di legge di riforma costituzionale elaborato dalla Commissione bicamerale, la quale originariamente doveva essere l'interlocutore privilegiato al quale indirizzare l'esito dell'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale. Tuttavia, le conclusioni di tale indagine e la sostanziale convergenza registrata fra tutte le forze politiche lo inducono a ritenere possibile una ripresa del processo riformatore che si giovi innanzitutto del consenso registrato nel Paese sulla prospettiva di avviare una riforma del sistema fiscale in senso federalistico. Il documento conclusivo infatti, pur non dando risposte univoche, compie una decisa scelta sulla opportunità di compiere tale riforma. D'altro canto, l'unità di intenti registratasi su questo versante potrà costituire la base per riavviare la discussione sulle riforme al momento realizzabili.

Nel ringraziare tutti i componenti delle Commissioni del Senato e della Camera dei deputati, informa che nel corso della prossima settimana il documento conclusivo sarà illustrato alla stampa. È altresì intendimento dei due Presidenti delle Commissioni della Camera e del Senato informare adeguatamente sui risultati dell'indagine le più alte cariche dello Stato.

Posto ai voti, viene quindi approvato all'unanimità il documento conclusivo.

*La seduta termina alle ore 15,50.*

## INDAGINE CONOSCITIVA SUL FEDERALISMO FISCALE

### Documento conclusivo

#### 1. Premessa: le esigenze legate alla domanda di federalismo fiscale

La Commissione VI finanze della Camera e la 6<sup>a</sup> Commissione finanze e tesoro del Senato hanno deliberato lo svolgimento di una indagine conoscitiva sul federalismo fiscale, allo scopo di analizzare prioritariamente le seguenti problematiche:

1) il federalismo fiscale come elemento di una più profonda riforma del sistema fiscale: in sostanza, si intendeva verificare se l'introduzione del federalismo fiscale debba comportare o meno una incisiva modifica dell'attuale sistema tributario;

2) il rapporto tra le regioni e gli enti locali (comuni e province); in altri termini, si intendeva verificare se mantenere inalterato l'attuale sistema che prevede che il finanziamento residuo degli enti locali compete, anche per finalità perequative, allo Stato centrale, oppure se attribuire alle regioni il compito di operare trasferimenti agli enti locali sulla base di regole e per finalità autonomamente stabilite;

3) i problemi legati alla perequazione, in particolare per quanto concerne gli elementi cui fare riferimento (indicatori di costo o bisogno ovvero indicatori di capacità fiscale) e i soggetti chiamati a farvi fronte, vale a dire la scelta tra la perequazione verticale, in cui i trasferimenti sono finanziati dallo Stato centrale, e perequazione orizzontale, in cui i trasferimenti sono a carico delle regioni più ricche, attraverso la devoluzione di parte del relativo gettito;

4) la valutazione della fase di transizione ed i relativi costi della transizione stessa;

5) le problematiche connesse alla dimensione del debito pubblico italiano.

Il programma dell'indagine prevedeva che la stessa si dovesse articolare in una serie di audizioni di soggetti istituzionali e di rappresentanti di associazioni di categoria e in sopralluoghi in alcune regioni appartenenti a diverse aree geografiche del paese e in due paesi stranieri, Canada e Germania.

A tal fine si è provveduto, il 12 febbraio del 1997, alla costituzione di un Comitato paritetico, composto di 15 deputati e altrettanti senatori, incaricato di svolgere l'attività istruttoria correlata allo svolgimento dell'indagine. Tale attività si è tradotta nello svolgimento di alcune missioni in diversi capoluoghi di provincia del nostro paese e in due mis-

sioni svolte all'estero, e precisamente in Canada, dal 14 al 23 settembre 1997, e in Germania, dal 3 al 7 marzo 1998.

Il tema del federalismo fiscale è ormai da qualche anno al centro del dibattito politico, e sta assumendo una crescente importanza, come testimonia anche la sempre più ampia attenzione che ad esso presta l'opinione pubblica. Nei mesi più recenti, il tema ha assunto carattere prioritario tra quelli in discussione a proposito delle riforme «strutturali» da definire per adeguare l'assetto normativo del nostro Paese all'evoluzione del sistema economico-sociale.

L'esigenza di modificare l'attuale ripartizione dei poteri tra i vari livelli di governo, in primo luogo mediante l'introduzione nel nostro ordinamento di un effettivo sistema di federalismo fiscale, viene frequentemente sottolineata da parte di estesi settori della cosiddetta società civile.

In particolare, in alcune delle aree più avanzate, dal punto di vista economico, si fa sempre più insistente la richiesta di procedere ad un ampliamento dei poteri e dell'ambito di autonomia degli enti territoriali, espressione delle realtà locali. Tale richiesta si può ricondurre in primo luogo al fatto che sono emersi in termini assai chiari i limiti e le inefficienze derivanti dall'eccesso di centralismo che ha sino ad ora caratterizzato l'ordinamento del nostro Paese, centralismo che non è venuto meno a distanza di più di un ventennio dall'avvio dell'esperienza regionale. Pertanto, l'adozione di un sistema che si contraddistingua per l'ampliamento della capacità finanziaria di regioni, province e comuni e che sottragga alla discrezionalità del potere centrale l'utilizzo di quote consistenti del gettito tributario, è visto come un efficace strumento per conseguire apprezzabili miglioramenti nella gestione delle risorse pubbliche e significativi progressi nella qualità dei servizi erogati. Si sostiene, infatti, che lo spostamento di una considerevole parte della potestà fiscale dallo Stato agli enti territoriali assicurerebbe, mediante una più diretta rappresentanza delle preferenze e degli interessi locali nella determinazione delle scelte politiche, una maggiore responsabilizzazione degli organi di governo delle realtà locali, sia in ordine alla gestione della spesa che con riferimento al reperimento delle risorse necessarie al suo finanziamento, e un più proficuo utilizzo delle risorse disponibili per il finanziamento dei servizi da erogare. Si ritiene, inoltre, che ciò potrebbe determinare, entro un arco temporale sufficientemente ampio, una riduzione della pressione fiscale complessiva. Merita, peraltro, rilevare che non può esservi effettiva responsabilizzazione degli organi di governo locale in presenza di meccanismi che impongono allo Stato di ripianare *ex-post* i disavanzi degli enti territoriali che non abbiano rispettato i vincoli costituiti dai principi di buona amministrazione e di uso efficiente delle risorse. Si può infatti ricordare che l'esperienza sin qui maturata per quanto concerne addizionali, sovrimposte così come alcuni tributi dei comuni, evidenzia che molto spesso gli enti territoriali si dimostrano restii a ricorrere alla leva tributaria per acquisire maggiori risorse, per il timore di perdere



il consenso dei propri cittadini. In assenza di specifici vincoli di bilancio, si potrebbe quindi verificare una crescita consistente dei disavanzi degli enti territoriali.

Alla luce delle considerazioni cui si è fatto riferimento, sembra opportuno riportare alcuni dati, risultanti dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese, che dimostrano chiaramente la differenza esistente per quanto attiene all'entità delle risorse a disposizione dei vari livelli di governo. Da questi dati risulta che, in termini di cassa, nel 1997 lo Stato ha percepito entrate tributarie per un importo complessivo di circa 558 mila miliardi; di questi 319 mila circa erano assicurate da imposte dirette, e precisamente 188 mila dall'IRPEF e 44.500 dall'IRPEG, e 239 mila circa erano assicurate da imposte indirette, di cui circa 118 mila dall'IVA.

Per quanto concerne le regioni, nel medesimo anno si registravano entrate tributarie per un importo pari a 25 mila miliardi, di cui 6.500 derivanti da imposte dirette e 18.500 da imposte indirette. I trasferimenti, sostanzialmente a carico dello Stato, ammontavano a circa 121 mila miliardi.

Per quanto concerne comuni e province, nel 1997 si registravano entrate tributarie per circa 32 mila miliardi complessivi (17 mila derivanti da imposte dirette e circa 15 mila da imposte indirette), mentre i trasferimenti ammontavano a poco più di 20 mila miliardi, di cui 24.500 di provenienza statale e più di 5 mila di provenienza regionale.

Al di là dei dati assoluti, occorre precisare che il livello di autonomia tributaria è assai differente tra regioni e comuni. Questi ultimi, infatti, dispongono di un flusso di entrate proprie, per larga parte derivanti dall'ICI, pari a circa il 75% delle entrate correnti. Va peraltro segnalato che l'indice di autonomia tributaria, espresso in termini percentuali, risulta più alto nei comuni con popolazione superiore a 100 mila abitanti, mentre la percentuale più bassa si registra nei comuni più piccoli, con popolazione fino a 1000 unità.

Va inoltre segnalato che da alcuni studi elaborati dall'Osservatorio fiscale della camera di commercio di Milano risulterebbe che l'imponibile dell'IRAP sarebbe concentrato per il 49,5% nel Nord-ovest, per il 12,7% nel Nord-est, per il 23,8% nel Centro e solo per il 13,5% nel Sud e nelle isole.

Accanto a questi dati, occorre poi considerare che la crescente domanda di federalismo si può attribuire anche allo sviluppo economico-produttivo registratosi in termini particolarmente accentuati in alcune aree del Paese. Tale sviluppo si traduce, nelle comunità interessate, nella diffusa consapevolezza della propria capacità di produrre ricchezza e nella rivendicazione di forme più avanzate di autogoverno inteso, in sostanza, come riconoscimento della possibilità di sottrarre alle esigenze della perequazione, o alle altre destinazioni riconducibili a obiettivi politici definiti a livello centrale, i proventi derivanti dalle imposte versate.

Agli elementi cui si è accennato in precedenza, si può aggiungere che in particolare nelle aree a più intensa e diffusa industrializzazione vi

è la consapevolezza che la competizione internazionale si è spostata dal livello della singola impresa a quello del sistema territoriale di appartenenza. La domanda di governo è, in tal senso, essenzialmente domanda di organizzazione dello spazio economico e di creazione di condizioni ambientali favorevoli all'attività delle imprese e comunque di superamento di impedimenti e vincoli che possono pregiudicare la capacità concorrenziale da attuarsi nel rispetto delle diversità dei sistemi produttivi locali e quindi ad opera di soggetti sub-centrali.

Inoltre, il federalismo fiscale, con la ricordata enfasi sulla tendenziale corrispondenza tra finanziatori e beneficiari dei servizi, viene molto spesso visto come lo strumento in grado di attenuare gli effetti restrittivi derivanti dalle politiche di riduzione della spesa pubblica. Nella domanda di federalismo, e quindi in una diversa distribuzione dei poteri e delle responsabilità decisionali, si ritrova l'obiettivo di individuare, in maniera articolata sul territorio, un diverso equilibrio tra intervento pubblico, spazio riservato al mercato e prospettive di crescita del cosiddetto «terzo settore».

In linea generale, si può rilevare, come hanno sottolineato in numerose occasioni i soggetti incontrati nel corso dell'indagine, che parziali progressi nel senso di una accelerazione del processo di decentramento sono stati conseguiti mediante la recente adozione di alcuni provvedimenti di riforma. Ciò vale, in primo luogo, per quanto concerne il profilo dell'ampliamento delle competenze attribuite agli enti territoriali, derivante dai provvedimenti adottati dal Governo in attuazione della legge n. 59/97, mediante il conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni già riservate allo Stato. Al riguardo, va segnalato che tale legge si fonda su un criterio fortemente innovativo in base al quale, in assenza di esplicite esclusioni, vale a dire per tutte le materie tranne quelle individuate in termini dettagliati che rimangono di competenza dello Stato, si può procedere al decentramento. Contestualmente al trasferimento di funzioni, la medesima legge n. 59 stabilisce che si debba procedere all'attribuzione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie per garantire l'effettivo svolgimento delle funzioni attribuite. Ciò implica, evidentemente, che un consistente flusso di risorse, già gestite dallo Stato, sarà affidato agli enti territoriali ai quali verrà attribuita la competenza per lo svolgimento delle relative attività.

Con riferimento specifico ai profili finanziari, si segnala che già con il D.Lgs. n. 504/92 era stato avviato il processo di riordino della finanza delle province e dei comuni, e che tale processo ha subito una accelerazione con il D.Lgs. n. 244/97, con il quale si è provveduto al riordino del sistema di trasferimenti erariali, e con l'istituzione dell'IRAP e la parziale revisione dei tributi degli enti locali, previste dal D.Lgs. n. 446/97. La riforma della finanza locale derivante dal D.Lgs. n. 504, e le modifiche successivamente apportate dal D.Lgs. n. 244/97, si fondano sul principio per cui i trasferimenti erariali devono garantire i servizi locali indispensabili, mentre gli oneri derivanti da altri eventuali servizi devono essere coperti con le entrate tributarie dei medesimi enti locali.

Inoltre, sono indicati i criteri in base ai quali va effettuata la ripartizione dei trasferimenti, a tal fine facendosi riferimento al concetto di «fabbisogno standardizzato», per la cui definizione si prevede il ricorso ad alcuni parametri, costituiti dalla popolazione, dalle condizioni di degrado, dall'incremento della domanda di servizi che si registra negli enti di maggiore dimensione demografica e dalla rigidità dei costi degli enti meno popolosi. Contemporaneamente, il medesimo D.Lgs. n. 244/97 ha stabilito i criteri in base ai quali effettuare la perequazione a favore di province e comuni, a tal fine indicando, quali elementi qualificanti, le basi imponibili, l'incentivo allo sforzo fiscale e l'incentivo allo sforzo tariffario. Contemporaneamente, l'istituzione – assai controversa – dell'IRAP, dovrebbe determinare un consistente aumento delle risorse proprie delle regioni, sebbene la destinazione di tali risorse risulti parzialmente vincolata dalla necessità di far fronte agli oneri connessi al finanziamento delle spese del settore sanitario, a seguito della soppressione dei contributi già destinati al medesimo scopo. In sostanza, l'IRAP ha riproposto la necessità di affrontare le tematiche relative alla perequazione, stante il fatto che il relativo gettito, dedotta la quota da attribuire allo Stato, per la restante parte è destinata, oltre che al finanziamento dell'assistenza sanitaria, a sostituire gli importi spettanti a ciascuna regione a valere sul fondo perequativo di cui alla legge n. 549/95, che conseguentemente viene soppresso.

Inoltre, va ricordato che, accanto al parziale riordino dei tributi locali, con la soppressione di alcuni di essi, il D.Lgs. n. 446/97 ha attribuito una generale potestà regolamentare ai comuni e alle province in materia tributaria, che riguarda vari aspetti, quali l'accertamento, la riscossione, l'organizzazione, l'applicazione e la semplificazione degli adempimenti dei contribuenti.

Il complesso dei provvedimenti cui si è fatto riferimento ha innescato un processo evolutivo di notevole portata; peraltro, l'accentuazione del dinamismo impresso dalle più recenti iniziative ha provocato qualche disagio agli enti territoriali, come è stato sottolineato in diverse occasioni nel corso delle missioni svolte dal Comitato paritetico, stante il fatto che tali enti sono stati chiamati a far fronte ad un quadro normativo che ha subito rilevanti modifiche, e in relazione al quale si sono registrati non pochi elementi di incertezza. Occorre al riguardo sottolineare che, pur trattandosi di interventi di indubbio rilievo per quanto concerne il rafforzamento degli enti territoriali, e in particolare delle regioni, i provvedimenti richiamati si muovono entro una logica che si può ricondurre più al decentramento che al modello federalista. D'altra parte, gli stessi provvedimenti dimostrano che esiste senza alcun dubbio uno spazio per interventi di riforma che siano ispirati agli obiettivi cui si è fatto riferimento in precedenza. Il presente documento intende a tal fine offrire alcuni elementi di valutazione in vista di ulteriori interventi normativi che si potranno adottare.

## *2. Le missioni effettuate in Italia*

Lo svolgimento delle diverse missioni effettuate in Italia ha consentito di acquisire una serie di informazioni e dati estremamente utili ai

fini dell'indagine. Adottando una metodologia di lavoro che ha privilegiato la ricerca «sul campo», attraverso l'incontro diretto con le varie realtà locali, espressione di interessi largamente diffusi, anziché l'analisi meramente teorica, è stato possibile assumere numerosi elementi conoscitivi ma anche valutazioni e suggerimenti sia per quanto concerne l'attuale situazione in ordine all'autonomia finanziaria degli enti territoriali, che per quanto riguarda le prospettive di sviluppo di tale autonomia.

I sopralluoghi in Canada e in Germania hanno invece offerto la possibilità di confrontarsi con due realtà ormai consolidate di Stati federali che per certi aspetti possono essere considerati come modelli esemplari; peraltro, ambedue i paesi visitati stanno vivendo una fase evolutiva assai interessante, essendo emersi proprio recentemente aspetti e problemi che impongono un adattamento dei rispettivi ordinamenti in materia di federalismo, con particolare riferimento ai profili di carattere tributario. In sostanza, si può affermare che l'indagine ha fatto emergere chiaramente il fatto che la tematica del federalismo fiscale, anche nelle realtà più avanzate e consolidate, sta conoscendo processi di adattamento e di correzione i cui esiti non sono facilmente prevedibili.

Nel corso dei sopralluoghi svolti in alcune regioni italiane è comunque emerso un generale consenso circa l'opportunità di realizzare un sistema fiscale improntato al federalismo, nonchè l'esigenza di pervenire ad una chiara definizione delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo. L'opzione per tale ipotesi è generalmente collegata all'obiettivo di favorire lo sviluppo delle aree locali, di migliorare l'efficienza del sistema di raccolta e di utilizzazione delle risorse e di realizzare una maggiore responsabilizzazione dei singoli livelli di governo, innovando l'attuale assetto dei rapporti, considerato non ottimale, tra centro e periferia.

Fra le questioni prospettate, va segnalato che alcuni dei soggetti incontrati hanno sostenuto la possibilità di realizzare un ordinamento tributario di carattere federale anche senza modificare il quadro costituzionale vigente, nel rispetto dei principi in esso contenuti, mentre altri hanno invece evidenziato la necessità di ridefinire in Costituzione i rapporti reciproci tra gli enti locali, le regioni e lo Stato, con un riconoscimento costituzionale della potestà di governo dei comuni.

Parimenti condivisa è risultata l'esigenza di sostenere le aree più deboli del paese, in una prospettiva di federalismo solidaristico e cooperativo che garantisca l'erogazione di servizi di livello omogeneo, o quanto meno tendenzialmente standardizzato, in tutte le aree del Paese, attraverso un meccanismo di perequazione.

In linea generale, si può rilevare che l'esigenza di provvedere ad una perequazione può essere intesa con riferimento all'obiettivo di colmare le differenze nella capacità fiscale e nei fabbisogni di spesa che non sono controllabili dai governi periferici. In sostanza, i trasferimenti perequativi dovrebbero essere attribuiti in relazione alle disparità fiscali esistenti sul territorio, definite queste ultime come la necessità di applicare aliquote più elevate per offrire il medesimo livello di servizi pub-

blici e/o l'impossibilità di offrire il medesimo livello di servizi con le medesime aliquote, pur rispettando pienamente i principi di equità ed efficienza, e cioè incentivando i governi periferici ad esercitare un coerente sforzo fiscale, a combattere l'evasione e a gestire in modo efficiente le risorse loro assegnate. La perequazione si può, inoltre, riferire all'obiettivo, indicato esplicitamente dall'ente di governo di livello sovraordinato, vale a dire dallo Stato, di assicurare livelli standardizzati di taluni servizi, ispirandosi ai principi della generalità e della uniformità almeno tendenziale nella erogazione degli stessi. Conseguentemente, per ciascun servizio si dovrebbe individuare un livello minimo, nonché le risorse finanziarie che lo Stato mette a disposizione per assicurare concretamente l'erogazione del servizio al livello indicato. Ciò dovrebbe tradursi nella corresponsione di trasferimenti ordinari, molto spesso a destinazione vincolata. A questo criterio si è ispirata la legislazione del nostro Paese, e in particolare i citati D.Lgs. n. 504/92 e n. 244/97 per quanto concerne i servizi pubblici locali.

Il principio di solidarietà sopra enunciato può essere attuato con schemi di perequazione verticale (con il bilancio dello Stato viene finanziato un fondo perequativo da distribuire alle regioni più deboli), ovvero con schemi di perequazione orizzontale (le regioni ricche destinano quota delle proprie entrate alle regioni più povere).

Appare tuttavia opportuno sottolineare che gli schemi di perequazione verticale devono essere costruiti in modo da consentire alle regioni più ricche di essere autosufficienti dal punto di vista finanziario. Questo principio costituisce il requisito minimo per la definizione di un sistema di federalismo fiscale.

Gli schemi di perequazione orizzontale devono invece essere costruiti in modo da assicurare che il complesso dei compiti attribuiti ai governi decentrati possa essere finanziato – per intero – con le fonti di finanziamento attribuite al sistema delle autonomie.

Inoltre, la perequazione deve rispettare lo sforzo fiscale, cioè non assorbire il gettito aggiuntivo derivante dall'esercizio dell'autonomia tributaria nelle quote del fondo di perequazione.

Particolare attenzione, infine, va posta al finanziamento di servizi che definiscono i diritti di cittadinanza, che dovrebbe avvenire in tutto o in parte con strumenti di finanziamento che prevedano oneri a carico dei bilanci dei livelli di governo superiori e forme di «ingerenza» nelle modalità di utilizzo.

In tema di perequazione, si sono comunque evidenziate significative differenze tra quanti hanno sottolineato la necessità di assicurare un livello di servizi omogeneo su tutto il territorio nazionale e quanti respingono l'idea di una piena uniformità delle prestazioni e dei servizi, ritenendo che debba essere lasciato alla libera determinazione delle autonomie territoriali un ampio margine di discrezionalità in proposito.

Sempre a proposito dei meccanismi di perequazione, è emersa una differenziazione tra le tesi di quanti preferiscono un sistema di tipo orizzontale, basato su trasferimenti operati dalle regioni più ricche in favore di quelle con minore capacità fiscale e quelle, maggioritarie, che suggeriscono un sistema di perequazione di carattere

verticale, realizzato mediante trasferimenti effettuati direttamente dallo Stato centrale.

Un aspetto particolarmente delicato per la definizione del sistema di perequazione è quello relativo al criterio di commisurazione dei trasferimenti perequativi, che, secondo alcuni, dovrebbe essere collegato, piuttosto che al gettito incassato, alla capacità fiscale potenziale delle singole realtà, misurata in base ad un rapporto *standard* medio tra basi imponibili e gettito, così da incentivare lo sforzo fiscale realizzato dai singoli enti impositori.

Per quanto riguarda la configurazione dei poteri rispettivamente attribuiti ai vari livelli di governo, è risultata evidente, nel corso degli incontri svolti, una parziale difformità di orientamenti tra chi prospetta un sistema fondato essenzialmente sulla centralità dell'ente regione e chi auspica un sistema incentrato sui comuni; si può peraltro rilevare che è prevalso l'indirizzo favorevole ad attribuire alle regioni funzioni di carattere normativo e programmatico, affidando prevalentemente ai comuni le responsabilità di gestione ed amministrazione. A favore di questa tesi è stata sottolineata l'inopportunità di affidare ai comuni, molti dei quali, soprattutto quelli di piccole dimensioni, impreparati dal punto di vista strutturale e culturale, il compito di provvedere ai complessi adempimenti legati alla gestione dei tributi ed alla lotta all'evasione fiscale cui essi non potrebbero far fronte.

D'altro canto, è stata altresì sottolineata la necessità di privilegiare la dimensione comunale, considerata più vicina al cittadino e dunque più controllabile, onde evitare il costituirsi di un centralismo regionale che riproponga i difetti del centralismo statale.

Più problematica è apparsa invece l'individuazione di un ruolo specifico per le provincie alle quali, secondo alcuni, potrebbero essere affidate, soprattutto nelle regioni più grandi, competenze in materia di coordinamento rispetto ai comuni di minori dimensioni, in particolare nell'ambito della promozione allo sviluppo.

Connesso con quello dell'articolazione della struttura federale è il tema della gestione dei trasferimenti finanziari in favore dei comuni, rispetto al quale si registra una netta differenziazione tra la posizione di quanti (ANCI) ritengono opportuno mantenere la materia nella competenza dello Stato e quella di chi (Conferenza dei Presidenti delle Regioni) ritiene invece preferibile affidare alle regioni tale compito, attribuendo alle stesse anche un ruolo di coordinamento della finanza locale nell'ambito di una forma più complessiva di governo del territorio.

Molti amministratori locali hanno evidenziato che la riduzione, dovuta alle esigenze del risanamento finanziario perseguito negli ultimi anni, dell'ammontare dei trasferimenti statali assicurati agli enti locali ha comportato, oltre ad un inevitabile significativo ampliamento, soprattutto per i comuni, della percentuale di spese coperte da tributi propri, una contrazione del complesso delle risorse disponibili. Al riguardo è stata sottolineata l'esigenza di una riforma della fiscalità locale che, secondo l'opinione prevalente, dovrebbe comportare, oltre che un incremento delle risorse finanziarie attribuite agli enti locali, anche l'individuazione di aree di imposizione riservate ai medesimi enti il più possibile omoge-

nee con le funzioni loro affidate. Inoltre, è stato da tutti raccomandato che il rafforzamento dell'autonomia impositiva avvenga senza aumenti della pressione fiscale complessiva o appesantimenti degli adempimenti burocratici, evitando inutili sovrapposizioni di competenze e di strutture tra organismi statali e organismi decentrati.

In quest'ultima prospettiva sono state avanzate varie ipotesi per definire quale sia la forma di prelievo che, per semplicità di applicazione e per immediatezza di rapporto con i servizi erogati a livello locale, meglio si adatti ad essere affidato all'imposizione locale. Fra gli altri, l'ANCI ha suggerito di far ricorso ad un'addizionale IRPEF sostitutiva, mentre i rappresentanti delle organizzazioni sindacali hanno richiamato la possibilità di realizzare un frazionamento dell'IVA su base locale. A questo riguardo è stata anche prospettata la possibilità di introdurre delle «imposte di scopo» locali, che sottolineino con evidenza il legame tra prelievo fiscale e servizio erogato dall'ente impositore.

È stata inoltre rilevata l'esigenza di eliminare gli eccessivi vincoli, attualmente esistenti, sulle decisioni di spesa operate dagli enti locali, attribuendo margini di discrezionalità più ampi alla loro attività programmatica ed assicurando un legame più diretto e trasparente tra imposizione locale ed erogazione di servizi alle singole collettività. A questo proposito, tuttavia, non sembra che si possa prescindere dalla necessità che alla responsabilità impositiva e di spesa si accompagni una precisa responsabilità finanziaria dell'ente locale, il che implica la previsione di vincoli molto stretti sugli equilibri di bilancio e limiti all'ammontare del disavanzo.

Da più parti è stato, infine, evidenziato lo stretto legame esistente tra riforma in senso federale della struttura fiscale e riforma della macchina amministrativa: in particolare, nelle aree meridionali del Paese, tanto le amministrazioni locali quanto l'Amministrazione finanziaria non sembrano attualmente in grado, sia sul piano delle strutture che su quello della qualificazione del personale, di raccogliere la sfida che il federalismo fiscale comporta; in questo senso è stata generalmente riconosciuta la necessità di prevedere, nell'avvio della riforma, una congrua fase transitoria, che permetta il passaggio dal sistema attuale a quello futuro senza compromettere la stabilità degli equilibri complessivi e senza generare oneri aggiuntivi per i cittadini e le imprese.

### *3. Le missioni effettuate all'estero: i modelli di federalismo in Germania e Canada e le implicazioni per il caso italiano*

Particolarmente interessanti, ai fini dell'indagine, sono risultate le missioni svolte in Canada e in Germania, che hanno consentito al Comitato paritetico di acquisire utili elementi informativi per quanto concerne l'attuale assetto degli ordinamenti dei due paesi, ma anche di conoscere le questioni che costituiscono oggetto di riflessione e di dibattito ai fini di eventuali riforme. Dai numerosi incontri svolti nel corso di entrambi i sopralluoghi è emerso che le normative in materia di federalismo fiscale, anche laddove sono state elaborate e sperimentate con risultati so-

stanzialmente apprezzabili, si prestano a discussioni e polemiche, in relazione ai processi evolutivi in atto concernente sia i profili istituzionali che quelli economico-sociali. Ciò induce a ritenere che non sia utile tentare di adottare un modello di federalismo fiscale definitivo, dovendosi piuttosto procedere sulla base di un approccio «pragmatico», apportando progressivi aggiustamenti, in modo da tener conto delle novità e delle esigenze che dovessero emergere. In particolare, il dibattito in corso in Germania, a seguito dell'unificazione del Paese, induce a ritenere che non sembra opportuno definire sistemi normativi eccessivamente rigidi, privi della flessibilità necessaria per consentire eventuali adattamenti e correzioni, e inadonei a ricondurre in uno schema uniforme le varie esigenze di realtà locali assai differenziate e difficilmente assimilabili.

Lo studio delle esperienze di altri paesi ad ordinamento federale, ed in particolare dei casi della Germania e del Canada, permette di rilevare come in tali paesi vengano definiti con precisione (talvolta ad opera della stessa Costituzione) sia i confini di autonomia tra i diversi livelli di governo, ed in particolare il diritto delle entità federate di essere titolari in prima istanza delle risorse prodotte nel loro territorio, sia i criteri ed i meccanismi attraverso cui questo diritto può essere in parte negato, attraverso la redistribuzione di parte di queste risorse tra le medesime entità. I principi di autonomia e redistribuzione e i meccanismi costituzionali con cui queste due esigenze contraddittorie trovano una composizione, rappresentano in effetti i due aspetti fondamentali di un sistema federale.

Seguendo uno schema definitorio già suggerito da alcuni studiosi, la Germania rientra tra quei paesi dove molto forte è la componente redistributiva, mentre ridotta è la componente di autonomia.

Il sistema di governo federale tedesco si caratterizza come un modello fortemente cooperativo, intendendosi con tale espressione un modello decisionale che si distingue per «la consultazione, il coordinamento, la cooperazione, la pianificazione e le decisioni congiunte anziché per una netta divisioni di poteri e responsabilità tra i vari livelli di governo» (K.H.Goetz, *Le dinamiche intergovernative del processo politico pubblico in Germania*).

L'indirizzo solidaristico del federalismo fiscale in Germania è fondato sul principio sancito all'articolo 106 della Legge Fondamentale che prevede che «il fabbisogno del Bund e quello dei Länder devono essere temperati reciprocamente in modo da ottenerne un giusto conguaglio, evitare un'eccessiva pressione fiscale sui contribuenti e mantenere l'uniformità delle condizioni di vita nel territorio federale».

Da questo principio deriva la ripartizione delle risorse finanziarie tra i diversi livelli di governo presenti in Germania, così come il meccanismo di ripartizione delle risorse tra i diversi livelli (Bund, Länder e comuni) – cosiddetta ripartizione verticale – e tra enti del medesimo livello (tra tutti i Länder), cosiddetta ripartizione orizzontale.

L'autonomia e la responsabilità degli enti territoriali presuppongono necessariamente la disponibilità di entrate proprie. L'ordinamento della Germania individua, quindi, le risorse di ciascun livello di governo allo scopo di assicurare l'effettiva possibilità di svolgere le funzioni pro-



prie. Si ricorre, invece, alla redistribuzione soltanto nella misura in cui le entrate proprie non risultino sufficienti. Ciò comporta che gli enti territoriali che dispongono di più consistenti risorse finanziarie devono rinunciare ad una parte delle loro entrate a favore di quelli finanziariamente più deboli. Va aggiunto inoltre, che, in linea generale, la redistribuzione di una parte delle disponibilità complessive viene effettuata senza imporre agli enti beneficiari vincoli di destinazione.

Ne consegue che il sistema fiscale tedesco prevede un limitato numero di tributi di esclusiva spettanza di ciascuno dei tre livelli di Governo, federale, regionale e comunale, mentre risulta largamente prevalente il meccanismo per cui i tributi sono condivisi tra i vari soggetti e il gettito viene ripartito tra gli stessi. Tale meccanismo si applica, in particolare, ai principali tributi (imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta sul reddito da lavoro dipendente, imposta sui redditi da capitale, imposta sui redditi delle persone giuridiche, imposta sul valore aggiunto). Peraltro, mentre per le imposte sui redditi la stessa Legge Fondamentale stabilisce le quote spettanti ai diversi livelli di governo, la ripartizione verticale dell'IVA costituisce l'elemento flessibile nella distribuzione del gettito tributario tra Bund e Länder. Modificando questo rapporto è quindi abbastanza semplice adeguare la ripartizione delle imposte alle variazioni della capacità finanziaria attribuita e degli oneri sostenuti rispettivamente dal Bund, da un lato, e dai Länder, dall'altro.

Il carattere solidaristico del sistema federale tedesco si estrinseca, pertanto, nei meccanismi di perequazione finalizzati a coprire i costi di gestione amministrativa a livello di ogni Land e comune, assicurando, come detto, l'uniformità delle prestazioni erogate in tutto il territorio, e nell'assegnazione di risorse aggiuntive per investimenti strutturali attraverso trasferimenti «erariali» a destinazione vincolata.

Nel corso della visita effettuata in Germania, e dai relativi incontri con le autorità di quel paese, è emersa l'esigenza di introdurre elementi di competitività tra le varie amministrazioni finanziarie, in quanto tutta la struttura amministrativa fiscale fa capo (escluse le dogane e i monopoli) alle amministrazioni del Bund, soprattutto per consentire di utilizzare le risorse recuperate attraverso una maggiore efficienza dei sistemi accertativi, aggiuntive rispetto alla media del gettito. In altre parole, è apparsa evidente la volontà di introdurre meccanismi premiali dello sforzo fiscale, inteso soprattutto come capacità delle strutture amministrative burocratiche di recuperare maggior gettito.

Dall'indagine non è emersa, invece, alcuna sottolineatura dell'eventuale esigenza di inserire elementi di competitività intesa quale possibile autonoma modifica delle aliquote delle imposte, ovvero di definizione della base imponibile da parte dei livelli locali di governo al fine di attrarre investimenti produttivi.

Attualmente la Germania è impegnata in un'operazione di riequilibrio strutturale delle economie dei Länder orientali, attraverso un meccanismo di trasferimento di risorse attuato sia con la perequazione orizzontale sia con leggi speciali che prevedono il trasferimento di risorse federali.

Va rilevato che se l'autonomia diretta dei Länder, sia sul piano delle funzioni che delle entrate è molto limitata, essi viceversa influenzano congiuntamente la politica fiscale del governo nazionale attraverso i propri rappresentanti nel Bundesrat. In particolare, la Legge Fondamentale stabilisce che le leggi tributarie devono avere l'approvazione del Bundesrat, così come le percentuali di divisione del gettito dell'IVA tra i diversi livelli di governo ed i trasferimenti perequativi. Inoltre, anche la politica economica decisa dal Bundestag viene discussa e sottoposta all'approvazione da parte del Bundesrat. Da questo punto di vista, si può dunque affermare che esiste in Germania una autonomia fiscale e finanziaria del sistema regionale, piuttosto che delle singole regioni. Significativo, al riguardo, appare il fatto che il Governo ha dovuto rinunciare alla adozione di un ambizioso progetto di riforma tributaria che, tra le altre cose, avrebbe ridotto notevolmente la pressione fiscale sulle imprese, a causa della contrarietà espressa dal Bundesrat, dove la maggioranza dei seggi appartiene alle forze di opposizione.

In termini quantitativi, va segnalato che l'ammontare complessivo delle entrate tributarie del Bund corrisponde, sostanzialmente, a quello attribuito ai Länder; in particolare, nel 1997 il Bund disponeva di risorse complessivamente pari a 331 miliardi di marchi mentre il complesso delle entrate dei Länder ammontava a 328 miliardi di marchi circa, mentre i comuni registravano, nello stesso anno, entrate per un ammontare pari a circa 94 miliardi.

Più lontano dall'esperienza del nostro Paese è invece il modello adottato in Canada, che si può includere tra i paesi federali che uniscono ad un forte grado, di autonomia degli enti sub-centrali un forte sistema di redistribuzione. Infatti, pur essendo il sistema federale canadese tradizionalmente classificato come modello di federalismo competitivo, dagli incontri svoltisi nel corso della missione è emersa la presenza di significativi elementi correttivi volti ad accentuare il carattere cooperativo del medesimo sistema.

Il federalismo fiscale canadese è organizzato su alcuni istituti fondamentali, in parte direttamente discendenti dalla Costituzione del 1867 (integrata anche nella parte che disciplina i rapporti finanziari dal *Constitution Act* del 1982), e in parte introdotti dagli accordi (*fiscal agreements*) che, a partire dal 1940, vengono periodicamente raggiunti tra il governo federale e quelli provinciali per introdurre alcune forme di regolazione finanziaria che progressivamente integrano e modificano anche lo schema costituzionale. Ciò si traduce nella attivazione di procedure e nella individuazione di sedi di negoziazione che in alcuni casi si rilevano assai complesse.

La forma di tali accordi è stata negli anni assai varia e flessibile: essi possono avere carattere multilaterale o anche solo bilaterale, possono essere cioè sottoscritti tra il governo federale e una, alcune o tutte le province; possono essere recepiti da norme giuridiche (costituzionali o legislative) ovvero rimanere allo stato di accordi. I *fiscal agreements* che, nella prassi, hanno ormai definitivamente assunto periodicità quinquennale e vengono recepiti con legge federale, determinano inoltre i

criteri per i trasferimenti alle province (*cash and tax transfers*), individuando i tributi il cui gettito è assunto a base di riferimento, le quote spettanti alle province, i criteri per la loro determinazione ed eventuali altre regolazioni finanziarie.

In Canada, province ed enti locali si finanziano in misura quasi totale sulla base di tributi propri. Il livello di concorrenzialità verticale ed orizzontale è elevato; le province si fanno concorrenza soprattutto sul lato delle imposte sul consumo e delle imposte sulle società, mentre la concorrenza verticale è elevata soprattutto per quanto riguarda le imposte sulle persone fisiche, che è caratterizzata da una legislazione uniforme sul territorio nazionale ma con facoltà per la provincia di imporre proprie aliquote. Le disparità tra le province in termini di base imponibile è consistente, superiore perfino a quella esistente tra le regioni italiane, ed un sistema di finanziamento basato prevalentemente sui tributi propri indurrebbe a forti disparità nei servizi offerti, che sono evitate grazie alla presenza di un forte sistema redistributivo. Esso assume due forme; in primo luogo, esiste un sistema diretto di redistribuzione tra le province, basato su trasferimenti generali – il c.d. *Representative Tax System* –, che conduce ad una parziale equalizzazione del gettito *pro capite* all'aliquota standard per ogni provincia. Inoltre, vi è un forte intervento del Governo federale – che si effettua nella forma di co-finanziamenti, o *matching grants* – in settori specifici, quali la sanità, la sicurezza sociale e l'istruzione. Entrambi i sistemi sono basati su forme di perequazione verticale; anche nel caso dell'RTS, i trasferimenti sono basati su confronti tra le basi imponibili *pro capite* delle diverse province, ma vengono finanziati interamente dal governo federale.

Il sistema canadese attraversa, peraltro, una fase di intenso travaglio derivante, in particolare, dalla presenza di forti spinte secessionistiche da parte della minoranza francofona della provincia del Quebec. Tali dinamiche, pur essendo essenzialmente riconducibili all'esistenza di comunità con radici storiche, linguistiche e culturali fortemente differenti, coinvolge inevitabilmente anche il regime relativo ai rapporti finanziari tra le Province, determinando tensioni che giungono a rimettere in discussione la tenuta stessa del sistema.

Al di là di tali profili, che appaiono peculiari della realtà canadese, il federalismo fiscale vigente non si è dimostrato in grado di assicurare un adeguato e stabile assetto dei rapporti tra comuni e Province, in presenza di una evoluzione demografica e sociale che ha comportato la concentrazione della maggior parte della popolazione nelle aree metropolitane. Nell'attuale assetto, peraltro, i comuni, privi di autonomia finanziaria, si rivelano spesso inadeguati a soddisfare la domanda crescente di servizi pubblici proveniente dalle comunità interessate. Tutto ciò è aggravato dal fatto che la ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Province è definita sulla base di una disciplina rigida di rango costituzionale, sottoposta ad un procedimento di revisione aggravato. In particolare, nell'attuale quadro costituzionale, l'intera disciplina della finanza comunale è demandata *esclusivamente* alla legislazione provinciale e sino ad oggi le Province si sono

rivelate assai restie a riconoscere effettivi margini di autonomia finanziaria ai comuni anche se di grandi dimensioni.

#### 4. Conclusioni

Come si è segnalato in precedenza, il complesso delle audizioni effettuate e le missioni svolte hanno permesso di acquisire una notevole mole di elementi informativi e di valutazioni su alcune delle problematiche relative alla adozione nel nostro Paese di un sistema di federalismo fiscale. In linea generale, sulla base dei dati assunti, si può confermare quanto anticipato in premessa, per cui nel Paese si registra una diffusa aspettativa nei confronti delle iniziative che il Parlamento potrà assumere al riguardo. Ciò vale in particolare per le aree del Paese economicamente più sviluppate dove, almeno in alcuni casi, la richiesta di una più accentuata autonomia finanziaria delle rispettive istituzioni deriva anche dalla considerazione per cui spetta ai livelli di governo più prossimi alle comunità locali assumere la responsabilità di gestire le risorse derivanti dai tributi versati dai cittadini ivi residenti, stante il fatto che in tal modo questi ultimi disporrebbero di maggiori strumenti di controllo e potrebbero avvalersi di servizi qualitativamente superiori a quelli che, altrimenti, sarebbero forniti dalle amministrazioni centrali. In altri termini, la domanda di federalismo fiscale in alcuni casi è, almeno parzialmente, fondata su una sostanziale disaffezione nei confronti del potere centrale; ciò si traduce in una pressante richiesta di potenziamento della autonomia finanziaria dei livelli di governo locali, non soltanto in termini di ampliamento della potestà regolamentare, qual è quella già contenuta nel D.Lgs. n. 446, ma soprattutto sotto il profilo di un consistente riequilibrio della ripartizione del complessivo gettito tributario tra lo Stato e gli enti territoriali. Infine, non va trascurato il fatto che molto spesso la domanda di federalismo fiscale è sostenuta anche sulla base della presunzione che esso determinerà una riduzione del carico tributario complessivo, proprio in considerazione degli effetti positivi che uno spostamento della potestà fiscale dal livello di governo centrale a quelli locali determinerebbe in termini di maggiore efficienza e di riduzione di spese inutili.

L'esigenza di incrementare le risorse a disposizione degli enti territoriali può essere soddisfatta adottando diverse soluzioni; in termini estremamente sintetici, si può affermare che una prima e più radicale ipotesi, che comporterebbe più consistenti modifiche all'attuale assetto del sistema tributario, consiste nell'ampliamento dell'autonomia tributaria degli enti territoriali, e contestualmente nel ridimensionamento dell'incidenza dei tributi erariali sul complesso della pressione tributaria. In altri termini, si tratterebbe di attribuire agli enti territoriali la possibilità di istituire e disciplinare tributi propri, in modo da poter acquisire dagli stessi un gettito adeguato a far fronte al finanziamento dei servizi che gli stessi intendono erogare, al livello quantitativo e qualitativo che si ritengono opportuni.

Peraltro, tale ampliamento dei poteri degli enti territoriali in materia fiscale dovrebbe esercitarsi in termini tali da non determinare un aumento della pressione tributaria complessiva, in considerazione delle richieste, sempre più pressanti, di un'attenuazione del carico fiscale, cui si è fatto riferimento in precedenza. Appare comunque immediatamente evidente che l'adozione di una soluzione di questo tipo implicherebbe una radicale trasformazione dell'attuale sistema tributario da realizzare mediante la sostituzione di tributi erariali con tributi locali e/o regionali, ovvero mediante la revisione di alcune delle caratteristiche dei tributi erariali. Occorre peraltro ricordare che, oltre alle difficoltà di ordine generale che una soluzione di questo tipo determinerebbe, dal punto di vista tecnico non si ravvisano significativi spazi per un consistente ridimensionamento di alcuni tributi erariali; ciò vale in particolare per quanto riguarda l'IVA. Infatti, il processo di armonizzazione a livello comunitario impone vincoli insuperabili per quanto concerne la misura delle aliquote; conseguentemente, una loro sostanziale riduzione non sarebbe consentita dalle autorità comunitarie, nè tanto meno un loro aumento al di sopra dei limiti indicati nelle direttive che disciplinano la materia, tanto più se affidate alla discrezionalità dei singoli enti territoriali. Più ampi margini di manovra offrono invece le imposte dirette, e in particolare IRPEG e IRPEF, a proposito delle quali, almeno in linea di principio, non sembrano esistere impedimenti normativi per una sostanziosa riduzione delle relative aliquote.

D'altra parte, l'adozione di una soluzione di questo tipo determinerebbe rilevanti difficoltà per gli enti territoriali con minore capacità fiscale che, disponendo di basi imponibili più limitate, finirebbero per acquisire risorse sicuramente insufficienti. Ciò imporrebbe la necessità di prevedere un consistente ricorso alla perequazione, che, stanti i vincoli di bilancio che impediscono lo stanziamento di adeguate risorse da parte dello Stato, graverebbe, in ultima istanza, sugli enti territoriali più ricchi. Pertanto, il ricorso alla perequazione orizzontale in misura rilevante, finirebbe per annullare, per gli enti chiamati a sostenere i relativi oneri, i vantaggi dell'accentuazione dell'autonomia tributaria. A questo proposito può essere utile ricordare quanto il Comitato paritetico ha avuto modo di verificare nel corso della missione in Germania. In sostanza, i meccanismi perequativi definiti dopo l'unificazione di questo Paese, una volta conclusa la fase di transizione durata dal 1990 al 1994, sono diretti a correggere gli effetti della ripartizione del gettito tra i Länder, tramite congrue erogazioni compensative dei Länder finanziariamente più forti a quelli più deboli, allo scopo di ravvicinare le condizioni di vita sul territorio federale, conformemente al principio affermato nell'articolo 106 della Legge Fondamentale, cui si è fatto riferimento nel paragrafo precedente. Il sistema di perequazione si fonda su un parametro di compensazione commisurato allo scostamento della capacità tributaria dei singoli Länder dalla capacità finanziaria media dei Länder. I Länder la cui capacità tributaria è inferiore alla media hanno diritto a fruire di contributi compensativi a carico dei Länder finanziariamente forti in misura tale da raggiungere almeno il 95% della capacità tributaria media.

Il sistema perequativo vigente in Germania, richiamato nei suoi aspetti essenziali, non aveva sollevato particolari problemi nè suscitato obiezioni insuperabili da parte dei Länder più ricchi fino alla riunificazione del Paese. A seguito della unificazione, infatti, sono entrati a far parte della Repubblica federale tedesca i territori già appartenenti alla RDT la cui capacità fiscale, per le condizioni di notevole ritardo nello sviluppo economico che li caratterizzava e che sono peggiorate immediatamente dopo l'unificazione per il tracollo delle misure di sostegno dell'occupazione e dell'apparato produttivo dimostratosi in larga parte obsoleto, è risultata largamente inferiore a quella dei Länder più svantaggiati della RFT. Ciò si è tradotto in un notevole aggravio dell'onere posto a carico dei Länder più ricchi per sostenere gli oneri connessi alla perequazione; ne è derivato un dibattito, che in alcuni casi ha assunto toni assai vivaci, circa la necessità di rivedere i meccanismi perequativi, stante la crescente insofferenza di alcuni dei Länder più ricchi nei confronti di un sistema che li costringe a sostenere oneri troppo gravosi e che deresponsabilizzerebbe i Länder più poveri, i quali non sarebbero indotti a promuovere il proprio autosviluppo, disponendo di risorse «certe». Il dibattito in corso in Germania fornisce elementi utili e induce a ritenere che un sistema di perequazione che si proponga di assicurare condizioni di vita sostanzialmente equiparate non è facilmente sostenibile in presenza di forti divari economico-sociali. È questo il caso del nostro Paese, dove tuttora si registrano considerevoli differenze, per quanto concerne i più significativi indicatori economico-sociali, tra il Centro-Nord ed il Mezzogiorno. Ovviamente, ciò non deve intendersi nel senso che si debba rinunciare all'obiettivo di una tendenziale armonizzazione degli *standard* dei servizi erogati, quanto piuttosto che occorre valutare se il perseguimento di una effettiva omogeneità non comporti costi troppo pesanti e non possa scatenare reazioni difficilmente gestibili. Peraltro, l'esistenza di situazioni assai differenziate nel territorio quanto alla capacità tributaria, potrebbe risultare aggravata qualora si adottasse un sistema di federalismo fiscale basato esclusivamente sul rafforzamento dell'autonomia tributaria degli enti territoriali; infatti, gli enti più ricchi avrebbero meno difficoltà ad applicare aliquote ridotte, mentre gli enti con minore capacità tributaria si vedrebbero obbligati ad aumentare la pressione fiscale. Ciò potrebbe determinare effetti distorsivi nell'allocazione delle attività produttive a scapito delle regioni economicamente più arretrate. Inoltre, si deve considerare che una massiccia redistribuzione della potestà tributaria a favore degli enti territoriali nei termini indicati in precedenza determinerebbe considerevoli impatti anche sulle procedure e sull'organizzazione dell'amministrazione finanziaria. Infatti, mentre l'amministrazione dello Stato risulterebbe inevitabilmente sovradimensionata, si porrebbe, per gli enti territoriali, la necessità di dotarsi di propri apparati amministrativi, di cui attualmente tali enti sono sostanzialmente privi, con la sola eccezione dei comuni che già gestiscono alcuni tributi. Ciò comporterebbe non poche difficoltà, soprattutto per gli enti territoriali del Mezzogiorno, di cui occorre tener conto ai fini della valutazione degli oneri complessivi delle diverse opzioni da considerare.

In alternativa all'ipotesi sin qui prospettata, l'obiettivo di un rafforzamento della capacità fiscale degli enti territoriali può essere perseguito adottando il modello tedesco per cui il gettito delle maggiori imposte viene ripartito tra governo centrale e governi locali. Tale soluzione, che si esplica nella compartecipazione degli enti territoriali al gettito dei tributi erariali, comporta evidentemente meno problemi, dovendosi stabilire soltanto la quota del gettito che, per ciascuno dei tributi eventualmente interessati, deve essere destinata ai vari enti. Peraltro, per alcuni tributi l'individuazione del gettito attribuibile al territorio dei vari enti non appare agevole. Infatti, se per le imposte sui redditi si può assumere come dato qualificante ai fini della evidenziazione della connessione tra contribuenti e territorio, il domicilio fiscale, nel caso di persone fisiche, ovvero la sede legale, nel caso di soggetti IRPEG, più complicato appare procedere ad una ripartizione in presenza di soggetti che operino contemporaneamente nel territorio di più enti. Al riguardo, si può segnalare che il problema si è posto recentemente con riferimento all'istituzione dell'IRAP, stabilendosi, all'articolo 4 del D.Lgs. 446/97, che qualora l'attività produttiva sia esercitata nel territorio di più regioni, si considera prodotto nel territorio di ciascuna di esse il valore della produzione proporzionalmente corrispondente all'ammontare delle retribuzioni corrisposte al personale utilizzato, fatti salvi alcuni casi particolari per quanto concerne alcune imprese operanti nei settori creditizio e finanziario.

Si può tuttavia rilevare che l'attribuzione «certa» di parte del gettito agli enti territoriali non consentirebbe di raggiungere l'obiettivo di responsabilizzare questi ultimi nella gestione delle risorse assegnate; in altri termini, non si otterrebbe il risultato di promuovere un rapporto più stretto fra capacità di spesa e responsabilizzazione delle istituzioni, soprattutto ove a tale sistema si accompagni, come avviene in Germania, una forte perequazione. In altri termini, si può prefigurare il rischio di una generalizzazione di comportamenti poco virtuosi.

Fra le due ipotesi alternative, cui si è accennato, si possono collocare alcune soluzioni intermedie, che sostanzialmente si fondano sul tentativo di pervenire ad un punto di equilibrio tra i diversi obiettivi cui si è fatto riferimento, e in particolare tra quello di dotare gli enti territoriali di più consistenti risorse e quello di responsabilizzarli quanto al reperimento e all'impiego delle stesse. La realizzazione dell'obiettivo della responsabilizzazione (*accountability*) dei governi locali induce a ritenere che di debba procedere prioritariamente nel senso di differenziare il più possibile le fonti di entrata che spettano ai diversi livelli di governo: tale strategia consente, infatti, di rendere più evidente al contribuente la controparte istituzionale a cui versare l'imposta e da cui aspettarsi la produzione di un servizio collettivo. Tuttavia, appare anche evidente che in un sistema articolato su più livelli di governo, tale suggerimento può essere realizzato soltanto in parte, in quanto la sua integrale attuazione richiederebbe la definizione di una gamma troppo vasta di tributi. Va inoltre osservato che l'*accountability* può essere garantita non solo con l'applicazione di tributi propri differenziati, ma anche nel contesto delle sovrimposizioni (sovrimposte o addizionali), purchè ai diversi livelli di

governo sia data la possibilità di fissare la propria aliquota. L'utilizzazione della medesima forma di imposizione per finanziare diversi livelli di governo presenta poi evidenti vantaggi dal punto di vista della gestione amministrativa dei tributi, con particolare riguardo ai costi di esazione degli stessi e alle procedure di accertamento. Essa potrebbe infatti favorire forme di collaborazione tra diversi livelli, da cui potrebbero derivare avanzamenti nel recupero delle ampie zone di evasione che affliggono il sistema tributario italiano. Va in proposito rilevato che appare assai avvertita, da parte del mondo dell'impresa, l'esigenza di un coordinamento della politica fiscale generale, affinché il decentramento tributario non comporti un aggravio negli adempimenti dei contribuenti ed una esasperata complessità della struttura del prelievo. D'altra parte, non vanno trascurati alcuni problemi che può provocare il ricorso in misura eccessiva ad addizionali e sovrimposte, in particolare per quanto concerne gli effetti negativi che sono tipici della doppia imposizione in genere, anche alla luce della esigenza di procedere nel senso di una complessiva attenuazione del carico fiscale.

Considerati gli elevati fabbisogni finanziari derivanti dalle ipotesi di federalismo fiscale avanzate per il caso italiano, appare comunque necessario immaginare, accanto ai tributi propri e alle sovrimposizioni, forme di compartecipazione al gettito di tributi erariali.

Da questo punto di vista, può risultare utile ipotizzare una soluzione che tenti di coniugare un ampliamento dell'autonomia tributaria con una parziale compartecipazione al gettito erariale, e prevedendo altresì la possibilità di ricorrere ad addizionali e sovrimposte su tributi erariali, purchè non si determini per questa via un aumento complessivo della pressione fiscale.

Per quanto concerne i soggetti del federalismo fiscale, va rilevato che nei paesi federali di maggiore dimensione, o comunque – se piccoli – di tradizioni culturali e storiche differenziate, il federalismo fiscale è incentrato sul livello intermedio di governo (Regioni, Stati, Cantoni, Länder, comunità ecc.).

In Germania, ad esempio, il modello di federalismo vede la prevalenza dei singoli stati della federazione (Länder). Laddove le condizioni storiche hanno posto esigenze di particolare natura, il sistema tedesco conosce l'ente città-stato (Amburgo, Brema e Berlino), il cui ordinamento però è mutuato dagli stessi Land: ragion per cui non sarebbe corretto parlare di un livello di governo speciale, bensì di una struttura statale (Land) calata su un territorio di dimensioni ridotte.

Il fatto che il federalismo fiscale sia incentrato sui livelli intermedi di governo non significa che gli enti locali minori non debbano veder riconosciuta la propria autonomia e la propria funzione. In effetti, il sopralluogo in Canada ha potuto evidenziare i problemi di un sistema che non riconosce l'autonomia istituzionale delle municipalità e sottopone tali enti alla piena potestà delle province. L'assenza di legami tra governo centrale e enti locali risulta particolarmente dannosa con riferimento all'erogazione di quei servizi, di competenza locale, per i quali si avvertono esigenze di uniformità di prestazione su tutto il territorio.



Sulla base dell'esperienza realizzata dalla maggior parte dei paesi federali, si può ritenere che il coinvolgimento dei livelli intermedi nella gestione dei trasferimenti finanziari agli enti locali sembra dare luogo a risultati positivi, in quanto il controllo del livello intermedio appare meno «intrusivo» di quello del governo centrale, anche perchè spesso l'autonomia locale è tutelata da norme costituzionali. In effetti, la miglior conoscenza delle realtà sottoposte a coordinamento sembrerebbe consentire ai livelli di governo intermedi interventi più selettivi e capaci di incidere più efficacemente su eventuali scostamenti, dagli *standard* programmati, di una singola amministrazione locale.

Nel corso degli incontri con i rappresentanti dei governi locali è stata più volte ribadita la necessità di prevedere, nell'ambito della disciplina costituzionale delle funzioni del Parlamento, meccanismi di rappresentanza e procedure dirette a conciliare l'esigenza di autonomia con quella di uniformità di intervento pubblico in determinati settori, necessaria per garantire l'unità della nazione.

Per quanto attiene più strettamente alla tematica del federalismo fiscale, va rilevato come soprattutto la scelta di un meccanismo di perequazione orizzontale comporti l'esigenza di individuare una sede nell'ambito della quale gli interessi potenzialmente conflittuali delle regioni ricche e di quelle povere trovino una composizione. In altri termini, con un sistema orizzontale di perequazione, appare opportuno assicurare alle regioni ricche la possibilità di intervenire quando si tratti di stabilire criteri e entità dei trasferimenti a loro carico. Contemporaneamente, alle regioni povere va garantita l'effettività dei trasferimenti.

Nel caso della Germania, questa «stanza di compensazione» o «sistema delle garanzie» è offerta dalla Seconda Camera o Senato delle Regioni (Bundesrat), che sulla base della Legge Fondamentale (art. 107), ha appunto il compito di approvare i trasferimenti effettuati dai Länder ricchi a quelli poveri in base al «sistema di compensazione finanziaria tra Länder» (*Länderfinanzausgleich*) e di contrattare con cadenza biennale la quota di compartecipazione al gettito IVA che deve essere redistribuito ai Länder «poveri».

In effetti, la presenza di una Camera dei Länder costituisce più che un elemento di rafforzamento del ruolo delle regioni un meccanismo per garantire maggiore uniformità negli ordinamenti delle regioni stesse. Ciò in particolare è dovuto al fatto che il Bundesrat più che rappresentare le istanze specifiche di ciascuna regione opera secondo logiche politiche di dimensione nazionale.

Peraltro, la forza della posizione delle Regioni nell'assetto costituzionale dello Stato non è necessariamente legata alla presenza di una Camera delle Regioni, come dimostra l'esempio canadese dove il concreto assetto dei rapporti fra il governo federale e le province è definito, come si è ricordato in precedenza, sulla base di complesse procedure negoziali che in una certa misura esaltano il profilo dell'autonomia provinciale.

## AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9<sup>a</sup>)

GIOVEDÌ 2 LUGLIO 1998

**186<sup>a</sup> seduta**

*Presidenza del Presidente*

SCIVOLETTO

*Interviene il sottosegretario di Stato per le politiche agricole  
Borroni.*

*La seduta inizia alle ore 15,35.*  
(R030 000, C09<sup>a</sup>, 0005<sup>o</sup>)

Il PRESIDENTE, preso atto della mancanza del numero legale e apprezzate le circostanze, toglie la seduta e rinvia il seguito degli argomenti iscritti all'ordine del giorno alle sedute da convocare per la prossima settimana.

*La seduta termina alle ore 15,40.*

**INDUSTRIA (10ª)**

GIOVEDÌ 2 LUGLIO 1998

**169ª Seduta***Presidenza del Presidente*

CAPONI

*Interviene il ministro, dell'industria, del commercio e dell'artigianato BERSANI.*

*La seduta inizia alle ore 14,45.*

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**Seguito dell'indagine conoscitiva sulle imprese multinazionali con sede in Italia: audizione del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (R048 000, C10ª, 0005ª)**

Si riprende l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 24 settembre 1997.

Il presidente CAPONI svolge una breve introduzione per ricordare le finalità dell'indagine e dà, quindi, la parola al Ministro dell'industria.

Il ministro BERSANI rileva, preliminarmente, come i principali veicoli dell'immagine del nostro sistema produttivo nel mondo siano gli imprenditori italiani che operano all'estero, dei quali – dunque – è necessario garantire e sostenere l'attività e la presenza. In secondo luogo, segnala come i processi cui si assiste – di progressiva internazionalizzazione dell'economia e di aggregazione di grandi aree di mercato – postulano l'adozione di strumenti atti a governarne gli andamenti, non certo però elevando barriere che si rivelerebbero inefficaci e comunque dannose per un sistema economico, come quello italiano, caratterizzato, da forte apertura internazionale.

Venendo a considerare il merito delle questioni all'attenzione della Commissione, ricorda le difficoltà dell'Italia nell'attrarre investimenti stranieri i quali, peraltro, si concentrano per un buon 80 per cento nelle aree del Nord.

Gli analisti specializzati, tuttavia, evidenziano come, nella percezione degli investitori internazionali, il mercato italiano presenti opportunità superiori rispetto alla media europea; percezione condizionata però dal rilievo delle inefficienze burocratiche, dalla inadeguatezza delle infrastrutture e dalla gravosità del sistema fiscale italiano.

Le condizioni della competizione fra sistemi produttivi e fra singole aree divengono, oggi, ancor più stringenti nel contesto europeo, con l'ulteriore sviluppo del processo di integrazione economica e monetaria che tende a restringere ulteriormente le possibilità di ricorso ai tradizionali strumenti di politica economica. In questo contesto l'Italia si presenta nella singolare condizione di avere aree – quelle del Nord – ormai caratterizzate da una saturazione territoriale degli insediamenti e – come indicato dalle più recenti analisi – da una flessione della forza lavoro disponibile, con una parallela flessione degli occupati, ed aree – quelle del Sud del paese – disponibili alla localizzazione di investimenti e nelle quali si registra una crescita della forza lavoro, negli ultimi tempi, seppur timidamente, anche degli occupati. Occorre dunque adottare politiche diverse, puntando, nel Nord, sullo sviluppo di *partnership* che facciano rivolgere la esuberante capacità produttiva verso processi di internazionalizzazione e verso il Sud del paese, e nel Mezzogiorno, sui pacchetti localizzativi e il marketing territoriale, tenendo conto delle notevoli differenze anche economiche che caratterizzano la realtà meridionale. Questa necessaria diversità che la politica di sostegno deve seguire, ha indotto il Governo a prevedere, nell'ambito del processo in atto di decentramento delle funzioni, il trasferimento alle regioni, sin dal prossimo dicembre, in un fondo unico senza vincolo di destinazione, delle risorse per l'attuazione di misure di incentivazione; così da rendere possibile una legislazione differenziata per obiettivi territoriali.

Reputa comunque strumento essenziale, anche ai fini della attrazione degli investimenti esteri in Italia, la realizzazione dello sportello unico per le attività produttive, inteso come struttura che permetta con una sola domanda, ed in tempi certi, l'ottenimento di tutte le autorizzazioni richieste per la localizzazione e l'ampliamento di insediamenti produttivi. Si tratta di una struttura già presente in altri paesi europei, la cui assenza è un rilevante elemento negativo per la competitività del Paese, e la cui concreta attuazione sarà all'esame del prossimo Consiglio dei ministri.

Dopo aver ricordato il dibattito in corso sulla realizzazione di una agenzia per la promozione degli investimenti e la varietà delle soluzioni ed esperienze realizzatesi negli altri paesi europei, afferma di ritenere opportuno, in primo luogo, rivedere il ruolo delle sedi estere dell'ICE, cui a suo avviso, dovrebbe essere anche assegnata la funzione di promuovere all'estero territori ed aree del paese. In secondo luogo, rileva la necessità di istituire un'agenzia *ad hoc*, una sorta di *task force* altamente specializzata, snella e dotata della necessaria autonomia con il compito di collegarsi con i principali soggetti finanziari a livello internazionale, proponendo offerte localizzative certificate e garantite dall'agenzia medesima.

Quanto invece al problema delle delocalizzazioni, ritiene si tratti di questione che con il tempo andrà perdendo il rilievo che attualmente la connota. Sempre più le maggiori imprese multinazionali, al fine di garantire la propria immagine a livello internazionale, tendono a seguire comportamenti rispettosi delle realtà territoriali in cui di volta in volta si insediano. Inoltre, l'esperienza recente dimostra come territori attrezzati, connotati da una consolidata cultura industriale, non soffrano eccessivamente il fenomeno della delocalizzazione, avendo la possibilità di un tempestivo reimpiego e riutilizzazione delle proprie capacità. Più in generale, non ritiene utile l'adozione di meccanismi difensivi stringenti e auspica, invece, la diffusione di codici di comportamento a livello europeo, cui si accompagni lo sviluppo di azioni comuni e di forme di integrazione tra le associazioni sindacali dei singoli paesi, tese a rendere effettivo il rispetto di tali codici e a diffondere comportamenti corretti.

Seguono brevi interventi e domande dei senatori.

Il senatore MUNGARI prende atto degli aspetti positivi del processo di liberalizzazione, di regolamentazione e di decentramento avviato con le «leggi Bassanini». Richiama, però, l'attenzione sulla difficile situazione in cui versa tuttora il Mezzogiorno e in particolare la Calabria. Ricorda in particolare come, nonostante il territorio di Crotona sia stato oggetto di uno dei primi contratti d'area, la situazione non sia mutata affatto. In particolare è stata accolta con sconforto da parte della popolazione, la notizia pervenuta da parte del Ministro del tesoro e del bilancio, secondo cui mancherebbero i finanziamenti per il contratto d'area. Al riguardo, egli ha presentato un'interpellanza per chiedere secondo quali criteri le risorse siano state ripartite fra i diversi contratti d'area.

Dopo aver ricordato le vicende del disimpegno dell'ENI e il mancato rispetto dell'accordo relativo alla creazione di infrastrutture, come preconditione per lo sviluppo, si sofferma sul problema della messa in cassa integrazione dei lavoratori della Cellulosa calabrese.

Passa quindi a considerare più da vicino i temi oggetto dell'indagine conoscitiva e ricorda il sopralluogo recentemente svolto da una delegazione della Commissione in Francia. Dagli incontri tenutisi con i responsabili dell'agenzia DATAR è emersa la necessità che sia garantita una certa autonomia dell'organismo di promozione degli investimenti rispetto al Governo, pur trattandosi, nel caso specifico, di un'agenzia di stretta emanazione governativa. Per quanto riguarda l'Italia, manca ancora un'indicazione chiara circa la natura e i compiti della prospettata Agenzia Sviluppo Italia, mentre nel Mezzogiorno appaiono necessarie ed urgenti azioni nel campo della formazione professionale, dell'ordine pubblico, del fisco, della sburocratizzazione e dell'accesso al credito. Con riferimento all'indicazione proveniente dal Ministro circa la necessità di una *task-force*, si augura che essa non assuma le caratteristiche di quella per l'occupazione, presieduta dall'onorevole Borghini.

Il senatore MACONI esprime apprezzamento per l'impostazione data al problema dal Ministro, che ha adottato un approccio concreto e

pragmatico, nel quadro di un orientamento politico condivisibile, sia per quanto riguarda le modalità di attrazione degli investimenti in Italia, sia con riferimento al problema delle delocalizzazioni, rispetto al quale egli ha fornito la duplice indicazione del potenziamento della contrattazione collettiva a livello europeo e della promozione di codici di condotta al medesimo livello.

Chiede, quindi, come – a parere del Ministro – le privatizzazioni delle società già a partecipazione statale e il superamento dei monopoli dei servizi di pubblica utilità abbiano influito o possano influire sul processo di attrazione degli investimenti esteri. Con riguardo, poi, all'utilizzo degli strumenti della contrattazione negoziata, chiede se non si possa pensare ad una semplificazione e ad un'eventuale unificazione degli strumenti attualmente disponibili. Quanto all'agenzia per la promozione degli investimenti esteri, ricorda come la corrispondente agenzia francese DATAR sia stata messa in discussione con la creazione parallela di una *task-force* estremamente snella e specializzata presso il Ministero dell'economia e delle finanze, mentre, d'altra parte, le iniziative regionali rivendicano maggiori margini di autonomia. Per quanto riguarda l'Italia, dichiara di condividere l'impostazione del Ministro. Chiede però come si pensi di pervenire al coordinamento dell'agenzia nazionale con le iniziative locali e regionali, evitando sovrapposizioni ed assicurando un raccordo efficace.

Il senatore PAPPALARDO rileva preliminarmente come, dall'indagine conoscitiva sin qui svolta dalla Commissione, sia emersa la tendenza delle imprese multinazionali a privilegiare sul territorio italiano l'acquisizione di partecipazioni, rispetto alla creazione di nuovi stabilimenti. Rileva, poi, come in molti casi all'acquisizione abbia fatto seguito la chiusura delle imprese partecipate e ne deduce che molti investimenti esteri in Italia siano stati motivati dall'obiettivo di eliminare imprese concorrenti. Domanda, quindi, se occorra rassegnarsi all'operare dei «codici della diplomazia economica», o se non si debbano invece cercare forme di regolamentazione a livello europeo che contrastino tali fenomeni, all'origine di un processo di impoverimento dei sistemi produttivi nazionali, oltre che fonte di problemi sociali rilevanti.

Si dice confortato dalla posizione espressa dal Ministro a favore di un'agenzia per la promozione degli investimenti esteri operante a livello nazionale; ritiene, infatti, necessaria la figura di un interlocutore unico, pur in presenza di una positiva competizione fra le aree, certamente da stimolare; chiede poi quale tipo di rapporto si prefiguri tra il compito di attrarre gli investimenti esteri e le missioni che dovrebbero essere affidate all'Agenzia Sviluppo Italia. Chiede, inoltre, quali modalità di raccordo si possano immaginare fra queste agenzie e quelle che vanno sorgendo a livello regionale; e domanda, infine, se non si possa pensare ad aggregazioni corrispondenti ad ambiti territoriali diversi, come ad esempio quelli dei distretti industriali. Con riferimento a questi ultimi chiede, inoltre, al Ministro se ritiene che gli strumenti normativi esistenti siano tuttora validi o sia invece necessario prefigurarne di nuovi.

Il senatore PONTONE chiede al Ministro maggiori chiarimenti sulle intenzioni del Governo circa l'Agenzia Sviluppo Italia, al cui riguardo risultano esservi divergenze di vedute all'interno della maggioranza, dove il partito di Rifondazione comunista preme per l'istituzione di un organismo orientato alla creazione diretta di occupazione. Il prospettato organismo per l'attrazione degli investimenti esteri gli appare comunque cosa diversa dall'agenzia menzionata; chiede, quindi, quali collegamenti si possano prevedere fra di essi. Chiede, inoltre, quali previsioni si facciano circa i tempi di istituzione della prospettata agenzia e in che misura il Ministro ritiene che le idee da lui espresse nell'audizione in corso potranno essere recepite dal Consiglio dei Ministri.

Replica agli intervenuti il ministro BERSANI, il quale pone innanzitutto l'accento su quanto di positivo si sta facendo e si è fatto recentemente a favore del Mezzogiorno. Innanzitutto le due leggi di incentivazione (la legge n. 488 del 1992 e la legge n. 341 del 1995) che hanno mostrato di funzionare e di dare esiti positivi; l'istituzione dello sportello unico, poi, il cui quadro normativo è già quasi completamente operante e per la cui realizzazione concreta ci si sta concretamente adoperando; la capacità di attivazione di risorse comunitarie, infine, che è obiettivamente migliorata. Certo, occorre lavorare ancora, cercando di mobilitare risorse finanziarie e di investimento anche a livello internazionale.

Intervenendo, quindi, sul tema delle acquisizioni di imprese nazionali, attivate con le privatizzazioni e su quello delle strategie per assicurare la presenza italiana in settori sensibili, ricorda come, in alcuni casi, l'apertura dei mercati abbia consentito di risolvere positivamente problemi difficili e fa riferimento, a titolo di esempio, al caso dell'Olivetti. Il problema è in qualche misura riconducibile alle caratteristiche del capitalismo italiano, connotato dalla presenza di notevoli capacità imprenditoriali, ma dall'assenza di un mercato finanziario adeguato. La realizzazione della riforma Draghi, della riforma del mercato borsistico e l'attivazione dei «fondi pensione» possono comunque costituire la base per il superamento di tale problema. Nei settori sensibili, comunque, il Governo punta ad assicurare il mantenimento di una consistente presenza dell'Italia anche nell'ambito degli accordi perseguiti in ambito europeo.

Il Ministro prosegue, quindi, affermando che il problema delle infrastrutture è sicuramente importante nel Mezzogiorno, ma non deve essere considerato paralizzante: si danno casi, infatti, in cui la dotazione di infrastrutture ha fatto seguito al nascere di attività produttive. Dopo aver espresso un orientamento favorevole ad una razionalizzazione e ad una semplificazione degli strumenti della contrattualistica, ritorna più specificamente al tema della promozione degli investimenti esteri, ribadendo che un approccio concreto e pragmatico può consistere nell'immettere i pacchetti localizzativi esistenti nelle reti degli uffici all'estero dell'ICE, mentre le relazioni con le grandi concentrazioni finanziarie internazionali andrebbero intrattenute tramite un apposito organismo centrale. Il decentramento autonomistico in atto, infatti, va considerato anche in funzione dell'acquisizione di spazi per lo svolgimento di ruoli at-

tualmente non coperti a livello centrale. La tendenza delle multinazionali estere all'acquisizione di imprese italiane con intenti monopolistici o oligopolistici, non gli appare un fenomeno così diffuso. Certo, nell'ottica dell'adozione di codici di condotta a livello europeo, anche il contenimento del fenomeno dell' «internazionalizzazione di rapina» potrebbe trovare spazio.

Conclude svolgendo alcune considerazioni sull'Agenzia Sviluppo Italia, che nasce a partire da due ottiche parzialmente diverse, ma suscettibili di combinarsi – la riorganizzazione degli organismi di promozione imprenditoriale esistenti e l'intervento attivo nel campo, ad esempio, del supporto alla progettazione e all'utilizzo degli strumenti finanziari comunitari – mentre la tematica dei lavori socialmente utili è stata finora lasciata a parte. Si tratta, comunque, di un tema aperto e da definire nelle sue linee più specifiche.

Il presidente CAPONI ringrazia il Ministro dell'industria per la disponibilità mostrata ad intervenire nell'ambito dell'indagine conoscitiva in corso e dichiara chiusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,20.*



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

GIOVEDÌ 2 LUGLIO 1998

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

SMURAGLIA

*Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale GARILLI.*

*La seduta inizia alle ore 15,10.*

**IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO****Schema di regolamento recante disposizioni in materia di formazione professionale (n. 287)**

(Parere al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi degli articoli 17, comma 1, della legge 24 giugno 1997, n. 196; e 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59. Esame e rinvio)  
(R139 b00, C11<sup>a</sup>, 0022<sup>o</sup>)

Introduce l'esame il relatore, senatore TAPPARO, il quale ricorda preliminarmente che lo schema di regolamento in titolo provvede ad un riordino complessivo del sistema della formazione professionale, sulla base della previsione contenuta all'articolo 17 della legge n. 196 del 1997. La disciplina generale del sistema formativo è tuttora basata sulla legge n. 845 del 1978, modificata e integrata, soprattutto nell'ultimo decennio, con interventi normativi parziali, legati a specifici profili dell'andamento delle relazioni industriali e dell'evoluzione del mercato del lavoro, che non hanno determinato un mutamento dell'impostazione iniziale: tale impostazione, peraltro, mostra oramai forti limiti, considerati i notevoli cambiamenti intervenuti nel tessuto produttivo e nel mercato del lavoro. Va altresì aggiunto che il riordino della formazione professionale si colloca in un quadro di riferimento che, oltre alle trasformazioni dell'economia, vede anche un processo di trasformazione dell'istruzione secondaria e universitaria; di riforma della pubblica amministrazione realizzata soprattutto attraverso il trasferimento di funzioni alle regioni, delineato, da ultimo, con il decreto legislativo n. 112 del 1998 e, infine, di evoluzione della legislazione lavoristica, soprattutto

per quanto attiene all'introduzione del lavoro interinale, alla riforma dell'apprendistato, dei tirocini formativi e di orientamento, dei lavori di pubblica utilità e delle borse lavoro.

I principi e i criteri generali che ispirano lo schema di regolamento all'esame sono riconducibili, oltre che al citato articolo 17 della legge n. 196 del 1997, anche al comma 5 dell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, come successivamente modificato dall'articolo 7, comma 1, lettera *m*), della legge n. 127 dello stesso anno, per quanto attiene alla semplificazione e standardizzazione dei procedimenti amministrativi, soprattutto in materia di spesa e contabile. Alla base del provvedimento in titolo vi è dunque l'intento di valorizzare la formazione professionale quale strumento flessibile di politica del lavoro, di estendere la formazione in alternanza scuola-lavoro, con un più marcato coinvolgimento della scuola secondaria e di altre agenzie formative, pubbliche e private, di creare nuove occasioni per la formazione continua e di dare vita ad un sistema di certificazione della qualificazione ottenuta dagli utenti della formazione professionale, favorendo il riassetto degli attuali enti di formazione e la semplificazione delle procedure di finanziamento della formazione professionale.

In tale contesto assume una particolare rilevanza l'indicazione, contenuta soprattutto agli articoli 2 e 12, di una più stretta integrazione tra il sistema della formazione professionale e il sistema scolastico e universitario: tale raccordo, peraltro, appare sottolineato in modo insufficiente nel provvedimento all'esame e merita quindi uno specifico approfondimento.

Entrando nel merito dell'articolato, il relatore si sofferma sull'articolo 2 dello schema di regolamento, che definisce i compiti dello Stato in materia di formazione professionale, articolando ulteriormente le indicazioni già contenute nel decreto legislativo n. 112 del 1998. Tali competenze riguardano in primo luogo l'indirizzo e il coordinamento, e in particolare la formulazione di linee guida e di indirizzo sull'utilizzazione e sulla destinazione delle risorse nazionali e comunitarie, nonché l'attribuzione al Ministero del lavoro della funzione di Autorità rappresentante lo Stato membro per l'attuazione degli interventi finanziati attraverso il Fondo sociale europeo. Il comma 3 dell'articolo 2 prevede l'istituzione di una commissione consultiva, presso lo stesso Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'esame istruttorio e per il supporto alla formulazione delle proposte in materia di formazione professionale. Di tale commissione fanno parte rappresentanti del Ministero della pubblica istruzione, del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, e di altre Amministrazioni centrali, nonché quattro rappresentanti della Conferenza Stato Regioni e otto rappresentanti delle organizzazioni sindacali e datoriali maggiormente rappresentative. Sarebbe opportuno un chiarimento, da parte del rappresentante del Governo, sul ruolo di supporto tecnico di tale organo collegiale attribuito al Centro europeo dell'educazione oltre che all'ISFOL. Inoltre, va sottolineata l'esigenza di una stretta integrazione tra il Ministero della pubblica istruzione, il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e le rap-

presentanze regionali, nel conseguimento dell'intesa prevista al comma 1 dell'articolo 2 per la formulazione degli indirizzi sull'utilizzo delle risorse.

Il riordino e la semplificazione delle procedure sono realizzati attraverso atti statali di indirizzo e coordinamento nei confronti delle attività svolte dalle regioni in materia di formazione professionale. Particolare interesse assume in questo contesto la innovazione introdotta all'articolo 4 nel sistema di cofinanziamento degli interventi ammessi al contributo del Fondo sociale europeo, con la previsione di una delibera pluriennale del CIPE da assumersi su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, che dovrebbe conferire maggiore certezza alle amministrazioni interessate in ordine ai tempi e alle modalità delle erogazioni.

Dopo avere dato conto dei contenuti dell'articolo 6, che regola il riordino delle procedure di affidamento ai soggetti privati dello svolgimento delle attività di formazione e orientamento professionale, introducendo, ai fini di una maggiore trasparenza, la previsione di periodici avvisi di diritto pubblico, il relatore si sofferma sulla sostituzione della garanzia fideiussoria con gli adempimenti di cui all'articolo 17, commi 3, 4, 5 e 6, della legge n. 196 del 1997, secondo quanto previsto dall'articolo 7 del provvedimento in titolo. Della semplificazione dell'attività di controllo, verifica e valutazione si occupa l'articolo 8, che definisce i compiti del Ministero del lavoro per quanto attiene alla definizione di criteri unitari circa i costi ammissibili e le tipologie di spesa per le attività formative, nonché di criteri e principi omogenei nell'attività di vigilanza e monitoraggio sulle attività di formazione professionale. Il comma 4, in particolare, prevede una relazione del Ministro del lavoro al Parlamento sullo svolgimento delle attività di controllo effettuate dalle amministrazioni statali, con una cadenza almeno biennale. Sarebbe invece preferibile un obbligo di informazione annuale delle Camere riferito a tutto il quadro delle attività concernenti la formazione professionale. All'articolo 9 è poi prevista la semplificazione dell'attività di verifica amministrativo-contabile e, a tale proposito, va sottolineata l'adozione in sede nazionale di strumenti normativi ed operativi standardizzati, comuni e condivisi, in parte già in uso, in modo da evitare disparità di trattamento nelle diverse aree del paese.

L'articolo 10, prosegue il relatore Tapparo, introduce il principio dell'accreditamento delle strutture formative come sistema di individuazione dei requisiti in base ai quali selezionare i soggetti a cui le regioni e le province autonome possono affidare lo svolgimento di attività di orientamento e formazione professionale. L'accreditamento non è richiesto per le imprese pubbliche e private che svolgono attività formative per il proprio personale. Tali soggetti sono comunque tenuti a rispettare le specifiche condizioni attuative, da definirsi da parte delle amministrazioni titolari delle forme di intervento, in coerenza con i criteri di valutazione delle sedi operative delle strutture di formazione professionale indicati con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Si tratta di disposizioni che tendono a superare la distinzione tra strutture pubbliche e strutture pri-

vate e a rendere possibile l'ingresso di nuovi soggetti nel campo della formazione professionale. Opportunamente è anche prevista una procedura agevolata di accreditamento per le sedi già certificate ai sensi del sistema di qualità ISO 9001.

Strettamente connesso al tema dell'accREDITAMENTO delle strutture formative è il problema della ristrutturazione degli enti formativi, disciplinato all'articolo 11, al fine di far fronte alle esigenze di adeguamento organizzativo e di gestione dei possibili esuberanti di personale. In assenza di un sistema di ammortizzatori sociali per tale categoria, è prevista la costituzione di un fondo nazionale con finalità di sostegno al reddito.

Il rapporto tra la formazione professionale e l'università costituisce oggetto dell'articolo 12. Su tale questione, va detto che finora le limitate attività svolte in questo campo dagli atenei, scarsamente raccordate con la programmazione regionale, hanno riguardato essenzialmente i corsi di orientamento *post diploma* e la qualificazione del personale amministrativo. È invece del tutto carente la formazione professionale *post laurea*, per la quale, peraltro, è previsto l'intervento del fondo sociale europeo. Desti invece perplessità l'ipotesi di un raccordo delle attività formative con i diplomi universitari di primo livello e con la ricerca svolta presso l'università o altri enti pubblici.

Per la formazione continua viene indicato un elemento operativo con l'istituzione, all'articolo 13, del fondo interprofessionale per la formazione continua, gestito da una fondazione di diritto privato e alimentato dal gettito dei contributi di cui all'articolo 9, comma 5, del decreto-legge n. 148 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 236 dello stesso anno. Tra gli organi della fondazione, che dovrebbe essere costituita nei sei mesi successivi all'emanazione del regolamento, va ricordato in particolare il Consiglio di amministrazione, di carattere tecnico, e il Comitato di indirizzo e sorveglianza, composto dai rappresentanti della parti sociali. Un'altra importante innovazione riguarda la creazione del sistema nazionale di certificazione delle competenze professionali, che dovrebbe garantire l'omogeneità delle certificazioni su tutto il territorio nazionale e il loro riconoscimento in sede di Unione europea. Vengono a tal fine riconosciute anche le competenze professionali acquisite mediante lo svolgimento di un'attività lavorativa o di formazione continua nonché mediante attività di tirocinio o di autoformazione. Al fine di documentare il *curriculum* formativo e le competenze acquisite è istituito il libretto formativo del cittadino. Strettamente connesso al sistema di certificazione, è il tema, disciplinato dall'articolo 16, dei crediti formativi, relativi a competenze professionali certificate che possono essere riconosciute per il conseguimento di un titolo di studio ovvero per l'inserimento in un percorso formativo, attraverso specifiche intese tra il Ministero del lavoro, il Ministero della pubblica istruzione e il Ministero dell'università.

Dopo aver dato conto dell'articolo 17, recante abrogazione di norme, il relatore Tapparo, nell'esprimere un giudizio complessivamente favorevole al provvedimento in titolo, si riserva di formulare una proposta di parere, che presenterà quanto prima.

Il seguito dell'esame dello schema di regolamento è quindi rinviato.

*PER LO SVOLGIMENTO DELL'INTERROGAZIONE 3-001972*

Il PRESIDENTE sollecita lo svolgimento dell'interrogazione 3-001972.

Il sottosegretario GARILLI lo assicura che il Governo si attiverà per rispondere tempestivamente alla suddetta interrogazione.

*La seduta termina alle ore 15,40.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
sul sistema sanitario**

GIOVEDÌ 2 LUGLIO 1998

**25<sup>a</sup> Seduta (antimeridiana)**

*Presidenza del Presidente*  
TOMASSINI

*Intervengono il dottor Carlo SIZIA, presidente nazionale della Associazione sindacale medici dirigenti CIMO-ASMD), accompagnato dal dottor Luciano MULAS, componente del comitato centrale della Associazione medesima; il dottor Enrico BOLLERO, segretario nazionale dell'Associazione (ANAAO-ASSOMED), accompagnato dal dottor Serafino ZUCHELLI, vice segretario nazionale dell'Associazione medesima; nonchè il prof. Raffaele PERRONE DONNORSO, presidente dell'Associazione nazionale primari ospedalieri (ANPO), accompagnato dal prof. Giorgio BERTOLIZIO e dal prof. Erasmo RONDANELLI, rispettivamente segretario nazionale e consigliere di giunta dell'Associazione medesima.*

*La seduta inizia alle ore 8,40.*

**Seguito e conclusione della audizione del dottor Carlo SIZIA, presidente nazionale della Associazione sindacale medici dirigenti CIMO-ASMD)**

**Seguito della audizione del dottor Serafino ZUCHELLI, vice segretario nazionale della Associazione medici dirigenti (ANAAO-ASSOMED)**

(A010 000, C34<sup>a</sup>, 0001<sup>o</sup>)

Il presidente ricorda che a completamento dei lavori iniziati nella seduta del 25 giugno scorso, stamane saranno ascoltati, per fornire chiarimenti ai senatori intervenuti nel dibattito, il dottor Carlo SIZIA, presidente nazionale della Associazione sindacale medici dirigenti (CIMO-ASMD) nonchè il dottor Enrico BOLLERO ed il dottor Serafino ZUCHELLI, rispettivamente segretario nazionale e vice segretario nazionale della Associazione medici dirigenti (ANAAO-ASSOMED).

Invitato a prendere la parola il dottor ZUCHELLI osserva anzitutto che il carico formativo delle facoltà di medicina è eccessivo e va ri-

dotto. Circa i temi trattati poi nel corso della audizione egli, in via generale, rileva le necessità innanzitutto della riduzione del numero dei medici; dell'inserimento del comparto ospedaliero nell'attività formativa, ai sensi dei decreti legislativi n. 502 del 30 dicembre 1992 e n. 517 del 7 dicembre 1993, nonché dell'atto governativo di indirizzo approvato il 31 luglio 1997; della richiesta, infine, di collaborazione alle regioni ed al sistema sanitario nel suo complesso per la formazione in particolare degli infermieri.

La proposta poi di attivare i cosiddetti «ospedali di insegnamento» non lo trova favorevole per la carica di ambiguità che essa sottende. Sussiste infatti il pericolo che tali strutture vengano sottratte al sistema sanitario nazionale. Circa le disposizioni legislative richiamate, ritiene essenziale che si proceda rapidamente alla loro effettiva applicazione poichè solo così è possibile intravedere una possibile convivenza tra strutture universitarie e strutture ospedaliere.

Il presidente quindi invita il dottor Carlo SIZIA a svolgere le sue considerazioni. L'oratore, in riferimento alle osservazioni a suo tempo esposte dalla senatrice Bernasconi, rileva di concordare con la necessità di rispettare il diritto allo studio e quindi l'accesso alle facoltà di medicina, ma con temperamenti che, garantendo pari opportunità agli interessati, consentano ai meritevoli di fruire del diritto nel quadro di un numero chiuso. Non va dimenticato che esiste anche un diritto al lavoro che non può essere vanificato da una realtà come quella che oggi i laureati in medicina vivono.

Il dottor Sizia prosegue facendo presente che più che ai problemi di separatezza di organici tra comparto ospedaliero e comparto universitario, occorre porre mente alla questione del mancato rispetto delle leggi in vigore e anche alla mancanza di coerenza tra le stesse leggi che il parlamento man mano approva.

Conclude rilevando, tra l'altro, come le regole preposte all'accesso alle posizioni apicali per ospedalieri ed universitari non debbono tra di loro divergere.

Non essendoci ulteriori osservazioni il presidente TOMASSINI dichiara conclusa la audizione con gli esponenti dell'Associazione sindacale medici dirigenti (CIMO-ASMD), i quali prendono congedo. L'intervento invece del dottor Enrico BOLLERO, segretario nazionale dell'Associazione medici dirigenti (ANAAO-ASSOMED) avrà luogo nella seduta pomeridiana.

**Audizione del prof. Raffaele PERRONE DONNORSO, presidente nazionale della Associazione nazionale primari ospedalieri (ANPO)**

(A010 000, C34<sup>a</sup>, 0001<sup>o</sup>)

Invitato dal presidente TOMASSINI a prendere la parola, il professor Raffaele PERRONE DONNORSO, presidente nazionale della Associazione nazionale primari ospedalieri (ANPO), esordisce osservando

anzitutto, circa il tema dei rapporti tra università e mondo ospedaliero, che alle università medesime deve restare il compito di acculturare gli studenti mentre gli ordini professionali debbono verificare l'effettiva praticabilità della professione da parte dei laureati.

Rilevato quindi che il DRG (*Diagnosis Related Group*) nelle università va diminuito e riferito che i protocolli tra regioni ed università procedano in modo autonomo senza relazione con altre entità del mondo sanitario, lamenta che i colleghi del comparto universitario siano piuttosto arroganti: di qui la necessità di un loro ridimensionamento. Fa poi presente la necessità di approdare ad un traguardo che consenta l'integrazione tra università e strutture ospedaliere, tenendo conto che il problema non è tanto di quantificare il numero dei posti letto a disposizione bensì di puntualizzare le patologie oggetto di terapia e di studio. Conclude sollecitando maggiore diligenza nella acquisizione del parere dei primari sulle tematiche in discussione.

Il senatore DE ANNA si richiama anzitutto alla etimologia del termine università ed anche al significato che il medesimo termine riassume (gruppo di studenti che si raccolgono attorno a maestri riconosciuti): in Italia, come altrove, c'è chi sceglie il percorso universitario e chi invece opta per la carriera ospedaliera. Ciò che comunque rileva è quale debba essere la funzione della università nell'ambito del sistema sanitario nazionale. È ovvio che un clinico universitario ha bisogno non tanto di un numero consistente di posti letto, quanto di un numero di malati sufficientemente idoneo a consentire la ricerca. Riscontrato poi che in Italia l'università non dispone di mezzi adeguati poichè spesso le stesse apparecchiature non appartengono alla amministrazione universitaria ma agli ospedali, occorre guardare con favore ad un sistema misto che può trovare il suo punto di sintesi negli ospedali di insegnamento. In conclusione, però, c'è bisogno di una precisa volontà del governo che dia vita a questa nuova identità.

Ha poi la parola il senatore BRUNI il quale si associa alle considerazioni svolte dal senatore De Anna. Anche a suo parere la associazione mista tra università e strutture ospedaliere è la strada da perseguire. Anche se in alcuni ospedali ciò già accade, molta strada ancora in tal senso è da percorrere e l'indirizzo da perseguire è proprio quello sottolineato dal senatore De Anna. Conclude sollecitando la definizione della età in cui il medico deve andare a riposo, senza alcuna differenza, peraltro, tra settore universitario e settore ospedaliero.

Il senatore MONTELEONE esordisce facendo riferimento alle considerazioni esposte in un documento del 30 giugno 1998 a lui inviato, come a tutti i componenti della Commissione sanità, dalla ANAAO-ASSOMED. Circa i problemi sollevati in ordine all'indebolimento del sistema sanitario nazionale ed al contributo faticoso e responsabile dei medici dirigenti è opportuno che la ANAAO-ASSOMED puntualizzi il percorso della propria strategia sindacale. A parere dell'oratore bisogna giungere al confronto e non allo scontro. Sicchè non ci si può rivolgere



al mondo universitario accusandolo di arroganza, mentre occorre guardare con favore alla soluzione che prospetta un punto di incontro, in tema di formazione, nella attivazione degli ospedali di insegnamento. Inoltre per avere basi concrete per un costruttivo confronto e per passare poi ad una efficace aziendalizzazione della sanità, bisogna preventivamente definire quale debba essere valutata una situazione di normalità in regioni, ad esempio, come la Lucania, ovvero come il Veneto.

Il senatore Monteleone affronta poi il problema del ruolo delle rappresentanze sindacali: se 6.500 radiologi, a suo parere, non hanno diritto di rappresentanza mentre la stessa è riconosciuta a 1.000 medici iscritti alle confederazioni CGIL, CISL e UIL, emergono inevitabili scompensi.

Per quanto attiene alle scuole di specializzazione ricorda di essere presentatore di un progetto di legge rispetto al cui contenuto ha promosso consultazioni con le componenti interessate.

Osservato quindi che occorrono nuove regole di convivenza tra ospedali e facoltà di medicina, conclude domandandosi quali siano le proposte concrete che consentano di affrontare il problema della disoccupazione dei medici.

Ha quindi la parola il senatore CAMERINI. A suo parere oggi i problemi sono ben diversi da quelli che esistevano 30 anni fa. Gli aspetti formativi insoluti di maggiore consistenza sono rinvenibili nel campo della specializzazione, della odontoiatria, della formazione cosiddetta continuativa (realizzata peraltro in tutti i Paesi), e così via. È innegabile che oggi si è in presenza di un eccesso di attività assistenziale nella università: questa invece va erogata in misura strettamente funzionale alla ricerca. Purtroppo in rapporto al crescente numero delle cattedre sono state create strutture distorte sicché si calcola che, al di fuori di ogni norma, esistono in media 12 posti letto per ogni primario e 2 per ogni specializzazione. La letteratura medica aggiornata mostra i risultati di ricerche integrate compiute da università ed ospedali. È in questo meccanismo, peraltro già previsto dalla legge, che l'ospedale deve partecipare al processo formativo, per cui è prevedibile che in futuro sia larga la maggioranza di coloro che riterranno che i meccanismi di integrazione debbono diventare stringenti. Conclusivamente, osserva il senatore Camerini, occorre diminuire la separatezza tra università ed ospedali, passando da un quadro di *competition* ad uno di *cooperation*.

Il presidente quindi rinvia alla seduta pomeridiana la replica del rappresentante dell'ANPO e, come già anticipato, del rappresentante dell'ANAAO-ASSOMED.

*La seduta termina alle ore 9,30.*

**26ª Seduta (pomeridiana)**

*Presidenza del Presidente*  
TOMASSINI

*Intervengono il dottor Enrico BOLLERO, segretario nazionale dell'Associazione medici dirigenti (ANAAO-ASSOMED), accompagnato dal dottor Serafino ZUCHELLI, vice segretario nazionale dell'Associazione medesima; il prof. Raffaele PERRONE DONNORSO, presidente dell'Associazione nazionale primari ospedalieri (ANPO), accompagnato dal prof. Giorgio BERTOLIZIO e dal prof. Erasmo RONDANELLI, rispettivamente segretario nazionale e consigliere di giunta dell'Associazione medesima; il dottor Gianfranco FERRARO, responsabile nazionale settore ospedaliero del Sindacato nazionale autonomo medici italiani (SNAMI); il dottor Mario FALCONI, segretario nazionale della Federazione italiana medici di famiglia (FIMMG); il dottor Giuseppe GARRAFFO, segretario nazionale della CISL-Medici; nonché il dottor Mimmo COLIMBERTI, segretario nazionale della CGIL-Medici.*

*La seduta inizia alle ore 15,05.*

**Seguito e conclusione delle audizioni del prof. Raffaele PERRONE DONNORSO, presidente nazionale della Associazione nazionale primari ospedalieri (ANPO) e del dottor Enrico BOLLERO, segretario nazionale della Associazione medici dirigenti (ANAAO-ASSOMED)**  
(A010 000, C34ª, 0001°)

Si riprende il dibattito sospeso nella seduta antimeridiana.

Il professor Raffaele PERRONE DONNORSO, intervenendo per la replica, osserva anzitutto che la collaborazione formativa tra gli ospedali ed università deve avvenire su base paritaria, come pure a suo parere è necessario introdurre il numero chiuso nelle facoltà di medicina ed anche nelle facoltà di veterinaria, delle quali si parla troppo poco. Soffermatosi su altri aspetti concernenti la soluzione del problema della disoccupazione medica fa presente tra l'altro che la piena attività del comparto della medicina preventiva nonché il settore delle emergenze territoriali possono introdurre benefici effetti al riguardo. Quella che viene chiamata plethora medica può essere attenuata anche favorendo il pensionamento evitando il divieto di cumulo tra trattamento di quiescenza e attività libero professionale.

Il presidente TOMASSINI invita l'oratore ad attenersi al tema oggetto dell'indagine conoscitiva, cioè la funzione formativa nei rapporti tra università ed ospedali.

Il professor PERRONE DONNORSO osserva di avere svolto comunque considerazioni di corredo utili all'inquadramento dei problemi indagati e sollecitando misure perchè l'Italia si uniformi al livello cui sono pervenuti gli altri Stati europei.

Conclusa l'audizione i professori Raffaele PERRONE DONNORSO, Giorgio BERTOLIZIO ed Erasmo RONDANELLI, rappresentanti dell'ANPO, prendono congedo.

Ha quindi la parola per la esposizione delle proprie considerazioni conclusive il dottor Enrico BOLLERO, segretario nazionale della Associazione medici dirigenti (ANAAO-ASSOMED).

Osserva anzitutto che se prima si introduce il concetto di numero programmato degli studenti che possono accedere alla università, e poi decisioni di tribunali amministrativi regionali contrastano tale criterio, è chiaro che solo un intervento legislativo può risolvere il problema. Del resto ci sono precedenti in tal senso, come insegna ad esempio la Spagna. A fronte di un medico ogni 500 abitanti in Europa, in Italia il rapporto è di 1 a 170, mentre a Roma scende ad 1 a 140.

La categoria dei medici ha tra l'altro stabilito di attivare un fondo di solidarietà per risolvere il problema della occupazione, al quale dovrebbero concorrere anche lo Stato e le regioni. Occorre poi considerare che, sempre in ordine la problema occupazionale, l'esodo dei medici occupati nel servizio sanitario nazionale può essere favorito eliminando la incompatibilità oggi esistente tra trattamento di quiescenza ed esercizio di attività libero professionale. Fatto poi presente che si premurerà di inviare alla Commissione parlamentare di inchiesta altro materiale di documentazione perchè con maggiore profondità si possa riflettere sui temi in discussione, lamenta che in tema di rappresentatività sindacale l'articolo 46 della legge delega n. 29 sia stato, per la dirigenza medica, contraddetto in fase di varo di norme delegate rimettendo alla contrattazione un aspetto invece che avrebbe dovuto essere definito per legge.

Il presidente TOMASSINI richiama l'oratore al tema oggetto dell'indagine che, ribadisce, riguarda l'attività formativa e la possibile cooperazione tra università ed ospedali.

Il dottor BOLLERO fa presente di svolgere considerazioni in adesione ad argomenti trattati nel corso del dibattito.

La senatrice BERNASCONI osserva da parte sua che quanto viene riferito non è pertinente all'oggetto dei lavori della Commissione di inchiesta.

Il dottor BOLLERO ribadisce che nella seduta antimeridiana sono stati posti temi che lo hanno indotto a formulare le puntualizzazioni testè illustrate. Aggiunge peraltro che in sede di Commissione lavoro viene coltivata una prospettiva di strutturazione di sindacato unitario che determinerà il decesso della rappresentanza sindacale dei dirigenti.

Interviene il senatore MONTELEONE. Rammenta che nella seduta antimeridiana aveva ben puntualizzato che intendeva approfittare della presenza dei rappresentanti sindacali della ANAAO-ASSOMED per avere chiarimenti – ai quali ritiene di avere ben diritto – circa il documento elaborato dalla Associazione ed inviato alla Commissione sanità. Pertanto il dottor Bollero ha pieno diritto di continuare a corrispondere ad una richiesta di chiarimenti avanzatagli da un senatore della Repubblica.

Il dottor BOLLERO proseguendo nella sua esposizione rileva la necessità di prestare attenzione perchè vengano adottate cautele ed evitati sbilanciamenti allorquando si ipotizzano gli ospedali di insegnamento: l'iniziativa in sè è da valutare positivamente ma quando si passa alla individuazione dei componenti dei consigli di amministrazione occorre approntare le cose in modo che non si verifichino i pericoli paventati. Rileva poi che, a parte la eccezione della regione Lombardia, non gli risulta l'esistenza di altra rete formativa che coinvolga gli ospedali mentre, conclude il dottor Bollero, anche in tema di specializzazione i decreti interministeriali varati al riguardo –e condivisi dalla Associazione che egli rappresenta - parlano chiaro.

Esaurita l'audizione, i dottori Enrico BOLLERO e Serafino ZUCHELLI, rappresentanti dell'ANAAO-ASSOMED, prendono congedo.

**Audizione del dottor Gianfranco FERRARO, responsabile nazionale settore ospedaliero del sindacato nazionale autonomo medici italiani (SNAMI), del dottor Mario FALCONI, segretario nazionale della Federazione italiana medici di famiglia (FIMMG), del dottor Giuseppe GARRAFFO, segretario nazionale della CISL-Medici nonché del dottor Mimmo COLIMBERTI, segretario nazionale della CGIL-Medici**

(A010 000, C34<sup>a</sup>, 0001<sup>o</sup>)

Proseguendo l'audizione di esponenti delle categorie mediche, il presidente TOMASSINI invita il dottor Gianfranco FERRARO, responsabile nazionale settore ospedaliero del sindacato nazionale autonomo medici italiani (SNAMI) a svolgere la propria esposizione.

Il dottor FERRARO, in riferimento ai temi oggetto dell'inchiesta, rileva che la sua categoria già in un convegno del 1987 a Ferrara chiese che alla laurea in medicina venisse assegnato un valore culturale e non una validità abilitante alla professione. Oltre al sapere teorico come da diverse parti si sostiene, occorre anche il saper fare: i giovani medici, talvolta, negli ospedali si trovano in posizione impacciata. Uno stato moderno deve al riguardo adottare provvedimenti drastici e mirare ad una aziendalizzazione che non faccia perdere validi professionisti. Se il comparto dei medici ha una rappresentanza poco incisiva è chiaro che qualche cosa va cambiato come pure, a suo parere, occorre mutare le norme che regolano l'accesso alla facoltà di medicina.

Ha quindi la parola il dottor Mario FALCONI, segretario nazionale della Federazione italiana medici di famiglia (FIMMG), secondo il quale non solo i problemi strettamente formativi ma anche quelli ad essi collaterali vanno trattati con la necessaria attenzione perchè consentono di chiarire chi in effetti il sistema sta formando. Il discorso sui temi trattati va ricondotto ad unità ricordando come la Costituzione garantisce il diritto alla salute: tale diritto deve rappresentare il faro di ogni iniziativa e di ogni norma in tale campo. La formazione del medico, ad avviso del dottor Falconi, oggi è inadeguata specie in ordine al tratto che egli deve usare con il soggetto malato e l'università non può essere scollegata dal complessivo progetto che il paese appronta per la sanità. Osservato poi che rispetto alle risorse disponibili gli obiettivi cui mirare vanno accuratamente prescelti, si dichiara favorevole agli ospedali di insegnamento. Sottolineata la necessità di attivare in Italia, come d'altra parte è stato altrove realizzato, un iter formativo coerente, fa presente che occorre che il Senato dia il suo contributo di saggezza sui temi all'esame non trascurando che oggi i migliaia di medici inoccupati in realtà fanno male alla salute poichè favoriscono una offerta impropria di prestazioni.

Viene quindi sentito il dottor Giuseppe GARRAFFO, segretario nazionale della CISL-Medici. A suo parere l'approccio al problema del numero chiuso deve tenere conto della incidenza che tale dato esercita nelle aspettative delle famiglie, lente a recepire l'esigenza di cambiamenti. Paradossalmente il numero chiuso riaccende la aspettativa delle famiglie medesime di avere un figlio laureato. A suo parere è positivo il sistema francese dove l'accesso è consentito a tutti ma al secondo anno transitano soltanto coloro che mostrano di possedere determinati requisiti. L'università ed il sistema sanitario nazionale, grandi istituzioni con competenze ben definite, debbono restare separate, nel senso che l'università non deve eccedere nel prestare assistenza.

La parola passa quindi al dottor Mimmo COLIMBERTI, segretario nazionale della CGIL-Medici. Ritiene che sul mercato del lavoro debba essere ridotta la immissione di medici mentre i problemi formativi vanno affrontati attivando armoniche sinergie tra università e servizio sanitario nazionale. A suo parere va poi richiamata la attenzione su direttrici oggetto di approfondimento da parte del servizio sanitario nazionale quali l'appropriatezza delle prestazioni e la idoneità nelle capacità di comunicare. Tali aspetti nell'ambito dell'insegnamento sono trascurati poichè finora la formazione ha avuto un carattere riduzionista.

Si apre quindi il dibattito.

La senatrice BERNASCONI osserva anzitutto, in tema di accesso alla università e formazione, che il diritto allo studio ha carattere primario e al riguardo non può esserci alcuna inibizione programmata. D'altra parte se si dovesse legare strettamente la formazione al problema della occupazione occorrerebbe pure prospettare, per una

serie di eventi di cui si potrebbe dare illustrazione, come per un certo numero di anni le facoltà di medicina andrebbero chiuse.

Ricorda poi che tanto il «sapere» quanto il «saper fare» sono inscindibili e a tale esigenza non sempre corrispondono le facoltà di medicina poichè i neo laureati raramente hanno dimestichezza con il «saper fare». D'altra parte se si rende serio il percorso formativo nelle università, già si perviene ad una prima importante selezione e chi accede appunto agli studi accademici deve essere ben conscio di ciò cui va incontro. Esistono invece comparti ove il percorso formativo è fortemente carente come in tema di farmaco, di rapporto costi benefici, di medicina generale. A suo parere occorre invece puntare sulla qualità della formazione che a sua volta deve integrarsi con la operatività. Chiestasi inoltre quali siano le sedi ove il medico possa ricevere una buona formazione ed osservato che proprio dalla inchiesta in corso dovrebbero pervenire arricchimenti idonei a predisporre leggi adeguate, sottolinea come i nodi concreti della situazione vanno affrontati tenendo conto che università ed ospedali sono realtà di fatto ben evidenti e rilevanti. Conclude sottolineando come nel rapporto tra ricerca ed assistenza la tendenza sia quella di rafforzare il settore clinico ed auspica che anche in Italia abbia luogo una evoluzione in tale direzione.

Secondo il senatore CAMERINI, la componente assistenziale nelle università è diventata ridondante, nè bisogna temere, secondo immotivate apprensioni, che le facoltà restino scollegate dalla realtà.

Nel processo formativo debbono interloquire tutte le forze in grado di dare un contributo mentre la «formazione continua» deve interessare tutto il personale sanitario. Anch'egli è d'accordo nel constatare che chi oggi esce dalle università raramente ha la percezione dei problemi che la medicina generale solleva.

Favorevole agli ospedali di insegnamento, che non debbono essere nè neo nè parastrutture universitarie, il senatore Camerini osserva che molti sono i problemi da mettere a fuoco e da affrontare, come ad esempio quelli della medicina del lavoro, della psichiatria, e così via, che trovano concreta sede di impatto nel territorio e non nelle università.

Il senatore MONTELEONE insiste sulla necessità di un aggiornamento professionale continuativo di carattere obbligatorio, più che facoltativo. A suo parere occorre anche ritrovare la via per liberare il medico dalle pastoie burocratiche che oggi avviluppano la sua prestazione professionale, come pure occorre che ognuno sia messo in grado di esprimere al meglio le proprie capacità nel rapporto umano che deve intercorrere tra medico e paziente. L'intervento legislativo deve assecondare tale disegno.

Il presidente TOMASSINI richiama, in conclusione, le osservazioni formulate dalla senatrice Bernasconi in tema di rapporto tra laurea in medicina ed esercizio della professione e, in proposito, invita a tenere conto delle effettive condizioni in cui si trovano i vari paesi nel definire

tale problema. Sostenuta la necessità di una formazione medica adeguata e della cooperazione tra università e sistema ospedaliero, che deve procedere in modo coordinato, conclude ricordando che purtroppo a fronte della pletora dei medici, che tutti giustamente lamentano, ci sono però settori sanitari scoperti, come ad esempio, quelli riguardanti le funzioni di controllo.

Ringraziati quindi tutti gli intervenuti, il presidente TOMASSINI dichiara concluse le audizioni programmate per l'odierna seduta.

*La seduta termina alle ore 16,30.*

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

GIOVEDÌ 2 LUGLIO 1998

*Presidenza del Presidente*  
Francesco STORACE

*Intervengono il Direttore Generale della RAI, dottor Pierluigi Celli, il Direttore della Divisione trasmissione e diffusione, dottor Stefano Ciccotti, il direttore della Divisione produzione TV, dottor Bruno D'Aste Stella, il Direttore della Divisione radio, dottor Aldo Materia e il Direttore della Divisione TV Canale 3 e offerte collegate, dottor Giovanni Tantillo.*

*La seduta inizia alle ore 13,30.*

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

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*  
(R033 004, B60<sup>a</sup>, 0071<sup>o</sup>)

Il presidente Francesco STORACE avverte che, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento della Commissione, la pubblicità della seduta sarà assicurata per mezzo della trasmissione con il sistema audiovisivo a circuito chiuso. Avverte altresì che sarà redatto e pubblicato il resoconto stenografico.

*SEGUITO DELL'ESAME DEL PIANO PER LA NUOVA RAITRE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 3, COMMA 9, DELLA LEGGE 247/97, NONCHÈ DEI PIANI AZIENDALI COORDINATI, E DISCUSSIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 37, COMMA 4, DEL CONTRATTO DI SERVIZIO: AUDIZIONE DEL DIRETTORE GENERALE DELLA RAI E DEI RESPONSABILI DESIGNATI DELLE NUOVE DIVISIONI*  
(R050 001, B60<sup>a</sup>, 0020<sup>o</sup>)

Dopo il saluto del Presidente Francesco STORACE, il Direttore Generale della Rai, Pierluigi CELLI, svolge una relazione introduttiva. Interviene altresì il Presidente Francesco STORACE.



Dopo interventi dei direttori designati delle Divisioni TV Canale 3, Giovanni TANTILLO; Radio, Aldo MATERIA; Produzione e TV, Bruno D'ASTE STELLA; Trasmissione e diffusione, Stefano CICCOTTI, pone quesiti e svolge considerazioni il deputato Giuseppe GIULIETTI. Dopo un intervento sull'ordine dei lavori del senatore Antonio FALOMI, relatore per la discussione in titolo, cui replica il Presidente Francesco STORACE, il Direttore Generale della Rai, Pierluigi CELLI, ed il Direttore designato della Divisione TV Canale 3 e offerte collegate, Giovanni TANTILLO, rispondendo alle questioni proposte.

Pongono quindi quesiti e svolgono considerazioni, con ripetuti interventi, il senatore Stefano SEMENZATO, il deputato Mario BORGHEZIO, ed il senatore Emiddio NOVI: ad essi replicano il Direttore Generale, Pierluigi CELLI, ed il Direttore designato della Divisione Produzione e TV, Bruno D'ASTE STELLA. Interviene inoltre il Presidente Francesco STORACE.

Svolgono quindi considerazioni il senatore Giorgio COSTA ed il deputato Mario LANDOLFI, il quale pone inoltre alcuni quesiti, ai quali risponde il Direttore Generale, Pierluigi CELLI.

Dopo una precisazione del Direttore designato della Divisione TV Canale 3 e offerte collegate, Giovanni TANTILLO, e dopo ulteriori interventi del Presidente Francesco STORACE e del Direttore Generale, Pierluigi CELLI, il quale inoltre ringrazia la Commissione dell'incontro, il Presidente Francesco STORACE dichiara conclusa l'audizione in titolo, e comunica l'ordine del giorno della prossima seduta, già convocata per domani, venerdì 3 luglio, alle 9,30.

*La seduta termina alle ore 16.*

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

GIOVEDÌ 2 LUGLIO 1998

**37ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*

Michele DE LUCA

*La seduta ha inizio alle ore 8,30.*

**Esame dell'attività svolta dagli enti di previdenza ed assistenza sociale dal 1994 al 1997**

(Seguito dell'esame e rinvio)  
(R050 001, B68ª, 0004ª)

Riprende l'esame rinviato nella seduta del 30 giugno 1998.

Il presidente Michele DE LUCA preliminarmente ricorda che le tabelle ed i relativi dati richiamati dai relatori sono riscontrabili nel documento pubblicato in allegato al resoconto della seduta della Commissione del 24 giugno 1998.

Prende quindi la parola il senatore AGOSTINI che riferisce sull'Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei veterinari (ENPAV) rimettendosi alla relazione scritta che consegna per la pubblicazione in allegato (n. 1) al resoconto della seduta.

Il senatore GRUOSSO riferisce (allegato n. 2) sull'Ente nazionale di previdenza per gli addetti e gli impiegati in agricoltura (ENPAIA) soffermandosi in particolare ad evidenziarne la solida situazione economico-finanziaria.

Il senatore MANFROI riferisce sull'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI) ponendo l'accento sull'andamento sostanzialmente positivo della gestione economico-finanziaria dell'ente; rileva quindi come il coefficiente di copertura delle entrate contributive rispetto alla spesa per prestazione sia pari all'1,2 nel 1994 e scenda all'1,1 nel 1997, con un progressivo avvicinamento delle entrate alle uscite.

Successivamente sottolinea l'aumento dell'aliquota contributiva legale di 0,7 punti percentuali nel 1996, nonché il crescente peso della spesa assistenziale (svincolata da contributi). Accennato, quindi, alla gestione immobiliare e mobiliare ed alla situazione patrimoniale, conclude rimettendosi al testo della relazione scritta (allegato n. 3).

*SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

(A007 000, B68<sup>a</sup>, 0013<sup>o</sup>)

Il PRESIDENTE richiama l'attenzione sulla necessità che nelle sedute della prossima settimana si svolgano almeno le relazioni dei restanti enti privatizzati, sostituendosi eventualmente i relatori non presenti.

Il deputato DUILIO richiama l'attenzione sull'opportunità che la Commissione affronti, eventualmente anche con sopralluoghi, i problemi di come ridurre il fenomeno infortunistico e della verifica dell'attualità della stessa legislazione sull'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Altra tematica da esaminare, egli aggiunge, è quella delle locazioni degli immobili degli enti previdenziali.

Il presidente Michele DE LUCA conviene sull'importanza delle problematiche evidenziate dal deputato Duilio e rileva che la Commissione potrà programmare tali lavori alla ripresa autunnale.

*La seduta termina alle ore 9,05.*

ALLEGATO n. 1

**Relazione del senatore AGOSTINI**

su

**Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei veterinari (ENPAV)**

Come si rileva dalla tavola 1, l'Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei Veterinari provvede alla copertura delle prestazioni previdenziali IVS e di altre prestazioni, come la liquidazione di capitali per ricongiunzione ad altri Enti e le indennità di restituzioni, che rientrano nell'ambito delle «prestazioni previdenziali», gestisce, inoltre, i trattamenti di malattia e maternità (legge 379/90).

Fra i compiti istituzionali della Cassa rientrano anche altre prestazioni di carattere sociale riconducibili a erogazioni benefico assistenziali.

**Sezione I***Gestione economico-finanziaria: la gestione entrate contributive-spesa per prestazioni istituzionali*

Nella tavola 2 vengono evidenziate le risultanze della gestione finanziaria (di competenza e di cassa), attraverso i saldi di parte corrente e in conto capitale che concorrono alla determinazione del saldo complessivo di gestione.

Con riferimento alla gestione finanziaria di competenza, disponibile soltanto per gli anni 1994 e 1995 il saldo complessivo evidenzia nel periodo esaminato un netto miglioramento (passando da un disavanzo di 3.4 miliardi nel 1994 e un avanzo di 11.9 miliardi nel 1995), che risulta imputabile soprattutto al saldo di parte corrente che da 12 miliardi del 1994 si porta a 42.8 miliardi nel 1995, mentre peggiora il saldo negativo in conto capitale.

Con riferimento alla gestione finanziaria di cassa, negli anni 1994-97 si rileva il passaggio da un saldo negativo di 3.2 miliardi nel 1994 ad un saldo positivo di 9,8 nel 1997 per la contenuta diminuzione delle entrate di parte corrente rispetto al 1994, che passano da 12.1 a 11.3 miliardi e il consistente apporto delle entrate in conto capitale che nello stesso periodo di riferimento passano da meno 15.5 a meno 1.5 miliardi, mentre i saldi di parte corrente per gli anni 1995 e 1996 sono rispettivamente pari a 30.2 e 26.4 miliardi. Anche il consistente ridursi del passivo in conto capitale che da meno 43 miliardi del 1996 si porta a meno 1.5 miliardi influisce in modo consistente sul saldo positivo per l'anno 1997. Per gli anni 1996-97 la redazione del bilancio è stata effettuata

secondo fini privatistici e i saldi sono stati determinati sulla base della rilevazione dei flussi di cassa.

Con riferimento alla gestione entrate contributive-spesa per prestazioni istituzionali, nella tavola 3 (relativa al complesso delle prestazioni erogate) e nella tavola 4 (relativa alle prestazioni IVS) vengono esaminati i diversi fattori (demografici e normativo-istituzionali) che, agendo sull'andamento del gettito contributivo e dell'onere per prestazioni, consentono di esprimere valutazioni sull'equilibrio finanziario della gestione.

Dall'esame della tavola 3, si rileva che nel periodo considerato il saldo fra entrate contributive e spesa per prestazioni assume sempre valori positivi: risulta di 15 miliardi nel 1994, aumenta a 43 miliardi nel 1995 per scendere a 11 miliardi nel 1996. Il coefficiente di copertura delle entrate contributive rispetto alla spesa per prestazioni è pari a 1.62 nel 1994 per salire a 2.49 nel 1995 per il consistente incremento del monte retributivo imponibile che rispetto all'anno precedente passa da 226 a ben 480 miliardi per attestarsi a 1.66 nel 1996.

Anche il rapporto numero assicurati/numero delle prestazioni si presenta costante nel triennio nella misura di 2.5 cioè di un numero di assicurati maggiore di 2.5 volte il numero di pensionati

La tavola 4, relativa alle gestioni dei trattamenti pensionistici IVS, si compone di due parti, dedicate rispettivamente all'analisi della contribuzione e all'esame delle prestazioni.

In relazione alla contribuzione (tavola 4, sezione A), si rileva un rilevante aumento delle entrate contributive nel periodo (1994-96) connesso ad un incremento del monte retributivo imponibile in particolare nel 1995, pur in costanza sia del numero degli assicurati che della retribuzione media annua.

In relazione alle prestazioni (tavola 4, sezione B), l'aumento della spesa è dovuto esclusivamente ad un aumento del numero di pensioni, in quanto sia l'importo medio delle pensioni già corrisposte che le nuove liquidate risultano nel triennio piuttosto ferme sui 10 milioni annui.

L'effetto combinato dell'andamento delle entrate contributive e della spesa per pensioni complessivamente considerate determina un saldo positivo pari a 43 miliardi nel 1996, con un coefficiente di copertura delle entrate rispetto alle spese pari a 1.66. L'aliquota di equilibrio previdenziale

$$\frac{\text{Spesa per pensioni}}{\text{Monte reddituale imponibile}} = \frac{\text{Numero pensioni}}{\text{Numero assicurati}} \cdot \frac{\text{Pensione media}}{\text{Retribuzione media}}$$

risulta inferiore all'aliquota contributiva legale, per tutto il periodo considerato e segnatamente nel 1995 dove a fronte di un'aliquota di equilibrio previdenziale pari a 5.9% fa riscontro un'aliquota contributiva legale del 10%. Anche il rapporto normativo istituzionale pensione media/ retribuzione media risulta costante nella misura dello 0.50, come pure il rapporto demografico numero assicurati attivi/numero pensioni, che si mantiene tra i valori del 2.5 e del 2.6.

## Sezione II

### *Gestione immobiliare e mobiliare*

Nella tavola 7 vengono indicate le risultanze della gestione immobiliare: sulla base dei dati relativi all'entità dei valori immobiliari e ai proventi derivanti dal patrimonio medesimo, è stata calcolata la redditività in termini lordi e netti.

Nel triennio 1994-96, il rendimento lordo è risultato costantemente pari al 2.7%, come pure il rendimento netto calcolato sul valore storico, il rendimento è riferito ai soli immobili locati a terzi costituiti da immobili ad uso abitativo e commerciale per un valore complessivo limitato di 3.7 miliardi a valore di bilancio e con valore catastale pari a 100 milioni.

Dal punto di vista amministrativo c'è da rilevare la insussistenza di costi imputabili alla gestione del patrimonio immobiliare per la concordanza dei rendimenti lordi e netti.

Nella tavola 8 viene esaminato l'andamento della gestione mobiliare, tramite l'evidenziazione delle attività finanziarie e della relativa composizione e dei proventi realizzati (e/o maturati) su tali investimenti. Le attività finanziarie detenute dall'Ente sono costituite in prevalenza da titoli (20.5 miliardi nel 1994; 76.8 miliardi nel 1996 su un totale attività pari a 117 miliardi).

Nel periodo considerato (1994-96), il rendimento riferito al complesso delle attività detenute si riduce, attestandosi nel 1996 ad un valore pari al 4.55% in termini netti, inferiore ai rendimenti medi registrati nel periodo in esame sui valori mobiliari corrispondenti.

## Sezione III

### *Situazione patrimoniale-Riserve*

Nella tavola 9 vengono evidenziate le risultanze del conto economico e dello stato patrimoniale, con particolare attenzione all'entità delle riserve obbligatorie e alle assegnazioni delle quote dell'esercizio alle riserve medesime, determinate in base alle specifiche disposizioni di legge.

Con riferimento al conto economico, viene evidenziato il risultato economico di esercizio, determinato sulla base del saldo dei movimenti finanziari di parte corrente e del saldo delle partite di natura strettamente economica. La progressiva riduzione dell'avanzo economico osservabile nel periodo 1994-97, con la sola eccezione dell'anno 1995 che ha fatto registrare un forte incremento delle entrate contributive, è imputabile ad un aumento delle entrate inferiore all'aumento per le spese per prestazioni.

Il risultato economico di esercizio sempre positivo nel triennio considerato, decrescente con l'eccezione summenzionata, è stato interamente portato nel periodo considerato ad incrementare il patrimonio netto, il quale ha raggiunto al 31 dicembre 1997 l'importo di 161 miliardi.

## Sezione IV

### *Efficienza dell'Ente*

Le tavole 10-14 contengono informazioni utili ai fini di una valutazione dell'efficienza operativa e produttiva dell'Ente.

Con riferimento ai costi di gestione direttamente imputabili allo svolgimento dell'attività dell'Ente (tavola 10), è stato calcolato l'indice di costo amministrativo determinato in base al rapporto fra le spese di gestione complessive e la spesa per prestazioni istituzionali. Per l'Ente esaminato, l'indice di costo amministrativo risulta maggiore per l'anno 1994 a quello calcolato per il complesso degli Enti monitorati, mentre si colloca nella media del periodo esaminato, al 12% negli anni successivi. Le componenti di spesa più dinamiche nell'incrementarsi sono rappresentate dalla voce «personale in servizio» mentre la voce «altri oneri» si dimezza.

Con riferimento alla gestione del personale in servizio (tavola 11), rispetto ad un organico di 48 unità, operano in effetti 22 unità nel 1994 che si riducono a 21 unità nel 1995 e che si attestano a 19 unità nel 1996, con un indice di occupazione che risulta non elevato se confrontato con quelli registrati dagli altri Enti esaminati.

L'indice di produttività, che esprime il numero di prestazioni in capo a ciascun dipendente, assume valori relativamente elevati se confrontati con il valore medio calcolato per il complesso degli Enti monitorati (tavola 11). Nel periodo esaminato la produttività aumenta (passando dal 283% nel 1994 al 345% nel 1996) pur in presenza di una riduzione del personale.

In riferimento alla gestione delle pratiche e dei ricorsi relativi a domande di prestazione (tavola 12) il grado di evasione delle pratiche è inferiore a quelle presentate in tutto il periodo in esame, mentre il grado di evasione dei ricorsi pari a 1 nel 1995 si riduce a 0.44 nell'anno successivo. Entrambi gli indici si pongono al di sotto dei valori medi determinati sul complesso degli Enti.

In riferimento alla gestione dei crediti contributivi (tavola 13) essa non risulta rilevante per l'Ente in esame.

Come emerge dalla tavola 14, i tempi di liquidazione delle prestazioni sono pari in media a 60/80 giorni in ciascun anno del periodo considerato e per ciascuna tipologia di trattamento con la sola eccezione delle pensioni di invalidità che abbisognano in media di 90 giorni e con tendenza alla riduzione dei tempi per tutte le prestazioni, che, comunque, risultano tutti inferiori ai valori medi calcolati per il complesso degli Enti esaminati.

### **Osservazioni conclusive**

Con riferimento alla gestione entrate contributive-spesa per prestazioni, l'Ente presenta un rapporto demografico numero assicurati/numero iscritti stabile nel periodo in esame pari a 2.5 con un

coefficiente di copertura delle entrate rispetto alla spesa per prestazioni del 1.66.

Le riserve obbligatorie alimentate dai risultati economici positivi anche se decrescenti ammontano a 161 miliardi con un livello di spesa per prestazioni di 33 miliardi nel 1996 ed entrate contributive per 54 miliardi nello stesso anno.

Con riferimento all'evoluzione dei fattori demografici e al quadro normativo-istituzionale, si possono avanzare le seguenti osservazioni in relazione alla sostenibilità finanziaria della gestione e all'equilibrio di lungo periodo.

Dal punto di vista dei fattori demografici (base assicurativa e stock di pensioni), l'Ente si configura ancora come una gestione «dinamica», caratterizzata da un numero elevato di nuovi iscritti alquanto superiore alle nuove prestazioni di pensione dell'anno, rilevato dal rapporto 2.39 per l'anno 1996. Anche il rapporto numero assicurati/numero prestazioni pari a 2.50 comporterà la maturazione dei requisiti per il collocamento a riposo con relativo impoverimento della base assicurativa piuttosto lentamente nel tempo.

In relazione al quadro normativo-istituzionale, si segnala il lieve decremento dell'importo medio delle pensioni di nuova liquidazione in un contesto di spesa per prestazioni in aumento scaturito dall'incremento, anche se modesto, dell'importo medio delle prestazioni dello stock di pensioni

Si consiglia il costante controllo dei fattori demografici e dei meccanismi di funzionamento del sistema, che agiscono sulla dinamica della spesa e delle entrate contributive, in modo tale da poter intervenire al fine del mantenimento dell'equilibrio di lungo periodo.



ALLEGATO n. 2

**Relazione del senatore GRUOSSO**

su

**Ente nazionale di previdenza per gli addetti e per gli impiegati  
in agricoltura (ENPAIA)**

Come emerge dalla tavola 1 l'Ente Nazionale di Previdenza per gli Addetti e per gli Impiegati in Agricoltura non opera nell'ambito delle prestazioni pensionistiche IVS, ma provvede all'erogazione di Pensioni integrative e Pensioni consorziali, nonché altre prestazioni previdenziali, quali la Liquidazione di capitali e le Indennità di liquidazione. Svolge, inoltre, altre prestazioni sociali, come la corresponsione di Assegni temporanei di invalidità e altri trattamenti quali le Rendite vitalizie.

**Sezione I**

*Gestione economico-finanziaria: la gestione entrate contributive-spesa per prestazioni istituzionali*

Nella tavola 2 vengono evidenziate le risultanze della gestione finanziaria di competenza, attraverso i saldi di parte corrente e in conto capitale che concorrono alla determinazione del saldo complessivo di gestione.

Con riferimento alla gestione finanziaria di competenza, il saldo complessivo evidenzia nel triennio 1994-1996 un consistente miglioramento del saldo attivo tra gli anni 1994 e 1996 che si eleva da 13 a 26 miliardi per l'aumento del saldo positivo di parte corrente, mentre nel 1995 il saldo risulta passivo di -8 miliardi con un peggioramento rispetto al 1994 di 21 miliardi scaturito in particolare dalla forte diminuzione del saldo negativo in conto capitale che passa da -29 a -48 miliardi.

Il saldo positivo di parte corrente, nell'anno 1996, s'incrementa di 45 miliardi rispetto all'anno precedente in seguito ad un aumento delle entrate contributive, ma in particolare per la riduzione delle spese per prestazioni che diminuiscono di ben 36 miliardi.

Non sono disponibili i dati relativi alla gestione finanziaria di cassa.

Con riferimento alla gestione entrate contributive-spesa per prestazioni istituzionali, la tavola 3 contiene informazioni sul complesso delle prestazioni erogate: la voce «prestazioni previdenziali» riguarda solo l'erogazione di Pensioni integrative e Pensioni consorziali, mentre nella voce «altre prestazioni previdenziali» confluiscono la liquidazione di capitali e le indennità di liquidazione ed, infine, nella voce «altre

prestazioni» confluiscono le prestazioni per attività sociali, come la corresponsione di assegni temporanei di invalidità e le rendite vitalizie.

Dall'esame della tavola 3 emerge che nel periodo considerato per tutte le prestazioni svolte dall'Ente si manifesta un saldo positivo fra entrate contributive e onere per prestazioni che risulta pari a 99 miliardi nel 1996 suddiviso come segue: 33 miliardi per «prestazioni previdenziali», 61 miliardi per «altre prestazioni previdenziali» che rappresentano circa l'80% delle spese e 5 miliardi per «altre prestazioni» con un coefficiente di copertura delle entrate rispetto alle uscite rispettivamente pari al 3.86, 1.61 e 1.61 tutti in crescita rispetto agli anni precedenti.

## Sezione II

### *Gestione immobiliare e mobiliare*

Nella tavola 7 vengono indicate le risultanze della gestione immobiliare: sulla base dei dati relativi all'entità dei valori immobiliari e ai proventi derivanti dal patrimonio medesimo, è stata calcolata la redditività in termini lordi e netti.

Nel 1996, a fronte di un rendimento lordo pari al 3.81% calcolato sul valore storico, il rendimento netto si riduce allo 0.73% con una incidenza di costi direttamente imputabile alla gestione immobiliare dell'80%. Nel periodo esaminato 1994-96, la redditività lorda risulta quasi invariata, mentre quella netta si incrementa passando dallo 0.11% del 1994 allo 0.73 % del 1996. Anche gli investimenti patrimoniali si raddoppiano nel periodo raggiungendo gli 800 miliardi tra immobili da reddito locati a terzi per usi abitativi oltre 497 miliardi e quelli adibiti ad usi commerciali oltre 284 miliardi. L'importo residuo è costituito da immobili strumentali adibiti ad usi diretti per oltre 20 miliardi.

Nella tavola 8 viene esaminato l'andamento della gestione mobiliare, tramite l'evidenziazione delle attività finanziarie, della relativa composizione e dei proventi realizzati (e/o maturati) su tali investimenti. Le attività finanziarie detenute dall'Ente sono costituite da attività liquide, da titoli di Stato (Cct e Btp), obbligazioni INCE e altri titoli esteri e inoltre da crediti a breve e medio termine.

Nel periodo considerato (1994-96), il rendimento riferito al complesso delle attività detenute diminuisce, attestandosi nel 1996 ad un valore pari all'8,55% in termini lordi e al 6.45% in termini netti (ovvero al netto delle imposte).

Con riferimento ai valori mobiliari in senso proprio, costituiti per l'Ente in esame dai titoli obbligazionari pubblici e privati il rendimento risulta in linea con i rendimenti medi registrati nel periodo in esame sui valori mobiliari corrispondenti.

Il rendimento calcolato sul risultato lordo di gestione finanziaria (che si ottiene sottraendo ai proventi complessivi – al lordo e al netto delle imposte – gli oneri di gestione) registra valori nel 1996 del 7.20% e del 5.10% leggermente inferiori alla media degli Enti presi in esame.

### Sezione III

#### *Situazione patrimoniale-Riserve*

Nella tavola 9 vengono evidenziate le risultanze del conto economico e dello stato patrimoniale, con particolare attenzione all'entità delle riserve obbligatorie determinate in base alle specifiche disposizioni di legge.

Con riferimento al conto economico, viene evidenziato il risultato economico di esercizio, determinato sulla base del saldo dei movimenti finanziari di parte corrente e del saldo delle partite di natura strettamente economica. Il risultato economico di esercizio assume sempre un valore economico positivo anche se lievemente decrescente attestandosi a 4 miliardi nel 1996.

La situazione patrimoniale generale presenta un avanzo patrimoniale netto che nel periodo esaminato passa da 56 miliardi nel 1994 a 63 miliardi nel 1996. Il miglioramento è determinato da un aumento delle attività che crescono in misura superiore alle passività; fra le attività la voce che si è maggiormente incrementata è rappresentata dagli investimenti immobiliari, come già evidenziato in precedenza.

Le riserve obbligatorie passano da 52 miliardi nel 1994 a 59 miliardi nel 1996, con assegnazioni negli anni, a Riserve obbligatorie, di importi corrispondenti ai risultati economici dei singoli esercizi.

### Sezione IV

#### *Efficienza dell'Ente*

Le tavole 10-14 contengono informazioni utili ai fini di una valutazione dell'efficienza operativa e produttiva dell'Ente.

Con riferimento ai costi di gestione direttamente imputabili allo svolgimento dell'attività dell'Ente (tavola 10), è stato calcolato l'indice di costo amministrativo determinato in base al rapporto fra le spese di gestione complessive e la spesa per prestazioni istituzionali. Per l'Ente esaminato, l'indice di costo amministrativo oscilla tra il 15 e il 19% nel periodo considerato (1994-96).

La componente di spesa che risulta aumentata maggiormente in valore assoluto è la voce «personale in quiescenza» che dall'anno 1994 al 1996 aumenta di oltre 500 milioni passando da un miliardo di spesa a un miliardo 555 milioni.

Con riferimento alla gestione del personale in servizio (tavola 11), rispetto ad un organico di 192 unità, hanno operato in effetti 129 unità nel 1994 e 121 nel 1995. Nel 1996 l'organico è stato rivisto e portato a 128 unità con effettivi in servizio pari a 119 unità e a 121 unità per l'anno 1997.

L'indice di produttività, che esprime il numero di prestazioni in capo a ciascun dipendente, assume valori inferiori al valore medio calcolato per il complesso degli Enti monitorati (tavola 11). Tuttavia, nel perio-

do esaminato, la produttività aumenta (passando dal 73,7% nel 1994 al 83.5% nel 1997), anche a seguito alla diminuzione del numero di unità in servizio.

In riferimento alla gestione delle pratiche e dei ricorsi relativi a domande di prestazione (tavola 12) l'Enpaia non ha compilato il prospetto, ma ha indicato il grado di evasione delle pratiche pari ai 1.01 nel 1994 e nel 1995, a 0.96 nel 1996 e a 1 nel 1997, praticamente il grado di evasione delle pratiche è superiore o pari a quelle presentate fatta eccezione per l'anno 1996.

In riferimento alla gestione di crediti contributivi (tavola 13) si possono esaminare i dati relativi alla gestione del contenzioso e al recupero crediti per attività diretta dell'Ente, al fine di valutarne l'efficienza operativa. L'ammontare dei crediti contributivi del periodo considerato (1994/96) è aumentata da 38.7 miliardi a 48.9 miliardi del 1996 unitamente al numero delle posizioni debitorie. L'entità del recupero dei crediti cresce progressivamente e passa da 10.3 miliardi nel 1994 a 11.5 miliardi nel 1996, il recupero avviene per attività diretta dell'Ente in via amministrativa e in misura sempre più elevata per via legale che, nel solo anno 1996 ha toccato i 4.6 miliardi.

I costi sostenuti in relazione all'attività di recupero dei crediti (solo per attività di vigilanza in quanto non sono disponibili i dati riferiti ai costi relativi a spese legali), rappresentano una quota decrescente dei crediti recuperati per attività diretta dell'Ente, passando dal 4.57% nel 1994 al 4.06% nel 1996

### **Osservazioni conclusive**

Con riferimento all'equilibrio finanziario della gestione entrate contributive-spesa per prestazioni emerge per tutto il periodo considerato un saldo positivo con un coefficiente di copertura delle entrate rispetto alla spesa superiore a 1.6 mediamente e un rapporto demografico numero assicurati/numero prestazioni elevato per la voce altre prestazioni, superiore alla media per la voce altre prestazioni previdenziali.

Sussiste un miglioramento dell'equilibrio finanziario con un saldo positivo fra entrate contributive e onere per prestazioni per tutto il periodo considerato e per tutte le prestazioni gestite dall'Ente nell'ambito di un rapporto demografico anch'esso positivo in quanto il rapporto numero nuovi assicurati/numero nuove prestazioni è superiore a 120 nel triennio, ciò significa che a fronte di una nuova prestazione ci sono 120 nuovi assicurati.

Si auspica, comunque, il continuo controllo dei fattori demografici e dei meccanismi di funzionamento del sistema, che agiscono sulla dinamica delle spese e delle entrate contributive, in modo tale da poter intervenire al fine di assicurare il mantenimento dell'equilibrio di lungo periodo.

ALLEGATO n. 3

**Relazione del senatore MANFROI**

su

**Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI)**

L'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti provvede all'erogazione delle prestazioni pensionistiche IVS, ivi inclusi i prepensionamenti e le pensioni sociali, nonché altre tipologie di trattamenti a carattere assistenziali, quali i trattamenti economici temporanei (assegni per il nucleo familiare, trattamenti di disoccupazione, trattamenti per cassa integrazione, trattamenti di malattia e maternità, indennità di mobilità e assegni temporanei di invalidità), le prestazioni sotto forma di crediti e sovvenzioni straordinarie, le prestazioni per attività sociali (borse e assegni di studio, soggiorni in case di riposo, convitti, ecc.) e altri trattamenti (assegno mensile per l'assistenza, assegno privilegiato di invalidità, onere per la prevenzione e la cura dell'invalidità e assegno matrimoniale).

**Sezione I***Gestione economico-finanziaria: la gestione entrate contributive-spesa per prestazioni istituzionali*

Le risultanze della gestione finanziaria di competenza e di cassa vengono illustrate nella tavola 2. Il saldo positivo di parte corrente registra un peggioramento progressivo su tutto il periodo considerato: le spese (in particolar modo quella per prestazioni) presentano un *trend* di crescita più dinamico rispetto a quello registrato dalle entrate. Il saldo negativo in conto capitale passa da 120 miliardi nel 1994 (170 miliardi se riferito ai dati di cassa) a 78 miliardi nel 1997 (50 miliardi in base ai dati di cassa).

L'effetto combinato dell'andamento dei due saldi determina un risultato finanziario di esercizio che presenta valori oscillanti, per attestarsi nel 1997 su un valore negativo: il peggioramento rispetto al 1996 (in cui tale saldo assume valori positivi) è dovuto alla diminuzione del saldo positivo di parte corrente e all'aumento del saldo negativo in conto capitale.

Con riferimento alla gestione entrate contributive-spesa per prestazioni istituzionali, la tavola 3 contiene informazioni sul complesso delle prestazioni erogate: la voce «prestazioni previdenziali» si riferisce ai trattamenti pensionistici IVS e alle prestazioni erogate dal Fondo di garanzia, mentre nella voce «altre prestazioni» confluiscono i trattamenti economici temporanei, le prestazioni per attività sociali, e le prestazioni

della gestione infortuni. Dall'esame della tavola 3 emerge che nel periodo considerato il differenziale fra entrate contributive e spesa per prestazioni assume valori positivi: il saldo, pari a 62 miliardi nel 1994, diminuisce a 44 miliardi nel 1995, per mantenersi pressochè costante nei due anni successivi (41 e 43 miliardi rispettivamente nel 1996 e 1997). Il coefficiente di copertura delle entrate contributive rispetto alla spesa per prestazioni è pari all'1,2 nel 1994 e scende all'1,1 nel 1997, evidenziando un progressivo avvicinamento delle entrate alle uscite.

La tavola 4 contiene informazioni relative alle sole prestazioni IVS (al netto dei trattamenti erogati dal Fondo di garanzia), ivi inclusi i trattamenti pensionistici di natura più propriamente assistenziale, quali le pensioni sociali e i prepensionamenti, che soprattutto negli anni più recenti hanno assunto un peso via via crescente in termini di numero di trattamenti e, dunque, di spesa.

Dal lato del finanziamento (tavola 4, sezione A), l'incremento registrato dalle entrate contributive (sulla base di un tasso di crescita medio annuo del 6,2%) non è riconducibile all'andamento del monte retributivo ai fini imponibili, che si mantiene pressochè costante in valore assoluto: la retribuzione media annua degli iscritti aumenta, ma il numero degli iscritti che finanziano effettivamente il sistema pensionistico (assicurati «attivi») si mantiene su livelli costanti (il numero degli assicurati totali registra un incremento, anche se pur lieve, sulla base di un flusso netto annuo positivo; tuttavia, la redistribuzione degli assicurati avviene a favore degli assicurati «silenti» rispetto a quelli «attivi»). L'aumento delle entrate contributive è dunque connesso, in parte, ad una revisione del quadro normativo (con l'elevamento dell'aliquota contributiva legale di 0,7 punti percentuali nel 1996) e, in parte, ad altre cause riconducibili alla prosecuzione volontaria, al riscatto dei periodi contributivi, al trasferimento di posizioni da altri Enti.

Dal lato della spesa (tavola 4, sezione B), l'aumento dell'onere per pensioni (sulla base di un tasso di crescita medio annuo del 9%) non è tanto dovuto all'andamento del numero delle pensioni (in lieve crescita nel 1995 e 1996 e stazionario nel 1997) quanto al forte incremento dell'importo medio delle pensioni.

Il saldo entrate contributive-spesa per pensioni risulta positivo, evidenziando una tendenza alla diminuzione, con un coefficiente di copertura delle entrate rispetto alle spese che passa dall'1,16 nel 1994 all'1,08 nel 1997 (tavola 4, sezione C). L'aliquota contributiva di equilibrio previdenziale risulta inferiore a quella effettiva (entrate contributive/monte retributivo imponibile), evidenziando una tendenza alla crescita: il rapporto demografico numero assicurati/numero prestazioni diminuisce, a fronte del quale il rapporto normativo-istituzionale aumenta. Il fatto che nel 1997 l'aliquota di equilibrio sia superiore all'aliquota legale dipende dal fatto che le entrate contributive indicate dall'Ente risultano costituite, oltre che dalla componente derivante dall'applicazione dell'aliquota legale, da altri versamenti (quota di partecipazione degli iscritti, trasferimenti da altri Enti, ecc.).

Isolando all'interno della spesa pensionistica la componente di natura più propriamente assistenziale (svincolata dal versamento dei con-

tributi), rappresentata dalle pensioni sociali e dai prepensionamenti in caso di crisi aziendali (che non risultano finanziati con trasferimenti pubblici), emerge il crescente peso di questa voce di spesa. In termini di numero di trattamenti, la quota dei prepensionamenti passa dal 3,5% nel 1994 al 5,7% nel 1997, mentre in termini di spesa, la loro incidenza passa dal 3,5% nel 1994 al 7,5% nel 1997.

Per quanto concerne i trattamenti economici temporanei, la tavola 6 contiene informazioni sulle singole tipologie di prestazione erogata. Dall'esame dei dati emerge il progressivo peggioramento della gestione trattamenti di disoccupazione, indennità di mobilità e trattamenti per cassa integrazione guadagni: il saldo fra entrate e spesa, pari a 11 miliardi nel 1994, assume un valore negativo nel 1996, per riportarsi nel 1997 in una situazione di sostanziale pareggio (con un coefficiente di copertura delle entrate rispetto alle uscite che passa da 1,9 nel 1994 a 1 nel 1997).

## Sezione II

### *Gestione immobiliare e mobiliare*

Con riferimento al patrimonio immobiliare (tavola 7), l'Ente possiede immobili da reddito locati a terzi (adibiti ad usi abitativi e commerciali) e immobili strumentali (adibiti ad uso uffici).

Il valore del patrimonio iscritto in bilancio aumenta considerevolmente nel 1995 – in seguito, in primo luogo, ad un processo di rivalutazione e, in secondo luogo, per l'acquisizione di nuovi immobili – per attestarsi ai medesimi livelli della valutazione ai prezzi di mercato.

I proventi (lordi e netti) derivanti dal patrimonio immobiliare si mantengono pressochè costanti nel 1995, per aumentare nel 1996 e 1997, in conseguenza del rinnovo dei contratti da «equo canone» a «patti in deroga», che non risulta ancora completato per le numerose rateizzazioni richieste dagli inquilini e per il mancato rinnovo di una parte dei contratti. Il *trend* di crescita dei redditi netti risulta il medesimo di quello registrato dai redditi lordi, in quanto le spese imputabili alla gestione del patrimonio immobiliare rappresentano una quota (circa il 39%) dei ricavi lordi che si mantiene costante. Se consideriamo i costi al netto della componente imposte e tasse, si osserva che la loro incidenza sui proventi lordi segue il medesimo andamento dei costi considerati nel loro complesso.

Con riferimento agli indicatori di redditività, il rendimento (lordo e netto) riferito al valore in bilancio diminuisce nel 1995 (in seguito alla rivalutazione del patrimonio, a fronte della quale i proventi presentano una lieve flessione), per crescere nel periodo successivo a causa dell'aumento dei proventi. I rendimenti calcolati sul valore ai prezzi di acquisto e ai prezzi di mercato registrano una lieve flessione nel 1995 (a causa sostanzialmente della stazionarietà dei redditi in valore assoluto), per crescere nel periodo successivo.

Dal confronto con i valori medi di redditività calcolati per il complesso degli Enti esaminati, emerge che i rendimenti ai prezzi di merca-

to sono in linea con i valori medi, mentre quelli riferiti al valore in bilancio e ai prezzi di acquisto risultano inferiori. Tuttavia, per questi ultimi non si tratta di un confronto corretto, in quanto si osserva che i criteri di contabilizzazione in bilancio adottati dagli Enti possono risultare differenti e che gli immobili possono essere stati acquistati in periodi diversi.

Con riferimento al patrimonio mobiliare (tavola 8), la voce «titoli» comprende i titoli di Stato (Ctz) e le obbligazioni delle banche, mentre la voce «altri investimenti» si riferisce alle quote di fondi comuni.

In relazione alla composizione del portafoglio, esso risulta sbilanciato a favore delle attività liquide e dei crediti a breve e a medio-lungo termine; gli investimenti in titoli rappresentano una quota minima del patrimonio, mentre le quote di fondi comuni assumono un peso rilevante nel 1997, attestandosi al 15% degli investimenti complessivi.

I proventi finanziari (costituiti sia dagli interessi derivanti dai titoli a reddito fisso sia dalle plusvalenze maturate sulle quote dei fondi comuni e sui titoli) si mantengono pressochè costanti in valore assoluto.

In relazione agli indicatori di redditività (tavola 8, sezione B), i rendimenti calcolati sul complesso delle attività finanziarie assumono valori in linea con quelli medi determinati per l'insieme degli Enti esaminati.

### Sezione III

#### *Situazione patrimoniale-Riserve*

Con riferimento alla situazione patrimoniale, emerge che l'entità del patrimonio netto (determinato in base al saldo fra elementi attivi e passivi oppure in base alla somma delle riserve obbligatorie e dell'avanzo patrimoniale), passa da 981 miliardi nel 1994 a 1.564 miliardi nel 1997.

Il risultato economico di esercizio assume un valore positivo, che si riduce nel periodo considerato, passando da 72 miliardi nel 1994 a 24 miliardi nel 1997.

L'entità delle riserve obbligatorie, che passa da 909 miliardi nel 1994 a 1.540 miliardi nel 1997, risente, oltre che dell'assegnazione annua, anche delle rivalutazioni del patrimonio immobiliare effettuata nel 1995 pari a 495 miliardi.

Per quanto riguarda la copertura da parte delle riserve obbligatorie della spesa sostenuta per le pensioni, che in base alle nuove disposizioni introdotte dalla legge finanziaria per il 1998 (legge 449/97) deve essere pari a 5 annualità delle pensioni in pagamento nel 1994, si osserva che nel 1997 risulta soddisfatta tale condizione: la copertura si attesta su un valore (5,34) di poco superiore al livello richiesto. In base alla precedente normativa (decreto legislativo 509/94), la copertura delle riserve, determinata in relazione alle rate di pensione in corso di pagamento nel relativo anno, sarebbe stata dell'ordine di 3,4 annualità nel 1994 e di 4,8 nel 1995, per scendere a 4,4



nel 1996 e a 4,2 nel 1997, con un differenziale negativo di 0,8 annualità rispetto al valore richiesto.

## Sezione IV

### *Efficienza dell'Ente*

Con riferimento ai costi di gestione direttamente imputabili allo svolgimento dell'attività dell'Ente (tavola 10), essi aumentano considerevolmente nel 1996 e nel 1997, a causa principalmente della spesa sostenuta per il personale in servizio, che aumenta nonostante il numero delle unità del personale si riduca nel 1996 (tavola 11). L'aumento è infatti riconducibile a cause diverse, quali il rinnovo contrattuale effettuato nel 1996 in seguito al processo di privatizzazione dell'Ente (con effetti anche nel 1997). I costi netti di gestione risultano molto inferiori a quelli lordi, a causa del consistente recupero dei costi che avviene tramite il rimborso delle spese per servizi svolti per conto di terzi.

Con riferimento alla gestione del personale in servizio (tavola 11), rispetto ad un organico di 185 unità, operano in effetti 217 unità nel 1994 che si riducono a 197 unità nel 1996 e a 203 unità nel 1997, con un indice di occupazione pari allo 0,74 nel 1994 e 1995, allo 0,67 nel 1996 e allo 0,7 nel 1997.

L'indice di costo amministrativo (determinato in base al rapporto fra le spese di gestione complessive e la spesa per prestazioni istituzionali) presenta valori molto bassi se confrontati con quelli medi calcolati per il complesso degli Enti, mantenendosi su valori pressochè costanti nel periodo esaminato (tavola 10).

L'indice di produttività, determinato in base al rapporto fra il numero di prestazioni totali e il personale in servizio, assume valori relativamente contenuti rispetto a quelli medi calcolati per il complesso degli Enti monitorati (tavola 11): la produttività aumenta nel periodo considerato in seguito alla diminuzione del personale in servizio e all'aumento del numero delle prestazioni.

In riferimento alla gestione dei crediti contributivi (tavola 13), si possono esaminare i dati relativi all'attività di vigilanza, alla gestione del contenzioso e al recupero dei crediti per attività diretta dell'Ente, al fine di valutarne l'efficienza operativa.

In relazione all'attività di vigilanza, il numero delle aziende ispezionate, pari a 133 nel 1994, registra una flessione nel 1995 e 1996, per attestarsi a 100 nel 1997: l'incidenza delle aziende trovate in situazioni di irregolarità è pari, nella media del periodo considerato, a circa il 37%. L'andamento dei contributi evasi accertati segue quello delle aziende irregolari, passando da 8 miliardi nel 1994 a 5 miliardi nel 1997.

L'attività di recupero dei crediti contributivi si potenzia nel periodo considerato. L'entità del recupero passa da 20 miliardi nel 1994 a 60 miliardi nel 1997: essi risultano superiori all'ammontare dei crediti evasi accertati nell'anno e presentano un'incidenza sul totale dei crediti a fine

anno pari a circa il 79% nella media del periodo esaminato. Nell'ambito dei crediti recuperati, la quota più consistente si riferisce ai recuperi per attività diretta dell'Ente (quasi essenzialmente in via legale) rispetto ad altre modalità, quali il condono.

I costi sostenuti in relazione all'attività di recupero dei crediti (spese per l'attività di vigilanza e spese legali) rappresentano una quota decrescente dei crediti recuperati per attività diretta dell'Ente, passando dal 6% nel 1994 al 2,9% nel 1997. Al loro interno, i costi sostenuti per la vigilanza (personale ispettivo, ecc.) rappresentano la quota più consistente (90%).

Per quanto concerne i tempi di liquidazione delle prestazioni (tavola 14), pari a 1 mese per le pensioni di vecchiaia e di reversibilità e a 3 mesi per le pensioni di invalidità, essi risultano inferiori ai valori medi calcolati per il complesso degli Enti considerati.

### Osservazioni conclusive

Dal punto di vista dell'equilibrio finanziario della gestione, si evidenzia la tendenza ad un progressivo peggioramento che, in base ai dati previsionali, si evidenzia anche nel 1998. La riduzione dell'avanzo positivo comporta un progressivo avvicinamento delle entrate contributive alla spesa per prestazioni, con una copertura che per il complesso delle prestazioni istituzionali si colloca a 1,1 nel 1997.

Dal lato del finanziamento, la crisi occupazionale del settore sta portando ad una inversione di tendenza nell'afflusso di nuovi iscritti, già in diminuzione negli anni più recenti.

Dal lato delle uscite, la spesa per pensioni aumenta a ritmi sostenuti, con una dinamica di crescita più sostenuta di quella registrata dalle entrate contributive. La crisi occupazionale del settore si riflette anche sulle voci di spesa, attraverso l'istituto dei prepensionamenti in caso di crisi aziendali (legge 416/81), il cui onere (a totale carico della gestione) ammonta a circa 27 miliardi nel 1997, rappresentando una quota pari al 7% della spesa pensionistica complessiva (trattamenti IVS).

Per quanto riguarda le riserve obbligatorie, risultano soddisfatte le disposizioni di legge in base alle quali le riserve devono essere pari in ciascun anno a 5 annualità delle pensioni in pagamento nel 1994; tuttavia, la copertura diminuisce, collocandosi su livelli inferiori a 5 annualità, se consideriamo le pensioni in pagamento in corso di anno.

Nell'ambito della legge finanziaria per il 1998, alcuni problemi hanno trovato soluzione. In particolare, viene modificata la disciplina relativa ai prepensionamenti in caso di crisi aziendali (legge 416/81), che ha determinato un onere in continua espansione a totale carico della gestione (a fronte del quale si devono costituire riserve pari 5 volte). Le modifiche interessano l'abolizione per le aziende della possibilità di ricorrere all'istituto del prepensionamento in caso di ristrutturazioni e riorganizzazioni aziendali che non passino per una riconosciuta crisi aziendale (comprovata da un bilancio in deficit); l'abolizione della volontarietà dei prepensionamenti; l'elevazione dei requisiti per ottenere il

prepensionamento (da 55 a 58 anni di età anagrafica e da 15 a 18 anni di anzianità contributiva).

Si rendono auspicabili ulteriori misure di contenimento a carattere strutturale, al fine del perseguimento e del mantenimento della sostenibilità finanziaria della gestione, con effetti anche sull'entità delle riserve obbligatorie e sul loro andamento, che dovrebbe seguire quello della spesa per prestazioni.

La Cassa medesima ha avanzato un piano di contenimento della spesa, unitamente ad una parallela azione sulle entrate contributive che non passi necessariamente per un elevamento dell'aliquota contributiva legale (che potrebbe acuire la crisi occupazionale del settore), ma per un'azione di controllo dell'evasione contributiva e per un allargamento della base contributiva.

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

GIOVEDÌ 2 LUGLIO 1998

*Presidenza del Presidente*  
Massimo SCALIA

*La seduta inizia alle ore 14.*

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*  
(R033 004, B37<sup>a</sup>, 0048<sup>o</sup>)

Il Presidente Massimo SCALIA avverte che, non essendovi obiezioni, l'odierna seduta verrà ripresa mediante il sistema televisivo a circuito chiuso; avverte inoltre che verrà redatto e pubblicato il resoconto stenografico della seduta.

**Audizione del dottor Luciano Padula, sostituto procuratore della Repubblica di Monza**  
(A010 000, B37<sup>a</sup>, 0001<sup>o</sup>)

Il Presidente Massimo SCALIA, in riferimento all'inchiesta giudiziaria di cui il dottor Padula è titolare, osserva che la società Enirisorse ha continuato negli anni ad utilizzare l'area di Paderno Dugnano per una destinazione impropria, divenendo essa una discarica non autorizzata volta a contenere rifiuti nocivi.

Invita quindi il dottor Padula a prendere la parola, pregandolo di soffermarsi anche sui provvedimenti di sequestro adottati nei confronti delle società interessate.

Il sostituto procuratore della Repubblica di Monza, Luciano PADULA, ritiene che non siano facilmente delineabili le caratteristiche principali del procedimento giudiziario testè citato, non essendo peraltro ancora terminata la fase dell'esame documentale.

Può intanto affermare che i rifiuti in oggetto sono stati denominati «mix di ebanite», risultanti dall'attività di frantumazione delle batterie esauste per gli autoveicoli: si tratta, in buona sostanza, di stabilire se tali rifiuti debbano essere considerati pericolosi, anche perchè la denomina-

zione predetta non rientra nell'elenco allegato al decreto legislativo n. 22 del 1997, con le modifiche apportate dal successivo decreto legislativo n. 389 dello stesso anno.

Ripercorre dettagliatamente l'*iter* delle analisi chimiche svolte a più riprese su tali rifiuti, esponendo le difficoltà sorte a livello procedurale per inserirli fra quelli previsti dalla normativa vigente.

Il Presidente Massimo SCALIA, in relazione all'allegato I dei decreti legislativi prima richiamati, osserva che, a parte la denominazione del rifiuto, è prescritta l'effettuazione di specifiche analisi per valutare se anche uno degli elementi chimici rinvenuti possa far rientrare il rifiuto tra quelli pericolosi. Ritiene che l'attuale normativa possa permettere l'inclusione di tale rifiuto fra quelli considerati pericolosi.

Il dottor Luciano PADULA consente con le valutazioni del Presidente Scalia e fornisce successivamente dati analitici sull'attività delle aziende interessate al procedimento giudiziario in esame.

Si sofferma assai ampiamente sulle attività illegali tendenti a smaltire tali rifiuti in discariche che prevedono minori costi: in particolare, precisa che ciò è reso possibile dalla miscelazione dell'ebanite con il cemento e l'acqua.

Il senatore Roberto LASAGNA esprime alcune valutazioni sul contenzioso in sede europea relativo alla pericolosità dei rifiuti di cui alle previsioni del «decreto Ronchi».

Esprime poi perplessità sull'attività del consorzio per lo smaltimento delle batterie usate, che dovrebbe essere sottoposto ad uno stringente controllo da parte del Ministero dell'ambiente e degli organismi pubblici preposti.

Il Presidente Massimo SCALIA chiede notizie sui rapporti della procura di Monza con quelle dell'area campana e di Catanzaro.

Ricorda lo svolgimento nei mesi scorsi di una sua visita a Portoscuso, in Sardegna, dove sono stati effettuati smaltimenti impropri di materiale proveniente dalla dismissione di batterie per autoveicoli: chiede se, nell'ambito del procedimento giudiziario in questione, siano stati rilevati i rischi per i lavoratori professionalmente esposti.

Il deputato Pierluigi COPERCINI chiede se le notizie di reato provenienti dalla Guardia di finanza, che hanno originato il procedimento giudiziario, siano basate anche sulla valutazione degli assetti finanziari delle società coinvolte.

Il dottor Luciano PADULA risponde dettagliatamente ai quesiti formulati, sottolineando in particolare i movimenti dei rifiuti pericolosi dalle regioni settentrionali alla Campania.

Il Presidente Massimo SCALIA ringrazia il dottor Padula e lo congeda.

**Seguito dell'esame ed approvazione della proposta di relazione relativa alle regioni Liguria e Piemonte (relatore senatore Lasagna)**

(A010 000, B37<sup>a</sup>, 0001<sup>o</sup>)

Il Presidente Massimo SCALIA ricorda che, nella seduta del 3 giugno scorso, il relatore ha illustrato il documento in titolo e che, nella seduta del successivo 24 giugno, è stato fissato il termine per la presentazione delle proposte emendative. Nell'odierna seduta si procederà all'esame ed alla votazione di tali proposte, nonchè alla votazione finale del documento.

Ricorda che il documento è del seguente tenore:

«RELAZIONE LIGURIA E PIEMONTE

PREMESSA

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e le attività illecite ad esso connesse, fin dai primi mesi dal suo insediamento, ha acquisito elementi di conoscenza e documenti interessanti la regione Liguria. Tra gli altri, la Legambiente ed il WWF hanno fatto pervenire un documentato rapporto denominato «Rifiuti *connection* Liguria», portante una serie di dati su presunti traffici illegali dei rifiuti in Liguria e sulle sue connessioni con altri bacini di utenza posti nelle regioni Piemonte, Lombardia e Toscana. La puntualità ed il dettaglio delle informazioni contenute nel citato rapporto, unitamente agli altri elementi in possesso della Commissione ed ai primi riscontri con le autorità giudiziarie della Regione, hanno indotto la Commissione medesima ad avviare un'approfondita indagine su tutto il territorio regionale.

Al fine di offrire un quadro unitario delle complesse ed articolate situazioni, alcune delle quali hanno generato inchieste e procedimenti di natura penale, sono state deliberate audizioni e visite sopralluogo per verificare l'attuale stato dell'azione dei pubblici poteri in tema di rifiuti, le questioni pendenti aventi riflessi di carattere penale, i comportamenti delle imprese impegnate nel settore, gli impatti sull'ambiente derivanti dalle politiche sui rifiuti e dai comportamenti dei soggetti interessati, gli interessi di natura economica e le eventuali infiltrazioni della criminalità comune ed organizzata nell'*affaire* rifiuti.

Nel corso dell'indagine, sono emersi collegamenti con alcune questioni riguardanti la regione Piemonte. Infatti, un'importante indagine, avviata dalla procura della Repubblica di Asti, riguardante smaltimenti e traffici di rifiuti nei quali sono implicati amministratori locali, soggetti appartenenti alla pubblica amministrazione ed imprenditori, è stata successivamente trasferita per competenza alla procura della Repubblica di La Spezia. Tali connessioni ed altri elementi hanno consigliato la Commissione a trattare congiuntamente le questioni concernenti le due regioni e ad avviare anche un'indagine per la regione Piemonte.

Per tali ragioni, pur trattandosi di realtà diverse e pur rispettando le specificità di ciascuna regione, la Commissione ha deciso di riferire in unico contesto.

## LIGURIA

### 1) LE AUDIZIONI E LE MISSIONI RIGUARDANTI LA LIGURIA

Una delegazione della Commissione, composta dal Presidente onorevole Scalia, dall'onorevole Oreste Rossi e dai senatori Cortelloni, Forcieri, Lasagna, Specchia e Staniscia, si è recata, nei giorni 15 e 16 luglio 1997, a Genova e La Spezia al fine di acquisire elementi in ordine ad alcune specifiche situazioni riguardanti la regione. Nel corso della missione sono stati sentiti, presso la prefettura di Genova: il prefetto, Antonio di Giovine; l'assessore all'ambiente della regione Liguria, Nicolò Alonzo; il dirigente dell'ufficio raccolta differenziata della regione Liguria, Maria Teresa Bersani; il comandante della regione Liguria dell'Arma dei carabinieri, Giuliano Scandone; il comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri di Genova, Antonio Marturano; il comandante del NOE dei carabinieri di Torino, Angelo d'Alessio; il comandante del nucleo operativo dell'Arma dei carabinieri di La Spezia, Giatelesforo Bernardi; il rappresentante della Legambiente, Ugo Fiechter; il segretario del WWF della Liguria Stefano Lenzi ed il consulente legale del WWF della Liguria, Giancarlo Bonifai; il sostituto procuratore presso il tribunale di Savona, Alberto Landolfi. Presso il tribunale di La Spezia sono stati uditi: il sostituto procuratore presso il tribunale di La Spezia, Alberto Cardino; l'ufficiale del Corpo forestale dello Stato di La Spezia, Benito Castiglia; il coordinatore del Corpo forestale dello Stato di La Spezia, Alfredo Milazzo.

In data 2 dicembre 1997 è stato sentito, in adunanza plenaria, il sostituto della Repubblica presso il tribunale di La Spezia, Silvio Franz, ed il coordinatore del nucleo di La Spezia del Corpo forestale dello Stato, Benito Castiglia.

Dietro incarico del Presidente, due consulenti della Commissione, unitamente ad un documentarista parlamentare, si sono recati a La Spezia per assumere elementi conoscitivi ed atti giudiziari relativi ad una complessa indagine giudiziaria condotta dal sostituto procuratore della Repubblica, Silvio Franz, indagine inizialmente avviata dalla procura della Repubblica di Asti.

#### 1.1) Sintesi delle audizioni

Le autorità ascoltate dalla Commissione, a prescindere da qualsivoglia giudizio sulle azioni di prevenzione e di repressione poste in essere in esecuzione di attività connesse al traffico dei rifiuti, hanno, complessivamente, mostrato di avere acquisito un buon livello di informazioni

ed una cultura di conoscenze tali da consentire l'adozione di misure congrue per la corretta gestione delle complesse tematiche connesse al ciclo dei rifiuti. Nel corso della relazione, si vedrà, tuttavia, che sono ancora molti i ritardi registrati sia sul piano della programmazione e della correlata normativa, sia sul piano più strettamente operativo.

Peraltro, deve si notare che non sempre alle iniziative assunte seguono chiare conclusioni ed una gestione delle conclusioni medesime tale da incidere realmente sui fenomeni indagati. Così, se pure occorre valutare con interesse l'iniziativa del prefetto di Genova che ha costituito ben sei commissioni di indagine al fine di esaminare eventuali irregolarità in appalti per lo smaltimento e la raccolta di rifiuti solidi urbani (appalti in ordine ai quali pesava il sospetto di infiltrazioni della criminalità organizzata), tuttavia, è da registrare che le inchieste condotte non hanno portato a significativi risultati. Anzi, in qualche modo sono valse a dare una sia pure indiretta legittimazione alle attività sospettate. Nel caso dell'appalto interessante il comune di Lavagna la gara, revocata per irregolarità, è poi stata nuovamente vinta dalla famiglia Nucera, famiglia calabrese che opera nel settore dei rifiuti e presente in quasi tutti i comuni del Tigullio. Lo stesso prefetto, richiesto di fornire approfondimenti sulle indagini condotte in tutte le provincie liguri, non è stato in grado di fornire precise risposte sull'esito delle indagini e sulle iniziative assunte dalla magistratura e dagli amministratori regionali.

Così, per ciò che concerne la politica e gli interventi dell'amministrazione, l'assessore regionale all'ambiente, nell'illustrare i contenuti del piano regionale per il trattamento dei rifiuti adottato nel 1993 ed aggiornato (per la sola provincia di La Spezia) nel 1995, ha riconosciuto la necessità che il piano medesimo doveva essere adeguato in ragione delle previsioni del decreto legislativo n.22 del 1997 («decreto Ronchi»). A tutt'oggi, tuttavia, non risultano definitive soluzioni legislative regionali per l'aggiornamento del piano, anche se l'assessore ha assicurato che in attesa di tale adempimento non sono più state date, in Liguria, nuove concessioni.

L'assessore ha, inoltre, riferito dettagliatamente sull'utilizzo di una ex centrale ENEL di Genova per la termodistruzione di rifiuti. In proposito, per l'inceneritore è stato definito tra regione, provincia, comune ed autorità portuale un protocollo d'intesa con l'ENEL, che comporta la riduzione della produzione di energia a carbone ed il riutilizzo degli impianti per la produzione di energia meno inquinante mediante l'incenerimento di rifiuti selezionati e pretrattati.

Quanto alla gestione delle discariche, l'amministratore regionale ha riferito che queste saranno realizzate su aree acquisite dagli enti locali in base a progetti predisposti dai comuni e che l'attività sarà affidata a società miste derivanti dall'evoluzione delle vecchie aziende municipalizzate. A tale proposito, ha fatto cenno che il giudice amministrativo ha tuttora all'esame la possibilità per tali società di operare fuori dall'ambito territoriale cui erano originariamente destinate. È il caso dell'AGMA di Genova, in forse da parte del Consiglio di Stato per la legittimità di operare a Ventimiglia. Il processo di parziale privatizzazione delle municipalizzate interessa altre aziende quali, ad esempio, l'AMIU di Geno-



va, il consorzio tra comuni di La Spezia e l'azienda comunale di Savona. Ad Imperia opera, invece, una discarica privata (Ponticelli). Per maggiori dettagli sugli impianti, l'assessore ha fatto riferimento a numerose altre situazioni di cui si riferirà in commento alle previsioni del piano regionale.

I rappresentanti delle forze dell'ordine hanno riferito sull'attività di monitoraggio effettuata soprattutto per i controlli sulle discariche pubbliche e private. Controlli vengono effettuati anche sulle ditte artigiane che operano nel settore delle riparazioni delle auto (autofficine e carrozzerie), dove sono state individuate due discariche abusive. Circa l'attività per il perseguimento dei reati della criminalità organizzata e comune, si dirà in altra parte della relazione, così per l'azione della magistratura e per le attività di informazione e denuncia delle associazioni ambientaliste, che hanno curato un ricchissimo *dossier* sulla tematica dei rifiuti. A detta dell'associazionismo ligure, la situazione regionale è particolarmente pericolosa perchè l'assenza di controlli sulla gestione del settore avrebbe generato non solo la produzione di giganteschi guadagni illeciti, ma anche aggressioni irreversibili all'ambiente, nonchè veri e propri disastri ecologici. Il giudizio delle associazioni audite dalla Commissione sulla politica regionale e degli enti locali in tema di rifiuti è estremamente severo, soprattutto per quanto riguarda il rilascio delle concessioni ed autorizzazioni e per ciò che concerne i successivi controlli.

Le audizioni tenutesi a La Spezia hanno avuto ad oggetto soprattutto l'inchiesta condotta dalla procura della Repubblica, coadiuvata dal Corpo forestale dello Stato, sui fatti collegati alla discarica di Pitelli (un'ipotesi di reato è quella di disastro ambientale) e sui vari filoni di indagine riguardanti gli amministratori, la pubblica amministrazione, l'imprenditoria locale ed i traffici internazionali. Dell'indagine, che si occupa anche dello smaltimento dei rifiuti provenienti dall'arsenale militare di La Spezia, si riferirà con maggiori dettagli nella parte della presente relazione dedicata ai procedimenti penali.

## 2) LA NORMATIVA REGIONALE SUI RIFIUTI

Come già accennato, la regione Liguria non ha ancora aggiornato la propria legislazione alle disposizioni di cui al decreto legislativo n.22 del 1997. A parte ogni giudizio sul ritardo, tale mancato adeguamento appare non privo di conseguenze negative se si considera che, come asserito dall'assessore regionale all'ambiente, attualmente l'attività autorizzativa regionale appare in fase di stallo, in attesa delle nuove misure da adottare. In una situazione come quella ligure, dove molte autorizzazioni sono state sospettate di essere viziate dalla presenza della criminalità organizzata o, comunque, dove in alcune zone (Tigullio) sembra essere in atto un sorta di monopolio negli appalti, i ritardi nell'approvazione del nuovo piano regionale vanno letti come carenza di attenzione sulla gravità della «questione rifiuti».

Ciò posto, si ritiene ora opportuno indicare i più importanti atti legislativi regionali:

deliberazione del consiglio regionale n. 124 del 24.11.1992 «Programma di emergenza per l'adeguamento del sistema di smaltimento di cui all'articolo 5 del decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397, convertito nella legge 9 novembre 1988, n. 475»;

deliberazione del consiglio regionale n. 145 del 29.12.1992 «Piano regionale di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti»;

deliberazione del consiglio regionale n. 21 del 7.3.1995 «Variante al piano di organizzazione dei servizi di smaltimento, approvato con deliberazione consiliare n. 145 del 29 dicembre 1992, relativa alla provincia di La Spezia»;

deliberazione del consiglio regionale n. 98 del 26.11.1996 «Piano regionale della raccolta differenziata dei rifiuti».

### 3) LA MAPPA DEGLI IMPIANTI

I dati e gli elementi che qui sotto si riportano sono tratti, per lo più, dal piano regionale di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti (deliberazione del consiglio regionale n.145 del 29.12.1992). Le previsioni del piano sono fatte con proiezioni a dieci anni (2002) ma esse, come sopra anticipato, debbono essere rivisitate per adeguarle alle previsioni del «decreto Ronchi».

#### 3.1) *Rifiuti solidi urbani*

Il numero di impianti esistenti per ogni provincia, e quello degli impianti previsti per «ambito ottimale», risulta essere:

Provincia di Imperia: comprende i tre ambiti ottimali A (Ventimigliese con 17 comuni), B (Sanremese con 10 comuni), C (Imperiese con 40 comuni). Nell'ambito A, in cui non vi sono impianti esistenti, è prevista una discarica nel comune di Ventimiglia, a Camporosso, ed un inceneritore con una potenzialità di 75 tonnellate/giorno in località Zona Vallone dei Lodi. Nell'ambito B, anch'esso sprovvisto di impianti, si prevede una discarica nel comune di Badalucco, con una capacità di 1.400.000 metri cubi in località Vallone dei Morti. Nell'ambito C, in cui esiste una discarica nel comune di Imperia in località Ponticelli, è previsto un inceneritore con una potenzialità di 557.000 metri cubi/anno, da installare nel comune di Imperia in località Ponticelli, in maniera da smaltire le ceneri e l'eventuale eccedenza di rifiuti nell'attuale discarica esistente.

Provincia di Savona: comprende 5 ambiti ottimali A (Albenganese con 20 comuni), B (Finalese con 15 comuni), C (Valle Bormida con 18 comuni), D (Savona e comuni limitrofi, per un totale di 11 comuni), E (Valle Erro con 5 comuni). In tale provincia esiste un sito di discarica nell'ambito B (comune di Magliolo, località Casei, con capacità di 1

milione di metri cubi), 4 siti di discarica nell'ambito D (comune di Savona in località Cima Montà, comune di Vado Ligure in località Boscaccio, comune di Celle in località Terrabianca, comune di Varazze in località Ramognina), 1 sito di discarica nell'ambito E (comune di Mioglia, località Susina) e nessun impianto di incenerimento. Secondo le previsioni del piano, si avrà un sito di discarica nell'ambito A (comune di Albenga-Ortovero in località Cianciarini), un altro sito di discarica nell'ambito C (comune di Cosseria in località Napuggia), mentre per l'ambito D è previsto un impianto di incenerimento (comune di Savona in località Cima Montà) ed un ampliamento della discarica esistente nel comune di Vado Ligure in località Boscaccio.

Provincia di Genova: comprende tre ambiti ottimali A, B, C. L'ambito ottimale A dell'area metropolitana genovese (comuni serviti: 38) è a sua volta suddiviso nell'ambito A1 (comprendente i comuni costieri da Cogoleto a Genova e da Genova a Camogli), nell'ambito A2 (comprendente i comuni facenti parte della comunità montana della Valle Stura), nell'ambito A3 (comprendente i comuni facenti parte della comunità montana della Valle Scrivia e della cintura genovese), nell'ambito A4 (comprendente i comuni facenti parte della comunità montana della Val Trebbia). Nell'ambito A esistono tre siti di discarica rispettivamente in A1 (comune di Genova in località Scarpino), in A3 (comune di Busalla in località Birra), in A4 (comune di Torriglia in località Valla) mentre è previsto un impianto di incenerimento nell'ambito A3 (comune di Ceranesi in località Fossa Luea). L'ambito B (Val Fontanabuona, comprendente 12 comuni) è dotato di un sito di discarica (comune di Tribogna in località Rio Marsiglia) e per esso non è previsto alcun nuovo impianto. Infine l'ambito C (Aveto, Graveglia, Sturla, Petronio e comuni della riviera, per un totale di 16 comuni), sprovvisto di impianti, sarà dotato secondo le previsioni del piano di un sito di discarica e di incenerimento nel comune di Castiglione C.-Casarza, in località Gavornie, e di un sito di discarica nel comune di Rezzoaglio, in località Malsapello.

Provincia di La Spezia: comprende gli ambiti ottimali A (La Spezia e comuni limitrofi, per un totale di 26 comuni serviti) e B (riviera spezzina, per un totale di 6 comuni serviti). Gli impianti esistenti nell'ambito A consistono in una discarica nel comune di Riccò del Golfo, in località Vallescura, di un inceneritore nel comune di Arcola, in località Boscalino, e di una discarica nel comune di Varese Ligure, in località Santalò. Per l'ambito A è previsto l'ampliamento del sito di discarica nel comune di Riccò del Golfo, in località Vallescura. Relativamente all'ambito B, esiste un sito di discarica nel comune di Bonassola, in località Gronde, e non sono previsti dal piano nuovi impianti.

Complessivamente, dunque, per tutto il territorio regionale, esistono n. 14 discariche autorizzate ed un solo inceneritore. Sono previsti altre 10 discariche ed altri 4 inceneritori. Manca un monitoraggio degli impianti abusivi.

### 3.2) *Rifiuti speciali ospedalieri*

Sulla base di un censimento del 1986, la produzione di rifiuti ospedalieri dell'intera regione ammonta a 6.300 tonnellate/anno così suddivisa: 3500 (provincia di Genova), 1400 (provincia di Savona), 800 (provincia di Imperia), 600 (provincia di La Spezia). L'intero territorio regionale è dotato di 12 inceneritori di rifiuti ospedalieri (n.5 Genova, n.2 Savona, n.3 Imperia, n.2 La Spezia). La vita residua di tali impianti è piuttosto breve e può essere valutata in circa tre-cinque anni. Le soluzioni che il piano prevede per i prossimi dieci anni considerano lo smaltimento concentrato che avverrà gradualmente tenendo conto di motivi tecnico-logistici. Si tratta, in sostanza, di smaltire nel breve termine i rifiuti ospedalieri negli inceneritori attualmente esistenti e di utilizzare nel lungo termine impianti centralizzati (uno per ogni provincia) così distribuiti: impianto di Volpara (GE), impianto di Arcola (SP), impianto di Savona, impianto di S. Remo (IM).

### 3.3) *Rifiuti speciali inerti*

La produzione di rifiuti inerti è di difficile accertamento ed è determinata dall'attività di numerose imprese sparse sul territorio regionale. Essa è influenzata dalla costruzione di opere quali strade, autostrade, gallerie, centri residenziali, ponti, eccetera. Le modalità di smaltimento previste dal piano privilegiano il riutilizzo degli inerti come materiali di riempimento e di ricopertura di discariche autorizzate. Nessuna previsione vi è tuttavia nel piano sul numero di impianti, ma soltanto la possibilità di realizzare impianti consortili tra comuni e tra comunità montane.

### 3.4) *Rifiuti speciali, e speciali tossici e nocivi*

Nel piano vengono definiti «rifiuti industriali» quelli provenienti da attività industriali, artigianato, servizi. I dati di produzione dei rifiuti industriali sono stati ricavati da un'indagine della Termomeccanica su commissione della regione Liguria, ed aggiornati con le dichiarazioni di censimento di cui all'articolo 5 della legge n. 475/88. Alla luce di quanto sopra, la produzione stimata di rifiuti industriali per tutta la regione è di 1.918.340 tonnellate/anno, di cui 85.480 tonnellate di tossici e nocivi e 167.335 tonnellate di rifiuti potenzialmente tossici e nocivi contenenti le sostanze di cui all'allegato alla delibera 27.7.84 di attuazione dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica n.915/82. In tale stima sono escluse le ceneri delle centrali termoelettriche di La Spezia, Vado Ligure e Genova.

Gli impianti esistenti per conto terzi sono presenti nelle tre province di Genova, Savona, La Spezia. I trattamenti di rifiuti liquidi sono a Genova (società Igam, società Ecological), mentre tre discariche di rifiuti speciali non tossici e nocivi sono situati nella provincia di Savona (impresa Pogliano, impresa Ice, società discarica Bossarino). A La Spe-

zia invece sono situate la discarica di Pitelli per rifiuti speciali non tossici e nocivi, e due inceneritori per rifiuti speciali, tossici e nocivi solidi e liquidi, gestiti dalla società Contenitori Trasporti.

Relativamente agli impianti di smaltimento autorizzati per conto proprio, questi si collocano nelle due province di Genova e di Savona. Si tratta, per quanto riguarda la provincia di Genova, di cinque discariche di rifiuti speciali non tossici e non nocivi delle società Tubi Italia, Pesce Pietro, Morando Silvio, FIT, società Funiviaria Alto Tirreno, di un impianto di trattamento di terre al cromo della società Stoppani e di un inceneritore di fondami di serbatoi della società Erg. Nella provincia di Savona sono presenti soltanto tre discariche di rifiuti speciali non tossici e nocivi gestite dalla società 3M Italia (n. 2) e Agrimont (n. 1)

Le previsioni di piano, per ciò che riguarda i nuovi impianti, prendono in considerazione i bacini ottimali di Genova, Valle Bormida, Savona, Imperia, La Spezia. In particolare, il bacino ottimale di Genova dovrà ospitare una stazione di concentrazione e pretrattamento (sita nell'area portuale di Genova), due discariche per terre speciali al cromo, una discarica per gli scarti di lavorazione dell'ardesia (sita nel comune di S. Colombano Certenoli, in località Pian dei Cunei), ed una linea di caricamento di rifiuti ospedalieri nell'impianto di incenerimento di rifiuti solidi urbani di Genova. Nel bacino ottimale di Valle Bormida è prevista una sola stazione di concentrazione e pretrattamento (sita nell'area industriale del comune di Cairo Montenotte), mentre per la provincia di Savona, oltre alla linea di concentrazione e pretrattamento (sita nell'area industriale del comune di Vado Ligure), vi sarà una discarica che accoglierà le ceneri ENEL di Savona e di Genova (sita nel comune di Borghetto S. Spirito, in località Cava Fassari) ed un inceneritore di rifiuti speciali ospedalieri sia per il bacino di Savona che della Valle Bormida.

Nel bacino ottimale di Imperia saranno collocate una stazione di concentrazione e di pretrattamento (sita nell'area industriale del comune di Imperia) ed una linea di caricamento di rifiuti speciali ospedalieri da installare nell'impianto di incenerimento di rifiuti solidi urbani di S. Remo. Infine, nel bacino ottimale di La Spezia, oltre ad una stazione di concentrazione e pretrattamento (sita nell'area industriale della Val di Magra), troveranno collocazione due discariche, rispettivamente per ceneri ENEL (sita nel comune di Carro, località Costa le Gruzze) e per scarti della lavorazione del marmo, (sita nel comune di Castelnuovo Magra, in località Cava Filippi) ed una di tipo 2B. È prevista anche, per il bacino ottimale di La Spezia, una linea di caricamento di rifiuti speciali ospedalieri da installare nell'impianto di incenerimento di rifiuti solidi urbani di Arcola.

È inoltre prevista una piattaforma integrata regionale di trattamento di inertizzazione con annessa discarica di smaltimento di tipo 2B per rifiuti inertizzati. Non è indicata la localizzazione di tale piattaforma.

Come detto, i dati sopra riportati sono stati tratti dal piano di organizzazione dei servizi di smaltimento. Relativamente alla sola provincia di La Spezia, tale piano è stato modificato con la deliberazione del consiglio regionale n. 21 del 7.3.1995. Si riportano

qui di seguito le più significative novità adottate con tale ultima delibera.

Il territorio provinciale è stato suddiviso in tre ambiti: A (La Spezia e comuni limitrofi), B (riviera spezzina), C (Val di Vara) e sono stati previsti i seguenti nuovi impianti:

2 impianti di pretrattamento RSU localizzati ad Arcola e Borghetto;

2 discariche nel comune di La Spezia (Val di Bosca) e di Borghetto (località Bosco di Checco).

#### 4) L'ATTIVITÀ DI INCHIESTA DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE

La Commissione ha acquisito la relazione della commissione speciale di inchiesta istituita con D.C.R. n. 84 del 8.7.1992 (sottocommissione rifiuti e cave - luglio 1993). Si tratta di un'indagine voluta dal consiglio regionale per fare chiarezza sulle reali condizioni di operatività degli impianti e per accertare la correttezza delle procedure adottate per l'autorizzazione degli impianti. La sottocommissione regionale ha reso un referto che, al di là degli aspetti meramente ricognitivi e con i limiti connessi (vi è un monitoraggio di tutti gli impianti esistenti), non appare avere fornito elementi utili per una puntuale denuncia delle situazioni a rischio, nè per la regolarizzazione delle situazioni *contra legem*. La commissione speciale ha riconosciuto i limiti dell'indagine, dovuti a vastità del campo di indagine, a ristrettezza dei tempi a disposizione per il lavoro, alla mancanza di mezzi di gestione informatizzata, della vasta mole di dati forniti dal servizio ambiente e dagli organismi esterni, all'impossibilità di attivare consulenze, all'insufficienza di personale adeguato alla rilevanza del compito. Essa, tuttavia, ha fornito i seguenti dati:

le discariche di rifiuti urbani nella regione ammontano a 24, di cui:

3 autorizzate con DPGR ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 915/82;

15 autorizzate dal sindaco ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 915/82;

6 autorizzate dalla GR ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 915/82. Quest'ultime sono le discariche di:

Tribogna in località Rio Marsiglia;

Riccò del Golfo in località Vallescura \*;

Magliolo in località Casei \*;

Vado Ligure in località Boscaccio;

Savona in località Cima Montà \*;

Imperia in località Ponticelli \*.

Le discariche contrassegnate con il segno (\*) sono insufficienti a far fronte razionalmente alle esigenze di smaltimento della regione, con

conseguente aggravio dei costi di smaltimento e lievitazione degli stessi in regime di monopolio, che alimentano fenomeni di *eco-business* (costo oltre 250 lire/Kg).

È da notare che il richiamo alle disposizioni di cui all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 915/82 non sta ad attestare la regolarità degli impianti, ma piuttosto il riconoscimento da parte delle autorità regionali di situazioni di emergenza da tollerare più che da disciplinare.

Ed infatti, ben diciotto delle ventiquattro discariche sono regolate da ordinanze contingibili ed urgenti, più volte reiterate per brevi periodi di tempo e senza alcun indicazione per una normalizzazione a regime. Caso eclatante è la discarica di Monte Scarpino di Genova (\*). Solo cinque discariche sono a norma di legge. Negli ultimi anni numerose piccole discariche incontrollate sono state chiuse e si rendono necessarie operazioni di bonifica.

L'alternativa dello smaltimento per incenerimento è impraticabile, in quanto i due inceneritori di GE-Volpara ed Arcola-Boscalino sono chiusi in attesa di adeguamento al decreto del Presidente della Repubblica n.915/82. Inoltre, l'inceneritore di Val Bisagno non è più previsto dal piano regionale di smaltimento ed è stato disattivato. Tale situazione ha comportato che alcuni comuni (Borzonasca, Casarza Ligure, Sestri Levante, Zoagli) hanno conferito dal novembre 1992 rifiuti in discariche del novarese, con relativo aggravio di costi. Fino ad oggi i comuni hanno proceduto a convenzioni con i privati per la gestione delle discariche, senza effettuare gare. Nella relazione sono citati i casi delle discariche di Magliolo, località Casei, e di Riccò del Golfo, località Vallescura.

L'inchiesta ha giudicato scarsa, se non inesistente, la raccolta differenziata dei RSU e sul punto ha sottolineato che con la legge regionale n. 24/91 è stato concesso alle province un miliardo per attivare le raccolte ed acquistare le attrezzature necessarie. La successiva legge regionale 28/92 stanziava un altro miliardo per attività di sperimentazione e di sensibilizzazione alla raccolta differenziata. L'aver trascurato tale attività di raccolta differenziata denuncia, a giudizio di questa Commissione, una mancanza di raccordo tra momento decisionale e traduzione operativa delle scelte politico-amministrative.

Per quanto riguarda i rifiuti ospedalieri, dal rapporto della sotto-commissione d'inchiesta risulta che molti ospedali e cliniche, privi di inceneritori al proprio interno, smaltiscono fuori dalla regione. Nel 1992 la magistratura ha sospeso l'utilizzo del compattatore installato presso l'ospedale di Pietra Ligure dalla USL 5-Finalese.

In ogni caso, la relazione evidenzia che tutto il settore dei rifiuti ospedalieri opera in un regime ai limiti (spesso oltre) della legalità. Negli anni 1986-1987 l'inceneritore della Fumeco di Tovo S.Giacomo costituiva un centro di traffico illegale di rifiuti industriali e ospedalieri, nazionale ed internazionale, finchè non intervenne la magistratura ad interrompere tale traffico. Le richieste di impianti di incenerimento provinciali inoltrate alla regione, e non previste dal piano regionale, per motivi di impatto ambientale non sono state finora accolte.

Nel settore dei rifiuti industriali, l'inchiesta ha denunciato una rilevante carenza di impianti, come anche si deduce dal programma di emergenza approvato dal consiglio regionale del 24.11.1992. Non esiste alcuna discarica di tossici e nocivi, malgrado la produzione ligure di rifiuti di tale tipologia.

La localizzazione delle piattaforme di smaltimento individuate dal piano hanno fatto registrare forti tensioni da parte delle popolazioni interessate, le quali finora non hanno espresso assenso per l'installazione degli impianti (ci si riferisce, in particolare, ai casi di Castiglione Chiavarese, Casella, Masone, Borghetto S. Spirito, Cairo Montenotte, Pieve di Teco).

I rifiuti pericolosi vengono esportati fuori della regione, con aggravio dei costi. In tale situazione sono fioriti gli smaltimenti illegali e la Liguria è diventata crocevia di traffici illeciti; nell'inchiesta è ricordato che i bidoni della Jolly Rosso stazionano ancora a La Spezia. Segnala, ancora, interramenti di rifiuti presso le aziende che li hanno prodotti, con gravi danni per l'ambiente. I casi Acna, Stoppani, Icroma sono ben noti e in ordine ad essi la Commissione esercita una costante pressione sugli organi competenti perchè provvedano, per quanto possibile, al recupero ambientale. Viene segnalato anche il caso della cava abusiva di Pattarello di Borghetto S.Spirito (SV), sul quale si stanno effettuando ulteriori accertamenti per acclarare connessioni con la conduzione dell'impianto di Tovo S.Giacomo (sito dell'inceneritore della Fumeco) e con le discariche abusive di Andora e Magliolo, su cui sta indagando la magistratura. I proprietari di tale cava sono stati oggetto di misure restrittive della libertà personale da parte della competente autorità giudiziaria.

Quanto alle discariche abusive, il consiglio regionale ha approvato in data 23.11.1988 il piano di bonifica (vedasi l'articolo 5 della legge n. 441/87), elencando 96 casi di discariche abusive da bonificare. Il piano è stato affidato alla società D'Apollonia per la revisione, con delibera n. 3402 del 18.7.91. Tale società sta curando anche la bonifica dell'area di Ronco Scrivia (melme acide). Al momento esistono 200 discariche dismesse, per 19 delle quali è richiesta la bonifica e messa in sicurezza, secondo il servizio ambiente della regione.

All'1.9.92 risultano in istruttoria 582 pratiche per le autorizzazioni regionali delle seguenti attività:

- 15 per stoccaggi di T/N;
- 59 per stoccaggi di speciali e rottamatori;
- 35 per stoccaggi e trattamenti di speciali;
- 8 per discariche di RSU;
- 27 per discariche di speciali;
- 12 impianti di incenerimento;

426 per trasporti, di cui 118 per la provincia di Genova, 23 per la provincia di Imperia, 44 per la provincia di Savona, 32 per la provincia di la Spezia, 205 per trasporti fuori regione, 4 per trasporti fuori Italia.



Per contro sono state rilasciate autorizzazioni per:

- 11 discariche di speciali;
- 11 stoccaggi provvisori e trattamento di speciali;
- 8 rottamatori di rifiuti speciali;
- 5 rottamatori di rifiuti pericolosi;
- 4 impianti di incenerimento di speciali;
- l'impianto di incenerimento di rifiuti pericolosi;
- 10 stoccaggi provvisori di rifiuti pericolosi in conto terzi;
- 16 stoccaggi provvisori di rifiuti pericolosi in conto proprio;
- 1 impianto di trattamento di rifiuti pericolosi;
- 3 progetti approvati per stoccaggio provvisorio di rifiuti pericolosi;
- 11 inceneritori di rifiuti ospedalieri;
- 25 impianti di RSU;
- 202 per trasporti nella provincia di Genova, 21 per trasporti nella provincia di Imperia, 106 per trasporti nella provincia di Savona, 43 per trasporti nella provincia di La Spezia, 187 per trasporti fuori regione.

Il proliferare dei provvedimenti (postumi) di autorizzazione delle discariche abusive esistenti sulla base del monitoraggio effettuato dalla commissione d'inchiesta denuncia, indubbiamente, che per moltissimi anni il territorio ligure è stato governato in carenza di adeguati controlli nel settore. Questa commissione confida che, sulla scorta delle conoscenze ora acquisite, l'attività di controllo da parte della regione e degli enti locali sia più rispondente alle emergenze emerse ed ad una programmazione degli interventi, che tenga conto anche del gravissimo stato di degrado del territorio regionale.

5) L'ULTERIORE AGGIORNAMENTO SULLO STATO DEGLI IMPIANTI SECONDO I DATI FORNITI DALL'ASSESSORE ALL'AMBIENTE

Nel corso della missione del 15 luglio 1997, l'assessore all'ambiente della regione Liguria ha fornito altri dati, come si evince dai prospetti che seguono. L'aggiornamento dei dati è al 15 marzo 1997.













## 6) VALUTAZIONI CONCLUSIVE SULLO STATO DEGLI IMPIANTI

L'elencazione di cui ai punti precedenti consente, sulla scorta anche degli altri dati acquisiti sia nel corso dei sopralluoghi e delle audizioni, sia attraverso altre fonti, di tracciare sulla situazione regionale un quadro sufficientemente preciso, ancorchè ancora non completo, in quanto privo degli esiti che scaturiranno dalla conclusione delle numerose istruttorie in corso da parte della magistratura su alcuni specifici siti di smaltimento e, più in generale, sulle attività dell'intero ciclo.

Innanzitutto è da notare che esiste una forte divaricazione tra le previsioni dei piani regionali e le effettive realizzazioni. Se si considera che il piano regionale di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti risale al 1992, occorre chiedersi se le scelte programmatiche siano state ben calibrate ovvero se vi sia stata una disattenzione nella fase attuativa. Emergono, poi, carenze sia per quanto concerne le dotazioni strutturali destinate allo smaltimento, sia per quanto riguarda l'attività di controllo sulle attività autorizzate e non. Peraltro, le insufficienze strutturali nel numero di impianti, rispetto al fabbisogno di smaltimento dei rifiuti prodotti di varia tipologia (urbani, speciali pericolosi e non pericolosi), sono causa:

del mantenimento *sine die* delle numerosissime discariche di RSU obsolete autorizzate in via di mera emergenza e provvisoria ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 915/82. Queste vengono ancora alimentate per la mancata realizzazione dei nuovi siti; e ciò nonostante, per gran parte, la loro gestione si trova al vaglio della magistratura penale, che sta indagando su ipotesi di reati segnalati anche alla Commissione dalle associazioni ambientaliste, Legambiente e WWF;

di un aumento di richieste di provvedimenti «tampone» per il mantenimento di stoccaggi provvisori per conto terzi e per conto proprio. Data l'acclarata carenza di controlli, sorgono seri problemi per lo smaltimento definitivo in ambito regionale dei rifiuti stoccati alla fine del periodo di stoccaggio autorizzato, e ciò anche perchè mancano piattaforme di trattamento, discariche di rifiuti pericolosi e termodistruttori autorizzati;

del proliferare della presenza di interessi illeciti nell'*affaire* rifiuti. Emerge infatti un sempre più fitto intreccio tra la malavita (comune ed organizzata) e settori della pubblica amministrazione e dell'imprenditoria deviata. Tale discarica (v. nota specifica nel seguito) si è infatti dimostrata crocevia di ogni sorta di rifiuti smaltiti illegalmente ed illecitamente, con la sospetta connivenza delle amministrazioni locali e degli organi di controllo.

In estrema sintesi, relativamente ai singoli settori riguardanti il ciclo dei rifiuti, il quadro finale che emerge da tutte le fonti di informazione di cui la Commissione dispone può così compendiarsi.



### 6.1) *Rifiuti urbani*

Gran parte delle discariche opera ancora sulla base dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 915/82, con richieste di ampliamenti e comunque in situazione di continua emergenza. Problematica è la situazione della captazione del biogas e dello smaltimento dei percolati che, per motivi diversi, pongono seri problemi di sicurezza per gli operatori e per l'ambiente in generale. Un dato certo è che gli impianti autorizzati di trattamento dei percolati nella regione Liguria, oltre ad essere gravemente insufficienti, non sono adeguati quanto a tecnologie utilizzate. Le discariche operano pressochè in regime di monopolio, con prevalenza degli operatori privati. Ciò causa notevoli lievitazioni dei costi di smaltimento. Relativamente alla raccolta differenziata dei RSU, così come richiesto dal decreto legislativo n.22/97, il piano regionale n.98 del 26.11.96 non solo non è ancora decollato ma necessita di un aggiornamento, alla luce delle nuove disposizioni dello stesso decreto n. 22/97.

### 6.2) *Siti contaminati e piano di bonifica (ai sensi del decreto ministeriale 16.5.89)*

Un vero e proprio censimento dei siti contaminati, che includa non solo le discariche abusive ma anche i siti industriali dismessi o le aree demaniali disattivate ai sensi del decreto ministeriale 16.5.89, non esiste. Gli unici dati esistenti si riferiscono al piano di bonifica del 23.11.88, che menzionava 96 discariche abusive di rifiuti urbani da bonificare. Dopo la delibera n.3402 del 18.7.91, con cui si affidava alla società D'Apollonia la revisione del piano, si sono elencate 200 discariche dismesse, per 19 delle quali si è indicata una priorità di intervento di bonifica o messa in sicurezza secondo il servizio ambiente della regione. Non sono indicati nel piano i recenti siti contaminati venuti alla luce a seguito dell'inchiesta della procura di Asti nell'area dello spezzino (Pitelli e dintorni). Un'omissione voluta od una dimenticanza? Rimangono da chiarire gli interventi di bonifica e ripristino nelle aree industriali della Stoppani, Acna di Cengio ed Icroma.

### 6.3) *Rifiuti ospedalieri*

Notevolmente carenti sono i dati forniti alla Commissione, che però sta provvedendo a colmare il *gap* di conoscenze mediante acquisizione diretta, con il tramite di appositi gruppi di lavoro, di cui fanno parte parlamentari coadiuvati da consulenti esterni. Secondo quanto emerge dai pur scarsi elementi di cui attualmente la Commissione dispone, la situazione attuale appare assai compromessa, data la mancanza di inceneritori di rifiuti pericolosi conto terzi autorizzati. Un aggravamento sembra da addebitare anche alla chiusura, disposta dalla magistratura, del forno malfunzionante ed inquinante della Fumeco di Tovo S.Giacomo : forno che era anche divenuto centro di traffico illegale di rifiuti sanitari

e pericolosi. All'attualità, secondo le conoscenze cui la Commissione è pervenuta direttamente, lo smaltimento dei rifiuti sanitari di ospedali e cliniche avviene, tranne le eccezioni di alcuni ospedali (Celesia, Gaslini, Galliera, Staglieno S.Andrea, Felettino), fuori della regione. Ciò anche a causa del mancato rilascio da parte della regione delle autorizzazioni richieste per l'installazione di nuovi impianti.

#### 6.4) *Stoccaggi provvisori*

Si è già detto che, in data 15.3.97, si contavano nel territorio regionale 9 impianti di stoccaggio provvisorio di rifiuti speciali non pericolosi autorizzati per conto terzi e 20 impianti di stoccaggio provvisorio di rifiuti pericolosi, di cui 4 autorizzati per conto terzi e 16 autorizzati per conto proprio. Sembrano ancora irrisolti i problemi che si porranno allorchè i rifiuti, trascorso il periodo autorizzato di stoccaggio, dovranno essere smaltiti definitivamente. Nè la regione sembra avere, tra le sue priorità, in programma la realizzazione della piattaforma regionale di trattamento prevista dal piano regionale di smaltimento del 1992. Peraltro, il problema è di più ampio raggio, in quanto è ben noto che lo stoccaggio provvisorio consente, mediante alterazioni e falsificazioni di documenti (giri di bolle di accompagnamento), di modificare sulla carta l'identità dei rifiuti, dando così il via a smaltimenti poco corretti, nei siti più disparati, con gravi danni ambientali e con produzione di notevoli profitti illeciti.

#### 6.5) *Rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi*

È del tutto inesistente la presenza sul territorio regionale di impianti di smaltimento definitivo per rifiuti pericolosi e ciò comporta che i rifiuti prodotti nei bacini industriali ed artigianali siano smaltiti lecitamente o illecitamente fuori della regione, se si eccettuano i casi in cui una parte di tali rifiuti permane temporaneamente in siti di stoccaggio provvisorio autorizzati. Tale situazione agevola l'attività di smaltimento illegale (vedasi quanto si dirà a proposito della discarica di Pitelli, La Spezia). Identiche osservazioni occorre fare anche per quanto concerne l'attività di incenerimento.

### 7) LA DISCARICA DI PITELLI (LA SPEZIA)

Su questo impianto sono in atto inchieste della magistratura, accertamenti, perizie, analisi, carotaggi (attualmente sono in corso due incidenti probatori), sicchè alcune notizie sono tuttora coperte dal segreto istruttorio. Si dirà in questa sede, a prescindere da ogni considerazione sulle implicazioni di natura penale, dei profili squisitamente tecnici, rilevati nella discarica, e del gravissimo stato di degrado del territorio interessato, che ha fatto formulare l'ipotesi di disastro ambientale, ivi com-

presi i gravissimi e non ancora pienamente valutati, rischi per la popolazione residente. Nata nel 1979 per lo smaltimento di rifiuti inerti, in un'area demaniale, sottoposta peraltro a vincoli paesaggistici, la discarica di Pitelli si è sviluppata oltre misura accogliendo nel tempo rifiuti di ogni tipologia (tra cui alcuni di forte pericolosità). La legittimazione ad operare proviene alla discarica da autorizzazioni non del tutto trasparenti, che hanno offerto il fianco a letture di dubbia interpretazione ed a sospetti di connivenze tra il gestore della discarica, pubblici amministratori e gli organi di controllo.

Si è già fatto cenno che il «caso» Pitelli è venuto alla luce grazie ad un'inchiesta della procura di Asti e che si è via via delineato con il contributo di informazioni fornite alla magistratura, ed agli organi di polizia giudiziaria, dal comitato di difesa di Pitelli, dalle associazioni ambientaliste (Legambiente, WWF) ed anche da alcune interrogazioni parlamentari.

Questa Commissione inoltre considera positivamente quanto affermato, in sede di audizione, dall'associazione Ambiente e/è vita a proposito di un impiego del sistema LARA del CNR, per ottenere un quadro completo dello stato di contaminazione dell'area interessata dalla discarica di Pitelli.

#### 8) *Le analisi e l'azione delle associazioni ambientaliste*

Secondo Legambiente e WWF, fino alla fine degli anni ottanta, profittando della vocazione marittima del territorio ligure, nella regione hanno operato soggetti imprenditoriali interessati all'esportazione illegale di rifiuti tossico-nocivi, attraverso una rete di società di brokeraggio internazionale, con armatori compiacenti verso impianti di smaltimento siti in paesi del terzo mondo (Venezuela e Nigeria) e dell'est europeo (Romania). Successivamente, dopo lo scoppio dello scandalo delle "navi dei veleni" (Zanoobia, Jolly Rosso), l'imprenditoria illegale, organizzata per aree territoriali, si è prevalentemente rivolta ai traffici nazionali ed il territorio regionale "diviene progressivamente discarica del Nord-Italia ed interporto per i traffici via terra e via mare di organizzazioni internazionali di stampo mafioso". La questione dei traffici internazionali forma, attualmente, oggetto di un filone di indagine da parte della procura della Repubblica di La Spezia.

L'articolata denuncia delle due associazioni segnala ancora che su alcuni impianti e discariche di RSU si sarebbero verificati accordi e collusioni tra imprenditori ed amministratori locali. Dopo una localizzazione preconcordata, sarebbero state acquisite (a prezzo agricolo) le aree di sedime e, successivamente, queste sarebbero state inserite nei piani regionali di smaltimento dei rifiuti, con conseguenti grandi guadagni.

Le illecite operazioni, che avrebbero generato anche gravissimi danni all'ambiente, avrebbero interessato tutte le tipologie di rifiuti e tutte le provincie liguri sicchè, secondo le due associazioni, «quello che si configura in Liguria, al di là delle peculiarità territoriali, sembra esse-

re un unico sistema integrato, con forti analogie e canali di interrelazione». Ma, anche a prescindere dalle possibili ipotesi della presenza di fattispecie di natura penale, l'associazionismo ligure appare preoccupato per le gravissime aggressioni al territorio che derivano dagli impianti che trattano rifiuti. Documentano, in dettaglio, la situazione delle varie province nel modo che segue.

Nella provincia di La Spezia, la rete delle oltre 15 discariche – autorizzate e non – e delle 35 cave individuate nel territorio provinciale ha provocato, e sta provocando, un grave dissesto idrogeologico ed un progressivo inquinamento dei fiumi Magra, Vara, Durasca e delle falde acquifere (Fornola), da dove viene emunta l'acqua potabile per la città di La Spezia e per i centri rivieraschi del Golfo dei Poeti e delle Cinque Terre.

La causa di tali disastri ambientali viene indicata dalla presenza di attività criminali di tipo mafioso nei settori dello smaltimento e dell'attività estrattiva. A conforto di tale assunto, vengono portate ad esempio le vicende legate alle discariche del comprensorio spezzino, quali la discarica consortile di Vallescura (oggi riattivata nonostante i ripetuti interventi della magistratura, alla cui gestione sono interessate ditte quale la Contenitore Trasporti di Orazio Duvia, più volte indagata per reati connessi all'ambiente); la discarica di Pitelli, in ordine alla quale un incidente probatorio è finalizzato a verificare l'ipotesi di disastro ambientale; la vasca di stoccaggio provvisorio di Bosco di Checco, oggetto di allarmati rapporti da parte del Corpo forestale della Stato; la discarica di Monte Montada, che forma oggetto di procedimento penale per ipotesi di falso, abuso ed omissione di atti d'ufficio nei confronti di amministratori e dirigenti del comune di La Spezia. Vengono anche richiamate le vicende delle discariche di Val Bosca, Saturnia e Monte Santa Croce, tutte implicate in indagini da parte del Corpo forestale e della magistratura spezzina.

Il filone che lega tutte le inchieste sulle gestioni delle varie discariche di La Spezia sarebbe, secondo le associazioni ambientaliste, il collegamento tra società operanti in Liguria e soggetti appartenenti a gruppi camorristici campani fatti oggetto di provvedimenti giudiziari per i fatti che hanno riguardato la «rifiuti *connection*» della zona di Caserta (la vicenda giudiziaria, da inquadrarsi nell'ambito della cosiddetta operazione Adelphi, risale al 1993 ed ha visto implicato, tra gli altri, Ferdinando Cannavale, titolare della società Transfermar, il cui pacchetto azionario è, per il cinquanta per cento, detenuto dalla società Contenitori Trasporti di Orazio Duvia).

I dettagli tra le varie implicazioni e gli intrecci di interessi che legano le varie imprese che operano nel settore, con i loro asseriti collegamenti con organizzazioni appartenenti alla criminalità di stampo mafioso, formano oggetto di indagine e di approfondimenti da parte della magistratura inquirente.

## 9) LE PRINCIPALI INDAGINI SUL CICLO DEI RIFIUTI IN LIGURIA

I documenti presentati e le denunce esposte in sede di audizione davanti a questa Commissione - in particolare dalle associazioni ambientaliste - hanno fornito l'impressione di una regione esposta in maniera sensibile ai traffici e agli smaltimenti illeciti di rifiuti. Tutte le denunce e le informazioni sono state attentamente vagliate e confrontate con l'attività delle forze dell'ordine e dell'autorità giudiziaria.

Si può, in via preliminare, affermare senz'altro che in Liguria si sono registrati in questi anni numerosi casi di illeciti collegati con il ciclo dei rifiuti: ma ciò che più conta è che i casi su cui è tuttora impegnata la magistratura sono decisamente tra i più gravi mai registrati in Italia. Si citano, in proposito, le indagini dell'autorità giudiziaria di La Spezia sulle presunte irregolarità di gestione della discarica di Pitelli e l'attività della magistratura di Savona, che ha portato al rinvenimento di decine di migliaia di fusti tossici nascosti in una cava di Borghetto Santo Spirito.

A queste vanno aggiunte le indagini che coinvolgono la città di La Spezia, in merito ai casi delle cosiddette «navi a perdere» e delle «navi dei veleni», che proprio in quel porto sarebbero state caricate di rifiuti prima di essere le une affondate deliberatamente nel Mediterraneo e le altre inviate nei Paesi in via di sviluppo per smaltimenti illeciti di rifiuti pericolosi. Per quanto riguarda tali gravi fatti, anzi, si deve registrare il nuovo allarme che l'autorità giudiziaria ha ritenuto di esplicitare nel corso del recente convegno sul «Ciclo dei rifiuti in Italia», organizzato da questa Commissione, a proposito della ripresa delle spedizioni di carichi illeciti verso l'Africa e l'America latina. Si tratta di denunce di particolare gravità, sulle quali questa Commissione vigilerà con la massima attenzione.

### 9.1 *Le infiltrazioni della criminalità organizzata*

La Liguria è stata nei passati decenni terra interessata dai soggiorni obbligati di numerosi soggetti appartenenti alla criminalità organizzata, in particolar modo alla 'ndrangheta calabrese. Ciò ha determinato - specie nel savonese - l'arrivo di familiari ed amici di tali soggetti, che hanno in certa misura ricreato le attività delittuose tipiche di dette associazioni. Si tratta di un fenomeno già ampiamente illustrato da altri soggetti istituzionali (si vedano, in particolare, le relazioni delle Commissioni parlamentari d'inchiesta sul fenomeno della mafia): qui si deve però evidenziare come alcuni di questi soggetti si siano interessati anche al *business* degli smaltimenti illeciti di rifiuti.

Tali attività hanno riguardato, in maniera particolare, i rifiuti tossico-nocivi (ora pericolosi) prodotti in notevoli quantità nella stessa Liguria e nelle regioni con essa confinanti. Ciò si è evidenziato nel caso di Borghetto Santo Spirito, dove sono stati rinvenuti - in una cava di proprietà di Federico Fazzari - 12.500 fusti per complessive 25 mila ton-

nellate di rifiuti pericolosi. Il proprietario della cava è legato parentalmente a Carmelo Gullace, persona sottoposta a misure cautelari antimafia: la magistratura ha, infatti, ottenuto il sequestro dei suoi beni per 15 miliardi e l'applicazione di cinque anni di sorveglianza nei suoi confronti.

Alle 25 mila tonnellate di rifiuti pericolosi citate vanno aggiunti altri 40 mila fusti seppelliti – a detta dello stesso Fazzari – dalla medesima organizzazione in una cava nei pressi di Lavagna. Tali fusti non sono però stati sinora individuati. È tuttavia credibile che tale smaltimento illecito sia avvenuto, visti i notevoli quantitativi trattati dal Fazzari insieme a Federico Casanova, il reale regista dell'operazione; pertanto la Commissione sollecita le autorità regionali ad un rapido intervento, che consenta di verificare la presenza di tali fusti nella località citata, per evitare il verificarsi di gravi episodi di inquinamento.

Prima di segnalare ulteriori smaltimenti illeciti ad opera di tale organizzazione (nonché i collegamenti di cui essa godeva) è tuttavia opportuno evidenziare il fatto che nella cava di Borghetto Santo Spirito sono stati rinvenuti anche fusti provenienti da importanti aziende pubbliche, come la Snam, e da aziende private di rilevanza nazionale, come la Farmitalia e la Stoppani.

Protagonista della vicenda di Borghetto Santo Spirito appare dunque Federico Casanova, personaggio tuttora residente ed operante in Francia. È stato accertato che il Casanova ha goduto negli anni ottanta di rapporti ad elevati livelli con personaggi di governo dell'Europa dell'est. A titolo di esempio, si può citare il fatto che abbia ospitato – all'insaputa del Governo italiano, dei servizi segreti italiani e delle forze dell'ordine italiane – un ministro in carica del Governo della Repubblica socialista di Polonia. Ha inoltre operato in affari con la società Kimica Ice, di Sulina (Romania), amministrata addirittura da Elena Ceausescu, moglie del dittatore ucciso nel corso della rivoluzione del 1990. Verso l'isola di Sulina sono state accertate spedizioni di rifiuti pericolosi prodotti da aziende italiane.

Infiltrazioni della criminalità organizzata appaiono chiaramente anche nella vicenda della discarica di Pitelli, gestita dalla Contenitori Trasporti di Orazio Duvia: amministratori della società furono, nei primi anni novanta, elementi poi coinvolti nell'indagine «Adelphi» della magistratura napoletana.

Infine, un ultimo caso di presunte infiltrazioni della criminalità organizzata nel ciclo dei rifiuti in Liguria riguarda una ditta operante nel levante genovese, di proprietà di una famiglia calabrese, sulla quale sono tuttora in corso i dovuti accertamenti. Risulta però agli atti che il titolare di tale società ha patteggiato una condanna presso la procura di Verbania, per aver utilizzato una falsa autorizzazione a smaltire rifiuti liguri in Piemonte. A seguito di tale atto, la regione Liguria aveva avviato il procedimento per la revoca dell'autorizzazione in attesa di approfondimenti legali; il titolare della ditta ha però ceduto la proprietà al figlio, quindi la società è stata considerata a tutti gli effetti «nuova» ed ha ottenuto l'autorizzazione all'attività.

La Commissione deve, a tale proposito, rilevare che il cambio di titolarità dal padre al figlio non appare un valido esempio di trasparenza ed invita pertanto la regione a vigilare in maniera costante sulle attività di tale ditta.

### 9.2 *Le responsabilità della pubblica amministrazione*

I casi di illeciti verificatisi nel savonese e nello spezzino paiono essere stati possibili soprattutto grazie a connessioni degli indagati con elementi appartenenti alla pubblica amministrazione. Nella vicenda di Borghetto Santo Spirito è infatti coinvolto Eligio Accame, ex sindaco di Tovo San Giacomo e socio in diverse aziende di smaltimento, che – peraltro – utilizzarono anche la discarica che lo stesso Accame fece aprire in base al purtroppo noto articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 915/82. Lo stesso personaggio era riuscito a costituire una specie di impero nel settore dei rifiuti, con il quale ad esempio controllava, grazie alla As&Co finanziaria spa, il quarantanove per cento della Ponticelli srl, cioè la società che ha gestito fino al 1996 la discarica controllata di Imperia.

Ancora più evidenti le responsabilità della pubblica amministrazione nel caso della discarica di Pitelli, dove una serie di mancati o omessi controlli ha favorito la situazione oggi al vaglio della magistratura. Già il primo atto, vale a dire la concessione edilizia per la realizzazione della discarica, del 31 gennaio 1979, pare viziato da irregolarità, poiché l'utilizzo dell'area non doveva essere consentito, in quanto il piano regolatore ne prevedeva l'uso in parte quale zona panoramica ed in parte quale zona per l'edilizia economico-popolare. Inoltre, una parte dell'area divenuta discarica era soggetta a servitù militare, ma non è stato rintracciato l'eventuale nulla-osta da parte dell'autorità militare.

Praticamente tutti gli ulteriori atti amministrativi aventi ad oggetto la discarica di Pitelli contengono elementi tali da farli ritenere in contrasto con la normativa: in alcuni casi sono state accettate documentazioni palesemente incomplete, in altri sono state concesse proroghe in difformità dalle precedenti concessioni (peraltro viziate da irregolarità), in altri ancora non sono stati acquisiti tutti i pareri richiesti dalla legge.

Non deve quindi destare sorpresa il fatto che ad Orazio Duvia (titolare della Contenitori Trasporti) sono state sequestrate carte dalle quali emergevano dazioni di denaro ad un'enorme pluralità di soggetti. Nel corso degli anni, il Duvia ha tessuto una rete grazie alla quale aveva elementi fidati in ogni ambiente: dai partiti politici alle forze dell'ordine, dalle associazioni ambientaliste alla curia.

Nè può suscitare sorpresa il fatto che la discarica di Pitelli abbia agito per quasi un ventennio senza alcun controllo amministrativo che individuasse le già acclamate illegalità, come il seppellimento di rifiuti pericolosi sotto la mensa ed altri locali dell'impianto; desta perplessità invece il fatto che non vi sia stato alcun intervento giudiziario (benchè le prime denunce nei confronti dell'impianto siano

datate ai primi anni ottanta) e che sia intervenuta – peraltro per caso – la magistratura di un'altra città, Asti.

Il motivo per cui tutto ciò sia potuto accadere è questione che adesso la magistratura dovrà accertare: questa Commissione, effettuando la sua prima missione proprio a La Spezia, ha voluto dare un segnale concreto di grande interesse verso tale questione. Inoltre, sono proseguiti in maniera costante i rapporti dei consulenti della Commissione con le autorità e la polizia giudiziaria spezzina. Tale interesse resterà costante, poichè il caso di Pitelli viene ritenuto uno dei più gravi episodi di inquinamento ambientale e di violazione della normativa di protezione.

### 9.3 *L'attività dell'autorità giudiziaria*

Si è già detto della perplessità in merito alla non-azione della sollecitata magistratura spezzina nei confronti della discarica di Pitelli. Attualmente è stato possibile apprendere che sono in corso diversi incidenti probatori per acquisire elementi processuali certi in vista della futura fase dibattimentale. Non è possibile pertanto esprimere alcun parere sull'andamento della vicenda giudiziaria. Questa Commissione ritiene, tuttavia, di dover sollecitare pubblicamente gli organi competenti affinché la polizia giudiziaria impegnata (il nucleo di polizia forestale di La Spezia) sia dotata di elementari strumenti di lavoro, nonchè retribuita con il pagamento delle ore straordinarie. Si tratta di questioni che potrebbero apparire non degne di comparire in una relazione al Parlamento; è invece vero il contrario, non essendo accettabile il fatto che uomini dello Stato siano costretti a lavorare per diverse ore a titolo volontario.

La vicenda giudiziaria di Borghetto Santo Spirito è invece giunta alla fase dibattimentale, con tempi lunghissimi, per cui sono ormai caduti in prescrizione i reati connessi allo smaltimento illecito dei rifiuti: sono tuttora valide, invece, le ipotesi di disastro doloso e tentato inquinamento delle falde acquifere. Ciò dimostra ancora una volta come sia del tutto necessaria l'introduzione nel codice penale italiano della nozione di delitto ambientale, con previsioni di pene tali da poter utilizzare strumenti di indagine adeguati, con prescrizione dei reati in tempi più lunghi. Si rimanda anche in questa occasione al documento su tale materia già approvato da questa Commissione.

Non si tratta, come evidenziano il caso di Borghetto Santo Spirito o quello di Pitelli, di accanimento giudiziario: è opinione di questa Commissione che atti che hanno terribili conseguenze sul territorio, e sulle persone che lo abitano, non possono essere sanzionati semplicemente in via amministrativa.

### 9.4 *Gli altri episodi di illeciti nel ciclo dei rifiuti*

Orazio Duvia, citato quale protagonista della vicenda di Pitelli, ha già patteggiato due condanne (insieme a Guido Bernacca, Natalino Rebecchi, Rinaldo Zona, Giancarlo Motta e Antonio Andreani) per la ge-



stione della discarica di Vallescura. Le condanne sono state inflitte dalla pretura di La Spezia nel 1993 e nel 1994. A seguito di queste, va sottolineato, nessuna pubblica amministrazione ha ritenuto di dover intervenire nei confronti dei condannati, che hanno continuato ad operare nel settore.

Ma l'area di La Spezia appare interessata da una gestione oligopolistica e priva di controlli nel settore rifiuti: le società che si aggiudicano la realizzazione delle discariche sono, infatti, tutte collegate tra loro. Andreani compare ad esempio nelle vicende giudiziarie inerenti la discarica di Monte Montada, per le quali è sottoposto a procedimento giudiziario anche l'ex sindaco della città Lucio Rosaia. Così come la società Sistemi Ambientali (riconducibile alla «galassia» Duvia) è in lizza per gestire la discarica di Bosco di Checco e realizzare quella di Val Bosca.

In provincia di Savona sono state rinvenute discariche abusive soprattutto a Cairo Montenotte ed a Magliolo: in questi due centri sono state rinvenute ingenti quantità di rifiuti di ogni tipologia, provenienti anche in questo caso da importanti aziende nazionali.

Le altre due province liguri (Genova ed Imperia) sono state anch'esse teatro di episodi di illecito smaltimento, anche se non nelle dimensioni che hanno colpito lo spezzino ed il savonese. Si ritiene, tuttavia, di dover sollecitare tutti gli organismi competenti ad un maggior controllo del territorio; in particolare, appare grave che la Liguria non abbia ancora formato la propria Agenzia regionale di protezione ambiente, alla quale delegare attività oggi non compiute da alcun ente.

## PIEMONTE

### PREMESSA

Nel corso della passata legislatura, la Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse ebbe ad interessarsi di alcuni aspetti concernenti lo smaltimento dei rifiuti nella regione Piemonte. In particolare concentrò la propria attenzione sulle gravi compromissioni all'ambiente causate dalle irregolarità registrate nel trattamento di rifiuti tossico-nocivi derivanti dalla produzione di coloranti nell'area della ex Interchim di Ciriè (Torino); l'impianto di compostaggio dei rifiuti sito nel comune di Novara e le complesse vicende giudiziarie connesse alla sua realizzazione con i fondi pubblici in relazione al suo mancato funzionamento; lo stoccaggio e l'incenerimento di rifiuti speciali e tossico-nocivi da parte della società Ecolibarna operante nel comune di Serravalle Scrivia (Alessandria), nonché la situazione connessa al recupero dell'area.

L'anticipata conclusione di quella legislatura impedì il prosieguo dell'indagine sulle altre situazioni di allarme esistenti nella regione, nonché di seguire gli sviluppi delle inchieste già avviate.

Con l'insediamento di questa Commissione d'inchiesta che, sia pure rinnovata e potenziata (da monocamerale in bicamerale), si colloca per esplicita volontà del Parlamento in una linea di continuità con quella operante nella passata legislatura, l'indagine ha avuto nuovo impulso e sono stati effettuati ulteriori approfondimenti. Peraltro, poichè da alcune situazioni di particolare rilievo, e dallo stato di alcuni procedimenti giudiziari, sono scaturite connessioni con questioni interessanti anche la regione Liguria, la Commissione, pur rispettando la specificità delle due realtà territoriali, ha deciso di riferirne nel medesimo contesto.

## 10) L'ATTIVITÀ CONOSCITIVA DELLA COMMISSIONE

### 10.1) *Le audizioni e le missioni riguardanti il Piemonte*

In data 24 settembre 1997, la Commissione ha proceduto, in sede di adunanza plenaria, all'audizione dell'assessore all'ambiente della regione Piemonte, dottor Ugo Cavallera. Lo stesso assessore è stato nuovamente sentito in data 27 novembre 1997, quale rappresentante (in sostituzione del presidente Vito D'Ambrosio) della conferenza Stato-regioni.

In data 2 dicembre 1997, sempre in sede di adunanza plenaria, è stato udito il sostituto procuratore della Repubblica, Luciano Tarditi, e l'ispettore del nucleo operativo del Corpo forestale dello Stato, Gianni de Podestà.

Nei giorni 20 e 21 novembre 1997, una delegazione della Commissione, composta dal Presidente Scalia e dai senatori Lasagna ed Asciutti, si è recata in Piemonte per l'esame di varie questioni interessanti l'insediamento, nella regione, di impianti di smaltimento, di trattamento e di produzione di rifiuti.

I sopralluoghi hanno avuto corso presso l'impianto Thermoselect di Verbania, l'impianto di compostaggio di Novara, l'impianto ENEA di Saluggia (Vercelli), il deposito ex-Saclà di Asti, l'impianto LaFuMet di Villastellona (Torino) e l'area ex-Interchim di Ciriè (Torino).

La missione si è poi conclusa con le audizioni, presso la prefettura di Torino, del prefetto Mario Moscatelli, dei rappresentanti della regione Piemonte (Giorgio Belfiore, responsabile del settore smaltimento rifiuti e risanamento atmosferico, ed Agata Milone, dirigente del settore rifiuti della regione), del rappresentante dell'Unione industriali di Torino, Massimo Settis, del sostituto procuratore della Repubblica presso la procura circondariale di Torino, Cesare Parodi, del sostituto procuratore della Repubblica di Novara, Marina Caroselli, del direttore di Legambiente del Piemonte, Attilio Tornavacca, e del responsabile regionale di Ambiente e/vita del Piemonte, Franco Bosco.

La Commissione ha, inoltre, acquisito, nel corso di questo primo scorcio di legislatura, numerosi documenti relativi a specifiche questioni regionali, atti di polizia giudiziaria e provvedimenti giudiziari. Sono per-

venute anche istanze e denunce di associazioni ambientaliste, riguardanti particolari questioni di interesse regionale. È stata acquisita ed ha formato oggetto di esame la normativa regionale in tema di rifiuti, con i provvedimenti amministrativi di attuazione.

11) LE NORMATIVE REGIONALI E LO STATO DI ATTUAZIONE. L'AZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

11.1) *La normativa sui rifiuti nella regione Piemonte*

Sul piano legislativo, la regione Piemonte ha prodotto una normativa specifica sui rifiuti che, sia sotto il profilo dell'indicazione delle priorità e della programmazione degli interventi sia sotto quello della descrizione del territorio e dell'individuazione della localizzazione degli impianti, è una delle più avanzate del Paese. Sul livello di attuazione del piano di interventi e sulla reale congruità della normativa, si dirà più avanti, una volta illustrata la mappa degli impianti esistenti e della loro funzionalità.

La Commissione ha acquisito e valutato i seguenti atti deliberativi:

«Piano di bonifica delle aree contaminate» (approvato con deliberazione del consiglio regionale n. 293-CR 17094 del 26.11.1991, in fase di aggiornamento);

«Linee guida per interventi di bonifica di terreni contaminati» (approvato con deliberazione del consiglio regionale n. 1089 dell'8 marzo 1995);

legge regionale n. 59 del 13 aprile 1995 recante «Norme per la riduzione, il riutilizzo e lo smaltimento dei rifiuti»;

«Elenco prezzi per opere pubbliche per interventi di bonifica di terreni contaminati» (approvato con deliberazione della giunta regionale n. 35-8489 del 29 luglio 1996);

«Piano regionale di gestione dei rifiuti» (approvato con deliberazione del consiglio regionale n. 436-11546 del 29 luglio 1997). Tale piano è l'aggiornamento di quello approvato il 24 maggio 1988 (n. 832-7331) e recepisce i criteri dettati dal Dlgs n. 22/97 relativamente al sistema integrato di smaltimento dei rifiuti sanitari e dei rifiuti industriali, agli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani, compresi quelli per la raccolta differenziata delle frazioni secca ed umida, e dei rifiuti inerti.

11.2) *La mappa degli impianti in Piemonte e l'azione programmatica dell'amministrazione regionale*

11.2.1) *Gli impianti – Discariche per i rifiuti solidi urbani*

Dal piano regionale di gestione dei rifiuti, pubblicato sul bollettino ufficiale della regione Piemonte del 29 settembre 1997, risulta che sul

territorio piemontese sono in attività, alla data del 31 agosto 1996, 28 discariche di prima categoria per RSU per una capacità residua complessiva di 6.601.000 mc. Poichè nel 1995 la produzione dei rifiuti solidi urbani, al netto dei recuperi destinati allo smaltimento finale, è stata stimata in 2.379.686 mc, la regione Piemonte ha previsto un'autonomia teorica media regionale di circa due anni e sette mesi, ipotizzando un conferimento costante, in qualità ed in quantità, di rifiuti smaltiti. In ragione di tale dato, l'ente territoriale ha valutato una situazione di pre-emergenza rifiuti per alcuni ambiti territoriali (ottimali) e di emergenza in altri (tali i casi di zone quali Verbania, Cusio, Ossola e Vercellese, la cui potenzialità e livello di autonomia sono ridotti anche al di sotto dell'anno di operatività).

Il piano regionale sottolinea, inoltre, che all'interno dell'ambito territoriale ottimale e di bacino vi sono zone ampiamente coperte, mentre altre si trovano in una situazione di forte emergenza che si risolve, come nel caso dell'astigiano, nella mancanza di qualsiasi discarica autorizzata. Peraltro, la dipendenza dalle discariche nello smaltimento dei rifiuti è aggravata dal fatto che gli impianti a tecnologia complessa, realizzati in Piemonte negli anni passati, non sono ancora, per diverse ragioni, operanti a regime.

Più nello specifico, la situazione di questi impianti, quale risulta dall'elaborato della regione, è la seguente:

l'impianto di riciclaggio «Consorzio Cuneese» di Borgo San Dalmazzo (capacità di 140t/d) è attualmente fermo per la difficoltà di produrre e collocare il compost non di alta qualità e l'RDF: entrambi i materiali terminano normalmente in discarica; solo recentemente il compost è stato impiegato per il recupero di cave;

l'impianto di riciclaggio «Consorzio Novarese» di Novara (capacità di 240 t/d) è fermo a causa di una vertenza pendente con il costruttore (impianto dichiarato «non collaudabile»);

l'impianto di riciclaggio «Consorzio Alessandrino» di Castelcerriolo (capacità di 150t/d) è avviato, con frazione organica raccolta separatamente nell'alessandrino ed in altri territori regionali;

l'impianto di termodistruzione «CONSERVCO» di Mergozzo (capacità complessiva prevista 240t/d) ha in fase di collaudo le prime due linee ristrutturata per una potenzialità di 120 t/d (terza linea da realizzare);

l'impianto di termodistruzione del comune di Vercelli (capacità complessiva prevista 225 t/d) ha le linee 2 e 3 ristrutturate ed in fase di collaudo, per una capacità totale di 150 t/d, mentre la linea 1, non funzionante, è da ristrutturare;

l'impianto «Thermoselect» (potenzialità nominale di 4,2 t/h, funzionante a 2 t/h, come riscontrato in occasione di controlli effettuati dall'ARPA, dipartimento provinciale di Novara, nel maggio 1997) è privo di autorizzazione della regione Piemonte ed ha richiesto una lunga fase di messa a regime. Il suo esercizio, comunque, pone seri problemi, come è stato evidenziato in esito ai suddetti controlli.

È, inoltre, in fase di avviamento l'impianto di trattamento e di valorizzazione del secco-leggero del consorzio chierese, per una potenzialità complessiva di 6000 t/anno.

Complessivamente, al 31.8.96, risultano operanti, in costruzione o solo autorizzati 15 impianti di compostaggio di grandi dimensioni, che ricevono fanghi urbani, frazione verde e rifiuti agro-alimentari, per una potenzialità complessiva superiore alle 250.000 t/anno. Vi sono, infine, ulteriori impianti di compostaggio di piccole dimensioni (complessivamente otto) con potenzialità inferiore alle 1000 t/anno.

Per una più completa descrizione delle discariche autorizzate operanti sul territorio regionale, si allegano tre tabelle tratte dal piano regionale dei rifiuti della regione Piemonte (BUR Piemonte, n.38 del 29.9.1997, III supplemento speciale) (allegati 1, 2, 3).

### 11.2.2) *La raccolta differenziata*

La regione Piemonte ha documentato e precisato, anche nel corso delle audizioni con i suoi rappresentanti, di essersi dotata di strumenti per la programmazione e la promozione del riutilizzo (tra questi le norme ed i criteri per la progettazione territoriale della raccolta differenziata). In esito alle varie deliberazioni regionali, sin dal 1988, sono stati presentati dai soggetti pubblici competenti (consorzi ed aziende pubbliche) progetti territoriali interessanti la quasi totalità del territorio regionale.

Negli anni 1988-1995 sono stati complessivamente finanziati, dal Ministero dell'ambiente e dall'assessorato all'ambiente della regione Piemonte, 114 progetti presentati da consorzi pubblici, aziende municipalizzate e comunità montane operanti in Piemonte, relativi ad iniziative sperimentali o alla realizzazione di strutture di servizio. Il Ministero ha erogato i finanziamenti in due momenti successivi, in ottemperanza ai decreti ministeriali del 30.12.89 e del 31.10.91, concorrendo nella misura massima del 50 per cento alle spese di investimento per la realizzazione di impianti e servizi finalizzati all'utilizzo ed alla commercializzazione dei materiali derivanti dalla raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani e rifiuti urbani pericolosi. In totale, i contributi previsti dal Ministero ammontano a lire 6.273.510.000 ; tali somme tuttavia, per la gran parte, non risultano disponibili, per cui molte iniziative progettuali sono avviate solo in parte o non sono neppure iniziate, mentre altre sono state terminate nonostante i contributi non siano stati erogati. La regione Piemonte, dal canto suo, ha erogato con cadenza annuale, dal 1988 al 1995, l'importo totale di lire 14.335.418.000, con il quale sono stati finanziati ben 107 progetti presentati da aziende e consorzi piemontesi.

La regione Piemonte, nell'ambito del «Programma triennale per la tutela ambientale 1994-1996», ha previsto degli interventi che riguardano, complessivamente, la costruzione di 10 impianti, fra i quali alcune aree attrezzate, impianti di compostaggio e trattamento della frazione verde, un impianto di trattamento e selezione RSU e RUP, ed un impianto di trattamento e selezione dei contenitori in plastica. Tanto risulta dal prospetto che segue:

**Strutture a servizio della raccolta differenziata finanziate dalla  
regione Piemonte**

La regione Piemonte, inoltre, nell'ambito del programma triennale per la tutela ambientale 1994-1996, ha previsto la realizzazione di 10 impianti, nel dettaglio riportati nell'allegato n. 4.

Nell'ambito dell'applicazione del regolamento CEE 2081/93 sono stati, ancora, approvati ed inseriti a finanziamento tre interventi:

centro per la separazione, la triturazione e l'imballaggio dei rifiuti solidi ingombranti e dei RSA provenienti da attività artigianali, commerciali, industriali e di servizio: tale progetto è stato presentato dal CONSERVCO;

centro per la valorizzazione dei materiali plastici, dei rifiuti solidi ingombranti e dei RSA derivanti da attività industriali, artigianali e commerciali a servizio del territorio della provincia di Torino. Il progetto è stato presentato da un comitato in cui sono presenti le più importanti aziende municipalizzate e consortili della provincia torinese, nonché la stessa provincia di Torino e la Finpiemonte;

sistema di valorizzazione dei rifiuti solidi ingombranti e dei RSA. Tale progetto prevede la realizzazione di due impianti (uno a Novi Ligure e l'altro a Tortona), strettamente collegati nella loro funzionalità ed atti alla raccolta, stoccaggio e valorizzazione dei rifiuti. Il progetto è stato presentato dal consorzio smaltimento rifiuti solidi Ovadesse-Valle Scrivia e rientra nel bacino.

Nell'ambito degli interventi riservati agli enti pubblici è previsto, inoltre, un progetto di compostaggio dei rifiuti ad elevata natura organica, per una potenzialità di 25.000 t/anno, da realizzarsi nella provincia di Asti e presentato dal consorzio di smaltimento astigiano. Sono, ancora, previsti un insieme di interventi riguardanti le strutture di servizio della raccolta differenziata interessanti, in particolare, le comunità montane, in quanto contemplano la realizzazione di:

quattro aree attrezzate per lo stoccaggio e la valorizzazione dei materiali recuperati a servizio di più comunità montane;

ventotto stazioni di conferimento a servizio comunale o sovracomunale. Al riguardo si rinvia alla tabella di cui all'allegato n. 5.

### 11.3) *Riepilogo della situazione delle strutture a servizio della raccolta differenziata*

Complessivamente, il dato che emerge dal documento di sintesi regionale porta a concludere che le 20 aree attrezzate, e le 39 stazioni di conferimento, coprono in modo abbastanza omogeneo tutto il territorio piemontese: solo nel bacino 3 (vercellese) e 13 (chierese) non sono previsti interventi, mentre nella sola città di Torino è già in funzione una stazione di conferimento realizzata dall'Amiat.

Per ciò che concerne, invece, gli altri impianti, viene evidenziata una buona presenza di impianti di compostaggio (pubblici e privati) ed una carenza di impianti di smaltimento a tecnologia complessa, anche se viene registrata l'attivazione di progetti specifici, quali l'impianto di valorizzazione della frazione secco-leggera del chierese, l'impianto per il

trattamento e la selezione dei contenitori in plastica del CIDIU di Collegno, l'impianto di trattamento e selezione dei RUP e dei rifiuti ingombranti previsto dalla città di Torino, e gli interventi per il trattamento dei RSA e degli ingombranti previsti nell'ambito del regolamento CEE 2081/93 per il verbano, l'ovadese e la provincia di Torino.

Al 30 giugno 1997, la situazione delle discariche di prima categoria per RSU autorizzate è quella che risulta nella tabella allegata n. 6.

La regione Piemonte fa notare che la necessità di discariche di servizio all'anno 2001 è sostanzialmente indipendente da quelle attualmente esistenti e dalle loro capacità residue, anche perchè destinate ad esaurirsi o quasi entro tale data. Tiene, comunque, fermo l'impegno a far rispettare il criterio secondo cui ogni discarica di servizio che verrà progettata o proposta dovrà possedere una capacità sufficiente per almeno 7-8 anni di conferimento degli scarti del bacino.

#### 11.4) *Ripartizione degli ambiti territoriali e di bacino in Piemonte*

Per quanto attiene alla ripartizione per ambiti territoriali ottimali e bacini, il bollettino ufficiale della regione Piemonte riporta la seguente situazione.

A) L'ambito territoriale ottimale della provincia del Verbano-Cusio-Ossola, coincidente con il bacino 1, comprende 77 comuni (all.7). La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 66.478 t, di cui 5184 t sono state separate con la raccolta differenziata. I RSU rimanenti sono stati, nel passato, smaltiti nella discarica di Ghemme ed, attualmente, nella discarica di Domodossola e nell'inceneritore di Mergozzo, riattivato dopo una lunga fermata per le modifiche e gli adeguamenti di legge. A Verbania è, inoltre, operativo un impianto privato di gassificazione (Thermoselect), con una potenzialità nominale di 4,2 t/h, funzionante a 2 t/h (come riscontrato in occasione di controlli effettuati dall'ARPA, dipartimento provinciale di Novara, nel maggio 1997), non autorizzato dalla regione Piemonte, caratterizzato da una lunga fase di messa a regime ed il cui esercizio, comunque, pone problemi, come risulta dagli esiti dei suddetti controlli. Realizzato come impianto sperimentale, ha operato in questi anni sulla base di decreti legge sui «residui» ed in qualità di produttore di energia; attualmente, opera ai sensi del decreto legislativo n. 22/97: tale impianto tratta RSU provenienti da aree fuori della regione.

Nel 2001 i RSU da smaltire saranno 48.460 t/a al netto delle raccolte differenziate, che risultano pari a 21.440 tonnellate. La competenza per i servizi di raccolta, trasporto, raccolta differenziata, realizzazione e gestione delle strutture di servizio (stazioni di conferimento, aree attrezzate, valorizzazione della frazione verde) resterà ai consorzi di bacino, anche se il sistema integrato di smaltimento per l'ambito territoriale ottimale della provincia di Verbano-Cusio-Ossola prevede i seguenti interventi articolati per la situazione a regime (anno 2001):

1) impianto di preselezione dei RSU indifferenziati indirizzati all'inceneritore di Mergozzo, indicativamente di 50.000 t/a di capacità, in grado di separare la frazione combustibile da incenerire;



2) realizzazione della terza linea di incenerimento dell'impianto di Mergozzo. Attualmente l'inceneritore, con recupero energetico, ha una potenzialità nominale di progetto di 36.000 t/a di RSU indifferenziato, con un potere calorifico inferiore (PCI) medio di 1800 Kcal/kg; tale potenzialità corrisponde ad una capacità nominale massima di trattamento di 21.600 t/a di frazione combustibile preselezionata avente un PCI di 3000 kcal/kg. Con il completamento della terza linea, la capacità nominale massima salirà a 43.200 t/a di frazione combustibile preselezionata;

3) impianto di compostaggio già progettato e finanziato a Mergozzo, per il trattamento dei rifiuti organici selezionati ed i rifiuti del bacino, con una potenzialità di 5000 t/a;

4) realizzazione di un ulteriore impianto di compostaggio per il trattamento dei fanghi di depurazione urbana e dei materiali organici previsti dagli obiettivi della raccolta differenziata;

5) individuazione di impianti di discarica cui conferire le scorie e le ceneri provenienti da impianti di termocombustione, gli scarti di preselezione, i fanghi di depurazione urbana non compostabili e gli altri rifiuti non trattabili.

Per ciò che concerne, invece, la fase transitoria di breve periodo (1998), la regione Piemonte prevede di:

a) completare ed attivare le strutture di servizio in corso di realizzazione e quelle che saranno previste nel programma provinciale;

b) attivare l'impianto di compostaggio, già progettato e finanziato a Mergozzo, per il trattamento dei rifiuti organici selezionati, con una potenzialità di 5000 t/a;

c) verificare la potenzialità termica dell'impianto di Mergozzo, in connessione con la preselezione ai fini della definizione della terza linea dell'inceneritore.

B) L'ambito territoriale ottimale della provincia di Novara, coincidente con il bacino 2, comprende 88 comuni (all.8). La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 131.075 t, di cui 6734 t sono state separate dalla raccolta differenziata. I RSU rimanenti sono stati smaltiti in varie discariche, Ghemme e Bicocca, ormai esaurite, ed attualmente a Barenco. Nel 2001 i RSU da smaltire al netto dei recuperi saranno 95.620 t/a, mentre la quantità di materiali recuperabili è pari a 42.180 t. Anche in questo caso la competenza per i vari servizi di raccolta, trasporto, etc, resterà ai consorzi di bacino, mentre il sistema integrato di smaltimento per l'ambito territoriale ottimale della provincia di Novara prevede i seguenti interventi articolati per la situazione a regime (anno 2001):

1) adeguamento e adattamento della linea RDF dell'impianto di riciclaggio di Novara, per avere una preselezione dei RSU indifferenziati (al netto delle raccolte differenziate), con una potenzialità indicativa di circa 70.000 t/a, con la previsione di una separazione e messa in funzione della linea di compostaggio dal resto dell'impianto: tale linea avrà una potenzialità indicativa di 25.000 t/a di trattamento di rifiuti organici, frazione verde e fanghi urbani di buona qualità;

2) un impianto di preselezione, indicativamente di 30.000 t/a, per il medio novarese, munito di stazione di transfer per avviare il materiale combustibile a Novara;

3) un impianto di valorizzazione energetica del materiale combustibile del medio e basso Novarese, per 50.000 t/a di potenzialità. Tale impianto potrà ricevere la frazione combustibile proveniente dall'ambito territoriale della provincia di Biella: le scorie e le ceneri provenienti da detto impianto di termodistruzione saranno destinate a discariche localizzate nell'ambito della provincia di Biella;

4) discariche in cui conferire gli scarti di preselezione, i fanghi di depurazione urbana non compostabili, gli altri rifiuti non trattabili ed eventualmente le scorie e le ceneri provenienti da impianti di termocombustione, da individuarsi nell'ambito del sistema integrato interprovinciale.

Nella fase transitoria di breve periodo (1998), la regione Piemonte prevede di:

completare ed attivare le strutture di servizio in corso di realizzazione e quelle che saranno previste nel programma provinciale;

adeguare l'impianto di riciclaggio di Novara per la messa in funzione della linea di compostaggio della potenzialità indicativa di 25.000 t/a per i rifiuti organici, frazione verde e fanghi di buona qualità;

realizzare due discariche, una nel medio novarese ed una nel basso novarese, della potenzialità complessiva di almeno 600.000 mc.

C) Nell'ambito territoriale della provincia di Vercelli, coincidente con il bacino 3, sono compresi 86 comuni (all.9). La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 75.592 t, di cui 2140 t sono state separate mediante la raccolta differenziata. Attualmente i rifiuti sono smaltiti presso l'inceneritore di Vercelli, in fase di avviamento della seconda linea, e la discarica di Alice Castello. Nel 2001 i RSU da smaltire saranno 55.110 t/a al netto dei recuperi derivanti dalla raccolta differenziata che al 2001, per questo ambito ottimale, risulterà di 24.290 t. Il sistema integrato di smaltimento per l'ambito territoriale ottimale della provincia di Vercelli prevede una serie di interventi articolati per la situazione a regime (anno 2001), quando dovranno essere operativi i seguenti impianti:

1) l'inceneritore di Vercelli, con la previsione dell'entrata in funzione della terza linea già pianificata nel progetto iniziale. La potenzialità attuale dell'impianto è di 45.000 t/a di RSU indifferenziato, avente un PCI medio di 2000 kcal/ Kg. Tale potenzialità corrisponde a 30.000 t/a di frazione combustibile preselezionata avente un PCI di 3000 kcal/kg. La potenzialità nominale dell'impianto, con l'entrata in funzione della terza linea, sarà di 67.500 t/a di RSU indifferenziato, con un potere calorifico inferiore (PCI) di 2000 kcal/kg; tale potenzialità corrisponde ad una capacità nominale di trattamento di 45.000 t/a di frazione combustibile preselezionata, avente un PCI di 3000 kcal/kg;

2) un impianto di compostaggio dei rifiuti organici selezionati, della frazione verde e dei fanghi di depurazione urbana compostabili;

3) un impianto di preselezione, in entrata all'inceneritore di Vercelli, indicativamente per 60.000 t/a di capacità. La regione Piemonte prevede inoltre l'individuazione, da parte del sistema integrato interprovinciale, di impianti di scarica cui conferire le scorie e le ceneri provenienti da impianti di termocombustione, gli scarti di preselezione, i fanghi di depurazione urbana non compostabili e gli altri rifiuti non trattabili.

Nella fase transitoria di breve periodo (1998), la regione Piemonte ha programmato di:

completare ed attivare le strutture di servizio in corso di realizzazione e quelle che saranno previste nel programma provinciale;

attivare una stazione di trasferimento in Val Sesia;

adeguare l'inceneritore di Vercelli, con l'entrata in funzione della terza linea, per una potenzialità complessiva pari a 67.500 t/a di RSU tal quale;

allestire una discarica di almeno 500.000 mc per sopperire all'esaurimento della discarica di Alice Castello.

D) L'ambito territoriale ottimale della provincia di Biella, coincidente con il bacino 4, comprende 83 comuni (all.10). La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 76.353 t, di cui 3839 t separate dalla raccolta differenziata. I rifiuti del biellese sono stati smaltiti, negli ultimi anni, nella discarica di Masserano. Per quanto riguarda il sistema integrato di gestione di questo ambito territoriale, la regione Piemonte stima che, nel 2001, i RSU da smaltire saranno 55.700 t. al netto della raccolta differenziata che, per quell'anno, sarà pari a 24.600 t. I servizi di raccolta, trasporto, raccolta differenziata, eccetera rimarranno di competenza dei consorzi di bacino, mentre si prevedono i seguenti interventi articolati per la situazione a regime (anno 2001):

1) un impianto di preselezione, indicativamente per 60.000 t/a, per separare la frazione combustibile, che verrà inviata in parte all'inceneritore di Vercelli, se avrà ancora una potenzialità disponibile, il resto all'inceneritore con recupero energetico, da collocare o nell'ambito territoriale ottimale della provincia di Novara o in quello della provincia di Biella;

2) un impianto di compostaggio in grado di trattare l'organico raccolto, la frazione verde ed i fanghi urbani di buona qualità prodotti nel bacino;

3) la realizzazione degli impianti di scarica cui conferire le scorie e le ceneri provenienti da impianti di termocombustione, gli scarti di preselezione, i fanghi di depurazione urbana non compostabile ed altri rifiuti non trattabili, da individuare all'interno del sistema integrato interprovinciale.

Nella fase transitoria di breve periodo (1998), invece, si prevede di:

completare ed attivare le strutture di servizio in corso di realizzazione e quelle previste nel programma provinciale, per smaltire l'organico raccolto, la frazione verde ed i fanghi urbani di buona qualità prodotti nel bacino;

allestire una discarica di almeno 400.000mc.

E) L'ambito territoriale ottimale della provincia di Alessandria (all.11) comprende 190 comuni e, per tale ambito, la regione Piemonte si propone un'articolazione in due bacini: il bacino 5 (Valle Scrivia - Ovadese - Acquese) ed il bacino 6 (Alessandrino - Casalese). La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 213.045 t, di cui 6570 t separate dalla raccolta differenziata. In particolare, la situazione nei due bacini è la seguente.

Il bacino 5 (Valle Scrivia-Ovadese-Acquese) comprende 114 comuni della provincia di Alessandria. La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 95.617 t, di cui 2327 t separate dalla raccolta differenziata; negli ultimi anni i RSU non recuperati sono stati smaltiti nelle discariche di Novi Ligure e di Tortona, con l'eccezione dei rifiuti dell'acquese, che sono stati collocati per un certo periodo in discariche fuori provincia. La produzione di rifiuti totali prevista per il 1998 è di 98.300 t, che aumenteranno a 100.500 t nel 2001, per cui, considerando le 30.810 t da avviare al recupero, la previsione di rifiuti da smaltire al 2001 è di 69.700 t.

Il bacino 6 (Alessandrino-Casalese) comprende 76 comuni della provincia di Alessandria, attualmente facenti parte dei consorzi alessandrino e casalese. La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 117.429 t, di cui 4244 t separate dalla raccolta differenziata; negli ultimi anni i RSU non recuperati sono stati smaltiti presso la discarica e l'impianto di riciclaggio di Castelceriolo per il consorzio alessandrino, con diverse soluzioni di smaltimento esterne al bacino, quale il collocamento presso l'inceneritore di Vercelli, per il consorzio casalese. Per tale area la stima di produzione di rifiuti totali è pari a 120.700 t nel 1998 e 123.400 t nel 2001, con un recupero nel 2001 di 37.810 t ed una quantità di rifiuti da smaltire di 85.590 t/a. Per quanto riguarda il sistema integrato di gestione di questo ambito territoriale, la regione Piemonte stima che, nel 2001, i RSU da smaltire saranno 223.900 t, con un recupero previsto attraverso la raccolta differenziata di 68.610 t ed una quantità di rifiuti da smaltire pari a 155.290 t. I servizi di raccolta, trasporto, raccolta differenziata, eccetera, rimarranno di competenza dei consorzi di bacino, mentre si prevedono i seguenti interventi articolati per la situazione a regime (anno 2001):

1) impianto di preselezione e stazione di trasferimento per l'area casalese, avente una potenzialità indicativa di 25.000 t/a, la cui frazione combustibile selezionata dovrà essere avviata agli impianti con recupero energetico previsti nell'ambito territoriale;

2) impianto di preselezione e stazione di trasferimento per l'area acquese, avente una potenzialità indicativa di 15.000 t/a, che dovrà esse-

re correlato con l'impianto di valorizzazione della frazione secco-leggera finanziata ai sensi del regolamento CEE 2081/93, localizzato a Tortona, e con gli altri impianti dell'ambito territoriale ottimale della provincia di Alessandria, cui verrà conferita la frazione combustibile;

3) impianto di preselezione della frazione combustibile localizzato nell'Ovadese-Valle Scrivia; la linea di preselezione deve essere dimensionata per trattare circa 60.000 t/a di RSU provenienti dall'area Valle Scrivia-Ovadese-Acquese;

4) impianto di riciclaggio di Alessandria (Castelceriolo), la cui linea di compostaggio e la linea di produzione di RDF dovranno essere in grado di prevedere:

un ampliamento delle potenzialità di compostaggio di organico selezionato e frazione verde a 30.000 t/a complessive;

un ampliamento dell'esistente linea di preselezione e di produzione dell'RDF o costruzione di un nuovo impianto, con una potenzialità complessiva di preselezione pari a circa 50.000 t/a, e collocamento del combustibile presso l'impianto di termoutilizzazione previsto per l'ambito territoriale ottimale della provincia di Alessandria;

5) uno o più impianti di trattamento della frazione organica sporca, proveniente dagli impianti di preselezione, la cui potenzialità deve essere definita, nel programma provinciale, in relazione alle quantità di materiali recuperati, soprattutto per quanto riguarda l'organico domestico;

6) un impianto di termodistruzione, con riutilizzo energetico, della frazione combustibile e dell'RDF. Tale impianto deve trattare la frazione combustibile prodotta dagli impianti di preselezione sopra citati e l'RDF prodotto ad Alessandria; l'impianto deve essere dimensionato per una potenzialità di massima di 70.000 t/a di materiale combustibile. Tale impianto potrà eventualmente trattare la frazione combustibile prodotta nell'ambito territoriale di Asti; in tal caso la potenzialità dell'impianto andrà aumentata per la quota di materiale combustibile conferito;

7) un impianto di compostaggio dei fanghi di depurazione urbani e dei residui ligno-cellulosici già funzionante e localizzato a Tortona, la cui potenzialità di trattamento complessiva è di 33.000 t/a, delle quali 20.000 t/a da fanghi urbani prodotti nel bacino 5; all'impianto possono essere conferiti gli scarti ligno-cellulosici prodotti dai due bacini;

8) l'allestimento di discariche opportunamente localizzate sul territorio, eventualmente dotate di più vasche separate per ricevere ceneri e scorie dell'impianto di termocombustione, fanghi non recuperabili e sovralli dei diversi impianti di trattamento.

Nella fase transitoria di breve periodo (anno 1998), la regione Piemonte ha programmato di:

completare ed attivare le strutture di servizio in corso di realizzazione e quelle che saranno previste dal programma provinciale per i due bacini;

attivare a pieno regime l'impianto di compostaggio di Tortona, già funzionante, avente una capacità di 33.000 t/a, che dovrà essere in

grado di trattare la maggior parte dei fanghi compostabili prodotti nel tortonese; a tale impianto, compatibilmente con le capacità recettive dello stesso, andranno preferibilmente indirizzati anche parte dei rifiuti ligno-cellulosici prodotti nell'ambito territoriale ottimale;

prevedere una stazione di trasferimento per l'acquese con annesso impianto di selezione e valorizzazione del rifiuto, con una capacità indicativa di 15.000 t/a; tale impianto dovrà essere strettamente correlato con l'impianto di valorizzazione della frazione secco-leggera finanziata ai sensi del regolamento CEE 2081/93, localizzato a Tortona e con gli altri impianti dell'ambito territoriale ottimale;

adeguare l'impianto di riciclaggio di Alessandria (Castelceriolo), la cui linea di compostaggio e la linea di produzione di RDF dovranno essere in grado di raggiungere le potenzialità di progetto definite nel sistema a regime;

predisporre una stazione di trasferimento, con una linea di preselezione, nel casalese, avente una capacità indicativa di 25.000 t/a; la frazione combustibile selezionata potrà essere avviata ad impianti con recupero energetico esistenti in altri ambiti territoriali ottimali, in attesa dell'entrata in funzione dell'impianto di termoutilizzazione previsto nell'ambito territoriale ottimale della provincia di Alessandria;

allestire una discarica nell'alessandrino di circa 250.000 mc, oltre a quelle già autorizzate. Nelle discariche troveranno collocazione, in un primo tempo, i rifiuti non recuperati e, successivamente, i sovralli degli impianti, i fanghi non recuperabili ed i rifiuti non ulteriormente trattabili.

F) L'ambito territoriale ottimale della provincia di Asti, coincidente con il bacino 7, comprende 120 comuni (all.12). La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 78.709 t, di cui 3103 t separate dalla raccolta differenziata. Tutto il territorio provinciale ha vissuto, negli ultimi anni, una grave situazione di emergenza, con i rifiuti smaltiti in discariche extraprovinciali site, principalmente, a Torino. Per quanto riguarda il sistema integrato di gestione di questo ambito territoriale, la regione Piemonte prevede una produzione, per il 1998, di 80.900 t mentre, nel 2001, i RSU da smaltire saranno 82.700 t., con un recupero di 25.310 ed una riduzione del quantitativo dei rifiuti da smaltire di 57.390 t. I servizi di raccolta, trasporto, raccolta differenziata, eccetera, rimarranno di competenza dei consorzi di bacino, mentre si prevedono i seguenti interventi articolati per la situazione a regime (anno 2001), da integrare con il sistema di smaltimento previsto per l'ambito territoriale ottimale della provincia di Alessandria e/o Cuneo:

1) una stazione di trasferimento per la Valle Belbo, con una capacità indicativa di 12.000 t/a;

2) un impianto di compostaggio dell'organico selezionato, della frazione verde e dei fanghi compostabili da utenze specifiche, identificabili in quello per cui la regione Piemonte ha richiesto il finanziamento nell'ambito del regolamento CEE 2081/93;

3) un impianto di preselezione con una capacità indicativa di 55.000 t/a, da cui deriva una frazione combustibile pari a circa 30.000

t/a. La frazione combustibile, in base alle intese interprovinciali, dovrà essere preferibilmente conferita all'impianto di termodistruzione dell'ambito territoriale alessandrino e, in subordine, agli impianti di termodistruzione degli ambiti territoriali confinanti con la provincia di Asti. In tal caso gli impianti di termodistruzione dovranno adeguare la loro potenzialità alla frazione conferita;

4) una discarica avente una capacità minima di 350.000 mc, identificabile in una delle due discariche già autorizzate al consorzio astigiano, in grado di accogliere gli scarti degli impianti, l'organico stabilizzato, i fanghi non recuperabili ed i rifiuti non ulteriormente trattabili. In tale discarica troverà collocazione anche la quota di ceneri e scorie di combustione derivante dall'impianto di termoutilizzazione individuato, ovviamente, per la quota parte di rifiuti conferiti dall'astigiano.

Nella fase transitoria di breve periodo (anno 1998), la regione Piemonte prevede di:

completare ed attivare le strutture di servizio in corso di realizzazione e quelle che saranno previste dal programma provinciale;

attivare la stazione di trasferimento per la Valle Belbo, con una capacità indicativa di 12.000 t/a;

attivare l'impianto di compostaggio dell'organico selezionato, della frazione verde e dei fanghi compostabili da utenze selezionate;

attivare una discarica avente una capacità minima di 350.000 mc, identificabile in una delle due discariche già autorizzate al consorzio astigiano.

G) L'ambito territoriale ottimale della provincia di Cuneo comprende 190 comuni e, per tale ambito, la regione Piemonte si propone un'articolazione in quattro bacini: il bacino 8 (Albese - Braidese) (all.13), il bacino 9 (Monregalese) (all.14), il bacino 10 (Cuneese) (all.15) e il bacino 11 (Fossanese - Saluzzese) (all.16). La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 203.654 t, di cui 8985 t separate dalla raccolta differenziata. In particolare, la situazione nei quattro bacini è la seguente.

Il bacino 8 (Albese-Braidese) comprende 53 comuni, per la quasi totalità facenti parte del consorzio Alba - Brà. La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 52.706 t, con un recupero attraverso la raccolta differenziata di 2970 t. Negli ultimi anni lo smaltimento dei rifiuti del bacino è avvenuto nella discarica consortile di Sommariva Perno. La produzione di RSU totali prevista per il 1998 è di 54200 t, che aumenteranno a 55.400 t nel 2001, con la previsione di un recupero di 17.000 t attraverso la raccolta differenziata ed un conseguente effettivo smaltimento, al 2001, di 38.520 t di RSU.

Il bacino 9 (Monregalese) comprende 86 comuni, per la quasi totalità facenti parte della comunità montana Alta Langa o dell'ACEM (Azienda consortile ecologica monregalese) di Mondovì. La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 31.704 t, con un recupero attraverso la raccolta differenziata di 1314 t. Negli ultimi anni lo smaltimento dei rifiuti del bacino è avvenuto presso le discariche di Murazzano, ora esaurita, e di Lesegno. La produzione di RSU totali prevista per il 1998 è di

32600 t, che aumenteranno a 33.300 t nel 2001, con la previsione di un recupero di 10.160 t attraverso la raccolta differenziata ed un conseguente effettivo smaltimento, al 2001, di 23.140 t.

Il bacino 10 (Cuneese) comprende 54 comuni, tutti facenti parte del consorzio cuneese. La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 61.069 t, con un recupero attraverso la raccolta differenziata di 2063 t. Negli ultimi anni lo smaltimento dei rifiuti del bacino è avvenuto presso l'impianto di riciclaggio di Borgo San Dalmazzo e l'annessa discarica. La produzione di RSU totali prevista per il 1998 è di 62.800 t, che aumenteranno a 64.200 t nel 2001, con la previsione di un recupero di 19.720 t attraverso la raccolta differenziata ed un conseguente effettivo smaltimento, al 2001, di 44.480 t/a.

Il bacino 11 (Fossanese-Saluzzese) comprende 57 comuni nella zona pianeggiante di Savigliano e Fossano ed in quella collinare e montana del saluzzese. La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 58.175 t, con un recupero attraverso la raccolta differenziata di 2603 t. Negli ultimi anni lo smaltimento dei rifiuti del bacino è avvenuto presso la discarica di Fossano. La produzione di RSU totali prevista per il 1998 è di 59.800 t, che aumenteranno a circa 61.200 t nel 2001, con la previsione di un recupero di 18.710 t attraverso la raccolta differenziata ed un conseguente effettivo smaltimento, al 2001, di 42.490 t/a.

Complessivamente, nell'ambito territoriale ottimale della provincia di Cuneo, la regione Piemonte stima una produzione di rifiuti, all'anno 2001, di 214.100 t e un recupero derivante dalle raccolte differenziate di 65.470 t/a. Sulla base di tali dati, i rifiuti da smaltire risultano pari a 148.630 t. I servizi di raccolta, trasporto, raccolta differenziata, eccetera, rimarranno di competenza dei consorzi di bacino, mentre si prevedono i seguenti interventi articolati per la situazione a regime (anno 2001):

1) impianti di preselezione e/o stazione di trasferimento da localizzare sul territorio provinciale in funzione dei rifiuti da smaltire, articolati in una stazione di trasferimento per la comunità montana Alta Langa, avente una capacità indicativa di 5000 t/a, in grado di trasferire i rifiuti all'impianto di preselezione previsto nel monregalese o, direttamente, all'impianto provinciale, da valutare sulla base di un'analisi costi-benefici; in un impianto di preselezione con stazione di trasferimento per il monregalese, con una potenzialità indicativa di 20.000 t/a, in grado di separare la frazione combustibile da inviare all'impianto previsto nella provincia di Cuneo; in uno o più impianti di preselezione a servizio delle aree albese-braidese e fossanese-saluzzese, per una potenzialità complessiva indicativa di 80.000 t/a;

2) un impianto di riciclaggio per la produzione di compost e di RDF localizzato a Borgo San Dalmazzo ed avente una capacità complessiva di 40.000 t/a; nella fase a regime l'impianto sarà trasformato in un impianto di preselezione per la frazione combustibile, con una linea di compostaggio per l'organico di qualità ed una di stabilizzazione per l'organico selezionato a valle della raccolta. Nell'ottica di recupero di tale impianto, la regione Piemonte prevede una progressiva differenziazione dei flussi che permetta all'impianto di trattare le circa 40.000 t/a



di RSU qualitativamente migliori per la produzione di compost e di RDF, inviando le rimanenti in discarica assieme ai sovvalli ed ai fanghi di depurazione non destinabili ad un riutilizzo agricolo;

3) un impianto di compostaggio di fanghi urbani, rifiuti organici e materiali ligno-cellulosici localizzato a Sommariva Perno ed avente una capacità complessiva di 28.000 t/a, di cui circa 8000 t/a di fanghi urbani; l'impianto dovrà essere ampliato a 40.000 t/a per ricevere fanghi urbani ed industriali, la frazione organica raccolta in modo differenziato dell'ambito territoriale ottimale;

4) un impianto di compostaggio della frazione verde localizzato a Farigliano, a servizio del bacino 9, avente una capacità di 5000 t/a;

5) uno o più impianti di trattamento della frazione combustibile, con una capacità complessiva massima di 70.000 t/a per trattare i rifiuti già selezionati provenienti dagli impianti di preselezione previsti nell'ambito territoriale ottimale e l'RDF prodotto nell'impianto di Borgo San Dalmazzo;

6) allestimento di discariche per ricevere i rifiuti che vanno inviati direttamente in discarica, con la previsione di discariche controllate, opportunamente localizzate sul territorio, eventualmente dotate di più vasche separate per ricevere ceneri e scorie dell'impianto di termocombustione, fanghi non recuperabili e sovvalli dei diversi impianti di trattamento.

Nella fase di transizione di breve periodo (anno 1998), la regione Piemonte prevede di:

completare ed attivare le strutture di servizio in corso di realizzazione e quelle che saranno previste dal programma provinciale;

predisporre una stazione di trasferimento per la comunità montana Alta Langa, avente una capacità indicativa di 5000 t/a, in grado di trasferire i rifiuti all'impianto di preselezione previsto nel monregalese o, direttamente, all'impianto provinciale, da valutare sulla base di un'analisi costi-benefici;

rendere attivo l'impianto di compostaggio della frazione verde, con annesso centro di stoccaggio per i RUP, già autorizzato e previsto a Farigliano, avente una potenzialità di 5000 t/a;

destinare i rifiuti solidi urbani prodotti nel bacino 10 all'impianto di riciclaggio di Borgo San Dalmazzo, prevedendo tutte le possibilità di recupero di tale impianto attraverso, ad esempio, una progressiva differenziazione dei flussi, che permetta all'impianto di trattare le circa 40.000 t/a di RSU qualitativamente migliori per la produzione di compost e di RDF ed inviando le rimanenti in discarica assieme ai sovvalli ed ai fanghi di depurazione non destinabili ad un riutilizzo agricolo. L'impianto dovrà, possibilmente, essere messo nelle condizioni di rispettare la capacità massima di trattamento, eventualmente attraverso la separazione e la semplificazione delle linee di trattamento del compost e dell'RDF: per l'RDF prodotto, nel breve periodo è possibile un temporaneo utilizzo presso i cementifici o soluzioni alternative di collocamento presso impianti di termoutilizzazione;

allestire una discarica a servizio dell'area monregalese, avente una capacità minima di 150.000 mc, in grado di ricevere gli scarti dell'impianto di preselezione, una quota dei sovvalli dell'impianto provinciale, i rifiuti non riutilizzabili, i fanghi non utilizzabili in agricoltura;

allestire nell'area fossanese-saluzzese una discarica avente una capacità minima di 400.000 mc, nella quale devono trovare collocazione i rifiuti non recuperabili.

H) l'ambito territoriale ottimale della provincia di Torino comprende 315 comuni e, per tale ambito, la regione Piemonte si propone un'articolazione in sette bacini: il bacino 12 (Pinerolese) (all.17), il bacino 13 (Chierese) (all.18) il bacino 14 (Torino sud ovest) (all.19), il bacino 15 (Torino ovest) (all.20), il bacino 16 (Torino nord-Chivassese) (all.21), il bacino 17 (Canavese-Eporediese) (all.22) ed il bacino 18 (città di Torino) (all.23). La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 968.222 t, di cui 30.793 t separate dalla raccolta differenziata. In particolare, la situazione nei singoli bacini è la seguente.

Il bacino 12 (Pinerolese) comprende 47 comuni della provincia di Torino, distribuiti nella piana pinerolese e nelle Valli Chisone, Germanasca e Pellice. La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 55.280 t, con un recupero attraverso la raccolta differenziata di 3390 t. Nel 2001 i RSU netti da smaltire saranno 40.310 t/a.

Il bacino 13 (Chierese) comprende 18 comuni della provincia di Torino, nell'area sud-est di Torino, gravitanti intorno a Chieri. La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 45.450 t, con un recupero attraverso la raccolta differenziata di 1686 t. Lo smaltimento è avvenuto presso la discarica di Riva di Chieri, ormai esaurita, mentre stanno per entrare in funzione la discarica di Cambiano e l'impianto di selezione del secco-leggero di Chieri. Nel 2001 i RSU netti da smaltire saranno circa 33.000 t.

Il bacino 14 (Torino sud-ovest) comprende 19 comuni della provincia di Torino, collocati nell'area sud-ovest di Torino. La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 100.087 t, con un recupero attraverso la raccolta differenziata di 2663 t. Lo smaltimento è avvenuto presso la discarica di Beinasco ed ora nella discarica di Vinovo. Nel 2001 i RSU netti da smaltire saranno 72.880 t.

Il bacino 15 (Torino ovest-Val Susa) comprende 56 comuni della provincia di Torino, localizzati nel territorio ad ovest di Torino e nelle Valli Susa e Sangone. Nell'eventuale ridefinizione dei bacini, la provincia potrà valutare la richiesta della comunità montana Val Sangone di spostarsi dal bacino 15 al bacino 12 (Pinerolese). La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 131.007 t, con un recupero attraverso la raccolta differenziata di 4090 t. Lo smaltimento è avvenuto presso le discariche di Cassagna (Collegno) e Mattie. Nel 2001 i RSU netti da smaltire saranno 95.420 t/a.

Il bacino 16 (Torino nord-Chivassese) comprende 31 comuni della provincia di Torino, nel territorio a nord di Torino e nel chivassese. La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 94.940 t, con un recupero attraverso la raccolta differenziata di 2949 t. Lo smaltimento è avvenuto in parte presso la discarica di Torino ed in parte nella discarica di Chivasso. La produzione di fanghi così elevata è determinata dal fatto che a Castiglione Torinese, nel bacino, è ubicato l'impianto di depurazione del Po-Sangone che serve, quindi, comuni ricadenti in bacini differenti: attualmente i fanghi del Po-Sangone sono smaltiti nella discarica di Torino. Nel 2001 i RSU netti da smaltire saranno 69.110 t.

Il bacino 17 (Canavese-Eporediese) comprende 143 comuni della provincia di Torino, presenti nel territorio del canavesano, eporediese e valli di Lanzo. La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 103.098 t, con un recupero attraverso la raccolta differenziata di 5239 t. Lo smaltimento è avvenuto e avviene in varie discariche (Grosso C., Rivarolo, Collettero, Bairo, Castellamonte), di cui alcune ormai esaurite. Nel 2001 i RSU netti da smaltire saranno 75.060 t/a.

Il bacino 18 (città di Torino) comprende la sola città di Torino, in base alla consistenza numerica degli abitanti. La produzione totale di RSU nel 1995 è stata di 438.361 t, con un recupero attraverso la raccolta differenziata di 10.777 t. Lo smaltimento è avvenuto presso la discarica di Torino che ha ricevuto, e continua a ricevere, RSU provenienti da territori piemontesi in emergenza rifiuti. Le previsioni di chiusura della discarica di via Germagnano, che il comune di Torino poneva nell'anno 2003, rischiano quindi di essere anticipate, per cui, dopo tale data, la regione Piemonte ipotizza di suddividere gli scarti da conferire in discarica nell'ambito territoriale della provincia di Torino. Nell'anno 2001, i RSU netti da smaltire saranno 320.000 t/a.

Complessivamente, nell'ambito territoriale ottimale della provincia di Torino, la regione Piemonte stima una produzione di rifiuti, al 2001, di 1.017.200 t e un recupero derivante dalle raccolte differenziate di 311.650 t/a, per cui i rifiuti da smaltire risultano pari a 705.550 t. I servizi di raccolta, trasporto, raccolta differenziata, eccetera, rimarranno di competenza dei consorzi di bacino mentre si prevedono i seguenti interventi articolati per la situazione a regime (anno 2001).

1) Impianti di preselezione e/o stazione di trasferimento da localizzare sul territorio provinciale in funzione dei rifiuti da smaltire, articolati in impianti di preselezione dei RSU, a servizio della zona sud e ovest della provincia, con una potenzialità indicativa di 230.000 t/a; in impianti di preselezione dei RSU, a servizio della zona nord della provincia di Torino, con una potenzialità di massima di 145.000 t/a; in impianti di preselezione dei RSU, a servizio della città di Torino, con una potenzialità massima di 320.000 t/a.

2) Un impianto di digestione anaerobica della frazione organica separata dai RSU per l'area chierese: tale impianto, già autorizzato, avrà una potenzialità da 32.000 t/a di RSU. L'organico separato dagli altri impianti di preselezione, non idoneo al compostaggio, potrà essere av-

viato a trattamenti intermedi previsti nel programma provinciale, prevedendo, eventualmente, anche un ampliamento del suddetto impianto per una potenzialità indicativa di 80.000.t/a a servizio dell'ambito territoriale ottimale.

3) Impianti di compostaggio con le potenzialità di massima appresso indicate:

a) uno o più impianti di compostaggio per la zona sud e ovest della provincia per i rifiuti organici selezionati, la frazione verde ed i fanghi urbani di buona qualità, per una potenzialità complessiva indicativa di 35.000 t/a;

b) un impianto di compostaggio della frazione verde e dell'organico per il bacino 15, già autorizzato per una potenzialità di 11.000 t/a;

c) un impianto di compostaggio della frazione verde e dell'organico proveniente da utenze selezionate in grado di trattare questi tipi di rifiuti provenienti da Torino ed, eventualmente, dai comuni relativi all'area in cui è situato l'impianto, che si identificherà con quello in corso di realizzazione a Borgaro, con una potenzialità di 54.000 t/a;

d) un impianto di compostaggio, per la zona nord della provincia, della frazione verde, della frazione organica proveniente da utenze selezionate, eventualmente dei fanghi urbani di buona qualità, con una potenzialità di circa 20.000 t/a.

4) Uno o più impianti di termodistruzione con recupero energetico, per una potenzialità di circa 380.000 t/a di frazione combustibile preselezionata; la provincia di Torino, nell'ambito del programma provinciale, definirà potenzialità, numero e collocazione degli impianti suddetti.

5) Tutte le strutture di servizio per la raccolta differenziata, mirate alla valorizzazione dei materiali già definiti nell'ambito dei finanziamenti pubblici, come:

a) l'impianto di selezione del secco-leggero di Chieri;

b) l'impianto di selezione dei contenitori di plastica, di valenza regionale, localizzato a Collegno, con una potenzialità di 5000 t/a, già previsto e finanziato sui fondi PTTA 1994-96;

c) l'impianto di selezione e valorizzazione dei materiali recuperabili da RSA e RSU, di valenza provinciale, con una potenzialità di 90.700 t/a, previsto a Collegno e finanziato nell'ambito del regolamento CEE 2081/93;

d) l'impianto di trattamento e selezione dei RUP e dei rifiuti ingombranti con potenzialità di 15.000 t/a, la cui parte relativa al trattamento pile ha valenza regionale.

6) Allestimento di discariche opportunamente localizzate sul territorio, eventualmente dotate di più vasche separate per ricevere ceneri e scorie degli impianti di termocombustione, previsti nell'ambito territoriale ottimale, fanghi non recuperabili e sovvalli dei diversi impianti di trattamento. Le discariche, individuate nel «breve periodo» secondo un criterio di rotazione, potranno essere ridotte di numero con l'entrata in funzione degli impianti previsti nel sistema a regime,

in quanto destinate solo a ricevere sovralli, scarti, ceneri, scorie e rifiuti non trattabili.

La regione Piemonte precisa, inoltre, che il programma provinciale dovrà affrontare il problema dello smaltimento dei fanghi del Po-Sangone privilegiando, se possibile, soluzioni alternative allo smaltimento in discarica o comunque riduttive dell'impatto e dei volumi da smaltire in discarica.

Nella fase di transizione di breve periodo (1998), la regione Piemonte prevede di:

- completare ed attivare per tutti i bacini le strutture di servizio al recupero ed alla raccolta differenziata in corso di realizzazione e quelle che saranno previste nel programma provinciale;

- allestire una discarica di servizio per l'area pinerolese o ampliamento, se possibile, dell'attuale per coprire il periodo intermedio al 2001;

- attivare per l'area del chierese l'impianto di digestione anaerobica della frazione organica, che dovrà avere una potenzialità di 32.000 t/a di RSU indifferenziato;

- rendere operante l'impianto di selezione dei contenitori in plastica, di potenzialità di 5000 t/a e di ambito regionale, già previsto e finanziato sui fondi PTTA 1994-1996;

- attivare l'impianto di compostaggio della frazione verde per il bacino 15, già autorizzato, per una potenzialità di 11.000 t/a;

- allestire, per l'area Torino ovest, almeno una discarica di circa 400.000 mc, in quanto le capacità residue di Mattie e Cassagna sono limitate;

- rendere attivo l'impianto di compostaggio della frazione verde, dell'organico proveniente da utenze selezionate in grado di trattare questi tipi di rifiuti provenienti da Torino: tale impianto dovrà identificarsi con quello in corso di realizzazione a Borgaro con una potenzialità di 54.000 t/a;

- attivare l'impianto di trattamento e di selezione dei RUP e dei rifiuti ingombranti di Volpiano, con una potenzialità di 15.000 t/a, la cui parte relativa al trattamento pile ha valenza regionale;

- predisporre una discarica di servizio per l'area Torino nord-chivassese, per rendere lo smaltimento finale indipendente dalla discarica di Torino, con almeno 500.000 mc di capacità;

- realizzare, nella zona nord della provincia di Torino, un impianto di compostaggio della frazione verde, della frazione organica proveniente da utenze selezionate, eventualmente dei fanghi di buona qualità, con una potenzialità di circa 20.000 t/a;

- allestire, per l'area Torino sud ovest, una discarica di circa 300.000 mc.

#### 11.5) *Impianti autorizzati all'incenerimento di rifiuti infetti in Piemonte*

Gli impianti autorizzati all'incenerimento hanno sede prevalentemente fuori regione. I pochi impianti piemontesi con autorizzazione an-

cora valida sono costituiti da apparecchi situati all'interno delle strutture sanitarie. Il loro numero va, comunque, riducendosi ulteriormente e, inoltre, le caratteristiche degli impianti (sedi, taglie e tecnologie) non sono ottimali per operare in continuo e con le necessarie garanzie di efficienza e sicurezza.

Rispetto al 1993, nel 1994, secondo i dati forniti dall'amministrazione regionale, la potenzialità complessiva degli impianti autorizzati ha subito una contrazione sensibile, a causa della disattivazione degli impianti di Cuneo e Alessandria, capaci insieme di trattare oltre 1.500 t/a di rifiuti; nel 1995 si è assistito ad un'ulteriore contrazione pari quasi al 30 per cento, dovuta alla disattivazione degli impianti relativi all'ospedale civile di Ciriè, all'ospedale civile di Castellamonte ed al Cottolengo di Pinerolo.

Gli impianti per l'incenerimento dei rifiuti «infetti», attivi nel 1995, risultano essere quelli appartenenti alle seguenti strutture sanitarie: S. Anna di Torino, civile di Cuorgnè, E. Agnelli di Pinerolo, ist. climatico di Robilante, Monserrat di Borgo S. Dalmazzo, civile di Mondovì, ospedale di Novi Ligure, ospedale di Tortona. Insieme trattano circa 1.400 t/a di rifiuto, che rappresentano indicativamente il 19 per cento di tutti i rifiuti infetti o potenzialmente infetti del Piemonte. L'impianto del CTO di Torino, infine, è stato disattivato dal 1° agosto 1995.

Tra gli impianti di termodistruzione che trattano rifiuti infetti è da annoverare l'inceneritore per RSU di Vercelli, che dal 1993 è stato autorizzato dalla competente provincia a trattare anche rifiuti infetti o potenzialmente infetti di provenienza sanitaria. Nel 1993, l'impianto ha trattato 1.080,7 t. di rifiuti infetti, che rappresentano il 15 per cento dei rifiuti infetti regionali dello stesso anno. Nell'anno successivo, la quantità incenerita ha raggiunto 1.231,7 t/a. Nel 1995 la quantità di rifiuti infetti o potenzialmente infetti inceneriti ha raggiunto le 2.029 t.. Tale quantitativo corrisponde al 27 per cento del totale dei rifiuti infetti prodotti in Piemonte nello stesso anno.

#### 11.5.1) *Smaltimento per incenerimento dei rifiuti ospedalieri*

I rifiuti sanitari prodotti dalla regione negli ospedali, nelle case di cura, nei poliambulatori, nei laboratori di analisi, presso i gabinetti dentistici, gli studi veterinari e le farmacie, ammontano ad un totale di 39.537 tonnellate/anno. Lo smaltimento avviene, in prevalenza, fuori dalla regione, essendo gli impianti di termodistruzione all'interno di poche strutture sanitarie (peraltro in decremento, a causa dell'inadeguatezza tecnica degli impianti medesimi). L'ipotesi di piano regionale prevede che la potenzialità di incenerimento dei rifiuti infetti debba concretizzarsi con iniziative superprovinciali in un unico polo regionale.

In effetti, per ciò che concerne lo smaltimento per incenerimento, il precedente piano regionale di smaltimento rifiuti, approvato nel 1988, prevedeva la realizzazione di cinque poli di incenerimento per i rifiuti ospedalieri piemontesi, localizzati nei comuni di Alessandria, Cuneo, Novara, Vercelli e Torino. Tale ipotesi prevedeva la costruzione in tem-

più rapidi (peraltro non verificatasi) di impianti di modeste dimensioni e potenzialità. Successive valutazioni ed approfondimenti tecnico-economici, effettuati dalla regione Piemonte per l'aggiornamento del piano, hanno evidenziato l'opportunità di ridurre drasticamente il numero dei poli di incenerimento innalzando la potenzialità dell'impianto.

Per l'individuazione del numero ottimale, e quindi della loro potenzialità, la regione Piemonte ha considerato essenzialmente i seguenti parametri:

quantità di rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo prodotti dalle strutture sanitarie in Piemonte;

stima delle produzioni nell'anno 1998;

determinazione della minima potenzialità di impianto di termodistruzione, con caratteristiche tecniche che garantiscano l'incenerimento dei rifiuti e l'abbattimento delle emissioni secondo la normativa vigente e, in termini competitivi, rispetto al mercato.

Sulla base delle suesposte considerazioni, la regione ritiene che, attualmente, in Piemonte sia sufficiente un unico polo di incenerimento per i rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo. La collocazione dell'impianto dovrebbe tenere conto dell'incidenza del trasporto dei rifiuti al polo di smaltimento dalle sedi di produzione e, quindi, collocarsi in posizione baricentrica rispetto ad esse.

A fronte di una produzione di rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo di circa 7.300 t/a, la potenzialità di incenerimento necessaria risulta tra le 25 e 30 t/die (a seconda dei giorni lavorativi).

Il polo di termodistruzione dovrà essere dotato di un deposito temporaneo, opportunamente dimensionato, oltre che per il rifiuto da incenerire anche per le ceneri e le scorie derivanti dall'impianto di incenerimento. Lo smaltimento delle ceneri e delle scorie deve avvenire nel rispetto della legislazione vigente. Definendo le ceneri come prodotti ultimi di combustione e le scorie come materiali incombustibili (metalli, vetro, eccetera) presenti nei rifiuti trattati, può essere valutata la possibilità di separare gli uni dagli altri per ridurre gli scarti eventualmente risultanti tossici e nocivi rispetto agli altri.

#### 11.6) *Lo smaltimento di rifiuti contenenti amianto*

Per quanto attiene alle discariche nelle quali possono essere smaltiti i rifiuti contenenti amianto, il piano regionale di gestione dei rifiuti riporta la seguente situazione:

a) in provincia di Alessandria esiste, in pratica, una sola discarica di seconda categoria tipo A, autorizzata a ricevere rifiuti contenenti amianto, nella quale, nel 1994, sono state collocate 1.536,96 tonnellate di rifiuti in questione;

b) in provincia di Asti non esistono discariche autorizzate allo smaltimento di rifiuti contenenti amianto;

c) in provincia di Cuneo esiste una discarica 2A autorizzata per lo smaltimento di rifiuti contenenti amianto;

d) in provincia di Novara, in una discarica di seconda categoria tipo B, sono stati conferiti, dal 1.1.1995 al 30.11.1995, kg.7.853.865 di rifiuti speciali contenenti amianto;

e) in provincia di Torino esiste una discarica di seconda categoria tipo C in grado di ricevere rifiuti contenenti amianto e sono state autorizzate tre discariche private di seconda categoria tipo A;

f) in provincia di Biella esistono due discariche, una di seconda categoria tipo B (per rifiuti speciali) e l'altra di seconda categoria tipo A, nelle quali sono state smaltite le seguenti quantità di rifiuti (definiti come eternit): nella discarica 2A, kg.185.920 nel 1994 e kg. 6.820.689 nel 1995; nella discarica 2B, kg. 389.910 nel 1992, kg. 930.436 nel 1993, kg. 1.889.940 nel 1994 e kg. 1.197.064 nel 1995.

#### 11.7) *Discariche abusive*

Il piano regionale di bonifica è stato aggiornato a seguito dell'emanazione del decreto ministeriale del 16.5.89 ed è stato varato nel 1991. Attualmente esso è in fase di aggiornamento e prevede che le quantità di rifiuti provenienti dalle operazioni di bonifica da avviare a smaltimento siano rispettivamente:

820 tonnellate in impianti di trattamento chimico-fisico e biologico;

9.310 tonnellate in impianti di termodistruzione;

41.380 mc in discarica 2B;

13.253 mc in discarica 2C.

Tali stime, a giudizio della Commissione, sono destinate ad aumentare in considerazione delle carenze intrinseche del decreto ministeriale 16.5.89, che ha privilegiato la raccolta dei dati disponibili presso le istituzioni locali piuttosto che una rilevazione sperimentale sul campo, ovviamente molto più costosa.

La regione si è data già delle norme tecniche ed ha elaborato anche un sistema per la quantizzazione dei costi di bonifica. In tal senso – pur nei limiti di effettiva attuazione del programma – la regione si pone all'avanguardia rispetto ad altre realtà regionali. C'è da rilevare, infatti, che tranne rare eccezioni (es. ex Interchim di Ciriè) le azioni reali di bonifica non possono ritenersi ancora soddisfacenti.

Il piano di bonifica prevede ventisette siti di bonifica a breve termine, su tredici dei quali la regione ha predisposto progetti di bonifica. Su otto il dipartimento della protezione civile ha redatto progetti di bonifica, mentre per i restanti sei si è ravvisata la necessità di smaltire i rifiuti, attualmente presenti in quelle aree, presso gli impianti di smaltimento autorizzati. Nel programma di intervento regionale a medio termine sono stati indicati 270 siti.

#### 11.8) *Rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi*

Dai dati del piano regionale si desume che la produzione annua di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi ammonta a 2.466.828 tonnellate.



te, di cui 458.926 ton. recuperate e 2.007.902 ton. da smaltire, suddivise in 1.764.384 ton. di tossici e nocivi (pericolosi) e 243.518 ton. di speciali non pericolosi. I fabbisogni di impianti di smaltimento ipotizzabili, in considerazione dell'evoluzione delle attività economiche, delle tecnologie di recupero e di riciclo che bilanciano l'eventuale crescita della produzione di rifiuti, fanno pensare ad una sostanziale invariabilità del fabbisogno annuo di smaltimento per i prossimi cinque anni; tale fabbisogno è attualmente concentrato per il 59 per cento nella provincia di Torino. Per tutta la regione è stimato che il numero di impianti dovrà soddisfare una quantità totale annua di rifiuti da smaltire di 2.142.000 tonnellate, così ripartita:

Discariche IA	214.000 ton.
Discariche IIA	519.000 ton.
Discariche 2B	321.000 ton.
Discariche 2SP	576.000 ton.
Inertizzazione	114.000 ton.
Trattamento chimico-fisico e biologico	205.000 ton.

Se si considera la richiesta complessiva di impianti di smaltimento unitamente ai dati degli impianti già autorizzati, si ricavano le percentuali di fabbisogno non soddisfatto che sarà la base per identificare gli interventi di piano da inserire nel sistema di smaltimento integrato. Il fabbisogno non soddisfatto risulta complessivamente del 37,4 per cento sul totale di rifiuti prodotti (2.285.000 mc/a), così ripartito:

Discariche IA	9,8%	di 357.000 mc/a
Discariche IIA	5,1%	di 591.000 mc/a
Discariche 2B	30,5%	di 321.000 mc/a
Discariche 2SP	91,3%	di 576.000 mc/a
Termodistruzione	47,4%	di 114.000 mc/a
Inertizzazione	50,4%	di 121.000 mc/a
Trattamento chimico-fisico e biologico	24,9%	di 205.000 mc/a

### 11.9) Rifiuti inerti

Dal piano risulta che i rifiuti inerti prodotti in regione nel 1994 sono stati 1.767.731 tonnellate, il 27 per cento dei quali da attività industriali, pari a 476.339 tonnellate. Si ipotizza per il futuro una forte azione di recupero di tali inerti per la ricopertura dei RSU e RSA collocati in discarica, per la sistemazione di cortili, strade, argini. Fermo restando che andranno comunque esercitate più intense azioni di monitoraggio, per evitare gli ancora frequenti casi di abbandono indiscriminato lungo le scarpate stradali o in luoghi comunque non autorizzati.

11.10) *Gestione dei veicoli a motore fuori uso e loro parti, destinati alla demolizione, al recupero ed alla rottamazione*

Secondo il decreto legislativo n. 22/97 i veicoli a motore, rimorchi e simili fuori uso e loro parti sono classificati come rifiuti speciali, mentre alcuni rifiuti in essi contenuti (es. oli usati, accumulatori al piombo) sono classificati come pericolosi. In considerazione del fatto che in Piemonte i veicoli radiati nel 1994 sono stati 126.148, a tale dato si è fatto riferimento nel piano per stabilire il fabbisogno regionale di superficie destinabile all'autodemolizione. Considerazioni relative alla disponibilità di territorio ed alle difficoltà di reperire aree idonee hanno permesso di stabilire che un impianto che tratti mille carcasse l'anno debba avere una superficie minima di 4.200 metri quadrati. Dal che ne deriva che il fabbisogno regionale, riferito al dato del 1994, è di 529.822 metri quadrati. Attualmente solo le provincie di Alessandria, Cuneo e Novara soddisfano il fabbisogno del loro ambito territoriale.

12) *Le problematiche connesse agli impianti visitati dalla Commissione*

Si è già detto che la Commissione ha effettuato vari sopralluoghi nel territorio regionale. Sono stati visitati i seguenti impianti: Thermoselect di Verbania; impianto di compostaggio di Novara; centro ENEA di Saluggia; deposito ditta SLU (raccolta differenziata) di Asti; impianto di bonifica fusti LAFUMET di Villastellone (Torino); impianto dismesso Interchim di Ciriè e consorzio di Chieri.

Nell'ambito degli studi avviati dall'apposito gruppo di lavoro istituito per l'esame della gestione dei rifiuti prodotti da aziende ricadenti nell'ambito della legge n. 175/88 (aziende a rischio rilevante), si stanno anche effettuando dei riscontri affidati a consulenti di questa Commissione.

Si illustrano, ora, alcune delle problematiche nelle quali si è imbatuta la Commissione nella visita ai singoli impianti.

12.1) *Impianto Thermoselect di Verbania*

Nel sopralluogo effettuato presso la ditta Thermoselect, la Commissione ha voluto verificare la corrispondenza della fase attuativa della sperimentazione in atto con gli obiettivi a suo tempo posti. E ciò anche sulla base del mutato quadro normativo quale oggi risulta a seguito dell'entrata a regime del «decreto Ronchi». La Commissione, inoltre, ha voluto approfondire la correttezza dell'iter del processo autorizzativo che ha dato avvio alla fase di sperimentazione.

In considerazione di quanto sopra, la Commissione ritiene utile fare precedere le conclusioni, e le valutazioni cui è pervenuta, con alcuni sommari elementi ed informazioni di carattere tecnico che possono facilitare la comprensione delle complesse problematiche che scaturiscono dall'impianto in esame.

Presso l'impianto della Thermoselect è sperimentata una tecnologia in base alla quale i rifiuti solidi urbani, ed assimilabili tal quali, vengono inizialmente compattati ed inviati in un canale in cui, nell'intervallo di temperatura 50-800° C, avviene la disidratazione del materiale e la sua pirolisi con formazione di una miscela gassosa e di un residuo carbonioso che, inviati in un reattore ad alta temperatura (1.200° C), danno luogo alla formazione di un gas di sintesi e di scorie inorganiche che fondono. I gas di sintesi, raffreddati in una colonna di *quencing*, vengono utilizzati per generare energia elettrica attraverso un motore a combustione interna. L'impianto ha una potenzialità teorica di 100 tonnellate al giorno e quindi potrebbe essere in grado di produrre 60 milioni di Kwh l'anno. In realtà, esso ha un'alimentazione di 2 tonnellate/ora e quindi la sua potenzialità è ridotta del 50 per cento.

Va detto anzitutto che l'impostazione della tecnologia non è in sintonia con quanto previsto dall'articolo 4 del decreto-legislativo n. 22/97, che prevede una gestione dei rifiuti incentrata sulla raccolta differenziata ed il riciclaggio, ed in particolare con il comma 2, dove è detto che «il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero di materia prima debbono essere considerati preferibili rispetto alle altre forme di recupero». Inoltre la Commissione esprime perplessità sulla funzionalità della tecnologia in questione, giacchè non è stato possibile appurare se e in che misura l'impianto di Verbania abbia mai prodotto effettivamente energia elettrica. Su tali aspetti la Commissione ha richiesto alla regione Piemonte di fornire la documentazione esistente presso quell'ente: anche dai pareri del comitato tecnico regionale non è stato possibile chiarire la funzionalità di questa tecnologia, giacchè tale istituto segnalava l'esistenza di «pochi elementi di valutazione sugli aspetti energetici», nonché «scarsissimi elementi di valutazione sugli aspetti economici e gestionali sui quali non vengono fornite indicazioni» da parte della Thermoselect. Non solo: lo stesso comitato ha espresso, in più di un'occasione, dubbi in merito alla documentazione fornita dalla società, definita addirittura «nel complesso poco chiara e dal contenuto eccessivamente vago».

Allo stato dell'indagine, la Commissione non può esprimere un parere definitivo su tale tecnologia (peraltro in via di applicazione in due diversi siti tedeschi); si osserva però – prima di affrontare nel dettaglio la parte relativa al processo autorizzativo – l'anomalia rappresentata dall'impianto italiano, ove doveva svolgersi una sperimentazione prevista in prima istanza della durata di un anno (fino al 20 febbraio 1994) e tuttora perdurante. Ulteriori perplessità vengono espresse dalla Commissione a proposito del fatto che società europee decidano di utilizzare il territorio italiano per sperimentare simili tecnologie, da utilizzare poi in altri Paesi del continente, a dimostrazione di una normativa di protezione ambientale meno puntuale rispetto a quella di altre nazioni. Risulta comunque che, con meno di venti miliardi spesi in quattro anni, tale impianto è servito a produrre una seconda generazione di impianti differenziati, del valore di circa 100 miliardi l'uno (come quello prodotto a Karlsruhe).

A queste considerazioni va aggiunto che il ministro dell'ambiente ha inviato il 16 luglio 1997 una nota all'assessorato ambiente della re-

gione Piemonte, evidenziando come l'impianto sia carente dell'autorizzazione alla costruzione, nonostante un'autorizzazione del Ministero dell'industria datata 3 dicembre 1992. In merito, il suddetto ministro afferma: «È lecito dubitare dell'idoneità di siffatto provvedimento a porsi come sostitutivo del prescritto titolo regionale», poichè l'atto del Ministero dell'industria fa riferimento alle norme autorizzative per le centrali termoelettriche mentre per tale impianto «la produzione di energia elettrica è un semplice accessorio, la parte principale dei processi essendo destinata allo smaltimento dei rifiuti». A prescindere da ogni altra valutazione, si sottolinea l'assenza di informazioni puntuali in merito alla produzione di energia.

Sull'impianto in esame è in corso un procedimento penale, alla procura della Repubblica presso il tribunale di Roma, nei confronti del dottor Corrado Clini, direttore generale del Ministero dell'ambiente, di Hans Gunter Kiss, definito agli atti 'imprenditore occulto', e di Gudula Else Marie Freytag, legale rappresentante della società Thermoselect. Secondo l'accusa, i tre imputati avrebbero compiuto atti per «consentire l'attività della Thermoselect, anche in situazioni di illiceità, con violazione delle norme di competenza, trasparenza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione».

#### 12.2) *Impianto digestore di Novara*

La Commissione ha effettuato un sopralluogo il 20 novembre 1997 presso l'impianto digestore di Novara, dove già si era recata la Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti istituita dalla Camera dei deputati nella XII legislatura. L'impianto, previsto dal piano regionale rifiuti del Piemonte per la produzione di compost, è stato realizzato dalla società Emit del gruppo Acqua spa per una spesa complessiva di 21 miliardi e 293 milioni. Tuttavia, i collaudatori dell'impianto – in data 2 febbraio 1993 – hanno dichiarato il digestore non collaudabile. Sulla vicenda è tuttora in corso un'inchiesta della magistratura, attivata dopo una denuncia del locale circolo di Legambiente, per accertare i reati di abuso d'ufficio continuato e truffa aggravata in pubblica fornitura. Detto circolo di Legambiente ha depositato un esposto presso la Corte dei conti, nel quale denuncia la presunta anomalia del contratto di appalto, che prevedeva l'intero pagamento dei lavori prima dell'espletamento del collaudo.

In sede di sopralluogo la Commissione ha anzitutto constatato come l'impianto – a quasi cinque anni dalla sua ultimazione – sia tuttora non funzionante, il che determina ricadute negative nella gestione dei rifiuti dei comuni del novarese, privi di un sito nel loro territorio dove far confluire la frazione organica degli RSU da destinare al recupero. La Commissione ritiene che l'impianto in questione, di cui può essere al momento utilizzata una minima parte delle apparecchiature ancora in buona condizione, necessiti di un' incisiva azione di ristrutturazione e di modifica (sul modello dell'impianto di Colfelice, nel Lazio), per poter essere utilizzato dai comuni del novarese. Ad esempio, dovrebbe essere installato un efficiente sistema

di captazione degli odori con successivo convogliamento in un bio-filtro.

### 12.3) Centro ENEA di Saluggia (Vercelli)

Il 20 maggio 1997 la Commissione ha effettuato un sopralluogo presso il centro di ricerche dell'ENEA di Saluggia (VC), per avere cognizione di quali processi siano in atto per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi prodotti.

Nel centro ENEA di Saluggia hanno operato, tra il 1960 ed il 1985, due impianti di ricerca: l'IFEC, per la fabbricazione del combustibile nucleare, e l'EUREX per il ritrattamento del combustibile nucleare irraggiato.

Nel quadro del programma globale di disattivazione degli impianti del ciclo del combustibile, l'ENEA ha raggiunto un primo risultato, decontaminando l'impianto IFEC e recuperando gli edifici che ospitavano le attrezzature e le infrastrutture. Tale operazione si è conclusa nel 1994. I rifiuti radioattivi prodotti in parte sono stati trattati e condizionati *in loco*, e successivamente trasferiti nei depositi dell'impianto EUREX, ed in parte sono stati inviati al CR-Casaccia di Roma, presso la società Nucleco, per essere adeguatamente trattati.

L'impianto EUREX ha effettuato tra il 1970 ed il 1984 il ritrattamento di n. 506 elementi di combustibile irraggiato, tipo MTR (*material testing reactor*) in lega di UL-AL, e 72 elementi di tipo CANDU (*canadian deuterium uranium reactor*). Le ulteriori campagne di ritrattamento degli elementi ricombustibili, allora presenti nella piscina dell'impianto (52 elementi del reattore TRINO, 504 elementi MAGNOX del reattore di Latina ed 1 elemento del reattore del Garigliano), furono cancellate a seguito delle mutate prospettive programmatiche nel settore nucleare. Da allora hanno preso avvio programmi e lavori finalizzati sia all'allontanamento del materiale nucleare presente nell'impianto, sia al trattamento e condizionamento dei rifiuti radioattivi, solidi e liquidi, prodotti durante il precedente esercizio.

A tale proposito, alla Commissione nel corso del sopralluogo sono stati mostrati i rifiuti già condizionati e non, immagazzinati nei capannoni all'uopo costruiti, e nel contempo sono state descritte le diverse attività svolte, alle quali i responsabili dell'ENEA attribuiscono una particolare importanza per poter avviare un vero programma di disattivazione dell'impianto EUREX:

la conversione, a microsfele, in ossidi misti (U e Pu) di circa 5 Kg di Pu presenti in soluzione del prodotto finito;

l'invio all'estero (all'impianto di ritrattamento di Sellafield, Gran Bretagna) dei 504 elementi MAGNOX e dei 150 elementi tipo MTR (USA).

Presso l'impianto sono custoditi circa 1142 metri cubi di rifiuti solidi di bassa attività e 200 metri cubi di alta radioattività, nonché 109 metri cubi di rifiuti liquidi acquosi di bassa attività, 28 metri cubi di

solventi organici debolmente contaminati e 112 metri cubi di rifiuti liquidi acquosi di alta radioattività.

Per quanto attiene ai rifiuti liquidi ad alta attività, la soluzione scelta dall'ENEA per la loro messa in sicurezza è quella di realizzare un impianto di vetrificazione denominato CORA (condizionamento rifiuti ad alta radioattività), che sarà realizzato all'interno di quattro celle dell'esistente impianto EUREX. I rifiuti liquidi verranno inglobati in una matrice vetrosa al borosilicato, ad altissima stabilità, e trasferiti temporaneamente in un deposito ricavato all'interno dello stesso impianto. Il programma dei lavori, che è stato illustrato alla Commissione, prevede la realizzazione dell'opera in circa 55 mesi, con inizio del processo di inglobizzazione in matrice vetrosa nel 2001. Seguiranno tre anni di operazioni, durante i quali verranno prodotti 120 *pots* in acciaio inossidabile da 150 litri cadauno, per un totale di circa 180 metri cubi di rifiuto vetrificato.

In questo quadro complessivo di circa dieci anni di attività, spiega il presidente dell'ENEA, l'impatto socio-economico di tale attività dovrebbe avere in un primo momento positivi effetti occupazionali nel settore meccanico, elettronico ed impiantistico, e nel seguito rappresentare un ottimo investimento per l'avanzata tecnologia utilizzata, che potrà avere positive ripercussioni per progetti estesi nel settore.

Nel corso dell'esposizione, alcuni dirigenti dell'ENEA hanno manifestato una grande preoccupazione per la crescente riduzione di personale qualificato che si sta verificando nel settore dell'ingegneria nucleare e per il mancato ricambio generazionale di operatori del settore causato dalla moratoria nucleare.

La Commissione ritiene auspicabile che vengano accolte le richieste di risorse economiche dell'ENEA, sia per poter concludere in tempi certi le operazioni di messa in sicurezza degli impianti e dei rifiuti radioattivi, sia per poter positivamente proseguire il lavoro nel campo della ricerca, soprattutto quella finalizzata alla trasmutazione dei radionuclidi a lunga vita in radionuclidi a semivita.

Si tratta di una tecnologia in fase di studio e di ricerca attiva da parte di molti lavoratori nucleari in Europa e nel mondo, che consiste in una separazione selettiva del rifiuto radioattivo (*partitioning*), in modo da avere:

da una parte, i radionuclidi a semivita inferiore ai trent'anni da avviare direttamente al condizionamento ed allo smaltimento;

dall'altra, i radionuclidi a vita lunga da bruciare in reattori a neutroni termici o veloci (*transmutation*) allo scopo di ottenere radionuclidi a semivita breve.

In questo contesto, e nell'ambito di un più ampio programma di ricerca, finanziato dalla comunità europea (si tratta di tre progetti di ricerca mirati), l'ENEL sta sviluppando la tecnologia della separazione (progetto *partitioning*) in collaborazione con altri *partners* anche dell'est europeo.

Attraverso la partecipazione a questi contratti di ricerca, l'ENEA si propone di mantenere una costante partecipazione fattiva in campo in-

ternazionale, per poter giungere in un prossimo futuro a soluzioni del tutto innovative nel settore della sistemazione definitiva dei rifiuti radioattivi ad alta radioattività.

#### 12.4) *Impianto LaFuMet di Villastellone (To)*

La Commissione si è recata presso l'impianto LaFuMet di Villastellone (Torino) il 21 novembre 1997: è stato effettuato questo sopralluogo per verificare quali siano le procedure messe in atto negli impianti per il recupero dei fusti utilizzati per il trasporto dei rifiuti pericolosi. La visita ha consentito anche di effettuare una serie di confronti con l'area di Pontinia (Latina) dove la Commissione si era recata nel mese di ottobre, convocando l'autorità giudiziaria di Latina per il sequestro: anche l'area di Pontinia infatti era destinata al recupero dei fusti utilizzati per il trasporto di rifiuti pericolosi, ma era del tutto priva di macchinari adatti allo scopo.

Presso l'impianto LaFuMet è stato possibile seguire le diverse fasi della lavorazione: il prelavaggio dei fusti, la bordatura e la raddrizzatura di parti ammaccate, il lavaggio vero e proprio in apposite cabine, la verniciatura e l'asciugatura.

Si tratta di un ciclo complesso che, nel caso della LaFuMet, presenta alcune carenze, specie dal punto di vista della captazione dei fumi e dei vapori di lavorazione e della sicurezza dei lavoratori: nessun addetto è stato, ad esempio, visto utilizzare la mascherina protettiva dai vapori. Peraltro va aggiunto che la stessa ditta ha in costruzione un nuovo impianto a tecnologia più avanzata. Si è potuto infine apprendere come anche questo settore di mercato risenta l'infiltrazione di operatori illegali, che offrono servizi a prezzi molto al di sotto delle normali quotazioni di mercato: secondo i rappresentanti della LaFuMet dietro tali offerte si cela in realtà un servizio molto al di sotto dei normali *standards* di qualità, se non addirittura inesistente. È opinione della Commissione che tale ipotesi sia assai verosimile e pertanto è opportuno valutare la possibilità di un censimento delle aziende del settore: le infiltrazioni illegali comportano infatti gravi rischi per l'ambiente e la salute dei cittadini (non ci sarebbe, ad esempio, certezza del destino finale delle acque di lavaggio), oltre a determinare un grave inquinamento del mercato.

#### 12.5) *Area ex-Interchim di Ciriè (Torino)*

La precedente Commissione d'inchiesta aveva effettuato un sopralluogo il 17 ottobre 1995 presso lo stabilimento Interchim di Ciriè che sorge nell'ex area IPCA, acquisendo una serie di elementi ed informazioni riportati nella relazione trimestrale di quell'istituto. L'Interchim, la cui attività era relativa al trattamento dei rifiuti teso alla produzione di coloranti, a causa di forti irregolarità accertate dalla provincia di Torino interrompeva la propria attività nel luglio 1989 e il 13 luglio 1989 dichiarava fallimento. Ciò comportava uno stoccaggio forzato di rifiuti tossici e nocivi, materie prime, residui di lavorazione ed ogni sorta di ri-

fiuti ritirati da altre aziende nel corso della sua attività. Si censiva allora un totale di 4.000 tonnellate di residui stoccati nelle più disparate sezioni dello stabilimento; la provincia, attivate le pratiche fidejussorie per l'esecuzione delle garanzie finanziarie prestate a suo tempo dall'Interchim, riscuoteva 350 milioni dalla MAA Assicurazioni e li trasferiva al comune di Ciriè, al cui sindaco spettava quindi di dare avvio alle più urgenti operazioni di bonifica. Il sindaco incaricava un professionista di predisporre il piano di bonifica che, con nota n. 1065 del 16 gennaio 1994, veniva affidata alla Servizi Industriali di Orbassano, sotto la direzione dell'ingegner Maurizio Onofrio. Il primo lotto di bonifica conclusosi nel giugno 1994 ha riguardato le vasche interrato VA1, S30, S32, nonché l'area n. 6 contenente circa 1.600 fusti di rifiuti speciali e tossico-nocivi (per un totale di 102 tonnellate), stoccati all'aria aperta senza alcuna precauzione contro gli agenti atmosferici.

L'incontro avuto da questa Commissione il 21 novembre 1997 con le autorità del comune di Ciriè e con i tecnici preposti alla bonifica ha permesso di fare il punto sullo stato di avanzamento dei lavori. La Commissione ha avuto modo di verificare lo stato di estremo degrado della struttura, la presenza di residui tossici ancora da rimuovere, che sono causa di esalazioni maleodoranti nell'area circostante e che costituiscono quindi rischio per la salute della popolazione. Tali elementi, per come rilevato, rendono più che mai urgente ed improrogabile l'avvio della seconda fase dei lavori di bonifica, come peraltro richiesto con raccomandata (prot. 32503) del 16 ottobre 1997 dal commissario delegato all'attuazione dell'intervento di bonifica, dottor Gianfranco Facchini, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed al Ministero dell'ambiente. Il dottor Facchini, sulla scorta delle indicazioni tecniche dell'ingegner Onofrio e ricavate da specifici sondaggi nell'area in esame, chiede l'autorizzazione all'utilizzo di una parte della cifra del ribasso d'asta (lire 390.450.000!Iva) per dare esecuzione alla seconda fase dei lavori di bonifica come appresso indicati:

- rimozione dei serbatoi interrati S20, S21, S22 e smaltimento del terreno contaminato;

- smaltimento dei liquidi del «reparto 18», lavaggio dei contenitori, pulizia e lavaggio dei soppalchi, controllo della presenza di rifiuti nei filtri pressa;

- ricerca di rifiuti interrati a mezzo di carotaggi ed analisi.

Si tratta solo di una parte dei lavori da realizzare da parte della società Servizi Industriali, con l'obiettivo di eliminare le potenziali cause di rischio ambientale esistenti sull'area in oggetto. Dalla documentazione esistente presso la Commissione risulta peraltro che l'intera opera di bonifica è coperta da una somma di 5.855 miliardi di lire assegnata al comune di Ciriè con l'ordinanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento della protezione civile, n. 2410 del 4 agosto 1995, recante come titolo «Realizzazione degli interventi di bonifica idonei a fronteggiare la situazione di emergenza derivante dalla presenza di stoccaggi abusivi di rifiuti tossici e nocivi nell'ex stabilimento Interchim».



## 12.6) *Le discariche di Chieri*

Alcuni amministratori pubblici del chierese hanno chiesto un incontro al Presidente della Commissione, onorevole Scalia. Nel corso dell'incontro, che si è svolto pubblicamente nel marzo 1998, hanno rappresentato le loro preoccupazioni circa un contenzioso in corso tra il consorzio chierese di comuni e la INSER spa di Torino. Preoccupazioni anche più ampie sono state evidenziate da Legambiente e da esponenti di comitati cittadini (invitati all'incontro dal sindaco di Chieri). Il Presidente onorevole Scalia ha disposto ulteriori accertamenti ed un sopralluogo, in esito ai quali sono emersi i seguenti punti:

### *a) l'evoluzione societaria*

La INSER Spa ha sede in Torino, corso Vittorio Emanuele n.12. È stata costituita il 19 aprile 1990. Il capitale sociale è per il 70 per cento della INPAR spa, società facente capo alle società autostradali operanti in Piemonte e sorta per la realizzazione e gestione di parcheggi, e per il 30 per cento del comune di Chieri. Primo presidente del consiglio di amministrazione fu nominato Giuseppe Di Claudio, assessore del comune di Chieri, che, in tale veste, aveva seguito la costituzione della INSER Spa, e attuale direttore generale della stessa società. Oggetto sociale era la realizzazione e gestione di una serie di parcheggi nel comune di Chieri, sulla base di una concessione della durata di ottanta anni.

A seguito dei versamenti dei vari soci rispetto ad un capitale sociale di 2 miliardi, la compagine azionaria risulta, al dicembre 1992, così costituita: INPAR spa 59,5 per cento, comune di Chieri 30 per cento, consorzio chierese 10,5 per cento. Nel dicembre 1995 l'INPAR spa vende le sue quote azionarie in INSER spa alla Servizi Ecologici spa. Il consorzio non esercita il diritto di opzione sull'acquisto delle quote INPAR Spa, anche perchè non gli viene offerta esplicitamente l'opzione. Per questo motivo, dalla primavera 1996 il consorzio ha iniziato una causa in sede civile contro INPAR spa e Servizi Ecologici spa per la mancata offerta del diritto di opzione. Tale causa è tuttora in corso.

Nella richiamata circostanza entrano nel consiglio di amministrazione dell'INSER spa, in rappresentanza della Servizi Ecologici, Elio Faussonne e Pierandrea Bottero. Amministratore delegato è Elio Faussonne.

Nell'ottobre 1996 Servizi Ecologici spa e consorzio versano le rispettive quote per l'aumento del capitale da 2 a 5 miliardi, non così il comune di Chieri. La nuova compagine societaria è così formata: Servizi Ecologici 77,5 per cento, comune di Chieri 12 per cento, consorzio chierese 10,5 per cento.

Nel dicembre 1996 Elio Faussonne si dimette da amministratore delegato dell'INSER spa, poichè, condannato per reati ecologici, non può essere il rappresentante di una società che stava chiedendo l'iscrizione all'albo negli smaltitori. Nuovo amministratore delegato è nominato l'ingegner Valter Michelini;

*b) la concessione*

Nel maggio 1991 viene sottoscritto uno schema di convenzione ed un disciplinare dal consorzio chierese, comprendente ventuno comuni del comprensorio, di cui capofila è il comune di Chieri e l'INSER spa, per la concessione per 25 anni a quest'ultima della progettazione, costruzione e gestione di un centro integrato di servizi per il trattamento e smaltimento di RSU ed RSA. L'INSER spa modifica parzialmente il proprio oggetto sociale, inserendovi le attività riguardanti i rifiuti.

Presupposti della convenzione:

individuare un ente di sicuro prestigio per sviluppare il progetto;

INSER spa è in grado di soddisfare le esigenze del consorzio chierese;

INSER spa ha maturato particolare esperienza nell'espletamento di attività similari;

INSER spa, per i suoi caratteri di affidabilità tecnica ed economica, può mettere a disposizione del consorzio il suo *know-how* organizzativo, gestionale ed economico.

Caratteristiche principali della convenzione:

durata di 25 anni dalla data di inizio della gestione degli impianti;

il concessionario progetta, finanzia, paga gli espropri, realizza e gestisce gli impianti, propone le tariffe sulla base del costo di realizzazione dell'opera approvato con il progetto costruttivo degli impianti;

progettisti, direttori dei lavori e collaudatori sono nominati dalla concessionaria;

*c) gli impianti*

*c1) l'impianto di trattamento di Fontaneto (Chieri)*

Il progetto elaborato dall'INSER spa e approvato dal consorzio è stato autorizzato dalla regione Piemonte nel maggio 1992. Nel progetto approvato è previsto un sistema integrato per il trattamento e lo smaltimento dei RSU e RSA; sono compresi gli espropri (circa 16 ettari), il piano territoriale di raccolta differenziata, la preparazione e l'urbanizzazione dell'area, gli edifici per uffici, custode, laboratorio e attrezzature complementari, un impianto di pretrattamento dei rifiuti tal quale in entrata, un impianto di biodigestione anaerobica, il tutto dimensionato per trattare 62.500 tonn/anno. In realtà il consorzio chierese produce non più di 42.000-45.000 tonn/anno. Il costo dell'intervento già approvato dal consorzio e compreso nel progetto autorizzato dalla regione Piemonte è pari a 26,8 miliardi; a questi vanno aggiunti i costi per la costruzione dell'impianto di biodigestione (circa 17 miliardi) il cui progetto esecutivo è stato presentato solo nel corso del 1997, ma che il consorzio non ha ancora approvato e che pertanto, sia pur già approvato come progetto di massima nell'ambito del sistema integrato, non è stato ancora autorizzato dagli organi competenti.

Nel dicembre 1993, la regione Piemonte approva una variante al progetto e uno stralcio al lotto funzionale con il quale si modifica un capannone già in progetto per destinarlo ad un impianto di valorizzazione della frazione dei rifiuti secco-leggero, derivante dalla raccolta differenziata per un quantitativo massimo trattabile di 9000 ton./anno. Il tutto determina un sovrapprezzo rispetto al primo progetto approvato di circa 950 milioni.

Allo stato attuale, degli impianti previsti e approvati sono stati realizzati: l'esproprio e la predisposizione dell'area, recinzione, uffici, casa custode, cabine di trasformazione, pesa e il capannone con le apparecchiature per l'impianto di valorizzazione del secco-leggero. È stato iniziato (fondazioni) il capannone per il pretrattamento dei rifiuti e l'edificio per il laboratorio di analisi.

Nessuno di questi impianti è oggi in funzione. È stato terminato il collaudo dell'impianto del secco-leggero, dopo che un primo tentativo di collaudo a fine estate aveva evidenziato una lunga e consistente serie di difetti. L'impianto non è stato ancora preso in carico dal consorzio in quanto, secondo quest'ultimo, l'INSER spa, finora, si rifiuta di fornire tutti i chiarimenti richiesti dal consorzio in ordine ai costi di realizzazione dell'impianto, alla regolarità dal punto di vista amministrativo dei lavori realizzati e al pagamento delle indennità di esproprio (con gravi rischi al consorzio per azioni di rivalsa da parte dei proprietari). Il consorzio lamenta inoltre il mancato rispetto di alcune norme che regolano il rapporto concessionario.

Preoccupazione principale del consorzio è poi che impianto e costi siano stati notevolmente sovradimensionati, che l'impianto non abbia una sua reale funzionalità e utilità, e che in definitiva i cittadini rischino di doversi accollare i costi di una sorta di «cattedrale nel deserto». Peraltro la convenzione non dà al consorzio stesso concreti strumenti, se non una lunga, faticosa e poco ottimistica opera di contrattazione, per migliorare l'efficacia dei risultati dell'impianto;

#### *c2) l'impianto di discarica di prima categoria di Cambiano*

Il progetto elaborato dall'INSER e approvato dal consorzio è stato autorizzato dalla regione Piemonte nel novembre 1994. Il volume lordo della discarica è di 400.000 mc., mentre il volume netto è di 328.000 mc..

Sul sito prescelto esiste la vecchia discarica comunale di Cambiano, dal fondo non impermeabilizzato, per la quale nell'ambito del progetto è previsto il trasferimento dei rifiuti presenti, qualora compatibili, nella discarica consortile oppure a discariche per rifiuti speciali o tossici.

Il costo approvato delle opere necessarie in progetto, compresi i macchinari indispensabili per la gestione, la bonifica della vecchia discarica e gli espropri, è pari a oltre 11 miliardi di lire, compresi gli oneri di concessione.

La discarica è entrata in funzione, limitatamente alla prima vasca, il 25 novembre 1996. Per lo smaltimento dei rifiuti il consorzio

paga una tariffa provvisoria di lire 90/Kg, soggetta in questo momento a una travagliata procedura di lodo arbitrale.

Dopo una complessa trattativa, la vigente convenzione è stata parzialmente rivisitata. Caratteristiche principali della nuova convenzione:

si limita la concessione ai soli due siti attualmente autorizzati, con durata di 25 anni a partire dalla data della convenzione;

finanziamento a totale carico dell'INSER;

possibilità di subappalto nel rispetto delle leggi e su espressa autorizzazione del concedente;

se l'INSER non è in grado di far fronte agli impegni finanziari entro un anno dalla data della nuova convenzione, questa si intende decaduta e ogni controversia tra le parti è demandata a un lodo arbitrale;

si stabiliscono una serie di fattispecie per l'automatica risoluzione della concessione;

*d) i problemi derivanti dal rapporto di concessione*

Il consorzio chierese avverte disagi nel rapporto concessivo che sembra affidare al privato, oltre la gestione, decisioni e scelte di competenza dell'amministrazione. In particolar modo «soffre» per i contenuti della convenzione, che sembrano penalizzanti e disequilibrati, a tutto vantaggio del concessionario, che si trova a godere senza meriti particolari di una rendita di posizione monopolistica. Il consorzio «soffre», inoltre, per la doppia veste di concedente e di socio (in una spa) di minoranza (quindi senza sostanziali poteri, se non sul controllo di gestione) della concessionaria. Questa posizione, secondo il consorzio, lo rende continuamente condizionabile, ricattabile e, in definitiva, senza possibilità di autonoma iniziativa.

I rappresentanti del consorzio hanno inoltre segnalato che:

il consiglio di amministrazione dell'INSER spa ha deliberato un prestito dal socio Servizi Ecologici spa al tasso del 14 per cento. Su tale comportamento i rappresentanti del consorzio hanno presentato un esposto alla procura della Repubblica di Torino;

esistono timori e preoccupazioni sulla chiarezza dei bilanci e sulla regolarità della gestione dell'INSER spa;

è in corso un difficile lodo arbitrale sulla determinazione della tariffa di smaltimento degli RSU in discarica, attualmente fissata provvisoriamente in lire 90/Kg. La richiesta di tariffa da parte dell'INSER spa in sede di lodo arbitrale è stata di lire 493/kg. Recentemente il consorzio ha intentato presso il tribunale di Torino un procedimento di ricusazione nei confronti dell'arbitro di designazione INSER spa, ingegner Melidoro, avendo appurato che risultava socio in società in cui comparivano anche soci e amministratori della INSER spa e della Servizi Ecologici spa, nonchè essendo il progettista e il direttore dei lavori di una serie di discariche costruite e gestite dalla Servizi Ecologici spa. Si è in attesa della sentenza;

gli espropri per gli impianti di Cambiano e, soprattutto, di Fontaneto non sono ancora stati pagati ai proprietari nonostante le continue diffide;

la vicenda della «bonifica» della vecchia discarica non impermeabilizzata di Cambiano. Sul sito prescelto, come già detto in precedenza, esiste la vecchia discarica comunale di Cambiano, per la quale è previsto il trasferimento dei rifiuti presenti, qualora compatibili, nella discarica consortile oppure a discariche per rifiuti speciali o tossici. Il trasferimento di questi vecchi rifiuti è necessario per la realizzazione della seconda vasca di discarica. Sia il consorzio che la INSER spa hanno posto un quesito al Ministero delle finanze al fine di conoscere se lo spostamento di tali rifiuti dalla vecchia discarica alla nuova è soggetto alla tassa regionale che si applica all'atto del conferimento dei rifiuti in discarica. Il Ministero delle finanze ha dato risposte diverse, essendo stati posti due quesiti sullo stesso argomento, ma tra loro differenti. Tale contenzioso è per ora terminato, ma il prolungarsi dei tempi di avvio dei lavori di spostamento ha provocato una diffida al consorzio da parte della giunta provinciale di Torino. Comunque i tempi di trasloco, dovuti a motivi vari, si sono ulteriormente dilatati e non si è ancora pervenuti al termine dell'operazione. Per questo motivo la seconda vasca non è stata ancora completata e collaudata, e il consorzio rischia a breve, così permanendo lo stato dei fatti, di andare in emergenza. È ancora in atto un contenzioso poichè l'INSER spa, a seguito di analisi fatte da propri tecnici, sostiene che una parte dei rifiuti da trasferire non possono essere collocati, per le loro caratteristiche, nella nuova discarica; il consorzio sta verificando e farà eseguire delle proprie controanalisi, anche per valutare i comportamenti dell'INSER spa in merito.

Tra i problemi di funzionamento degli impianti sono emersi:

mancato collettamento delle acque bianche meteoriche perimetrali, che determina danni in occasione di forti precipitazioni ai campi vicini e alla vicina sede ferroviaria (con gravi rischi per la sicurezza della stessa);

realizzazione di un *bypass* tra pozzetto di monitoraggio sottotelo e pozzetto raccolta liquami; una sorta di terrapieno scoperto dai tecnici del consorzio da cui poteva fuoriuscire percolato in occasione di abbondanti precipitazioni;

errato posizionamento del pozzetto di monitoraggio sottotelo, allagabile in occasioni di forti precipitazioni;

mancato funzionamento della centralina meteorologica e dei segnalatori di carico nelle vasche di accumulo del percolato.

Ultimo fatto segnalato dal consorzio, nel marzo scorso, è l'attivazione, da parte della concessionaria, dell'impianto di trattamento di Fontaneto, senza l'autorizzazione del consorzio, che non ha ritenuto valida la documentazione di collaudo presentata. Senza alcuna comunicazione al consorzio e agli altri enti di controllo, sempre secondo il consorzio, la INSER spa avrebbe accolto e «trattato» rifiuti probabilmente di origine industriale e di questi ne avrebbe infine smaltiti 13,5 tonn. presso la di-

scarica di Cambiano, senza avere anche qui l'autorizzazione del consorzio e senza che i mezzi utilizzati per il trasporto avessero l'autorizzazione ad accedere alla discarica. Su questo fatto il consorzio ha sporto denuncia ai carabinieri;

*e) contenzioso in corso*

A partire dal febbraio 1996 si sono succedute una serie di iniziative in sede giudiziaria e aspre polemiche, che hanno visto coinvolti tutti gli attori della vicenda. I rappresentanti della parte pubblica nel consiglio di amministrazione INSER, in sintesi, lamentano:

atteggiamenti di arroganza del socio di maggioranza privato;  
dubbi sul bilancio della società e sulle capitalizzazioni di costi nello stesso;

dubbi sulla legittimità dell'aumento del capitale sociale da 2 a 5 miliardi.

Ricorsi prodotti da due ex rappresentanti della parte pubblica nel consiglio di amministrazione al tribunale di Torino sono stati accolti, con successivo reintegro nelle loro funzioni di presidente e consigliere di amministrazione, fino al 31 dicembre 1996.

Ulteriori iniziative in sede giudiziaria sono in corso o sono preannunciate dai rappresentanti della parte pubblica. Anche i rapporti tra il comune di Chieri e l'INSER spa sono tesi e sono in corso due arbitrati su aspetti della concessione dei parcheggi; il comune di Chieri si appresta ad intraprendere una causa in sede amministrativa per uscire dall'INSER spa.

In esito alle posizioni espresse dai rappresentanti del consorzio e agli accertamenti effettuati *in loco* dai consulenti della Commissione, sono ancora in corso approfondimenti sulla complessa questione, sicché non possono trarsi esaustive conclusioni.

Non possono tuttavia non manifestarsi preoccupazioni e perplessità sull'intera vicenda che, oltre a denunciare gravi inadeguatezze soprattutto nella fase di costituzione del rapporto di concessione, è indubbiamente contrassegnata da manchevolezze e disfunzioni in ordine al delicato compito dello smaltimento rifiuti, con i conseguenti attuali e possibili danni ambientali. In considerazione di quanto sopra, la Commissione seguirà i successivi sviluppi della questione. I fatti esposti sono stati segnalati agli organi competenti, per gli urgenti ed energici interventi che debbono essere adottati per ricondurre l'attività di smaltimento entro corrette regole di gestione.

Peraltro, l'accesso contenzioso in atto non sembra portare a soluzioni congrue sul piano dei servizi resi; all'attualità l'attività arbitrale sembra possa condurre alla sola lievitazione dei costi, che in definitiva dovranno essere sopportati dalla comunità utente.

Ancora, appare evidente che l'amministrazione, pur in presenza di un così «difficile» interlocutore, non ha tuttavia trovato, nella fase di costruzione del rapporto convenzionale, regole sufficientemente chiare e tali da consentire un trasparente svolgersi del rapporto stesso. Non può infine essere ignorata la circostanza che, al tempo della costituzione del

rapporto negoziale, l'amministrazione era rappresentata da un soggetto che immediatamente dopo ha assunto organicamente incarichi direttivi nell'organizzazione del concessionario;

13) LA CONGRUITÀ DELL'AZIONE DEI PUBBLICI POTERI E LE SITUAZIONI DI CRISI IN PIEMONTE

Tracciata la mappa degli impianti localizzati nella regione Piemonte ed indicati gli interventi di programmazione per le nuove localizzazioni e per la chiusura degli impianti saturi, non idonei o, comunque non regolari, può ora tentarsi una prima valutazione sulla situazione complessiva regionale, quale si evince dalla documentazione acquisita nel corso delle varie audizioni e quale è risultata dalla constatazione, *in loco*, di singole fattispecie.

In proposito, si deve preliminarmente dare atto che l'amministrazione regionale, al di là dei risultati effettivamente conseguiti, ha mostrato buona capacità programmatica e di possedere sufficiente cultura ambientale nella gestione del problema rifiuti. Ciò è testimoniato dall'approfondita indagine compiuta sul territorio regionale e dall'individuazione dei bisogni e delle emergenze. La volontà politica regionale sembra avere effettuato scelte di assunzione di responsabilità e l'azione amministrativa sembra essere orientata nella direzione giusta. Peraltro, dalla relazione sullo stato dell'ambiente in Italia redatta dal Ministero dell'ambiente per gli anni 1993-1994, risultava che, all'epoca, la regione Piemonte deteneva il primato per lo smaltimento dei rifiuti tossico-nocivi, con percentuali di smaltimento valutate intorno al 93 per cento.

Tali positive valutazioni debbono, tuttavia, essere poste a raffronto con la realtà effettivamente esistente nel territorio e con la reale capacità e volontà di porre in essere gli interventi programmati, ivi compresi gli interventi di bonifica delle non poche aree interessate da situazioni irregolari e fortemente compromesse da passate (talvolta, ancora in atto) scelte gestionali, ovvero da inspiegabili mancati controlli.

La Commissione, infatti, ha accertato nella sua azione d'inchiesta (azione che non ha certo riguardato tutte le aree interessate) la presenza di numerose fattispecie caratterizzate da gravissime irregolarità (alcune delle quali all'attenzione dell'autorità giudiziaria), che hanno prodotto gravissimi danni, talora irreversibili, al territorio ed alla popolazione regionali.

Tale, ancora, il caso di smaltimenti abusivi registrati a Beinasco ad opera di società private (società Servizi Ambientali) e di attività economiche gestite dalla criminalità organizzata sul ciclo dei rifiuti, attività accertate nel 1995 a Montarano (discarica abusiva). Analogamente sembra debbano essere registrati ritardi nella bonifica di siti contaminati da rifiuti o da aree industriali dismesse quali, ad esempio, l'area di Piossasco e quella di Ciriè, per la quale ancora non sono stati risolti i problemi connessi al finanziamento dell'intervento (390 milioni) e la cui urgenza non può considerarsi attenuata dalla realizzazione dell'attuale pe-

rimetro murario, certo non idoneo a contenere lo sversamento di rifiuti pericolosi.

Peraltro, accanto alle situazioni irregolari ed a quelle che già ora presentano compromissioni all'ambiente, si deve anche registrare che pure nella regione Piemonte esistono forti resistenze da parte delle popolazioni locali, che non gradiscono nuovi insediamenti di discariche e di impianti di smaltimento. Tali, ad esempio sono i casi del comune di Figlizzo (Torino), che ha fatto registrare fortissime tensioni con la popolazione in reazione al progetto di insediamento *in loco* di un impianto di smaltimento, reazione che ha impedito perfino la verifica, da parte dei tecnici regionali, dell'idoneità del sito. Nell'astigiano, poi, la regione non riesce a realizzare alcuna tipologia d'impianto, a causa delle acce contestazioni di comitati locali. Asti è, al momento, l'unica provincia che smaltisce fuori dal proprio ambito i suoi rifiuti (questi confluivano nell'impianto pubblico AMIAT di Torino, nei pressi del tratto autostradale di Caselle, fino al febbraio 1998, e da questa data vengono inviati in un impianto della provincia di Pisa).

La presenza di siffatti comportamenti, se da un lato testimonia come ancora debole sia la presenza di una coscienza ambientale responsabile nella pur civilissima popolazione piemontese, dall'altro indica anche l'insufficienza di un'idonea azione educativa da parte degli amministratori locali, che nella pur pregevole opera di programmazione sembra non abbiano tenuto nel debito conto la «variabile» consenso e l'assunzione di responsabilità da parte degli enti locali e delle forze sociali operanti nel territorio. La Commissione raccomanda di lavorare anche su tali parametri, perchè la pacifica e convinta assunzione degli impianti da parte delle popolazioni consentirà, poi, un'efficace azione democratica di controllo sul funzionamento degli impianti medesimi: controllo che la Commissione ritiene sia indispensabile per evitare gli abusi ed i disastri ambientali registrati su tutto il territorio nazionale, ivi compreso il territorio della regione Piemonte.

#### 14) *L'imprenditoria di settore*

La Commissione ha incontrato a Torino, in rappresentanza dell'Unione industriali, il responsabile dell'area energia ed ambiente. Per ciò che concerne la sola area torinese, l'Unione raccoglie circa 2.400 imprese (il 70 per cento della forza lavoro privato della provincia) e pertanto, considerata anche la presenza delle imprese che operano nello specifico settore dei rifiuti, rappresenta un osservatorio privilegiato su tutto il complesso di attività che presiede il ciclo dei rifiuti.

L'Unione ritiene fondamentale per l'attività industriale il principio dell'«autosufficienza», sicchè è indispensabile che tutto il territorio sia dotato di infrastrutture capaci di garantire lo smaltimento, a prezzi congrui, degli scarti della produzione. I servizi di natura ambientale rappresentano per l'industria un elemento di costo che non può essere trascurato. Il trattamento delle acque di scarico e lo smaltimento presentano costi elevati, che potrebbero essere abbattuti con una migliore distribu-



zione degli impianti nel territorio e con una gestione degli stessi più economica. A tale fine l'Unione ritiene che attualmente manchino idonee condizioni di mercato, a causa della presenza di situazioni quasi di monopolio nel ciclo dei rifiuti. L'unica discarica di tipo 2C esistente in Italia, a parte il piccolo impianto di Vasto, era quella di Collegno (oggi esaurita) e, per quanto riguarda gli impianti di combustione, vi è un vuoto rilevante. A giudizio dell'Unione industriali, infatti, alcune tipologie di rifiuti presentano elevati poteri caloriferi, che dovrebbero essere sfruttati tramite la combustione. Nella regione Piemonte la carenza di inceneritori genera una «migrazione» di rifiuti verso il nord-est del Paese (impianti ex Montedison) e verso la Francia (rifiuti pericolosi PCB). Uno dei principali smaltitori nazionali di PCB, la società Elma di Moncalieri, non provvede direttamente allo smaltimento ma li invia in Francia.

In conclusione, l'Unione industriali fa presente che l'obiettivo dell'autosufficienza con l'attuale articolazione di impianti non è raggiungibile e che tale circostanza, influenzando sui costi, genera talvolta irregolarità che si risolvono in danno ambientale. Peraltro, nell'attuale legislazione, avviare un *iter* autorizzativo per la realizzazione di un impianto a tecnologia complessa presuppone un investimento al buio per l'elevatezza dei costi di progettazione e per i costi di acquisizione dell'area (sempre che si riescano a vincere le resistenze dei residenti locali). Soltanto una corretta integrazione tra le iniziative del settore privato e quelle pubbliche può assicurare un superamento dell'attuale fase di stallo di investimenti ed agevolare l'*iter* amministrativo per finanziare le opere necessarie. Un perdurare della situazione di difficoltà, considerato che le imprese non possono cessare dal produrre rifiuti, può agevolare il processo di infiltrazione di attività illecite nel ciclo dei rifiuti e spingere le imprese medesime a soluzioni al margine della legalità. In effetti, già nel Piemonte si sono registrati episodi di criminalità ambientale posti in essere da singoli operatori. Si tratta per ora, a detta dell'Unione industriali, di episodi marginali legati per lo più al conferimento di rifiuti impropri in discariche pubbliche.

La Commissione conviene sul fatto che l'integrazione di obiettivi tra autorità pubblica ed imprenditoria potrà rafforzare i controlli, rendere più trasparente l'intera attività, generare interessi imprenditoriali e restituire competitività a molte aziende attualmente costrette ad operare in regime di non piena legalità. Peraltro una corretta politica di integrazione toglierà anche l'attuale posizione di «alibi» nel dichiararsi impotenti sulla questione rifiuti. La Commissione auspica che da parte delle associazioni degli industriali vengano formulate concrete proposte per dare soluzione al problema, anche con un impegno reale a fare nascere un'imprenditoria di settore, tecnologicamente avanzata, e che operi nel pieno rispetto delle norme ambientali.

### 15) *Le attività illecite*

Nel corso delle varie audizioni la Commissione è venuta a conoscenza di alcune attività connesse al ciclo dei rifiuti, che hanno dato

luogo ad iniziative della magistratura penale con avvio di procedimenti, alcuni dei quali ancora in corso.

Di rilievo, per lo spaccato che offre sugli interessi coinvolti nella raccolta e nello smaltimento dei rifiuti, è l'indagine attualmente condotta dalla procura della Repubblica di Novara, che vede inquisito il gruppo Acqua dei fratelli Pisante, gruppo che già aveva dato luogo ad iniziative giudiziarie da parte delle procure di Milano, Monza, Catania e Savona.

Per quanto riguarda l'indagine novarese, attualmente in carico del sostituto procuratore della Repubblica Caroselli, si tratta di fatti relativi ad episodi risalenti al 1985, per i quali sono in corso accertamenti con riferimento a rifiuti prodotti in Lombardia (a Monza e comuni limitrofi) ed avviati in discariche del Piemonte, in particolare in quella di Beinascio. Il dirottamento dei carichi dei rifiuti sarebbe stato reso possibile, secondo l'ipotesi degli inquirenti, grazie ad una fittizia riqualificazione dei rifiuti consentita da una compiacente certificazione di imprese operanti in Piemonte.

Implicati nell'indagine sono amministratori e politici locali, ed imprenditori. Le attività interessate vanno dalla raccolta al compostaggio dei rifiuti ed interessano anche gli impianti di incenerimento e di depurazione delle acque. A parte ogni valutazione sull'incerto esito dell'indagine, che potrebbe essere compromesso da possibili ipotesi di prescrizione tuttora all'esame del magistrato, il procedimento di Novara è importante perchè offre una significativa testimonianza della rilevanza degli interessi in gioco e dei collegamenti (che attraversano indifferentemente tutto il Paese) tra settori devianti dell'imprenditoria, della pubblica amministrazione e della politica. Infatti, tra i soggetti implicati sono anche coinvolte imprese operanti nella zona di Manfredonia, con collegamenti nella provincia di Novara (le indagini riguardano per lo più ipotesi di corruzione).

La magistratura piemontese ritiene che esistano collegamenti tra criminalità comune e criminalità organizzata nel settore dei rifiuti, tuttavia, dopo la scoperta di presenze di stampo mafioso nella discarica abusiva di Montanaro, non sono stati accertati altri fatti attribuibili ad attività di criminalità organizzata. Pur avendo il prefetto di Torino affermato che le indagini in questo particolare settore sembrano in stato di quiescenza, tuttavia la Commissione ha acquisito ulteriori elementi, che testimoniano che l'attività investigativa sulla presenza di infiltrazioni di criminalità organizzata in Piemonte è tuttora viva, come testimonia anche la relazione sullo stato della criminalità in Italia presentata dal Ministero dell'interno nel settembre 1997 (che denuncia tentativi di *clan* di Cosa Nostra di infiltrarsi nel settore dello smaltimento dei rifiuti pericolosi in provincia di Torino). In particolare, nel corso dell'audizione tenuta dalla Commissione il 19 febbraio 1998, il sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Torino ed il sostituto procuratore presso la DDA di Palermo hanno confermato la sussistenza di un fitto intreccio di interessi tra imprese collegate alla criminalità organizzata operanti nel settore dei rifiuti in Sicilia ed in Piemonte, con ipotesi di traffici illeciti e di riciclaggio di denaro proveniente da reato. Lo stato

delle indagini, all'attualità, non consente ulteriori precisazioni. Comunque ogni ipotesi resta collegata all'attività della discarica abusiva di Montanaro e le fattispecie di reato sulle quali stanno lavorando le magistrature piemontesi e siciliane riguardano reati ambientali (è un fatto notorio che l'alluvione del 1994 aveva portato in superficie bidoni contenenti rifiuti tossici) e, per la Sicilia, disastro ambientale ed avvelenamento doloso di acque. Gli ispettori ecologici incaricati dalla procura di Torino hanno accertato che nella citata discarica erano stati smaltiti, in zone diverse, rifiuti provenienti da sfridi e ritagli provenienti da lavorazione di gomma e plastiche, rifiuti solidi urbani, rifiuti da polvere di fonderia (alluminio), rifiuti di altro tipo contaminati da coloranti in pasta ed in polvere. La contestazione concernente la realizzazione della discarica abusiva si è conclusa con un decreto penale di condanna, ma, a detta del procuratore di Torino, non sembra che possa darsi seguito all'ipotesi di disastro ambientale, anche a causa delle difficoltà di inquadrare questa particolare fattispecie di reato all'interno dell'articolo 434 del codice penale.

A tale proposito, la Commissione riconferma le perplessità più volte manifestate in ordine all'adeguatezza delle misure penali esistenti in materia ambientale, sia per quanto riguarda specifiche fattispecie di reato, sia per ciò che concerne gli strumenti di indagine (ivi compresi i termini di prescrizione, che, allo stato, attesa la complessità delle indagini, appaiono incongrui a perseguire le ipotesi delittuose). Sulla delicata tematica, la Commissione, preso atto dei lavori dell'apposito gruppo di studio composto di esperti nominati dal ministro dell'ambiente e dell'autonoma elaborazione condotta al proprio interno, rinnova il suo impegno a sollecitare, nei tempi più brevi, le condizioni per l'inserimento nel sistema penale di nuove fattispecie di reato ambientale ed idonei strumenti di indagine, anche per quanto riguarda l'articolazione e la competenza di organi investigativi specializzati in materia ambientale. Sul punto la Commissione fa rinvio alle conclusioni dell'apposito gruppo di lavoro, che ha formulato proposte inviate ai Presidenti delle Camere e delle Commissioni parlamentari competenti nel mese di marzo 1998.

## 16) GLI ORGANI INVESTIGATIVI

La Commissione, dopo avere esaminato gli atti dei procedimenti penali e dopo avere ascoltato i rappresentanti dell'autorità giudiziaria, è giunta alla conclusione che solo l'attività di corpi specializzati assicura avvii ed approfondimenti di indagine che consentono di pervenire a risultati utili. Attualmente, presso la procura di Torino è stato istituito un nucleo di polizia giudiziaria specializzato, costituito da sei unità, alle dipendenze di alcuni sostituti procuratori. Tale nucleo opera a stretto contatto con alcuni ispettori ecologici di quella provincia e si avvale della collaborazione del Corpo forestale dello Stato e del nucleo operativo ecologico dell'Arma dei carabinieri (NOE). Parimenti, nelle altre pro-

vincie la magistratura inquirente si sta progressivamente dotando di corpi investigativi esperti in materia ambientale. In particolare, appare opportuno fare affidamento nel Corpo forestale dello Stato, il quale – pur attraversando una delicata fase organizzativa, alla ricerca di un giusto contemperamento nelle articolazioni territoriali delle esigenze di coordinamento e di autonomia dei singoli reparti – allo stato attuale sembra possedere le competenze necessarie e la cultura di indagine ambientale per rispondere alle problematiche nascenti dalle complesse e nuove tematiche. La Commissione ritiene inoltre che debbano essere valutati con grande prudenza alcuni orientamenti delle regioni, che vorrebbero porre il Corpo forestale dello Stato al servizio delle singole realtà regionali. Sembra che in tal caso potrebbe andare perduto quel patrimonio di esperienza investigativa sviluppato in questi ultimi tempi dal Corpo, di cui la magistratura si è avvalsa con positivi risultati.

A tale proposito, si ritiene di riproporre al Parlamento ed al Governo un'ulteriore riflessione sulla necessità di creare efficaci momenti di collegamento tra le varie forze di polizia giudiziaria investiti di competenza in materia di reati ambientali. La presenza di organismi diversi, con diverse articolazioni territoriali e con culture di indagine diverse, se da un lato può rappresentare un arricchimento delle possibilità di indagine, dall'altro spesso si risolve in un intreccio di interventi, che finisce per indebolire le possibilità di immediata reazione all'aggressione all'ambiente.

Sul punto occorre anche registrare un crescente interesse per il lavoro sul territorio che viene capillarmente svolto dalle polizie municipali, che in Piemonte stanno acquisendo una cultura di indagine ambientale che può produrre positivi risultati, sia in tema penale che per i profili di carattere amministrativo. Un raccordo ed una corretta utilizzazione di tali organi, raccordati con l'ARPA e le procure territoriali, può rappresentare quell'auspicata azione preventiva che, sola, garantisce l'integrità dell'ambiente».

ALLEGATO 1

ALLEGATO 2

ALLEGATO 3

ALLEGATO 4



ALLEGATO 5

ALLEGATO 6

ALLEGATO 7

ALLEGATO 8

ALLEGATO 9

ALLEGATO 10

ALLEGATO 11

ALLEGATO 12



ALLEGATO 13

ALLEGATO 14

ALLEGATO 15

ALLEGATO 16

ALLEGATO 17

ALLEGATO 18

ALLEGATO 19

ALLEGATO 20



ALLEGATO 21

ALLEGATO 22

ALLEGATO 23

Il senatore Roberto LASAGNA, relatore, illustra la sua seguente proposta emendativa:

*Aggiungere, alla fine del paragrafo 9.2:*

«Di recente, quando già era in corso la discussione sulla presente relazione, la procura della Repubblica di La Spezia ha reso noto che l'incidente probatorio promosso per accertare la natura e la provenienza dei rifiuti esistenti nella discarica è pressochè concluso essendo state depositate le perizie tecniche.

La Commissione ha acquisito tali atti ed ha in corso ulteriori approfondimenti.

In ogni caso, poichè dalla vicenda della discarica di Pitelli emerge una serie di interrogativi concernenti, tra gli altri, ruoli e comportamenti della pubblica amministrazione e degli organismi militari responsabili dell'arsenale di La Spezia, la Commissione stabilisce di costituire un apposito gruppo di lavoro, coordinato dallo stesso relatore, avente il compito di procedere a tutti gli accertamenti necessari per fare piena luce sull'intera vicenda, ivi compresi gli aspetti concernenti le attività dei militari».

Il deputato Pierluigi COPERCINI, in riferimento alla proposta emendativa testè illustrata, ritiene che possa essere maggiormente specificata aggiungendo, alla fine del terzo comma, le seguenti parole: «...le attività di smaltimento delle ceneri della centrale termoelettrica di La Spezia e le attività militari, inclusa la produzione di armi da parte della società Oto Melara».

Il senatore Roberto LASAGNA, relatore, accetta tale integrazione alla proposta emendativa da lui illustrata.

Ricorda che sono state presentate, dal deputato Renzo Penna, le seguenti proposte emendative:

*«Al punto 11.2.1), aggiungere, tra gli ambiti territoriali in emergenza:*

le località del consorzio alessandrino – composto da 32 comuni, tra cui Alessandria e Valenza – i cui rifiuti, dopo la chiusura della discarica di Castelceriolo, sono portati fuori provincia; in una prima fase a Pisa (discarica di Chianni) ed attualmente a Torino (discarica Amiat), con ritiro della parte umida per l'impianto di compostaggio di Castelceriolo;

l'astigiano, che, privo di un proprio impianto, dall'inizio del giugno 1998 porta i suoi rifiuti alla discarica di Rovato nel bresciano, ma solo per tre mesi;

il consorzio dell'acquese, da anni privo di discarica, costretto a portare i rifiuti o fuori provincia (Torino) o nella valle Scrivia. Il progetto dell'impianto a Gavonata di Cassine vede l'opposizione, che non pare immotivata, dei viticoltori e della popolazione.

*Al punto 11.4), comma E), inserire, a proposito della discarica di Castelceriolo, l'urgenza della sua bonifica per bloccare le fuoriuscite di metano e percolato. Il costo del risanamento è valutato dalla provincia di Alessandria tra i 24 e i 40 miliardi.*

*Al punto 11.4), comma E), inserire, a proposito della programmata discarica dell'alessandrino di circa 250.000 mc., che questa, individuata dal consorzio in località Mugarone nel comune di Bassignana, è bloccata per il ricorso al TAR da parte di due comuni: Bassignana e Pecetto.*

*Al punto 12.6), inserire che è prevista sul punto, in data 1° luglio 1998, l'audizione in Commissione di alcuni soggetti interessati, tra cui i rappresentanti della società INSER e del consorzio chierese».*

Ricorda altresì che sono state presentate, dal Vicepresidente Gerardini, le seguenti proposte emendative:

*Al punto 1.1), dopo le parole «gestione delle discariche» aggiungere «il piano di organizzazione dei servizi di smaltimento approvato nel 1992 ha sancito che la titolarità degli impianti di smaltimento di RSU facesse capo esclusivamente ad enti pubblici».*

*Al punto 1.1), dopo «l'aggiornamento del piano» aggiungere: «anche se gli uffici competenti della regione hanno ormai completato la predisposizione di una prima stesura di aggiornamento dei piani vigenti», (oppure al punto 2), dopo: «decreto legislativo n. 22 del 1997»).*

*Al punto 2), l'elenco degli atti pianificatori e normativi emanati dalla regione in tema di rifiuti va integrato come segue:*

*legge regionale n. 11 del 21 febbraio 1995 «Disciplina delle attività di smaltimento», che dà attuazione ai principi stabiliti dalla legge*

8/6/1990, n. 142, «Ordinamento delle autonomie locali», attribuendo alle province le funzioni amministrative in materia di smaltimento di rifiuti;

legge regionale n. 17/97 «Disposizioni di prima attuazione del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/158/CEE sui rifiuti, 91/686/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio);

deliberazione del consiglio regionale n. 138 del 23 novembre 1988, con cui è stato approvato (ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 361, convertito con modificazioni nella legge 29.10.1987, n. 441) il piano di bonifica dei siti inquinati. La revisione di detto piano è ormai conclusa e verrà sottoposta quanto prima all'esame della giunta regionale;

deliberazione della giunta regionale n. 3953 del 10 ottobre 1997, con la quale sono state emanate le norme tecniche relative agli impianti di autodemolizione;

deliberazione della giunta regionale n. 3811 del 3 ottobre 1997, con la quale sono state emanate le norme per interventi di bonifica in riferimento alla conversione di aree dismesse».

*Al punto 3.3), aggiungere alla fine: «la legge regionale n. 11/95, articolo 4, comma 2, ha attribuito alle province il compito di individuare i siti per lo smaltimento dei rifiuti inerti sulla base dei criteri contenuti nel piano regionale; le province hanno provveduto all'individuazione di detti siti ed alcuni impianti sono stati nel frattempo autorizzati.».*

*Al punto 3.4), nel titolo, sopprimere le parole «e speciali».*

*Al punto 3.4), secondo capoverso, aggiungere: «la discarica di Pittelli e l'inceneritore sono stati gestiti dal 1992 al marzo 1997 dalla società Sistemi Ambientali, con contratto di affitto di ramo d'azienda della società Contenitori e Trasporti.».*

*Al punto 3.4), quarto capoverso, aggiungere: «la cava Fazzari di Borghetto Santo Spirito è stata oggetto di sequestro per rinvenimento di fusti tossici e nocivi, e si è provveduto alla messa in sicurezza del sito tramite intervento della prefettura.».*

*Al punto 3.4), sesto capoverso, aggiungere: «Non è più prevista la realizzazione della piattaforma integrata regionale a seguito della deca-*

denza della legge 47/87 e viste le limitate quantità di rifiuti industriali prodotte in Liguria secondo i dati delle dichiarazioni annuali pervenute che possono essere smaltite nelle regioni limitrofe.».

*Al punto 6.1),* sopprimere da: «le discariche operano .....» fino a «privati».

(Motivazione: la titolarità delle discariche per RSU, tranne nel caso di Ponticelli, fa capo all'ente pubblico. Peraltro, la legge regionale n. 11/95 prevede che le aree ove localizzare impianti di smaltimento di RSU siano di proprietà pubblica).

*Al punto 6.2),* aggiungere alla fine: «Per quanto concerne la Stoppani si è proceduto, con finanziamento comunitario Envireg, alla bonifica della spiaggia ed è in corso la realizzazione di una discarica dedicata allo smaltimento di tutti i rifiuti presenti nel sito Stoppani.

Il caso Icroma è stato finanziato con l'ammontare di 1 miliardo e 800 milioni per la messa in sicurezza del sito.».

*Al punto 6.3),* sopprimere la parola: «Staglieno».

(Motivazione: si precisa che il forno di Staglieno è dedicato ai rifiuti cimiteriali e non a quelli ospedalieri).

*Al punto 9.4),* verificare se la discarica di Magliolo sia regolarmente autorizzata e non abusiva.

*Al punto 9.4),* sostituire le ultime due righe con: «Il 27 aprile 1995 la regione Liguria ha emanato la legge regionale n. 39 recante «Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure».

A seguito di bando di selezione, l'anno successivo, il 29 luglio 1996, con deliberazione n. 2608, si è provveduto alla nomina del direttore generale e con successivi provvedimenti ed azioni si è arrivati, con deliberazione n. 2818 del 25.7.1997, a provvedere, fra l'altro:

all'assegnazione all'ARPAL del personale ad essa spettante, ai sensi di legge, proveniente dalle ASL liguri, nonché del personale regionale necessario alla gestione dell'attività del sistema informativo dell'ambiente e del territorio;

alla quantificazione dei fondi necessari all'ARPAL a valere sul fondo sanitario nazionale.

A partire dall'1.1.1998 l'ARPAL è pienamente operativa».

Sulle proposte emendative testè illustrate esprime parere favorevole.

Il Presidente Massimo SCALIA pone in votazione la proposta emendativa del relatore, con la modifica formulata dal deputato Copercini. Essa viene approvata.

Pone quindi in votazione le proposte emendative presentate dal deputato Penna e dal Vicepresidente Gerardini, che vengono approvate.

Pone infine in votazione il documento nel suo complesso. Esso viene approvato.

#### *COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE*

Il Presidente Massimo SCALIA avverte che la Commissione tornerà a riunirsi martedì prossimo, 7 luglio 1998, alle ore 14, per l'audizione dell'amministratore delegato dell'ENI, dottor Franco Bernabè.

*La seduta termina alle ore 15,30.*



## **SOTTOCOMMISSIONI**

### **LAVORO (11<sup>a</sup>)**

#### **Sottocommissione per i pareri**

GIOVEDÌ 2 LUGLIO 1998

**30<sup>a</sup> Seduta**

La Sottocommissione, riunitasi sotto la Presidenza del presidente Duva, ha adottato la seguente deliberazione per il disegno di legge deferito:

*alla 1<sup>a</sup> Commissione:*

**(3234) Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 1998:** parere favorevole con osservazioni.

## **CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI**

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

*Venerdì 3 luglio 1998, ore 9,30*

Seguito dell'esame del Piano per la Nuova Raitre, ai sensi dell'articolo 3, comma 9, della legge n. 249 del 1997, nonché dei piani aziendali coordinati, e discussione sullo stato di attuazione dell'articolo 37, comma 4, del contratto di servizio:

- Audizione del Presidente del Consiglio consultivo degli utenti, professor Ettore Gallo.



