

SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

---

589° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 3 MAGGIO 2000

---

**INDICE****Commissioni permanenti**

2 <sup>a</sup> - Giustizia .....	<i>Pag.</i> 8
11 <sup>a</sup> - Lavoro .....	» 16

**Commissioni di inchiesta**

Sul sistema sanitario .....	<i>Pag.</i> 27
-----------------------------	----------------

**Giunte**

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

**Organismi bicamerali**

Questioni regionali .....	<i>Pag.</i> 47
Informazione e segreto di Stato .....	» 49
Terrorismo in Italia .....	» 50
Sul ciclo dei rifiuti .....	» 52

---

<i>CONVOCAZIONI</i> .....	<i>Pag.</i> 56
---------------------------	----------------

## GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

MERCOLEDÌ 3 MAGGIO 2000

**245<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
PREIONI

*La seduta inizia alle ore 14,05.*

### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il PRESIDENTE informa che il Presidente del Senato ha comunicato, con lettera del 7 aprile 2000, di aver trasmesso al senatore interessato, nonché all'autorità giudiziaria procedente, il parere formulato dalla Giunta in merito alla questione se sia possibile procedere all'escussione testimoniale di un senatore da parte dell'autorità giudiziaria in ordine a fatti che hanno costituito oggetto di un'interrogazione parlamentare. Il Presidente del Senato, con lettera del 2 maggio 2000, ha altresì trasmesso alla Giunta, per opportuna conoscenza, le osservazioni da lui successivamente inviate al medesimo senatore in relazione ad alcuni rilievi da quest'ultimo formulati sul suddetto parere, espresso dalla Giunta e fatto proprio dal Presidente del Senato.

Comunica quindi che, in data 11 aprile 2000, il Presidente del Senato ha trasmesso copia degli atti del procedimento penale n. 12991/99 (stralcio dall'originale p.p. n. 7417/99) nei confronti dell'onorevole Francesco Enrico Speroni, inviati dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, dottor Gerardo D'Ambrosio, a seguito della richiesta formulata dalla Giunta in data 29 febbraio 2000.

Il Presidente informa inoltre che il senatore Centaro, in data 28 aprile 2000, ha inviato copia della richiesta di archiviazione formulata dal Pubblico Ministero e del provvedimento conseguente emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Palermo, in relazione al procedimento penale N. 859/99 RGNR, pendente nei suoi confronti ed in relazione al quale aveva presentato una richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità.

I senatori GASPERINI e GRECO chiedono alcuni chiarimenti, in ordine ai quali fornisce risposte il PRESIDENTE.

*COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE IN ORDINE AD AFFARE ASSEGNATO AI SENSI DELL'ARTICOLO 34, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO*

Il PRESIDENTE comunica che, in data 2 maggio 2000, il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta la questione se il Senato debba costituirsi in giudizio dinanzi alla Corte costituzionale in un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Camera dei deputati con ricorso depositato il 19 novembre 1999. Tale ricorso è stato presentato nei confronti del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano, con riferimento alle ordinanze emesse il 17 e il 20 settembre 1999 in due procedimenti penali a carico del deputato Cesare Previti e alle successive decisioni, in quanto non considerano assoluto impedimento il diritto-dovere del deputato di assolvere il mandato parlamentare attraverso la partecipazione a votazioni in Assemblea. Con ordinanza n. 102 del 5 aprile scorso, depositata in Cancelleria il successivo 14 aprile, la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibile il conflitto e – ai sensi dell'articolo 37, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 – ha disposto la notificazione del ricorso e dell'ordinanza stessa anche al Senato della Repubblica, stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare. Ricorso e ordinanza sono stati notificati al Senato in data 27 aprile: la costituzione in giudizio deve aver luogo, ai sensi dell'articolo 26, quarto comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, entro venti giorni dalla notificazione.

Il Presidente riassume le argomentazioni svolte nel ricorso della Camera dei deputati, ponendo in risalto che la Camera ha ritenuto rilevante ai fini dell'impedimento la partecipazione a votazioni, piuttosto che lo svolgimento di diversi tipi di attività parlamentare, censurando pertanto le decisioni del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano che hanno negato alla partecipazione del parlamentare alle votazioni il carattere di impedimento alla presenza alle udienze. Si dichiara quindi favorevole alla costituzione del Senato in giudizio, aderendo alle argomentazioni svolte dalla Camera dei deputati.

Il senatore GRECO condivide l'orientamento del Presidente, avendo riflettuto sulle argomentazioni svolte nel ricorso proposto dalla Camera dei deputati, che contengono apprezzabili considerazioni giuridiche. Ritiene invece censurabile la tesi sostenuta dal Giudice per le indagini preliminari nelle ordinanze oggetto del ricorso, secondo la quale è prevalente sull'interesse allo svolgimento dei lavori parlamentari l'interesse alla prosecuzione delle attività processuali. Sottolinea l'esigenza di esprimere sollecitamente il parere richiesto dal Presidente del Senato, perché entro venti giorni dalla notificazione deve aver luogo la costituzione in giudizio.

Il senatore MUNGARI contesta le affermazioni del Giudice per le indagini preliminari sulla pari dignità costituzionale, anzi sulla prevalenza dell'interesse allo svolgimento dell'attività giudiziaria rispetto allo svolgimento dell'attività parlamentare. In ordine alla questione concernente il conflitto di attribuzione sollevato dalla Camera, è evidente che sussiste uguale interesse del Senato a prender parte a tale conflitto e pertanto egli è favorevole alla proposta del Presidente.

Il senatore RUSSO esprime perplessità in ordine alla costituzione del Senato in giudizio, almeno allo stato degli atti, occorrendo invece a suo avviso un'ulteriore riflessione sui temi suscitati dalla richiesta di parere avanzata dal Presidente del Senato. La Corte costituzionale ha disposto la notificazione del ricorso e dell'ordinanza che lo ha dichiarato ammissibile anche al Senato, in quanto potrebbe esservi un interesse di quest'ultimo ad intervenire, ma spetta comunque al Senato valutare l'opportunità di entrare nel conflitto a sostegno della tesi fatta propria dalla Camera dei deputati. A suo parere, è dubbio che si possano condividere nel merito le conclusioni di tale ramo del Parlamento sulla rilevanza degli impegni parlamentari ai fini del rinvio delle udienze. In particolare, tutto il ricorso si impernia sulla distinzione tra la partecipazione alle votazioni e diversi impegni parlamentari, al fine di ravvisare nella prima situazione un impedimento assoluto opponibile alla presenza alle udienze processuali, ma tale distinzione può dar luogo a qualche perplessità, dal momento che anche diversi tipi di impegno parlamentare rivestono pari dignità rispetto al voto.

Il senatore Russo ribadisce pertanto la sua duplice perplessità, dubitando in primo dell'opportunità dell'intervento del Senato in giudizio, in secondo luogo rappresentando l'esigenza di una più ampia riflessione.

Il senatore PASTORE, rilevato che la questione non doveva, a suo avviso, generare alcuna perplessità, osserva che la Corte costituzionale ha disposto la notificazione del ricorso al Senato, in qualche modo perciò vincolandone le scelte. Peraltro, non ritiene condivisibile la distinzione tra la partecipazione al voto ed altre attività parlamentari ai fini della individuazione di un impedimento. Occorre inoltre considerare che l'impedimento riguarderebbe soltanto determinate giornate, dedicate al voto, mentre gli altri giorni della settimana potrebbero essere impegnati per le udienze.

Il senatore Pastore ritiene evidente l'interesse del Senato ad intervenire nel giudizio, perché, se è vero che le decisioni della Corte costituzionale concernono lo specifico caso in ordine al quale è stato sollevato il conflitto, tali decisioni si basano su affermazioni di principio che saranno poi valide e vincolanti per le future decisioni, che potrebbero riguardare anche il Senato. Dichiara quindi il suo parere favorevole alla costituzione in giudizio.

Il senatore BATTAGLIA esprime a sua volta orientamento favorevole alla costituzione del Senato in giudizio, aderendo peraltro all'opi-

nione dei colleghi che ritengono non condivisibile la distinzione tra la partecipazione al voto e le altre attività parlamentari ai fini di graduare l'intensità dell'impedimento, perché ravvisa sostanzialmente la pari dignità tra i diversi aspetti dell'esercizio delle funzioni parlamentari. Osserva infine che nell'ambito della corretta collaborazione tra il giudice e il difensore è sicuramente possibile stabilire tempi accettabili per entrambi e che garantiscano comunque lo svolgimento dell'attività processuale.

Il senatore FASSONE ritiene doveroso ricostruire brevemente il fatto antecedente il ricorso della Camera dei deputati, in quanto ritiene che siano ravvisabili comportamenti non esenti del tutto da critiche, posti in essere sia da parte dell'autorità giudiziaria sia da parte del parlamentare imputato. Infatti, a suo avviso, l'imputato ha impropriamente addotto diverse volte l'esistenza di impegni in sede parlamentare anche per vicende diverse dalla partecipazione alle votazioni ed il giudice ha inizialmente accolto le richieste di rinvio. Reiterandosi però tali richieste, il Giudice ha ritenuto di non accoglierle ulteriormente ed ha emesso un'ordinanza il cui contenuto appare francamente discutibile, per la perentorietà dell'affermazione della prevalenza dell'interesse allo svolgimento del processo.

Il senatore Fassone osserva che la Camera dei deputati ha pertanto opportunamente provocato l'intervento della Corte costituzionale e si dichiara favorevole alla costituzione in giudizio del Senato nei limiti delle ragioni rappresentate nel ricorso dell'altro ramo del Parlamento. Tale decisione non dovrebbe però costituire precedente nel senso di ritenere comunque stabilito, per il futuro, che vi sia interesse del Senato ad intervenire nei giudizi per conflitto di attribuzione promossi dinanzi alla Corte costituzionale dalla Camera dei deputati in materia afferente l'ambito di applicazione dell'articolo 68 della Costituzione.

Il senatore GASPERINI osserva che deve tenersi presente, al fine di valutare la questione sottoposta all'esame della Giunta, il principio fondamentale posto dall'articolo 67 della Costituzione, in base al quale gli eletti al Parlamento rappresentano la nazione. Ricorda quindi che il codice di procedura penale tutela con particolare attenzione gli impedimenti dell'imputato ed afferma che l'attività parlamentare rappresenta senza dubbio un impedimento assoluto a comparire in udienza, proprio in base ai principi posti dall'articolo 67 della Costituzione. Non condivide invece la distinzione accolta dalla Camera dei deputati tra l'impedimento assoluto, rappresentato dall'esigenza di partecipare ad una votazione, e l'impedimento relativo, che sarebbe invece legato a diverse attività parlamentari, ad esempio le discussioni. Sottolinea inoltre che non solo l'attività dell'Assemblea, ma anche quella delle Commissioni rappresenta un impedimento ai fini della partecipazione alle udienze. Si tratta comunque di principi generali, che coinvolgono pertanto anche il Senato, essendo la Corte costituzionale chiamata a pronunciarsi sul bilanciamento tra il diritto-dovere di partecipazione all'attività parlamentare e l'esercizio del diritto di difesa in sede processuale.

Il senatore LUBRANO DI RICCO si dichiara favorevole alla costituzione del Senato in giudizio, affermando che è condivisibile l'impostazione del ricorso presentato dalla Camera dei deputati, basata sulla distinzione tra impedimento assoluto e relativo, in quanto, a non voler operare tale distinzione, si rischierebbe di non poter mai celebrare il processo. Quanto al caso concreto, osserva che il giudice per le indagini preliminari ha svolto nell'ordinanza affermazioni non condivisibili, ma l'onorevole Previti ha agito a fini dilatori.

Il senatore BRUNI esprime parere favorevole alla costituzione in giudizio, affermando che il giudice avrebbe dovuto riconoscere per primo il legittimo impedimento rappresentato dallo svolgimento dell'attività parlamentare.

Il PRESIDENTE ricorda che in un precedente caso il Senato ha deliberato di costituirsi in giudizio, a seguito della notificazione ricevuta dalla Corte costituzionale, nell'ambito di un conflitto di attribuzione sollevato dalla Camera dei deputati nei confronti del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma, in ordine ad una vicenda comunemente nota come quella dei cosiddetti «deputati pianisti».

Il senatore GRECO osserva che presso la Camera dei deputati l'Assemblea delibera di proporre ricorso per conflitto di attribuzione in base al parere espresso dall'Ufficio di Presidenza.

Il PRESIDENTE ricorda che presso il Senato, in base alla prassi, la deliberazione in materia di conflitti di attribuzioni concernenti materie rientranti nell'ambito dell'articolo 68 della Costituzione è assunta dal Senato in base al parere della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari.

Il senatore RUSSO preannuncia che si asterrà in ordine alla deliberazione della Giunta, perché le osservazioni svolte dai colleghi hanno attenuato ma non rimosso le sue perplessità. Sottolinea che non è lecito strumentalizzare gli impegni parlamentari a scopo dilatorio, facendo di tale impedimento lo strumento per la permanente sottrazione al giudizio. A suo parere, sarebbe forse preferibile che il Senato non assumesse l'impegno della partecipazione al conflitto.

Il PRESIDENTE, accertata la presenza del numero legale, pone in votazione la proposta di esprimere parere favorevole alla costituzione in giudizio del Senato.

La Giunta approva, con la sola astensione del senatore Russo, la proposta formulata dal Presidente.

*La seduta termina alle ore 15,05.*

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

MERCOLEDÌ 3 MAGGIO 2000

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

PINTO

*Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Corleone.**La seduta inizia alle ore 9.**IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

**Schema di decreto legislativo concernente: «Adeguamento delle strutture dell'Amministrazione penitenziaria e dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile con integrazione delle relative dotazioni organiche. Istituzione del ruolo direttivo ordinario e del ruolo direttivo speciale del Corpo di Polizia penitenziaria. In attuazione dell'articolo 12 della legge 28 luglio 1999, n. 266» (n. 660)**

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 12, della legge 28 luglio 1999, n. 266. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 19 aprile scorso.

Il relatore SENESE dà conto del seguente schema di parere:

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, rileva che il provvedimento in esame:

a) costituisce, nel suo insieme, attuazione della legge di delegazione ed in particolare, tra l'altro, apporta un significativo ampliamento alle dotazioni organiche dell'Amministrazione penitenziaria, anche nelle aree educative, sanitarie, amministrativo-contabili, al tempo stesso provvedendo ad adeguare convenientemente i profili professionali del personale; b) istituisce un ruolo direttivo ordinario ed un ruolo direttivo speciale nel corpo di polizia penitenziaria; c) provvede alla ricollocazione professionale degli ufficiali del ruolo ad esaurimento del disciolto Corpo degli agenti di custodia (obiettivo previsto dalla lettera d) del comma 1 dell'articolo 12 in alternativa alla riapertura dei termini previsti dall'art. 25, comma 8 della legge 395 del 1990);



considerato che:

– le misure di cui sopra realizzano un complessivo riordino dello stato giuridico del personale dipendente dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP); pongono le premesse per un recupero della funzione rieducativa della pena ed adeguano i profili professionali socio-educativi alle necessità trattamentali, così come richiesto dal Senato con l'ordine del giorno presentato il 23 dicembre 1997 ed accettato dal Governo.

– in particolare, attraverso una modifica « verso l'alto » degli organici dell'area socio-educativa, costituente riqualificazione professionale di tale personale, si rafforza la relativa funzione, la quale peraltro non può che giovare anche della migliore qualificazione culturale prevista per i dirigenti di polizia e per gli stessi direttori di istituto. A questi ultimi, infatti, continuano ad essere affidati tutti i poteri attinenti all'organizzazione, al coordinamento ed allo svolgimento delle attività relative al funzionamento dell'istituto nonché la responsabilità per lo svolgimento dei programmi di trattamento e per il mantenimento della sicurezza e dell'ordine, secondo quanto previsto dall'articolo 3 del DPR n.431 del 1976, non toccato dalla riforma ), in una prospettiva nella quale l'aspetto «custodialistico» non deve contrapporsi a quello «trattamentale», ma piuttosto il profilo rieducativo della pena deve affermarsi nella sicurezza degli istituti e contribuire ad essa;

esprime parere complessivamente favorevole, con le seguenti osservazioni critiche:

La legge di delega prevede l'istituzione di un ruolo direttivo speciale nella polizia penitenziaria (art. 12 comma 2). Tale previsione, opportuna e ragionevole per consentire l'accesso degli ispettori attualmente in servizio al ruolo direttivo, solleva tuttavia non pochi problemi ove il ruolo speciale si affianchi stabilmente al ruolo direttivo ordinario la cui istituzione (con accesso, attraverso concorso, a soggetti muniti di laurea) è prevista per il Corpo di polizia penitenziaria. Infatti, la compresenza di due ruoli direttivi nel medesimo Corpo – con le medesime qualifiche e le medesime mansioni, ma con sbocco alla qualifica dirigenziale solo per i direttivi del ruolo ordinario (si vedano, al riguardo, l'articolo 5, in particolare il comma 3, e l'articolo 20 nonché, rispettivamente, le tabelle D ed F) dello schema di decreto legislativo in esame rischia di determinare frustrazioni negli appartenenti al ruolo direttivo speciale che, raggiunta dopo solo sedici anni la qualifica di vertice del proprio ruolo, si vedono sbarrata ogni ulteriore prospettiva di carriera a differenza dei colleghi del ruolo ordinario con i quali hanno condiviso responsabilità e che magari sono stati alle loro dipendenze. Ciò determina il pericolo che, in una medesima compagine in cui lo spirito di corpo deve accompagnarsi all'emulazione e ad una sana competizione, si crei una separazione se non contrapposizione tra direttivi del ruolo ordinario e direttivi del ruolo speciale con pregiudizio per il servizio e per la formazione di una comune cultura ispirata ad una maggiore consapevolezza della funzione

costituzionale della pena. In considerazione di tanto, questa Commissione – nel ricordato parere sulla legge di delega – aveva raccomandato che il ruolo speciale fosse previsto « ad esaurimento» ed il Governo, pur mostrandosi contrario ad emendare in tal senso il testo della delega per evitare ritardi nell'approvazione della stessa (già in seconda lettura al Senato) non aveva escluso che, nell'attuazione di essa, s'inserisse la previsione che il ruolo direttivo speciale fosse soltanto ad esaurimento. Sfuggono le ragioni per le quali sia stata abbandonata una tale prospettiva che, per le considerazioni suesposte, la Commissione torna a raccomandare al Governo come correzione dello schema di decreto.

In via del tutto subordinata, si prospetta l'opportunità che l'accesso alle qualifiche dirigenziali sia consentito anche agli appartenenti al ruolo direttivo speciale muniti di diploma di laurea.

Lo schema di decreto, nel disciplinare la ripartizione dei posti portati in aumento dell'organico, menziona – come uffici attualmente esistenti dell'Amministrazione penitenziaria – i centri dell'esecuzione penale per le alternative alla detenzione (articolo 2, comma 1 e *passim*). Tale denominazione non compare in alcuno dei testi legislativi che individuano i vari organi dell'amministrazione penitenziaria. Sembrerebbe di comprendere che con la nuova denominazione si faccia riferimento ai centri di servizio sociale per adulti di cui agli articoli 72 comma 1 legge n. 354 del 1975 e 3 DPR n. 431 del 1976. L'impiego di una diversa denominazione per tali centri appare inopportuna e fonte di equivoci, potendo tra l'altro ingenerare il dubbio che s'intenda modificare le attribuzioni, la natura o le finalità di tali uffici. Si suggerisce, pertanto, di abbandonare questa discutibile innovazione terminologica (peraltro implicita) designando i suddetti centri con la denominazione agli stessi riservata dall'ordinamento.

Nella ripartizione, in sede di prima applicazione del decreto, dei posti portati in aumento negli organici dirigenziali, appare opportuno aumentare la percentuale dei posti cui si accede per concorso per titoli integrato da colloquio, riservati al personale dei profili di direttore, a scapito dei posti cui si accede per concorso per esame (articolo 4). Tale modifica consentirebbe di valorizzare le professionalità formatesi sul campo e maturate nell'esperienza quotidiana, senza esporre i dipendenti forniti di tale professionalità all'alea di un esame, ed eviterebbe anche che molti di tali soggetti siano costretti ad una non opportuna mobilità sul territorio.

Nell'articolo 12 (ed analogamente nell'articolo 24 per quanto riguarda il ruolo direttivo speciale della polizia penitenziaria) si prevede che l'accesso alla qualifica di commissario penitenziario avvenga per promozione conseguibile mediante scrutinio per merito comparativo ma – verosimilmente per un *lapsus* – non si prevede che la promozione si consegua a « ruolo aperto», così come specificato per la promozione al grado inferiore e per quello al grado superiore. È opportuno precisare anche in questo caso che la promozione avviene a ruolo aperto.

Poiché la maggior parte delle disposizioni relative al ruolo direttivo speciale della polizia penitenziaria ricalcano letteralmente le corrispon-

denti disposizioni del ruolo direttivo ordinario, sembrerebbe più consono a criteri di semplificazione legislativa un mero richiamo generale di queste ultime disposizioni, eventualmente affidato alla norma di cui all'articolo 21 opportunamente riformulata, con l'esplicita indicazione delle, non numerose, diverse regole applicabili al ruolo direttivo speciale.

Infine, non pare inutile segnalare l'opportunità che- nell'individuazione degli istituti e dei centri di cui all'articolo 2 comma 1 e nella copertura e riorganizzazione di tali uffici così come nella determinazione delle rispettive piante organiche- si valorizzino le esigenze connesse al trattamento e si assicuri l'effettività del ruolo di direzione degli istituti e dei centri evitando che altre figure professionali operanti all'interno dello stesso ufficio abbiano livelli pari a quelli del direttore dell'istituto o del centro.

La senatrice SCOPELLITI esprime motivate riserve in ordine alla filosofia cui si ispira lo schema di decreto legislativo all'esame, per la parte che riguarda specificamente la dirigenza degli istituti penitenziari. Appare chiaramente insoddisfacente il numero di posti di livello dirigenziale cui sarà consentito l'accesso - ai sensi dell'articolo 4 dello schema - rispetto al numero di direttori attualmente preposti alla gestione di istituti penitenziari, con un chiaro sottodimensionamento delle esigenze reali di tale settore. Tale profilo contraddirebbe - a suo avviso - con l'articolo 12 della legge di delega, n. 266 del 1999, anche in relazione all'esigenza di assicurare la più efficace realizzazione dei fini istituzionali per cui tale personale opera. Di fatto verrebbero ingiustamente esclusi dalla dirigenza direttori che da molti anni svolgono funzioni dirigenziali e per i quali - secondo quanto previsto dalle modalità concorsuali delineate dallo schema di decreto legislativo all'articolo 4, comma 3, lettera e) - si introduce un sistema di selezione per esami che porrebbe sullo stesso piano tali soggetti, che hanno maturato e dimostrato di fatto preparazione e capacità professionale ed altri soggetti, come, in particolare, i collaboratori che, in via di fatto sostituiscono, quando necessario, il direttore di istituto, imponendo una verifica che non appare necessaria né dovuta. Appare chiaro - in questo scenario - che al ridimensionamento della figura del direttore che conseguirà alla scelta di restringere l'area dirigenziale non potrà non seguire un appiattimento di natura burocratica di tale importante figura che finirà per risolversi in uno svuotamento delle fondamentali funzioni fin qui svolte. In conseguenza, la senatrice Scopelliti ritiene necessario ampliare il numero delle sedi di livello dirigenziale, facendole coincidere il più possibile con gli istituti penitenziari esistenti. Altro aspetto particolarmente preoccupante nasce dalla considerazione che, a fronte della sottovalutazione delle esigenze reali di livelli dirigenziali per i direttori degli istituti penitenziari, appare, al contrario, chiaramente sovradimensionato l'organico direttivo del Corpo di Polizia penitenziaria, elemento che potrebbe ulteriormente aggravare il paventato svuotamento di ruolo dei direttori di istituto che non potranno rientrare nella ristretta rosa delle sedi di livello dirigenziale.

La senatrice Scopelliti osserva, poi, che nello schema di parere messo a disposizione della Commissione dal relatore si compie un passo significativo rispetto alle esigenze da lei sollevate, ma occorrerebbe un intervento più coraggioso, quale potrebbe essere quello della soppressione della lettera l) del comma 3 dello schema; propone inoltre modifiche alla lettera c) dello stesso comma 3, nonché una ulteriore modifica al comma 4 del medesimo articolo 4. Per quanto attiene, poi, all'articolo 5, la senatrice Scopelliti propone di inserire una modifica volta a consentire per i direttori un'opzione per poter transitare nel ruolo direttivo della Polizia penitenziaria, proposta la cui filosofia è diretta a rafforzare sia gli aspetti di sovraordinazione del direttore di istituto rispetto alla Polizia penitenziaria sia ad arricchire di specifiche professionalità tale Corpo.

Il senatore Antonino CARUSO svolge, quindi, alcune considerazioni problematiche in primo luogo in merito agli articoli 5, 6, 2 e 3 dello schema di decreto legislativo, notando – tra l'altro – che l'articolo 2, al comma 2, appare suscettibile di equivoca interpretazione, laddove esso prevede che ai fini dell'individuazione delle sedi di livello dirigenziale non generale si tiene conto – fra l'altro – della realizzazione di progetti sperimentali di particolare rilievo che l'Amministrazione vi organizza: tale impostazione testuale farebbe pensare che, anziché preesistere all'individuazione della sede, i progetti sperimentali possano essere avviati successivamente, falsando in tal modo la natura di prerequisito per l'individuazione della sede che tale aspetto dovrebbe rivestire: la distinzione è importante poiché si riflette anche sulla valutazione del funzionario preposto, per il quale essere stato direttore di istituto riconosciuto sede dirigenziale costituisce titolo preferenziale. In merito, poi, al comma 2 dell'articolo 3 il senatore Antonino Caruso rinviene i presupposti per l'istituzione di un numero pletorico di vice capo Dipartimento, ritenendo che sarebbe possibile nominare tali figure in numero di cinque, laddove la Polizia di Stato ha solo due vice capi.

Segue una breve interruzione del sottosegretario CORLEONE che, a rettifica di quanto sostenuto dal senatore Antonino Caruso, precisa che il limite massimo di vice capi Dipartimento da nominare sarà di due unità.

Circa l'articolo 4 il senatore Antonino CARUSO, riprendendo il proprio intervento, osserva che i commi 3 e 4 disciplinano la prima selezione a dirigente, ma non sembra di essere in presenza di una norma transitoria: non vi accenna la rubrica dell'articolo né autorizza a ritenerlo il testo, laddove si dice «valorizzata in ogni caso nella fase selettiva prioritariamente l'esperienza professionale maturata nello specifico settore» sembrando così introdurre una deroga permanente all'applicazione del decreto legislativo n. 29 del 1993, che contrasta con il ruolo unico della dirigenza e con l'unitarietà dei criteri di accesso. In merito all'articolo 28, sulla promozione per merito straordinario degli appartenenti al ruolo direttivo speciale del Corpo di Polizia penitenziaria, al comma 1, in considerazione dell'am-

bito specializzato delle competenze di tale Corpo, va chiarito che i requisiti previsti per gli atti di merito in questione, devono riferirsi a situazioni verificatesi internamente all'istituto penitenziario. Infine, all'articolo 30, comma 1, occorrerebbe comprendere se la specifica professionalità degli ufficiali del disciolto Corpo degli agenti di custodia esiste *ope legis* o deve esistere al fine di assegnare gli ufficiali ai servizi tecnici logistici.

Il sottosegretario CORLEONE replica agli intervenuti esprimendo preliminarmente apprezzamento per lo schema di parere sottoposto alla Commissione dal senatore Senese. Precisa inoltre che il numero delle figure di livello dirigenziale che il Governo ha preventivato nello schema di parere è condizionato dal vincolo finanziario degli stanziamenti a tale scopo disponibili. Per quanto riguarda le sedi di livello dirigenziale, l'intendimento è di attenersi a un criterio quantitativo, di popolazione carceraria superiore ai cento detenuti, mentre per quanto attiene all'individuazione di sedi di livello dirigenziale avuto riguardo a realtà numeriche più limitate, è comunque prevista una particolare attenzione laddove vi fossero indicazioni relative a esigenze di particolare sicurezza, alla presenza di collaboratori di giustizia o di applicazione dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Chiarisce, quindi, che per gli istituti più piccoli la previsione è comunque quella di istituire sedi di livello direttivo. Non condivide, poi, molte delle considerazioni della senatrice Scopelliti, ritenendo, al contrario, ampiamente dimensionata la capienza prevista per i livelli dirigenziali, che dovrebbe arrivare intorno alle centocinquanta posizioni il che, su una platea di circa quattrocento soggetti, rappresenta una percentuale non piccola. Preannuncia disponibilità ad una eventuale modifica della lettera b) del comma 3 dell'articolo 4 qualora dalla Commissione provenisse una indicazione favorevole ad un aumento dei cinquantaquattro posti disponibili da conferire mediante concorso riservato per titoli integrato da colloquio. Ritiene che, comunque, tale eventuale ampliamento dovrebbe essere mirato a vantaggio solo di chi abbia effettivamente bene operato. Dopo aver, poi, assicurato la Commissione in merito all'intendimento di reintrodurre la figura istituzionale del vice direttore, anche per superare le incongruità connesse all'utilizzazione impropria in funzioni equivalenti del collaboratore di istituto penitenziario, il sottosegretario Corleone osserva che il vincolo del concorso esterno non può che essere valutato nei suoi aspetti di sistema per assicurare una fisiologica apertura verso le professionalità e le aspirazioni esterne, conseguentemente ritiene che una eventuale estensione dei posti riservati al concorso per titoli non dovrebbe tuttavia ampliarsi in maniera tale da escludere l'accesso dall'esterno.

Il relatore SENESE chiarisce che già ai sensi dell'articolo 12, comma 1, della legge di delega si poteva evincere che venivano introdotte limitazioni per quanto attiene alla individuazione degli istituti penitenziari da promuovere a sedi dirigenziali. Tuttavia nello schema di decreto legislativo all'esame tutti i posti di direttori vengono individuati quanto meno

come direttivi. Non ritiene fondati i timori espressi dalla senatrice Scopelliti circa la limitatezza dei posti a disposizione. Per quanto attiene, poi, al metodo da adottare per coprire tali posti, nello schema di parere da lui messo a disposizione dalla Commissione, si propone una indicazione che va nella direzione suggerita dalla senatrice Scopelliti mirando a spostare il baricentro a favore del concorso per titoli, integrato da un colloquio. Sarebbe invece contrario a seguire le indicazioni contenute in taluni dei numerosi contributi che gli sono pervenuti dalle categorie interessate – e, come gli sembra di desumere, anche dalle indicazioni della stessa senatrice Scopelliti – di generalizzare il sistema del concorso per titoli. Dopo aver poi, assicurato il senatore Antonino Caruso in merito alla portata dell'articolo 4, comma 4, dello schema osservando che dal testo si desume che si applicheranno comunque le norme sulla dirigenza, osserva che non si rinvengono particolari motivi di inquietudine in merito al presunto squilibrio fra le posizioni dirigenti e direttive dei direttori di penitenziario e quelle degli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria, atteso che per la polizia penitenziaria si prevedono posizioni solo direttive.

Segue una breve interruzione del sottosegretario CORLEONE il quale precisa che per la polizia penitenziaria saranno previste quindici unità dirigenti e solo a seguito di una legge *ad hoc*.

Riprendendo il proprio intervento, il relatore SENESE si sofferma sull'esigenza di introdurre figure istituzionali vicarie del direttore di istituto penitenziario mentre, per quanto riguarda i problemi connessi alla reperibilità del direttore, ritiene opportuna l'individuazione di sistemi incentivanti. Passando, poi, ad affrontare gli aspetti da chiarire messi in evidenza dal senatore Antonino Caruso, il relatore osserva che per quanto riguarda i dubbi espressi in merito all'articolo 2, comma 2, appare certo che la realizzazione di progetti sperimentali, intesa come elemento per l'individuazione delle sedi di livello dirigenziale, dovrà senza dubbio essere precedente alla effettuazione della valutazione stessa; circa l'articolo 28 gli appare come dalla stessa dizione della disposizione che usa l'espressione «nell'esercizio delle loro funzioni» non si possa che desumere che le operazioni che possono dar luogo alla promozione per merito straordinario debbano essere interne all'Istituto. Infine, in merito all'articolo 30, il relatore Senese ricorda che l'articolo 12 della legge delega, come da lui già menzionato nello schema di parere sottoposto alla Commissione, consentiva di scegliere per gli ufficiali del ruolo ad esaurimento del disciolto Corpo degli agenti di custodia se riaprire i termini previsti dall'articolo 25, comma 8, della legge n.395 del 1990 ovvero procedere alla loro ricollocazione professionale: sulla base di questa possibilità è stata esercitata una opzione nel secondo senso: non vi è quindi certamente violazione dei principi e criteri direttivi della legge di delegazione. Infine, il relatore Senese ricorda che la Commissione bilancio ha reso le proprie osservazioni in merito allo schema di decreto legislativo, le quali potrebbero essere inserite nel parere, affinché il Governo possa tenerne adegua-

tamente conto, anche se la formulazione delle stesse gli è sembrata poco chiarificatrice degli intendimenti della Commissione stessa.

Il presidente PINTO constata la presenza del prescritto numero di senatori.

La Commissione conferisce, quindi, mandato al relatore Senese a predisporre un parere nei termini predisposti nello schema sottoposto alla Commissione, con le osservazioni emerse dal dibattito.

*La seduta termina alle ore 10.*

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

MERCOLEDÌ 3 MAGGIO 2000

**447<sup>a</sup> Seduta (antimeridiana)***Presidenza del Presidente*

SMURAGLIA

*La seduta inizia alle ore 8,45.**IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO***Schema di decreto legislativo recante disposizioni dell'attività delle consigliere e dei consiglieri di parità e «Disposizioni in materia di azioni positive» (n. 654)**

(Parere al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 47, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144. Esame e rinvio)

Introduce l'esame il presidente SMURAGLIA, relatore, rilevando come il provvedimento tenda ad affrontare alcuni aspetti problematici emersi in sede di applicazione della normativa vigente in materia di pari opportunità, già oggetto di specifica segnalazione nell'ambito della relazione con la quale la Commissione lavoro del Senato ebbe a concludere, nel settembre 1995, l'indagine conoscitiva da essa svolta sullo stesso argomento. In tale documento, in particolare, si sottolineava l'esigenza di assicurare il completamento della rete dei consiglieri di parità a tutti i livelli territoriali, come pure di garantire a tali organismi più adeguati mezzi e dotazioni strumentali. Nella relazione si segnalava poi che la legge n. 125 del 1991 recava talune disposizioni non soddisfacenti sotto il profilo della formulazione tecnica, e si constatava come, anche in relazione alle manchevolezze testé richiamate, la riforma fosse rimasta in larga misura inattuata.

Le considerazioni svolte a conclusione dell'indagine conoscitiva hanno trovato, da ultimo, riscontro nel conferimento, nell'ambito della legge n. 144 del 1999, di una delega al Governo diretta a ridefinire e potenziare le funzioni, il regime giuridico e le dotazioni strumentali dei consiglieri di parità, nonché a migliorare l'efficienza delle azioni positive di cui alla legge n. 125 del 1991.

Il testo sottoposto alla Commissione per il parere appare nel complesso rispondente alle indicazioni della legge di delegazione, ed idoneo ad assicurare una più puntuale definizione del ruolo dei consiglieri di pa-



rità, un rafforzamento delle dotazioni a presidio della funzione e un rilancio delle azioni positive.

Passa quindi ad illustrare gli articoli dello schema di decreto legislativo, rilevando innanzitutto, con riferimento all'articolo 1, il carattere di innovazione della formulazione che, sostituendo il neutro maschile precedentemente adottato, fa riferimento alla nomina, per ogni livello territoriale, di «una consigliera o di un consigliere di parità». Alla stregua dello stesso articolo, viene espressamente riconosciuta a tali soggetti la qualità di pubblico ufficiale, con contestuale attribuzione di un obbligo di segnalazione all'autorità giudiziaria per i reati di cui vengono a conoscenza.

Per quanto riguarda l'articolo 2, ove sono disciplinate la procedura di nomina e la durata del mandato, sottolinea l'opportunità della previsione, contenuta al comma 2, per la quale le consigliere ed i consiglieri di parità devono possedere requisiti di competenza e di esperienza in materia di lavoro femminile, di normative sulla parità e di mercato del lavoro. Al riguardo, potrebbe essere opportuno definire in modo più puntuale gli elementi dai quali dovrà essere desunto il possesso di tali requisiti, essendo troppo generico il richiamo all'esistenza di «idonea documentazione» contenuto nel testo in esame.

Passa quindi ad illustrare l'articolo 3, che definisce in modo opportunamente analitico i compiti e le funzioni delle consigliere e dei consiglieri di parità, esprimendo, in particolare, apprezzamento per l'espresso riferimento, contenuto al comma 1, lettera *f*), alla collaborazione con le direzioni provinciali e regionali del lavoro al fine di individuare procedure efficaci di rilevazione delle violazioni alla normativa in materia di parità, anche mediante la progettazione di appositi pacchetti formativi. Di rilievo è inoltre l'esplicita previsione per la quale le consigliere ed i consiglieri di parità sono a tutti gli effetti componenti, ai rispettivi livelli di competenza territoriale, della Commissione centrale per l'impiego e delle Commissioni regionali e provinciali tripartite previste dal decreto legislativo n. 469 del 1997, in materia di regionalizzazione dei servizi all'impiego.

L'articolo 4 è diretto ad istituire una rete nazionale delle consigliere e dei consiglieri di parità, al fine di accrescere l'efficacia della loro azione e di consentire lo scambio di informazioni, esperienze e buona prassi; tale scelta dà riscontro ad una delle indicazioni, in precedenza richiamate, formulate dalla Commissione lavoro del Senato a conclusione dell'indagine conoscitiva da essa svolta nel 1995.

Alla stregua del successivo articolo 5, è prevista l'attribuzione di sede e di attrezzature all'ufficio delle consigliere e dei consiglieri di parità presso le regioni e le provincie. Al fine di garantire l'operatività di tali uffici, è prevista la predisposizione di una convenzione quadro da parte del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro per le pari opportunità, e della Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo n. 281 del 1997. A tale riguardo, appare opportuna una formulazione più puntuale della disposizione.

Nell'illustrare poi il regime dei permessi, disciplinato dall'articolo 6, sottolinea come, con il riconoscimento di adeguati ambiti temporali all'in-

terno dell'orario di lavoro per l'esercizio delle loro funzioni, ed anche in relazione al riconoscimento di un'indennità, contemplata dallo stesso articolo, le consigliere e i consiglieri di parità saranno posti in condizione di far fronte in modo certamente più adeguato ed assiduo ai compiti inerenti al loro ufficio.

Passa quindi ad illustrare l'articolo 7, che semplifica la normativa in materia di azioni positive ed amplia il novero dei soggetti chiamati a predisporre i relativi piani.

L'articolo 8 è diretto invece a razionalizzare il meccanismo delle azioni in giudizio quale è definito dall'articolo 4 della legge n. 125 del 1991, attribuendo fra l'altro alla consigliera o al consigliere di parità una legittimazione a ricorrere in via d'urgenza davanti al tribunale in funzione di giudice del lavoro o al TAR territorialmente competente. Vengono inoltre conferiti ai consiglieri in questione più incisivi poteri in ordine alle procedure di conciliazione.

L'articolo 9 è diretto ad istituire il Fondo per l'attività delle consigliere e dei consiglieri di parità; da rimarcare la scelta di ricomprendere fra le spese suscettibili di dar luogo alle relative erogazioni quelle inerenti alle azioni in giudizio, promosse o sostenute, che consentirà, auspicabilmente, di garantire l'effettiva operatività dei meccanismi di tutela giurisdizionale. Va rilevato tuttavia come le risorse assegnate al Fondo, pari a lire 20 miliardi, possano considerarsi sufficienti soltanto ove non siano destinate a far fronte alle spese inerenti alle sedi, al personale ed alle dotazioni strumentali: sul punto sarebbe opportuna una formulazione più chiara del testo, nella parte in cui fa riferimento alle spese per il funzionamento.

In conclusione, nel ribadire il suo giudizio positivo sull'impianto del provvedimento, prospetta l'opportunità di apportarvi talune modifiche e integrazioni.

In particolare sembrerebbe necessario, nell'ambito della definizione dei compiti delle consigliere e dei consiglieri di parità, porre in maggiore risalto le attività di informazione e diffusione culturale, sulla falsariga di quanto previsto dall'articolo 11 del disegno di legge in materia di molestie sessuali sui luoghi di lavoro, già approvato dal Senato e in corso di esame da parte dell'altro ramo del Parlamento.

Dopo aver ribadito l'esigenza di prevedere che le spese inerenti alle dotazioni degli uffici siano esplicitamente poste a carico degli enti territoriali presso i quali questi sono istituiti, rileva l'opportunità di precisare meglio i requisiti per l'assunzione dell'incarico di consigliere di parità e la natura della documentazione che dovrà attestarne il possesso.

È opportuno altresì prevedere che la relazione annuale della rete nazionale, di cui al comma 2 dell'articolo 4, sia presentata al Parlamento per il tramite del Ministro competente; ad essa dovrebbe inoltre essere assicurata idonea pubblicità sui mezzi d'informazione.

Per quanto riguarda la disciplina delle azioni in giudizio, definita dall'articolo 8, andrebbe considerata l'opportunità di una armonizzazione rispetto ai generali criteri di competenza territoriale.

Con riferimento all'articolo 3, prospetta l'opportunità di individuare, nell'ambito della previsione di cui alla lettera *d*) del comma 1, appropriate forme di coinvolgimento delle consigliere e dei consiglieri di parità nelle politiche attive del lavoro.

Rileva poi come nei riguardi della consigliera o del consigliere nazionale di parità non siano previsti permessi ai sensi dell'articolo 6, a differenza che per i consiglieri operanti a livello regionale e provinciale, presumibilmente in ragione dell'attribuzione di un'indennità di carattere onnicomprensivo.

Dichiara infine di ritenere preferibile, per ragioni di speditezza, che il concerto fra i Ministri del lavoro e per le pari opportunità sia mantenuto soltanto per gli atti di maggiore rilevanza, attribuendo le rimanenti competenze, a seconda dei casi, all'uno o all'altro Ministro.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

**Schema di regolamento per la semplificazione del procedimento per il collocamento ordinario dei lavoratori (n. 658)**

(Parere al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 20, allegato 1, n. 112-*bis*, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni. Esame e rinvio)

Introduce l'esame il relatore MONTAGNINO, asserendo preliminarmente che l'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come modificato dall'articolo 1, comma 20, della legge n. 191 del 1998 ha inserito la disciplina del collocamento ordinario tra le norme oggetto di delegificazione, prevedendo l'emanazione di un apposito regolamento per la semplificazione del relativo procedimento amministrativo.

Il regolamento in esame è finalizzato pertanto a riordinare, in relazione ai compiti di indirizzo e coordinamento propri dello Stato, come previsto dal decreto legislativo n. 469 del 1997, alcune procedure per il collocamento pubblico, nell'ambito della delegificazione della materia, per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nel rispetto delle competenze delle regioni.

In particolare, le disposizioni del regolamento individuano, all'articolo 1, le linee di carattere generale delle procedure per il collocamento di tutte le categorie di lavoratori – con le sole eccezioni del collocamento della gente di mare e dei disabili – per garantire l'efficace attivazione sul territorio nazionale del Sistema informativo lavoro. Nel medesimo articolo, al comma 2, si demanda ad appositi provvedimenti regionali l'attuazione della nuova normativa regolamentare, nel termine di un anno dalla sua entrata in vigore.

L'articolo 2 reca alcune definizioni, mentre l'articolo 3, sulla tutela dei dati personali, autorizza i servizi pubblici competenti a comunicare informazioni riguardanti i soggetti iscritti nelle banche dati, prescindendo dal loro consenso, a datori di lavoro, società di mediazione autorizzate, enti pubblici previdenziali, centri di formazione professionale ed altre pub-

bliche amministrazioni; sono esclusi da tale autorizzazione i dati cosiddetti «sensibili», attinenti alla sfera personale, e quelli relativi a provvedimenti giudiziari.

L'articolo 4 introduce l'istituto dell'elenco anagrafico, da gestire con l'impiego di tecnologie informatiche, che sostituisce l'attuale strumento delle liste di collocamento, strutturate in classi e graduatorie. Nell'elenco anagrafico vengono inserite, a prescindere dalla residenza, le persone aventi l'età stabilita per legge per l'ammissione al lavoro, indipendentemente dallo stato occupazionale; per i cittadini italiani e comunitari l'iscrizione vale per tutta la durata della vita lavorativa, mentre per i cittadini extracomunitari essa vale fino alla scadenza del permesso di soggiorno per lavoro subordinato e, comunque, per un periodo non superiore ad un anno dalla perdita del posto di lavoro.

L'elenco contiene i dati relativi al soggetto ed è aggiornato sulla base delle informazioni dell'iscritto, nonché delle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro, delle società di fornitura di lavoro temporaneo e dei soggetti autorizzati all'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro.

L'articolo 5 prevede l'istituzione di una scheda professionale, la cui definizione è demandata ad un decreto del Ministro del lavoro: tale scheda, rilasciata dagli uffici competenti, contiene i dati dell'elenco anagrafico, nonché le informazioni concernenti le esperienze formative e professionali e le disponibilità del soggetto.

L'articolo 6 disciplina gli obblighi dei datori di lavoro, in caso di assunzione, con l'eccezione dell'assunzione dei dirigenti, ai quali tale normativa non si applica; in particolare, si dispone che la comunicazione al lavoratore delle condizioni applicabili al rapporto di lavoro venga fornita all'atto dell'assunzione, e non entro 30 giorni da essa, come prevede l'articolo 1 del decreto legislativo n. 152 del 1997, e si estende alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di comunicare l'assunzione, nel termine di cinque giorni lavorativi. Lo stesso termine è stabilito in dieci giorni per le imprese fornitrici di lavoro temporaneo, mentre per i rapporti non superiori a 10 giorni, è previsto che le comunicazioni di assunzione e di cessazione siano inviate contestualmente entro il secondo giorno successivo a quello della cessazione medesima. Va segnalato poi che, ai sensi del comma 8 dell'articolo 6, è consentito ai datori di lavoro di adempiere agli obblighi di comunicazione anche tramite le proprie associazioni sindacali.

L'articolo 7, che esplicita l'abrogazione di alcune norme, risponde agli obiettivi di semplificazione e delegificazione, mentre l'articolo 8 disciplina il regime di transizione tra il vecchio ed il nuovo sistema.

Tale essendo il contenuto del provvedimento in titolo, il relatore passa ad illustrare alcune osservazioni che potrebbero integrare il parere che la Commissione si accinge ad adottare: in primo luogo, all'articolo 7 appare necessario esplicitare che sono abrogate tutte le disposizioni che pongono, a determinati fini, il requisito dell'iscrizione o di una certa

anzianità di iscrizione alle liste di collocamento, in conseguenza della soppressione delle medesime.

In secondo luogo, con l'abrogazione dell'articolo 9-bis, comma 2, del decreto-legge n. 510 del 1996, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 608 dello stesso anno, verrebbe meno una specifica disciplina dei contenuti della comunicazione di cui all'articolo 6, contenuti che, pertanto, dovrebbero essere meglio precisati nell'ambito dello schema di regolamento all'esame.

In terzo luogo, per quel che riguarda gli obblighi di comunicazione delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo, si dovrebbe chiarire se restano confermate le norme di cui al comma 7 dell'articolo 1 della legge n. 196 del 1997, riguardanti la trasmissione dell'intero contratto tra impresa fornitrice e impresa utilizzatrice.

Inoltre gli obblighi di comunicazione, relativi ai lavoratori dipendenti soggetti all'assicurazione sugli infortuni e le malattie professionali, potrebbero essere adempiuti tramite la denuncia all'INAIL, con le modalità e i termini previsti dalle vigenti disposizioni, con conseguente obbligo dell'Istituto di comunicare al servizio competente l'avvenuta assunzione. Tale soluzione è anche orientata a contrastare l'evasione contributiva. La norma peraltro potrebbe prevedere, in alternativa, l'unificazione dei tempi relativi alla denuncia presso le strutture di collocamento ordinario dei lavoratori assunti con quelli indicati per la denuncia all'INAIL, in base al decreto legislativo n. 38 del 2000.

È inoltre opportuno definire, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, un modello unificato per le comunicazioni obbligatorie, in particolare per quelle riguardanti i rapporti di lavoro a tempo parziale.

All'articolo 3 appare opportuno includere tra i soggetti destinatari delle informazioni anche le organizzazioni imprenditoriali, nonché gli organismi paritetici.

Infine la comunicazione contestuale dell'assunzione e della cessazione del rapporto di lavoro di durata non superiore a dieci giorni, di cui al comma 7 dell'articolo 6, dovrebbe costituire una facoltà e non un obbligo e, qualora l'azienda opti per le comunicazioni disgiunte, dovrebbero applicarsi alle due comunicazioni i termini previsti in via generale.

Il senatore LAURO ricorda che, malgrado i continui richiami dell'Unione europea, il collocamento privato, introdotto in Italia con il decreto legislativo n. 469 del 1997, ha incontrato in sede di attuazione numerosi ostacoli e stenta tuttora ad affermarsi. Su tale materia, considerato che il Presidente del Consiglio ha fatto riferimento in questi giorni all'esigenza di una maggiore flessibilità del lavoro, sarebbe interessante conoscere gli orientamenti del nuovo Governo e, soprattutto, se ed in quale misura esso intenda differenziarsi, in tale campo, dall'Esecutivo che lo ha preceduto. Lo schema di regolamento all'esame, oltre ad ignorare sostanzialmente le problematiche del collocamento privato, esclude esplicitamente dal suo ambito di applicazione il collocamento dei lavoratori marittimi, che,

attualmente, presenta numerose carenze, in quanto è demandato alle singole Capitanerie di porto, senza alcuna forma di collegamento e di coordinamento, ben diversamente da quanto avviene in altri paesi, dove una accorta politica di liberalizzazione ha agevolato l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

Nel merito del provvedimento all'esame, il senatore Lauro osserva che all'articolo 3 sarebbe opportuno includere tra i soggetti destinatari delle informazioni anche le organizzazioni imprenditoriali e gli organismi paritetici che svolgono funzioni di ausilio dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, ricordando, se necessario, tale informativa ad apposite convenzioni da stipulare con il Sistema informativo lavoro o con le amministrazioni locali competenti. Per quanto riguarda l'articolo 6, rileva che, laddove il provvedimento all'esame stabilisce che le comunicazioni al lavoratore delle condizioni applicabili al rapporto di lavoro vengano rese prima dell'inizio della prestazione lavorativa, l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 1997 consente di provvedere alla comunicazione entro trenta giorni dalla data dell'assunzione. Inoltre, mentre lo schema di regolamento sembra estendere l'obbligo a tutte le assunzioni, l'articolo 5 del decreto legislativo n. 152 del 1997 esclude alcuni rapporti di lavoro, in ragione della loro durata o del rapporto di parentela che intercorre tra il datore di lavoro ed il lavoratore. È pertanto evidente che l'articolo 6 contiene disposizioni particolarmente onerose per le imprese che si avvalgono frequentemente di rapporti di lavoro di breve durata. A tale proposito, sarebbe opportuno rivedere la formulazione di tale norma, confermando sia la possibilità di fornire la comunicazione al lavoratore entro trenta giorni dalla data di assunzione, sia le esclusioni dall'obbligo di comunicazione già previste dalla normativa vigente.

In merito alla comunicazione ai servizi pubblici competenti relativa ai rapporti di lavoro di durata non superiore ai dieci giorni, la comunicazione contestuale dell'assunzione e della cessazione dovrebbe poi costituire una facoltà e non un obbligo. Inoltre, non si comprendono i motivi che inducono a fissare per tali rapporti di lavoro un termine che può risultare più breve sia con riferimento al termine generalmente stabilito per la comunicazione dell'assunzione, fissato in cinque giorni lavorativi dall'assunzione ai sensi del comma 2 dell'articolo 6 dello schema di regolamento, sia con riferimento al termine previsto per la comunicazione della cessazione, anch'esso fissato in cinque giorni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 264 del 1949. Ove si accolga la richiesta di rendere facoltativa la comunicazione contestuale dell'assunzione e della cessazione, qualora l'azienda opti per effettuare le due comunicazioni in forma disgiunta dovrebbero comunque essere applicabili alle due comunicazioni i termini relativi alla generalità dei casi: la facoltà di comunicazione contestuale dovrebbe poi essere riferita ai rapporti di lavoro di durata non superiore a dodici giorni lavorativi in analogia con quanto previsto dall'articolo 1 della legge n. 230 del 1962 e non a dieci giorni lavorativi, come previsto nel testo all'esame. Comunque il termine per la comunicazione contestuale dovrebbe essere fissato in cinque giorni lavorativi dalla data

di cessazione, e, in via subordinata, si dovrebbe comunque disporre che il termine di due giorni stabilito dallo schema di regolamento sia riferito esplicitamente a due giorni lavorativi.

Inoltre, per tutti i rapporti di lavoro a tempo determinato, indipendentemente dalla loro durata, la eventuale comunicazione della durata del rapporto effettuata con la comunicazione di assunzione assolve, di fatto, all'obbligo di comunicazione della cessazione. Di conseguenza, per tali tipologie di rapporto, la comunicazione di cessazione dovrebbe essere dovuta solo in caso di variazione della durata rispetto a quanto comunicato inizialmente agli organi del collocamento all'atto dell'assunzione.

Lo schema di regolamento, nel confermare implicitamente l'obbligo di comunicare la cessazione del rapporto di lavoro per i rapporti di breve durata, sancisce – contemporaneamente – l'abrogazione generalizzata di tale obbligo, previsto attualmente dall'articolo 21 della legge n. 264 del 1949 che, ai sensi dell'articolo 7 dello schema di regolamento, risulterebbe però integralmente abrogata: tale punto è meritevole di approfondimento, poiché lo schema di regolamento in titolo appare, per questa parte, alquanto contraddittorio. Sempre in tema di comunicazione agli organi del collocamento, si potrebbe valutare l'opportunità di estendere a tali adempimenti la prassi adottata frequentemente dall'INPS, che accorda termini più ampi per alcuni adempimenti ai soggetti che provvedono alle comunicazioni avvalendosi di supporti magnetici. Tale accorgimento agevolerebbe l'attività di acquisizione delle informazioni da parte degli organi del collocamento, assegnando un incentivo simbolico alle imprese disponibili a collaborare in tal senso.

Sull'articolo 7, il senatore Lauro, nel dichiararsi d'accordo con i punti già evidenziati dal relatore, fa presente che l'abrogazione integrale della legge n. 264 del 1949 dovrebbe comportare il venir meno del diritto di precedenza posto in capo ai lavoratori licenziati per riduzione di personale. Ove tale interpretazione risultasse confermata, si dovrebbe coerentemente includere tra le disposizioni da abrogare il diritto di precedenza posto in capo ai lavoratori stagionali ai sensi dell'articolo 23, secondo comma della legge n. 56 del 1987.

È opportuno, inoltre, abrogare espressamente l'ultimo alinea dell'articolo 23, terzo comma della legge 28 febbraio 1987, n. 56, nella parte in cui prevede che dell'avvenuta assunzione deve essere data comunicazione all'ufficio di collocamento entro il primo giorno non festivo successivo. Va infatti ricordato che tale alinea già oggi è considerato implicitamente abrogato, come confermato dal Ministero del lavoro in via generale con circolare n. 84 del 1995 e, con esplicito riferimento alla fattispecie in esame, con nota 11 aprile 1996 n. 1724.

Occorre valutare gli effetti dell'abrogazione dell'articolo 10 della legge n. 56 del 1987 ai fini della corresponsione dell'indennità di disoccupazione ai lavoratori che prestano la propria attività a tempo parziale, con orario non superiore a venti ore settimanali o assunti con contratti a tempo determinato, la cui durata complessiva non superi i quattro mesi nell'anno

solare. Analoghe considerazioni sono riferibili all'abrogazione di ulteriori norme concernenti l'iscrizione nelle liste di collocamento.

Occorre, infine, considerare gli effetti dell'abrogazione del comma 5 dell'articolo 9-bis del decreto legge n. 510 del 1996, che sembrerebbe comportare un aggravio degli oneri amministrativi a carico delle imprese, trasferendo implicitamente in capo alle stesse un adempimento sin qui attribuito alla responsabilità degli organi di collocamento.

*La seduta, sospesa alle ore 9,30, riprende alle ore 11,10.*

Il PRESIDENTE, nel comunicare che i lavori di questa mattina dell'Assemblea si protrarranno oltre l'orario previsto, rinvia ad altra seduta il seguito dell'esame.

*La seduta termina alle ore 11,15.*

#### **448<sup>a</sup> Seduta (pomeridiana)**

*Presidenza del Presidente*  
SMURAGLIA

*La seduta inizia alle ore 14,25.*

#### *IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

**Schema di decreto legislativo recante «Disposizioni dell'attività delle consigliere e dei consiglieri di parità e disposizioni in materia di azioni positive» (n. 654)**

(Parere al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 47, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144. Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta antimeridiana.

Il PRESIDENTE, dopo aver ricordato che nella seduta antimeridiana è stata svolta la relazione sul provvedimento in titolo, dichiara aperta la discussione.

Secondo il senatore PELELLA, la relazione svolta nella seduta antimeridiana dal Presidente ha prospettato in modo convincente alcune puntualizzazioni che possono concorrere a migliorare in modo significativo il testo del provvedimento in titolo. Pertanto, nell'auspicare che il Governo recepisca i rilievi che verranno formulati in un parere che non può che essere, nel suo complesso, favorevole, il senatore Pelella raccomanda di tenere conto della ristrettezza dei tempi a disposizione della Commissione



in relazione all'imminente scadenza del termine assegnato per l'esercizio della delega, e, pertanto, di procedere speditamente all'approvazione del parere stesso.

Il senatore TAPPARO ritiene che nel parere che la Commissione si accinge ad esprimere dovrebbe essere posto in rilievo con particolare forza il nuovo ruolo che le regioni e le autonomie locali vanno assumendo nell'attuale fase di attuazione del federalismo amministrativo, in particolare per quanto attiene al collocamento, alla formazione professionale ed alla definizione di politiche attive del lavoro. Si tratta infatti di materie per le quali il provvedimento in titolo assegna un complesso di funzioni notevolmente incisive alle consigliere e ai consiglieri di parità, e sulle quali le competenze dell'amministrazione centrale risultano notevolmente ridimensionate.

Poiché non vi sono altri iscritti a parlare sul provvedimento in titolo, il PRESIDENTE, in sede di replica, dà preliminarmente conto delle osservazioni espresse sullo schema di decreto legislativo in titolo dalla Commissione bilancio, precisando che esse verranno allegate al parere della Commissione. La 5<sup>a</sup> Commissione permanente, nell'esprimersi in senso favorevole sul provvedimento, ha osservato che l'individuazione di attività e diritti che appaiono graduabili nella quantità e nell'importo, di cui al comma 4 dell'articolo 4, all'articolo 5 e ai commi 2, 4 e 5 dell'articolo 6, dovrebbe essere esplicitamente vincolata alla sussistenza di idonee risorse nel Fondo di cui all'articolo 9.

Tali osservazioni confortano quanto già sottolineato, nella relazione introduttiva, circa la necessità di destinare le risorse disponibili alle attività contemplate dallo schema di decreto legislativo all'esame, mentre gli oneri per il funzionamento ordinario dell'ufficio dei consiglieri e delle consigliere di parità dovrebbe essere posto a carico degli enti locali. Il Presidente propone che tale rilievo venga inserito come condizione per l'espressione di un parere favorevole, e non come semplice osservazione. Nel dichiararsi d'accordo con il richiamo del senatore Tapparo sul ruolo delle regioni e delle autonomie locali, il Presidente osserva che, nel parere che la Commissione si accinge ad esprimere, dovrebbero essere aggiunti ulteriori rilievi rispetto a quelli da lui già illustrati nella relazione svolta nella seduta antimeridiana. In particolare, al comma 4 dell'articolo 2, considerata la ristrettezza del termine di trenta giorni nel quale il Ministro del lavoro e della previdenza sociale può esercitare il potere di nomina ivi contemplato nel caso di mancata designazione dei consiglieri di parità regionali e provinciali, sarebbe opportuno prevedere che tale potere può essere esercitato attenendosi, per quanto possibile, ai criteri previsti dai commi 2 e 3 dello stesso articolo 2. Al comma 2 dell'articolo 4 sarebbe opportuno prevedere che la rete nazionale delle consigliere e dei consiglieri di parità comunichi il proprio rapporto annuale al Parlamento tramite il Ministro del lavoro e della previdenza sociale che, all'atto della trasmissione, dovrebbe poter formulare proprie valutazioni. All'articolo

8, comma 12, sembra opportuno graduare le sanzioni previste in caso di accertamento di atti discriminatori, in modo tale che le sanzioni medesime vengano rese obbligatorie nei casi più gravi e di recidiva, per quanto attiene alla revoca dei benefici accordati ai sensi della legislazione vigente e di esclusione del soggetto responsabile da agevolazioni finanziarie o creditizie ovvero da qualsiasi appalto.

Stante l'eminente inizio dei lavori dell'Assemblea, il Presidente rinvia quindi il seguito dell'esame.

#### *CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE*

Il PRESIDENTE avverte che la Commissione tornerà a riunirsi domani, giovedì 4 maggio 2000, alle ore 8,45 e alle ore 15 per il seguito dell'esame, in sede consultiva su atti del Governo, dello schema di regolamento recante la semplificazione del procedimento per il collocamento ordinario dei lavoratori e dello schema di decreto legislativo recante disposizioni sull'attività delle consigliere e dei consiglieri di parità e disposizioni in materia di azioni positive.

*La seduta termina alle ore 15.*

## COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA sul sistema sanitario

MERCOLEDÌ 3 MAGGIO 2000

72ª Seduta

*Presidenza del Presidente*  
PIANETTA

*La seduta inizia alle ore 8,45.*

**Esame dello schema di relazione sul sopralluogo effettuato il 2 febbraio 1999 da una delegazione della Commissione parlamentare d'inchiesta presso l'ospedale San Matteo di Pavia, nell'ambito del settore di indagine sul funzionamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (I.R.C.C.S.)**

**Esame dello schema di relazione sul sopralluogo effettuato il 2 febbraio 1999 da una delegazione della Commissione parlamentare d'inchiesta presso la Fondazione Salvatore Maugeri di Pavia, nell'ambito del settore di indagine sul funzionamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (I.R.C.C.S.)**

(Discussione e approvazione congiunta)

Il presidente PIANETTA, relatore sui sopralluoghi effettuati da una delegazione della Commissione parlamentare di inchiesta nella giornata del 2 febbraio 1999 presso l'ospedale San Matteo e presso la Fondazione Salvatore Maugeri di Pavia, illustra il contenuto degli schemi di relazione depositati in materia e distribuiti ai commissari.

Il Presidente si sofferma preliminarmente sull'ospedale San Matteo, la cui struttura edilizia principale risale agli anni tra il 1932 e il 1934, e che si configura come un istituto di cura a carattere scientifico di natura polispecialistica, operando in diversi settori di ricerca clinica, quali l'infettivologia, la trapiantologia, la biotecnologia.

Dopo aver osservato che dal sopralluogo e dall'audizione effettuata è emersa una situazione in cui all'elevato livello medico-scientifico delle prestazioni erogate dall'ospedale corrisponde uno stato spesso insoddisfacente delle strutture e a volte dell'igiene, il relatore sottolinea le perplessità suscitate nella Commissione dalle modalità con cui è stata approvata l'attività libero professionale intramuraria. La gestione di tale attività, in particolare per la parte che si svolge all'interno di una nuova clinica all'uopo adibita – clinica che peraltro presenta carenze di progettazione in-

giustificate per una struttura così nuova – è stata affidata ad un soggetto esterno straniero, la Société Générale de Santé, individuato oltretutto con modalità che suscitano vive perplessità, alla luce altresì delle critiche a suo tempo formulate dal Ministero del Tesoro e dal Collegio dei Revisori dei Conti, anche se la valutazione di quest'ultimo aspetto, evidentemente, non spetta alla Commissione di inchiesta. Ad integrazione dello schema di relazione, il relatore fa quindi presente che in data di ieri il Commissario Straordinario dell'ospedale San Matteo ha fornito alcuni dati sull'attività intramuraria, dai quali si evince che hanno optato per tale regime il 91% dei medici ospedalieri ed il 78% degli universitari, e che tale attività ha determinato circa 532 milioni di lire di utili per l'ospedale, a fronte di un ricavo complessivo di circa 2 miliardi e 800 milioni di lire.

Il relatore si sofferma quindi sull'attività di ristrutturazione del reparto di emergenza, per la quale, come si evince da una informativa recente trasmessa dall'ospedale, il CIPE ha deliberato un finanziamento di 28 miliardi e cinquecento milioni, nonché sulla ristrutturazione dell'ampliamento del reparto malattie infettive il cui completamento, dopo il sopralluogo della Commissione, aveva subito una battuta d'arresto a causa del fallimento della società appaltatrice, e che poi è successivamente ripreso con la previsione che sarà terminato entro il mese di ottobre del 2001.

Il relatore conclude la sua illustrazione della relazione dell'ospedale San Matteo rilevando come la qualità dell'assistenza prestata dalla struttura sia testimoniata anche dal fatto che circa il 25% dei pazienti proviene da altre regioni e che vi è attualmente uno sforzo in atto per avviare un processo di miglioramento e di umanizzazione dell'ospitalità delle strutture più vecchie, mentre per quanto riguarda l'attività di ricerca essa è documentata dalla relazione sulla ricerca corrente per il 1997 e su quella programmata per il 1998 e dalla relativa tabella sull'*impact factor* delle pubblicazioni per le aree di infettologia, trapiantologia, biotecnologia e tecnologia biomedica, informatica medica e modelli gestionali.

Per quanto concerne la Fondazione Maugeri, risalente agli anni sessanta e riconosciuta come istituto di cura a carattere scientifico nel 1969, essa si configura come una struttura la cui funzione originariamente monotematica, relativa cioè alla medicina del lavoro e all'attività di riabilitazione, è stata successivamente affiancata da una serie di altre attività tra cui in particolare il Centro Antiveleni, la Terapia del dolore, la Chirurgia plastica, l'Oncologia, la Nefrologia, la Neurologia e l'Allergologia. La Fondazione Maugeri si articola, oltre che nella struttura centrale di Pavia, in strutture periferiche in cui quattro situate in Lombardia, e le altre in Piemonte, Liguria, Veneto, Campania e Puglia.

Il numero dei posti letto effettivamente operativi in questa struttura è di 1.657, di cui 56 in regime di *day hospital*, a fronte di 1.679 posti convenzionati. Il relatore dopo aver fornito un breve riepilogo dei dati relativi alle dimensioni delle varie aree di attività della struttura, con prevalenza di quelle a carattere riabilitativo, si sofferma sui dati relativi alla contabilità della Fondazione che suscita qualche perplessità, dal momento che

non è chiaro come, a fronte di bilanci in attivo costante, seppure decrescente, negli ultimi cinque anni, la Fondazione abbia potuto ottenere dalla Regione, a seguito di una decisione del TAR, quasi 29 miliardi sul fondo di riequilibrio relativamente agli esercizi 1995-1997. In conclusione, egli sottolinea come la delegazione abbia riscontrato un elevatissimo livello qualitativo nell'istituto Maugeri, di cui peraltro è stata visitata la sola struttura di Pavia.

Si apre il dibattito.

Il senatore CAMERINI interviene in primo luogo su alcune questioni relative all'Istituto Maugeri, osservando che molte delle attività da questo svolte, prima fra tutte quella del pur validissimo Centro Antiveneni, appaiono certamente non omogenee con quella che era l'originaria destinazione dell'istituto di cura a carattere scientifico, individuata nella Medicina del lavoro e nella riabilitazione. Egli si sofferma poi sull'attività di riabilitazione, in particolare cardiocirurgica, osservando come il dimensionamento in 344 posti letto appaia singolarmente elevato per questo tipo di attività, tanto da non trovare all'estero alcun riscontro se non in qualche struttura esistente fino ad una decina d'anni fa nell'allora Unione Sovietica. D'altra parte va osservato che anche sulla modalità e sul carattere dell'attività di riabilitazione svolta, peraltro notoriamente di elevatissima qualità, sarebbero necessari dei chiarimenti, in quanto un così elevato numero di posti letto sembra in qualche misura contrastare con la tendenza terapeutica ad ospedalizzare la riabilitazione, mentre l'esistenza di unità di terapia subintensiva fa ritenere come in tali casi si tratti di attività più propriamente curativa che riabilitativa.

Per quanto riguarda il San Matteo, egli sottolinea come tale ospedale appaia caratterizzata, come gran parte delle strutture sanitarie italiane, da una singolare disomogeneità tra il livello spesso eccellente delle prestazioni cliniche e l'insufficienza e la vetustà degli impianti. In proposito è stato osservato come questa situazione rischi di essere aggravata, in particolare per quanto riguarda le prestazioni svolte in regime di gratuità, dalle singolari modalità di attuazione della libera professione *intramuraria*, che all'ospedale San Matteo sembra caratterizzata da una accentuazione del profilo privatistico, salvo il sostegno ad esso assegnato dalla struttura pubblica. Si pensi al fatto che la nuova clinica adibita all'*intra moenia*, pur essendo in grado di programmare interventi chirurgici di alta qualità, è priva di un reparto di rianimazione.

Il senatore Camerini infine esprime qualche perplessità sui criteri di valutazione dell'*impact factor* della ricerca svolta dall'istituto.

Il senatore DI ORIO, riallacciandosi all'ultimo rilievo del senatore Camerini, osserva come quello della valutazione dell'*impact factor* sia un problema di carattere generale, dal momento che vi è una tendenza nelle relazioni degli istituti di cura a carattere scientifico di «gonfiare» i

dati relativi all'*impact factor*, calcolando anche quello delle ricerche svolte dai loro dipendenti presso altre strutture.

Il senatore TIRELLI osserva come dalle relazioni del senatore Pianetta emerge chiaramente che strutture di pur notevole livello scientifico e sanitario quali l'ospedale San Matteo e la Fondazione Maugeri non sfuggano a fenomeni di cattiva gestione che affliggono non solo il sistema sanitario ma la Pubblica Amministrazione nel suo complesso. In particolare egli ritiene che vada approfondito il dato relativo agli utenti extra regionali dell'ospedale San Matteo, confrontando le liste d'attesa di questi pazienti con quelle degli utenti lombardi. È infatti noto come in molte strutture ospedaliere del Nord vi sia un lucroso «mercato» dei pazienti extra-regionali, alimentato anche consentendo a questi ultimi di scavalcare nelle liste d'attesa i pazienti locali.

Anche la vicenda della ristrutturazione e dell'ampliamento del reparto di infettivologia, che ha visto i lavori sospesi per il fallimento della ditta appaltatrice, e poi ripresi in seguito alla cessione ad altra azienda nel ramo costruzioni, ripropone al Parlamento la necessità ormai improcrastinabile di una profonda riforma del sistema degli appalti pubblici, nel quale fallimenti spesso pilotati non rappresentano certamente una eccezione. Parimenti desta le più vive perplessità la procedura adottata per la gestione dell'attività intramuraria.

Il senatore DE ANNA esprime in primo luogo il suo più vivo apprezzamento per le relazioni illustrate dal presidente Pianetta, che confermano l'elevato livello scientifico della Fondazione Maugeri e dell'Ospedale San Matteo di Pavia, la cui eccellenza è stata da lui verificata per motivi professionali fin dai primi anni settanta; certamente da allora il rapporto tra assistenza sanitaria e ricerca si è profondamente modificato ed è venuto meno quel quadro di riferimento nel quale gli istituti di ricovero e di cura a carattere scientifico trovavano la loro funzione quali uniche sedi di ricerca applicata di elevato livello al di fuori del sistema universitario. In questo senso l'esperienza maturata da istituzioni come l'Ospedale San Matteo di Pavia potranno essere utili nel configurare un nuovo modello ospedaliero nel quale si realizzi una elevata sinergia tra assistenza e ricerca.

La senatrice BERNASCONI osserva in primo luogo come talune osservazioni, tutte estremamente condivisibili, svolte negli interventi precedenti possano essere valide non solo per l'Ospedale San Matteo e la Fondazione Maugeri ma per gli istituti di ricovero a carattere scientifico nel loro complesso, e dovranno trovare spazio nella relazione finale; così ad esempio la questione relativa all'introduzione di corretti criteri per la valutazione dell'*impact factor* della ricerca, ovvero la tendenza degli istituti, anche di quelli originariamente a carattere monotematico come il Maugeri, ad allargare progressivamente, e spesso peraltro con risultati eccellenti, il

loro campo di attività in settori assai lontani dalla loro vocazione originaria.

Entrando nel merito delle problematiche specifiche delle due strutture in oggetto, la senatrice si sofferma in primo luogo sulla circostanza da più parti richiamata dell'inadeguatezza delle strutture e degli impianti dell'Ospedale San Matteo all'elevato livello delle prestazioni sanitarie da questo fornite; ciò può in larga misura essere riferito alla vetustà di gran parte del complesso ospedaliero, e tuttavia non possono essere trascurate le responsabilità di chi ha amministrato l'Ospedale negli ultimi decenni.

Peraltro, anche per quanto riguarda più specificamente l'attuale amministrazione dell'ospedale, devono essere ancora risolte situazioni organizzativamente e amministrativamente poco chiare, come quella dell'Ospedale Belgioioso assorbito circa trenta anni fa dal San Matteo, e soprattutto quella della gestione dell'attività intramuraria. Per quanto riguarda in primo luogo le valutazioni circa la regolarità sia della procedura con cui si è giunti alla stipulazione del contratto con la Société Générale de Santé, nonché della gestione economica dei pazienti in regime intramurario – irregolarità da taluni denunciate nel corso delle audizioni – ella ritiene errata la decisione adottata dall'allora Presidente della Commissione di far svolgere indagini a collaboratori della Commissione concludendo con una sorta di «assoluzione»; in realtà la Commissione non ha titolo per esprimersi su queste vicende, in particolare in presenza di una inchiesta giudiziaria in corso, e pertanto sarebbe meglio limitarsi a dare conto nella relazione di denunce che la Commissione ha acquisito senza esperire valutazioni di alcun genere sulla loro fondatezza. Il giudizio della Commissione invece può e deve essere dato sull'opportunità amministrativa e gestionale del modello assunto per l'*intra moenia*. A questo proposito va osservato che il modello gestionale privatistico adottato non consente un concreto recupero di risorse a favore della struttura pubblica, che finisce in realtà per essere coinvolta unicamente in funzione di supporto della clinica dove si svolge l'*intra moenia*, cui fornisce quelle attività, come l'unità di rianimazione, che risultano più onerose. In proposito va precisato che, laddove l'attività intramuraria viene organizzata in proprio nelle strutture e rappresenta una fonte di risorse per l'ospedale nel suo complesso, risulta economicamente e organizzativamente positiva una sinergia fra attività svolte in regime libero professionale e attività, come la rianimazione, svolte in regime ospedaliero, mentre in un modello come quello realizzato al San Matteo tale sinergia finisce per rappresentare uno strumento per la privatizzazione dei profitti e la pubblicizzazione dei costi.

Per quanto concerne la Fondazione Maugeri, la senatrice ritiene necessario che la valutazione molto positiva emersa sulle strutture dell'istituto debba tener conto anche di situazioni quanto mai problematiche da più parti evidenziate per il centro di Veruno e per le strutture ad esso collegate, non visitati dalla delegazione.

Ella poi ribadisce la necessità di approfondire la circostanza, peraltro già rilevata dal Presidente, del rimborso di 28 miliardi concesso dalla Regione Lombardia alla Fondazione a seguito di una decisione del TAR, a

valere sul fondo di riequilibrio. È infatti incomprensibile come una struttura che ha realizzato utili per sei anni di seguito possa ottenere un rimborso relativo alla voce del ripiano del *deficit*; se questo si è verificato anche per altre strutture, come il San Raffaele, a fronte di prestazioni rese in specifici settori, ben diversa appare la situazione del Maugeri dove i rimborsi concessi risultano pressoché pari agli utili realizzati.

Il senatore DI ORIO invita la Commissione ad una attenta riflessione sul quadro che emerge dal filone di indagine sugli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico. La riforma di questi istituti è all'ordine del giorno del Parlamento da almeno due legislature ma è forse venuto il momento, alla luce di quanto emerso dall'inchiesta, di domandarsi se tale figura giuridica abbia ancora ragione di esistere.

Come già rilevato dal senatore De Anna, infatti, gli I.R.C.C.S. sono nati in una situazione in cui l'università deteneva il monopolio della ricerca, per cui tali istituzioni si configuravano come uno strumento utile a svolgere in simili settori attività di ricerca applicata nell'ambito extra universitario, e avvalendosi di un'elevata competenza raggiunta nello specifico ramo di attività. Di fronte però ad una profonda trasformazione del rapporto tra assistenza e ricerca avvenuta in questi anni, che vede un sempre più esteso e al contempo profondo coinvolgimento della rete ospedaliera nell'attività scientifica, e che ha visto altresì una insopprimibile tendenza degli istituti di ricovero e cura ad allargare il proprio campo di attività rispetto alla vocazione originaria nei più disparati settori della medicina – anche con risultati di eccellenza – è evidente come tali istituti abbiano perso sempre più la loro specificità ontologica. In questo quadro gli I.R.C.C.S. hanno rappresentato sempre di più una sorta di zona franca rispetto alla disciplina generale dell'assistenza ospedaliera e di terminale privilegiato di risorse finanziarie.

Concorda la senatrice CASTELLANI che, nell'esprimere il più vivo apprezzamento per la relazione del Presidente, ribadisce che la figura giuridica degli I.R.C.C.S. appartiene ad una realtà sanitaria profondamente diversa dall'attuale ed auspica che il grande patrimonio scientifico di molti di questi istituti possa contribuire ad una sempre maggiore integrazione tra la ricerca medico-scientifica e il sistema sanitario nel suo complesso.

Si chiude la discussione generale.

Intervenendo in sede di replica, il relatore PIANETTA ritiene in primo luogo opportuno precisare, con riferimento ad una richiesta di chiarimenti del senatore Camerini, che i 344 posti letto di riabilitazione cardiologica della Fondazione Maugeri sono in realtà suddivisi tra i vari centri. Egli fa presente poi di non essere in grado di rispondere alla domanda del senatore Tirelli circa il rapporto fra gli utenti extra regionali dell'Ospedale San Matteo e la gestione delle liste di attesa; nel caso egli ritiene che l'elevata presenza di utenza extra regionale rappresenti una conferma



del valore scientifico dell'istituto. Il relatore concorda quindi sull'opportunità rilevata in numerosi interventi di sottolineare taluni aspetti problematici, peraltro già in parte evidenziati nelle relazioni, sia di carattere generale – quali la necessità di criteri oggettivi nella valutazione dell'*impact factor* e la tendenza degli I.R.C.C.S. a «generalizzare» il loro ambito di attività – sia di carattere particolare. Per quanto riguarda questi ultimi il relatore concorda sull'opportunità di ribadire che la valutazione particolarmente positiva dell'Istituto Maugeri non può che limitarsi alla sede di Pavia visitata dalla delegazione della Commissione, e che nella relazione finale sul San Matteo debbano essere espunte le valutazioni sulla fondatezza delle denunce di alcuni auditi, valutazione che spetta ovviamente alla Magistratura.

Per quanto riguarda infine la questione delle perplessità ribadite dalla senatrice Bernasconi circa il livello organizzativo adottato per l'*intra moenia* dall'Ospedale San Matteo, egli fa presente come l'integrazione delle informazioni sull'andamento dell'attività intramuraria, trasmessa nella serata di ieri dal Commissario Straordinario, conferma la fondatezza di tali perplessità. Infatti, laddove l'attività intramuraria ambulatoriale svolta all'interno dell'Ospedale o presso ambulatori privati determina per l'azienda utili pari a quasi il 20% dei ricavi, la partecipazione dell'Ospedale agli utili dell'attività intramuraria svolta sotto l'organizzazione della Société Générale de Santé è assolutamente irrisoria.

Gli schemi di relazione restano pertanto approvati nei testi depositati dal relatore (che saranno pubblicati in allegato alla seduta odierna), e con le integrazioni emerse nel corso del dibattito.

Il senatore DI ORIO comunica di aver depositato la relazione finale sugli Ospedali incompiuti.

Il presidente PIANETTA ringrazia il senatore Di Orio e preannuncia che tale relazione sarà al più presto discussa.

*La seduta termina alle ore 10,25.*

**BOZZA NON CORRETTA**

**SETTORE DI INDAGINE: *Funzionamento degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (I.R.C.C.S)***

## **RELAZIONE**

**sul sopralluogo effettuato il 2 febbraio 1999 da una delegazione della Commissione parlamentare d'inchiesta presso l'Ospedale «San Matteo» di Pavia, nell'ambito dell'indagine sul funzionamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, predisposta dal relatore Pianetta.**

### *1. Premessa.*

Nel quadro dell'approfondimento sul funzionamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), una delegazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema sanitario si è recata il 2 febbraio 1999 a Pavia, per effettuare un sopralluogo all'Ospedale «San Matteo» che riveste appunto la qualifica di istituto di ricovero e cura a carattere scientifico. Hanno fatto parte della delegazione i senatori Antonio Tomassini, Enrico Pianetta e Anna Maria Bernasconi.

La delegazione è stata assistita dall'Ufficio di segreteria e dal nucleo di polizia giudiziaria della Commissione. Nel corso del sopralluogo la delegazione si è avvalsa della collaborazione di un operatore fotografico della polizia scientifica della questura di Pavia. La presente relazione è pertanto corredata anche di una documentazione fotografica relativa agli aspetti che rilevano ai fini dell'indagine.

### *2. Il sopralluogo al policlinico San Matteo.*

La delegazione parlamentare ha inizialmente esaminato il plastico della struttura la cui parte storica risale al 1934. Nel plastico sono riprodotte le strutture attivate, e anche le nuove in progettazione. Nel complesso, le varie strutture occupano una superficie di 390.000 mq. È stato quindi effettuato il sopralluogo alle cliniche mediche. Al piano terra del policlinico è in attività un *day hospital* oncologico, presso il quale sono stati notati numerosi degenti in attesa. È stato pure constatato che in un unico studio, piuttosto ristretto, venivano contemporaneamente sottoposti a terapia antiplastica cinque pazienti.

Al primo piano, nelle stanze della clinica medica I, sono risultate carenti le attrezzature igieniche.

Sempre al primo piano, è stato riscontrato anche materiale vario accatastato in sacchi dietro un paravento. Non appena la delegazione parlamentare ha rilevato la circostanza, si è provveduto alla rimozione.

Successivamente la delegazione si è intrattenuta presso la direzione della clinica medica I.

Al San Matteo prestano attività 18 docenti universitari, i quali dirigono altrettante cliniche in regime di convenzione. Anche i direttori dei servizi sono «universitari». Risultano attivati servizi diagnostici, di radiologia, nonché i laboratori.

Prestano la loro opera nella struttura anche 11 primari, in rapporto diretto di lavoro con il policlinico San Matteo.

La delegazione ha quindi visitato gli ambienti del pronto soccorso medico: il pavimento del piano terra di tale settore, ricoperto in *linoleum*, in molti punti risulta danneggiato e la superficie di calpestio non è omogenea. Sono state quindi ispezionate le sale operatorie allocate al quinto piano: neurochirurgia, chirurgia vascolare, ortopedia.

La delegazione ha mosso rilievi sullo stoccaggio dei liquidi radiologici, il cui deflusso non è apparso a norma, come pure il doppio percorso di sterilità per l'accesso alle sale operatorie. Nel complesso sono emersi rilievi critici sullo stato delle sale operatorie del quinto piano, ed anche sullo stato del pronto soccorso traumatologico, che si aggiunge a quello medico.

Nell'ambito del complesso sono in corso lavori per attivare una nuova cucina centralizzata in prossimità della quale verrà ubicata anche la mensa. È stato anche completato lo scheletro in cemento armato del nuovo padiglione infettivi, che ospiterà, in un edificio di circa otto piani, anche taluni laboratori.

Sull'attuale sede del reparto malattie infettive la delegazione ha mosso osservazioni; è apparsa altresì impropria la collocazione di armadi ed attrezzature nel laboratorio di monitoraggio terapeutico.

La delegazione ha poi visitato la clinica nella quale sono erogate le prestazioni libero-professionali *intra moenia*. La struttura è gestita in modo autonomo dai medici che l'hanno volontariamente finanziata e si serve di personale paramedico esterno. Sono disponibili 44 posti letto distribuiti in 22 camere; 6 posti sono riservati al *day hospital*. In questa sede sono state riscontrate alcune carenze, come ad esempio l'assenza di maniglioni nelle docce. È stato successivamente visitato il blocco operatorio della clinica *intra moenia*. Il San Matteo non ha assunto in proposito alcun impegno economico anche se il meccanismo di remunerazione dei servizi resi in regime di attività libero-professionale consente al San Matteo stesso taluni introiti.

### 3. Le audizioni in loco.

La delegazione parlamentare ha quindi proceduto all'audizione del dottor Danilo Morini, commissario straordinario, il quale ha posto l'accento sulle attuali difficoltà finanziarie dell'Istituto, il quale fino al

1997 aveva sempre chiuso il bilancio in pareggio. Tale traguardo è stato conseguito perché la «produttività» del San Matteo è molto elevata. Il policlinico è comunque ancora in attesa, per quanto attiene agli investimenti programmati, dei finanziamenti previsti dal secondo triennio del piano decennale governativo. Il commissario straordinario si è quindi intrattenuto su vicende concernenti i lavori in corso e sulle iniziative volte, in base alle disposizioni della legge n. 135 del 1990, a potenziare le strutture per i malati di AIDS. Ha quindi fatto rilevare come per la realizzazione del dipartimento per l'emergenza siano stati richiesti 39 miliardi: se tale iniziativa andasse in porto, potrebbero essere concentrate tutte le discipline chirurgiche, fatta eccezione per la cardiocirurgia.

Il dottor Morini ha posto inoltre l'accento sulla necessità di porre mano alla ristrutturazione degli edifici risalenti al 1932-1934, oggi non convenientemente utilizzabili né sotto il profilo dell'assistenza ospedaliera moderna né sotto l'aspetto dei costi di gestione. Vi è comunque il progetto di bandire un appalto-concorso finalizzato ad individuare le modalità per umanizzare l'ospitalità ospedaliera nelle vecchie cliniche. Infatti, se il livello qualitativo medico è elevato, quello di ospitalità è molto basso, specie nelle due cliniche mediche e nelle quattro cliniche chirurgiche. Quanto ai servizi, il commissario straordinario ha rilevato che il San Matteo è uno dei pochi ospedali che gestisce quasi tutto in via diretta, fatta eccezione per il servizio di pulizia. Ha poi aggiunto che il direttore sanitario e il direttore amministrativo operano in base a contratti di diritto privato.

È stato quindi ascoltato il *professor Enrico Solcia*, direttore scientifico, il quale ha osservato innanzitutto che nell'Istituto operano laboratori sperimentali e laboratori di ricerca clinica. Le aree di ricerca corrispondono alle seguenti branche: infettivologica; trapiantologica; biotecnologie e tecnologie biomediche; informatica medica e modelli gestionali. Il professor Solcia ha poi fatto presente che per l'informatica medica e la biotecnologia è stato attivato un consorzio con la facoltà di ingegneria della Università di Pavia: ciò ha dato vita ad una rete di cui si avvale l'intero ospedale come avviene, ad esempio, nel caso della videoteca informatizzata utilizzata dalla direzione scientifica. All'interno dell'ospedale è stato altresì attivato un servizio di ingegneria sanitaria cui è addetto un ingegnere attinto dal dipartimento di ingegneria dell'Università. Il direttore scientifico ha infine precisato che non sono stati attivati meccanismi per effettuare una comparazione tra l'attività di ricerca riconducibile all'I.R.C.C.S e l'attività di ricerca finanziata dall'università e relativa ad autonomi progetti della facoltà di medicina (prevalentemente afferenti al triennio preclinico).

La delegazione ha poi audito il *dottor Giovanni Azzaretti*, direttore sanitario, il quale ha fatto presente che in alcuni comparti, ormai antiquati, sussistono aspetti di inadeguatezza per quanto attiene alle nuove normative sulla sicurezza. L'afflusso alla struttura è comunque notevole in conseguenza della qualità particolarmente alta del servizio sanitario reso. Il 25 per cento dei pazienti giunge da fuori regione. Il direttore sanitario ha inoltre osservato che la struttura Belgioioso, assorbita dal San Matteo in-

torno al 1970, ha finora funzionato come sede distaccata di Pavia. In ordine alle liste di attesa, ha rilevato che esse sono consistenti soltanto per quanto attiene alla chirurgia vascolare: la delegazione parlamentare si è dichiarata interessata a conoscere comunque la situazione per quanto concerne le coronarografie, le ecografie addominali, le mammografie nonché i *doppler* vascolari.

La Carta dei servizi è stata promulgata dall'azienda ed è applicata in tutti i suoi uffici.

Il responsabile delle funzioni igienico-organizzative nonché dell'ufficio sicurezza e prevenzione, *dottor Domenico Vlacos*, ha comunicato che, contestualmente alla rilevazione dei fattori di rischio dei vari reparti, sono in atto corsi di informazione e formazione specie nel settore antincendi, per il quale è stato redatto un apposito manuale di emergenza con la descrizione delle procedure da seguire in caso di pericolo. Corsi di formazione sono anche specificamente mirati per tutto il personale che utilizza attrezzature radiologiche. Ognuna delle varie figure ha percorsi formativi differenziati.

È stato quindi audito il segretario generale, *Pier Giorgio Villani*, e da ultime le rappresentanze del personale medico e del personale sanitario non medico operanti nella struttura.

#### 4. I documenti acquisiti.

Nel corso del sopralluogo è stata acquisita la «Relazione sull'attività di ricerca corrente 1997 e programmazione attività ricerca corrente 1998». Il documento, tra l'altro, riproduce una tabella sull'*impact factor* delle pubblicazioni su riviste indicizzate (1997) per le aree di infettivologia, trapiantologia, delle biotecnologie e tecnologie biomediche, nonché di informatica medica e modelli gestionali. I dati globali per il 1997 risultano i seguenti: lavori in extenso, 347; *impact factor* originale, 1022, 88; *impact factor* normalizzato, 778.

Altri documenti consegnati alla Commissione concernono:

I. «Attività di ricerca e clinica» a cura della direzione scientifica del policlinico San Matteo.

II. Relazione del 6 ottobre 1998 su «Studi di fattibilità relativi agli interventi edilizi ed infrastrutturali per il riassetto dell'Ospedale», predisposta in collaborazione con il dipartimento di ingegneria edile dell'Università degli studi di Pavia.

III. Riepilogo dei finanziamenti pervenuti al policlinico San Matteo dal 1993 al 1998, nonché previsione dei finanziamenti medesimi per il 1999, suddivisi nelle seguenti voci: *a)* assistenza; *b)* ricerca corrente; *c)* ricerca finalizzata; *d)* risorse proprie; *e)* finanziamenti in conto capitale. Per il 1998 i finanziamenti per l'assistenza assommano a 331 miliardi ed 800 milioni; quelli per la ricerca corrente a 21 miliardi e 214 milioni; alla ricerca finalizzata sono stati destinati 3.450 milioni mentre le risorse proprie ammontano a 17 miliardi e 500 milioni. I finanziamenti in conto

capitale equivalgono a 13 miliardi circa. Le previsioni per il 1999 indicano un finanziamento totale di 406 miliardi e 727 milioni, contro un finanziamento globale per il 1998 di 386 miliardi e 968 milioni: l'incremento è del 5, 1 per cento. Risultano in diminuzione la ricerca corrente (meno 4 miliardi circa) e la ricerca finalizzata (meno 2.200 milioni); in incremento invece l'assistenza (più 18 miliardi circa).

Perplessità ha peraltro suscitato il tipo di procedura prescelto (trattativa privata senza pubblicazione del bando) per l'individuazione del contraente - la Società Générale de Santé - cui è stata affidata l'organizzazione e la gestione della libera professione intramuraria del personale medico in rapporto di dipendenza con il San Matteo nonché dei medici universitari convenzionati. Nelle delibere in cui è stata autorizzata, mediante tale procedura (nonostante le osservazioni critiche formulate dal Ministero del tesoro e dal Collegio dei revisori dei conti), si fa in effetti riferimento al disposto dell'articolo 7, comma 2 lettere b) e d) del decreto legislativo n. 157 del 17.03.1995, che consente l'adozione della trattativa privata senza pubblicazione di bando rispettivamente quando «per motivi di natura tecnica l'esecuzione dei servizi possa venire affidata unicamente a un particolare prestatore di servizi» oppure nell'ipotesi di «impellente urgenza determinata da avvenimenti imprevedibili». Posto che la prima ipotesi deve intendersi riferita a situazioni del tutto eccezionali, quali prestazioni infungibili o rese in posizione monopolistica, non sembra tuttavia che questa ipotesi sia ravvisabile nel caso di specie; allo stesso modo non può ritenersi situazione di impellente urgenza determinata da avvenimenti imprevedibili l'organizzazione e l'attivazione dell'attività libero professionale intramuraria entro il termine non perentorio del 31.05.1997, secondo le previsioni dell'articolo 5, comma 3, del decreto del Ministero della Sanità del 28.02.1997.

La Commissione ha inoltre condotto approfondimenti in ordine a quanto segnalato da un sindacalista della struttura a proposito di un eventuale lucro di doppio compenso per pazienti che, dopo essere stati operati nei locali destinati all'esercizio dell'attività libero professionale *intra moenia*, risultavano trasferiti per la degenza post-operatoria nel reparto ordinario dell'ospedale ed in quanto tali tariffati a loro volta secondo DRG; gli accertamenti hanno altresì riguardato l'asserita circostanza che le prestazioni ausiliarie in favore delle persone ricoverate in tale regime venissero fornite da personale infermieristico del predetto nosocomio in assenza di accordi specifici.

Le acquisizioni documentali e gli accertamenti effettuati nel corso del sopralluogo presso la struttura compiuto, in data 21 dicembre 1999, da una delegazione di collaboratori della Commissione hanno consentito di escludere ogni irregolarità nella gestione dell'attività libero professionale *intra moenia* presso la divisione di cardiocirurgia del San Matteo.

### 5. Considerazioni conclusive.

Il policlinico San Matteo è uno degli I.R.C.C.S. politematici di maggior riferimento a livello nazionale, essendo anche sede di una tra le più antiche facoltà di medicina d'Italia.

Lo stato delle strutture, non diversamente da quello più volte verificato in analoghe ispezioni, è piuttosto inadeguato e compromesso nella funzionalità e nella sicurezza dai vari interventi di recupero parziale e di ristrutturazione, eseguiti nel corso degli anni.

Sostanzialmente vi sono alcune situazioni che si possono definire buone, rappresentate da padiglioni di recente attivazione, altre mediocri, come ad esempio e soprattutto i luoghi comuni, le sale d'aspetto, ed altre pessime, come il pronto soccorso, le radiologie del padiglione ortopedico e le sale operatorie del 5° piano.

Nei padiglioni visitati prevale la percezione di trasandatezza e di trascuratezza, che comprende anche l'igiene e le pulizie: su tali aspetti vi è adeguato corredo fotografico e specifiche memorie redatte anche dal personale di consulenza della Commissione.

Al di là delle perplessità già avanzate in merito alla procedura seguita per l'individuazione del contraente cui è stata affidata l'organizzazione e la gestione della libera professione intramuraria, particolare interesse è stato suscitato dall'esperimento della creazione, all'interno del perimetro ospedaliero, di un padiglione dedicato alla libera professione ambulatoriale e di ricovero in cofinanziamento con una società straniera: tale padiglione risulta moderno, efficiente, ma manca di alcuni servizi essenziali, quali ad esempio una rianimazione, e di alcuni elementi particolari (per esempio gli arredi di sicurezza nei bagni sono stati dimenticati).

I colloqui e le audizioni hanno messo in evidenza, durante l'esposizione del commissario straordinario, l'insufficiente finanziamento, e quindi il *deficit* di gestione, anche se in via di miglioramento, con la conseguente impossibilità di completare i progetti già definiti.

Il direttore scientifico ha illustrato l'attività di ricerca che appare di buon livello, corrispondente alle valutazioni ministeriali, e particolarmente aggiornata sulle biotecnologie.

I primari ed il personale dipendente hanno espresso, così come avvenuto anche in altri istituti, le problematiche connesse agli aspetti di incertezza che caratterizzano gli I.R.C.C.S., la talvolta difficile commistione tra le attività di assistenza, di formazione e di ricerca.

Il piano per l'attuazione del decreto legislativo n. 626 del 1994, pur essendo in fase avanzata, non è ancora completamente realizzato.

Il policlinico di Pavia si presenta quindi come una struttura che da un lato offre terapie di alto livello scientifico e ricerca di buon impatto, ma dall'altro soffre degli inevitabili ostacoli creati dalle insufficienze della struttura e dalla commistione dei tre destini (terapia, ricerca e formazione), non sufficientemente in equilibrio tra loro.

La conduzione sanitaria e la gestione dei servizi fanno emergere insufficienze che non si possono attribuire alle sole cause strutturali.

L'esperimento della casa di cura in cofinanziamento appare per ora incompiuto: è insufficiente a soddisfare la richiesta, manca di alcuni fondamentali servizi, non prevede ancora l'utilizzo del personale sanitario non medico dipendente dalla struttura.

Ancora una volta, in attesa di poter presentare la relazione complessiva su tutti gli I.R.C.C.S., si pone il dilemma della scelta monotematica o pluritematica degli istituti: una costante è che, laddove vi sono più missioni da svolgere e su più temi, il livello della ricerca si abbassa ed aumenta l'indirizzo dell'istituto verso l'alta specialità.

Tale rilievo potrà costituire utile elemento di valutazione in sede di presentazione del disegno di legge di riforma degli I.R.C.C.S.

PIANETTA, *relatore*



**BOZZA NON CORRETTA**

**SETTORE DI INDAGINE: *Funzionamento degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (I.R.C.C.S)***

**RELAZIONE**

**sul sopralluogo effettuato il 2 febbraio 1999 da una delegazione della Commissione parlamentare d'inchiesta, presso la «Fondazione Salvatore Maugeri» di Pavia.**

*1. Premessa.*

Nel quadro dell'approfondimento sul funzionamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (I.R.C.C.S.), una delegazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema sanitario si è recata il 2 febbraio 1999 a Pavia, per effettuare un sopralluogo presso la «Fondazione Salvatore Maugeri». Hanno fatto parte della delegazione i senatori Antonio Tomassini, Enrico Pianetta e Anna Maria Bernasconi.

La delegazione è stata assistita dall'Ufficio di segreteria e dal nucleo di polizia giudiziaria della Commissione. Nel corso del sopralluogo la delegazione si è avvalsa della collaborazione di un operatore fotografico della polizia scientifica della questura di Pavia. La presente relazione è pertanto corredata anche di supporto fotografico relativo agli aspetti che rilevano ai fini dell'indagine.

*2. Il sopralluogo.*

La «Fondazione Salvatore Maugeri», istituto di ricovero e cura a carattere scientifico di natura privata, è specializzata in clinica del lavoro e della riabilitazione, secondo gli intendimenti del promotore.

La struttura è attiva dagli anni '60 ed ospita alcuni insegnamenti universitari. Una delle peculiarità è la terapia del dolore. La delegazione della Commissione ha effettuato visite ai vari reparti che nel complesso impegnano un'area di 43.000 mq. Sono stati così esaminati il centro di studi per attività motorie, i laboratori di igiene ambientale e le sedi deputate alla riabilitazione. Il reparto preposto alla dialisi conta 32 posti. I commissari hanno anche preso atto dell'attività del laboratorio di cardiologia molecolare nonché della divisione di oncologia medica e medicina sperimentale.

Il centro antiveneni della Fondazione Maugeri svolge un'attività di consultazione telefonica a distanza per intossicazioni acute che si verifi-

chino anche in sedi remote. Il centro interviene localmente ove non siano all'opera competenze adeguate per patologie di settore piuttosto rare. Il centro medesimo si avvale di un consistente supporto informatico che è basato su circa 40 banche dati: tale impianto consente di dare risposta a quesiti tossicologici di urgenza in meno di un minuto. Viene riservata attenzione anche al rischio chimico industriale.

Nella sede della divisione di cardiologia è stato notato che l'impianto di chiamata dei medici e infermieri, da parte dei degenti, riflette tecnologie molto avanzate: tale impianto ha comportato la spesa di un miliardo.

### 3. Le audizioni in loco.

Terminato il sopralluogo, la delegazione della Commissione ha ascoltato il *professor Umberto Maugeri*, presidente della Fondazione, il quale ha riferito che questa, nata nel 1965, venne riconosciuta «Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico» nel 1969. La struttura della fondazione è policentrica: partita dall'istituto di Pavia, si è poi articolata in altri otto centri di riabilitazione; essa comprende altresì i centri di igiene ambientale di Padova e Bari e il centro di prevenzione primaria di Milano. Hanno concorso alla nascita della Fondazione contributi di operatori economici. Del consiglio di amministrazione fanno parte, tra gli altri, il rettore dell'università di Pavia, quattro membri sostenitori e tre esperti nei settori rispettivamente della medicina del lavoro, della medicina riabilitativa e del settore fiscale.

Successivamente è stato audito il *dottor Costantino Passerino*, direttore generale, il quale ha fatto presente che nel complesso la Fondazione in Italia dispone di 1.657 posti letto, distribuiti in centri operanti in Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Campania e Puglia. Dal 1994 al 1997 il fatturato è aumentato del 3,9 per cento, mentre il costo del personale ha subito un incremento del 30 per cento.

Il direttore scientifico *professor Emanuele Capodaglio* ha quindi illustrato le linee di ricerca che riguardano: *a)* rischi occupazionali ambientali; *b)* riabilitazione neuromotoria; *c)* riabilitazione cardiaca; *d)* riabilitazione respiratoria; *e)* riabilitazione di altre patologie disabilitanti; *f)* ergonomia; *g)* psicologia.

Nel 1997 sono state prodotte 1073 pubblicazioni scientifiche.

La delegazione parlamentare ha quindi ascoltato il *dottor Ciro Rappulla*, direttore scientifico del centro di Montescano (PV), il quale ne ha illustrato le principali attività. Il centro dispone di 272 postiletti, di cui 78 dedicati alla riabilitazione cardiologica, 68 alla riabilitazione pneumologica e i restanti alla riabilitazione motoria. Sia il reparto cardiologico che quello pneumologico hanno alcuni postiletto per la terapia subintensiva; il centro dispone anche di una unità spinale.

Il *dottor Franco Franchignoni*, direttore scientifico del centro di Genova Nervi e coordinatore della sezione di medicina riabilitativa neuromotoria della Fondazione, ha evidenziato che le attività di riabilitazione neuromotoria (681 postiletto complessivi, più 34 dedicati ai casi particolar-

mente gravi) si articolano nelle divisioni di rieducazione funzionale, neurologia, ortopedia e fisioterapia. Il dottor Franchignoni ha poi rilevato che il sistema di classificazione basato sui DRG è nato per le patologie acute e non di funzione, e pertanto non è del tutto adeguato alla descrizione degli interventi di tipo riabilitativo e alla valutazione delle risorse assorbite da tali interventi: da un lato le attività riabilitative sono meno legate alla diagnosi di quanto non lo siano allo stato funzionale, alla severità della patologia e alla tendenza alla cronicità, e dall'altro lato la scelta della diagnosi principale, dettata da criteri non univoci nel settore riabilitativo, può condurre all'inserimento della stessa patologia in differenti DRG. Il dottor Franchignoni ha infine fornito un'analisi della casistica dei centri della Fondazione in rapporto alle patologie di tipo neurologico, traumatologico e reumatologico.

Il dottor *Roberto Tramarin*, direttore del centro medico di Tradate (VA), si è invece soffermato sulle attività di riabilitazione cardiologica della Fondazione (344 posti letto di degenza ordinaria, di cui 28 di terapia subintensiva, e 12 di *day hospital*), osservando che la casistica della Fondazione corrisponde a circa il 30% di quella nazionale, a fronte di una disponibilità di posti letto pari al 24,7% di quella nazionale. Ha quindi illustrato uno studio condotto a livello regionale e volto, sulla base dell'esame di una casistica rilevante, alla definizione di un modello di codifica delle prestazioni specifico per la riabilitazione ospedaliera, parallelo al sistema dei DRG: tale studio si riferisce in particolare alla riabilitazione cardiologica e pneumologica e fornisce anche elementi per valutare la congruità della produzione scientifica rispetto ai temi proposti dal Piano sanitario nazionale.

La delegazione ha poi ascoltato il professor *Luigi Ambrosi*, direttore scientifico del centro di Cassano delle Murge (BA), e il dottor *Franco Rengo*, direttore scientifico del centro di Campoli Telesse (BN), centro che si caratterizza per la presenza di un reparto di 15 postiletto di riabilitazione morfo-funzionale in chirurgia plastico-ricostruttiva.

La delegazione parlamentare ha poi avuto incontri con rappresentanti del personale medico e del personale sanitario non medico operante nella struttura, da cui sono stati tratti elementi di approfondimento sul funzionamento della Fondazione e nessun rilievo critico.

#### 4. *La documentazione acquisita.*

A conclusione del sopralluogo sono stati consegnati alla delegazione parlamentare i seguenti documenti e pubblicazioni:

I. «Riabilitazione attività sanitaria e scientifica» della Fondazione Salvatore Maugeri.

II. «Carta dei servizi pubblici e sanitari», elaborata dalla clinica del lavoro e della riabilitazione della stessa Fondazione.

III. Prospetto di «Ricerca istituzionale» della clinica del lavoro e della riabilitazione della Fondazione.

IV. Documento del «Laboratorio di ergonomia della prestazione musicale» a cura del centro studi attività motorie della Fondazione.

V. Riepilogo della attività clinica, del fatturato dei valori economici nonché organigramma della Fondazione.

Successivamente, su richiesta della Commissione, è stata acquisita ulteriore documentazione attestante l'attività svolta dalla Fondazione, la quale comprende nove strutture, di cui cinque localizzate nella regione Lombardia, per un totale – relativamente al 1998 – di 1601 posti letto ordinari effettivi su 1624 convenzionati. L'andamento dei dati riferiti a ciascuno degli anni del quinquennio 1994-1998 è riassunto nel seguente prospetto:

ANNO	POSTI LETTO	
	Effettivi (di cui di <i>day hospital</i> )	Convenzionati (di cui di <i>day hospital</i> )
<b>1994</b>	1515 (37)	1629 (56)
<b>1995</b>	1531 (39)	1649 (55)
<b>1996</b>	1541 (58)	1649 (55)
<b>1997</b>	1595 (68)	1649 (55)
<b>1998</b>	1657 (56)	1679 (55)

A questi si debbono aggiungere 56 posti letto effettivi, di *day hospital*, per un totale di 1657 posti letto, che salgono a 1679 se si considerano i posti letto convenzionati. I posti letto effettivamente utilizzati nel quinquennio sono stati così distribuiti nelle nove strutture:

LOCALITÀ	POSTI LETTO EFFETTIVI					POSTI LETTO <i>DAY HOSPITAL</i>				
	1998	1997	1996	1995	1994	1998	1997	1996	1995	1994
Pavia	257	227	173	174	174	16	16	16	15	15
Montescano (PV)	262	262	273	270	270	14	14	14	2	2
Gussago (BS)	130	123	124	124	125	6	13	6	6	10
Tradate (VA)	130	115	130	130	130	8	13	10	10	10
Castelgoffredo (MN)	66	58	58	58	45	6	6	6	6	0
Veruno (NO)	302	292	293	304	304	0	0	0	0	0
Cassano (BA)	230	230	222	222	222	6	6	6	0	0
Campoli-Telese (BN)	180	176	166	166	166	0	0	0	0	0
Nervi (GE)	44	44	44	44	42	0	0	0	0	0

Dei questi 1657 posti letto effettivamente utilizzati nel 1998, 895 (54%) sono distribuiti nelle cinque strutture della Lombardia, e cioè Pavia, Montescano, Gussago, Tradate e Castelgoffredo, i restanti 762 nelle altre strutture; il rapporto era pari al 51.5 % nel 1994. Le unità operative con il

maggior numero di posti letto svolgono attività di riabilitazione funzionale neuromotoria, presente in tutte le strutture, con un totale di 679 posti letto (40.9% del totale), seguono le unità operative di riabilitazione cardiologica con 343 posti letto (20.7% del totale) e le unità operative di riabilitazione pneumologica con 312 posti letto (18.8% del totale); nel 1994 le rispettive percentuali erano 35.8 % per la riabilitazione funzionale, 22.1 % per cardiologia 20 % per la pneumatologia.

Le specialità attualmente presenti nelle diverse strutture comprendono: l'oncologia, la medicina del lavoro, la nefrologia, la medicina generale, la riabilitazione funzionale, la cardiologia, la pneumologia, la chirurgia plastica, la neurologia, l'anestesia e terapia del dolore e l'allergologia.

Nel 1998 i ricoveri ordinari sono stati 27.723, con un tasso di occupazione dei letti del 93.70%, una degenza media di 19.36 giorni ed un totale 536.689 giornate di degenza.

Il seguente prospetto reca i dati riferiti al quinquennio 1994-1998:

ANNO	N. ricoveri ordinari	Tasso occupazione letti	Degenza media	Totale giorni degenza
1994	24.558	91.69%	20.38	500.473
1995	25.560	91.44%	19.38	495.308
1996	26.508	92.60%	18.93	501.807
1997	26.934	93.06%	18.87	508.162
1998	27.723	93.70%	19.36	536.689

Sempre con riferimento al 1998, il più alto numero di ricoveri è stato registrato a Pavia (6.257), seguita dalle strutture di Veruno e Cassano (rispettivamente 5.061 e 5.044), il tasso di occupazione dei letti più alto è stato registrato a Campoli-Telese (98.9%), seguita da Veruno e Nervi (93%), mentre la degenza media più alta è stata registrata a Montescano (27.12 giorni). Per quanto riguarda le attività di *day hospital*, i ricoveri sono stati 6879, con un tasso di occupazione dei posti letto del 173.72% ed un totale di 30.683 giornate di degenza.

In sintesi, rispetto agli anni precedenti (1994-1997), nelle diverse strutture è aumentato il numero dei ricoveri e delle giornate di degenza, mentre si è registrato un contenuto aumento del numero di posti letto ordinari e di *day hospital*.

L'esame dei bilanci consuntivi e dei connessi documenti contabili per gli anni 1994-1998 ha consentito di rilevare che il risultato di esercizio è stato costantemente in attivo, nonostante la Fondazione abbia ripetutamente lamentato (anche nel corso delle audizioni svolte dalla delegazione della Commissione) la non congruità delle tariffe regionali (DRG) a remunerare i servizi tipici della struttura – quali, tra l'altro, la terapia subintensiva, i servizi di psicologia, di bioingegneria e di ergonomia – che non hanno riscontro negli ospedali pubblici e nelle case di cura private. L'utile

netto di esercizio è stato di 13.920 milioni nel 1994, 23.320 milioni nel 1995, 2.425 milioni nel 1996, 1.574 milioni nel 1997 e 1.150 milioni nel 1998.

Il suo decrescere negli ultimi esercizi esaminati (fino a raggiungere livelli apparentemente inadeguati al capitale investito) può essere attribuito all'impegno finanziario per l'insediamento di altre strutture (si veda l'incremento della situazione debitoria nel 1998), all'accelerazione degli ammortamenti (si vedano gli esercizi 1997 e 1998) nonché al lamentato sfalsamento tra i costi e l'incasso dei crediti dagli enti erogatori.

Va infine rilevato che, a seguito di un ricorso presentato dall'istituto al TAR Lombardia, la Regione ha liquidato alla Fondazione (a valere sul cosiddetto fondo di riequilibrio istituito in concomitanza con l'introduzione del sistema di remunerazione delle prestazioni sanitarie a tariffa predefinita) la somma complessiva di L. 28.974 milioni relativamente agli esercizi 1995-1997.

##### 5. Considerazioni conclusive.

La Fondazione Maugeri è un I.R.C.C.S. monotematico di grande importanza a livello nazionale.

Delle 11 sedi in cui si articola la Fondazione solo quella di Pavia è stata oggetto di specifico approfondimento; nell'ambito delle audizioni svolte è stato però possibile ascoltare le direzioni, i coordinatori dei singoli campi di attività comuni a tutti i centri. La struttura di Pavia si è presentata di livello qualitativo elevatissimo, degno dei migliori standard internazionali. Le attrezzature, i locali, gli arredi non possono che suscitare ammirazione e si pongono come esempio di avanguardia rispetto a quanto finora visitato. Anche la gestione sanitaria e organizzativa appare esente da possibili critiche.

Le audizioni sono servite a presentare la situazione gestionale dell'Istituto che appare ben condotta.

Ad esse è seguita l'illustrazione delle linee di ricerca, e sono state presentate le relazioni annuali scientifiche: l'*impact factor* è apparso di notevole livello e corrispondente alla valutazione ministeriale.

Particolarmente qualificanti nell'ambito dell'attività della Fondazione Maugeri sembrano il centro antiveleno, il centro studi delle attività motorie, il centro di terapia del dolore.

La Fondazione Maugeri, pur essendo I.R.C.C.S. privato e monotematico, ospita anche alcuni insegnamenti universitari.

La Fondazione Maugeri è apparsa come un esempio di struttura d'avanguardia, ben organizzata dal punto di vista gestionale e sanitario, in grado di prestare cure sofisticate di alta qualità e di svolgere ricerca di notevole livello: si sottolinea come l'indirizzo sia monotematico, e come, pur nell'ambito delle difficoltà comuni a tutti gli I.R.C.C.S., si sia raggiunta una situazione ottimale.

PIANETTA, *relatore*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE**  
**per le questioni regionali**

MERCOLEDÌ 3 MAGGIO 2000

*Presidenza del Presidente*  
Mario PEPE

*La seduta inizia alle ore 13,45.*

*ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 102, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

**D.L. 60/2000. – Interventi assistenziali in favore dei disabili con *handicap* intellettivo**

**C. 6950. – Governo, approvato dal Senato**

(Parere alla XII Commissione della Camera dei deputati)

*(Esame e conclusione – parere favorevole con osservazione)*

La Commissione inizia l'esame del disegno di legge in titolo.

Il Presidente Mario PEPE, *relatore*, riferisce che il provvedimento, approvato dal Senato lo scorso 18 aprile, interviene in favore dell'Associazione nazionale famiglie di fanciulli e adulti subnormali (ANFFAS), attribuendo un contributo straordinario di 20 miliardi per il 2000 per garantire la continuità dei servizi assistenziali sul territorio nazionale. Si tratta di un intervento straordinario di sostegno a una organizzazione di utilità sociale benemerita nel settore dell'assistenza sociale, che però attraversa una situazione di crisi derivante da alcuni recenti episodi di cattiva gestione sfociati in azioni giudiziarie. A questo proposito nel provvedimento è stata prevista una relazione sul risanamento economico e finanziario dell'ente e il versamento allo Stato delle somme che l'ANFFAS recupererà a seguito dei relativi procedimenti giudiziari, diretti all'accertamento di responsabilità nella gestione dell'ente medesimo. Come si evince dal comma 1, in cui si precisa che l'intervento è preordinato ad assicurare la continuità dei servizi d'assistenza, in attesa della completa attuazione della riforma in materia di servizi sociali, attualmente all'esame della Camera, appare indispensabile realizzare al più presto una rete di servizi sociali a livello locale in grado di far fronte ad esigenze assistenziali come quelle in esame.

In conclusione, non essendovi per quanto di competenza rilievi da muovere, il Presidente propone che la Commissione esprima parere favorevole.

Il senatore Antonio PIZZINATO (DS), condividendo la proposta del Presidente, riterrebbe peraltro opportuno, nella circostanza dell'espressione del parere sul provvedimento, segnalare l'esigenza che il Governo acceleri l'attuazione di tutte le misure di carattere normativo e amministrativo necessarie a realizzare il diritto al lavoro dei disabili.

Dopo che il Presidente Mario PEPE, *relatore*, ha accolto l'osservazione del senatore Pizzinato, la Commissione approva la proposta di parere come testé integrata.

*La seduta termina alle ore 13,55.*



**COMITATO PARLAMENTARE**  
**per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato**

MERCOLEDÌ 3 MAGGIO 2000

*Presidenza del Presidente*  
Franco FRATTINI

*La seduta inizia alle ore 14.*

*COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE*

Il Presidente FRATTINI rende alcune comunicazioni, cui segue un dibattito.

*La seduta termina alle ore 14,35.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**  
**sul terrorismo in Italia e sulle cause**  
**della mancata individuazione dei responsabili delle stragi**

MERCOLEDÌ 3 MAGGIO 2000

67<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*  
PELLEGRINO

*La seduta inizia alle ore 20,35.*

*COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE*

Il PRESIDENTE comunica che, dopo l'ultima seduta, sono pervenuti alcuni documenti il cui elenco è in distribuzione e che la Commissione acquisisce formalmente agli atti dell'inchiesta.

Informa altresì che il dottor Mario Scialoja, il dottor Tindari Baglione e la dottoressa Maria Antonietta Calabrò hanno provveduto a restituire, debitamente sottoscritti ai sensi dell'articolo 18 del regolamento interno, i resoconti stenografici delle loro audizioni rispettivamente del 14 e del 21 marzo 2000, dopo avervi apportato correzioni di carattere meramente formale.

Avverte infine che, in relazione alla preventivata rogatoria internazionale destinata all'audizione del signor Ilich Ramirez Sanchez (*alias* Carlos), il Ministero della giustizia ha comunicato, in data 21 aprile 2000, che sono stati presi da parte delle autorità italiane gli opportuni contatti con il corrispondente Ministero francese.

*INTEGRAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA: VOTAZIONE PER L'ELEZIONE DI UN SEGRETARIO*

Il PRESIDENTE informa che i lavori parlamentari che si sono svolti e che sono ancora in corso presso i due rami del Parlamento hanno ridotto la possibilità della necessaria presenza per la elezione del segretario. In considerazione anche dell'ora avanzata, ritiene quindi opportuno proporre il rinvio ad altra data della votazione. Ciò anche per consentire la prevista

sostituzione dell'on. Mauro Zani, dimissionario, e la conseguente reintegrazione del *plenum* della Commissione.

La Commissione conviene.

*INCHIESTA SUGLI SVILUPPI DEL CASO MORO: AUDIZIONE DEL DOTTOR LANFRANCO PACE*

*(Viene introdotto il dottor Lanfranco Pace).*

La Commissione procede allo svolgimento dell'audizione del dottor Lanfranco Pace nell'ambito dell'inchiesta sugli sviluppi del caso Moro.

Il PRESIDENTE, dopo una breve introduzione sull'oggetto e sulle finalità dell'audizione, dà la parola al dottor Pace, il quale risponde ai quesiti formulati dallo stesso PRESIDENTE, dai senatori MANCA, DE LUCA Athos, MANTICA, nonché dai deputati BIELLI e SARACENI.

Il presidente PELLEGRINO, anche a nome della Commissione, ringrazia il dottor Pace e, congedandolo, dichiara conclusa la sua audizione.

*La seduta termina alle ore 23,40.*

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

MERCOLEDÌ 3 MAGGIO 2000

*Presidenza del Presidente*  
Massimo SCALIA

*La seduta inizia alle ore 13,30.*

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

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Massimo SCALIA, *presidente*, 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 di Ennio Fano, responsabile per l'ambiente dell'ENEL holding, di Roberto Iachetta, responsabile per la sicurezza dell'ENEL produzione, e di Gerolamo Chiappino, professore ordinario di medicina del lavoro dell'università di Milano.**

Massimo SCALIA, *presidente*, ricorda il motivo delle odierne audizioni e dà la parola al dottor Fano.

Ennio FANO, *responsabile per l'ambiente dell'ENEL holding*, ricorda che l'ENEL è un cospicuo produttore di rifiuti amiantati: infatti, l'amianto è stato usato per la coibentazione dei tubi nelle centrali costruite tra gli anni cinquanta e settanta. Tali centrali sono oggi soggette ad operazioni di ristrutturazione, riconversione e, talora, di dismissione: di qui la produzione dei rifiuti, la quale è destinata a crescere nei prossimi tre o quattro anni.

Nel 1997 l'ENEL ha prodotto duemila tonnellate di rifiuti di amianto, metà delle quali smaltite presso la ditta francese Inertam, la quale è specializzata nella vetrificazione; l'altra metà presso altre imprese.

Nel 1998 si è registrato un crollo dei prezzi dello smaltimento in discarica nelle aree della ex Repubblica democratica tedesca, ragione per la quale, mentre è stato conservato il contratto con la Inertam, la restante parte della produzione del 1998 è stata inviata in Germania.

Espone altresì che l'ENEL ha brevettato un metodo di vetrificazione dei rifiuti d'amianto e ciò è avvenuto dopo una sperimentazione presso un impianto in Toscana: si tratta di un procedimento dal costo inferiore rispetto a quello ottenibile nell'impianto francese. Una volta ottenuto il brevetto, tuttavia, l'ENEL non è riuscito a raggiungere alcun accordo con gli enti locali, in particolare della Basilicata, regione nella quale intendeva ubicare l'impianto: sicché il progetto è stato abbandonato, anche perché comunque più costoso dello smaltimento presso le discariche tedesche.

Roberto IACHETTA, *responsabile per la sicurezza dell'ENEL produzione*, integra le notizie fornite in precedenza, rilevando in particolare che all'ENEL produzione è demandata anche un'attività di ricerca che, nel caso dell'amianto, si basa sul procedimento di inertizzazione a freddo in corso di valutazione presso il centro di Brindisi.

Gerolamo CHIAPPINO, *professore ordinario di medicina del lavoro dell'università di Milano*, preannunzia che si soffermerà principalmente sugli aspetti medici dell'esposizione all'amianto, avendo finora la Commissione acquisito su altri aspetti notizie esaurienti.

Rispetto ad altre sostanze pure in teoria pericolose per la salute umana, osserva che i materiali contenenti amianto generano i timori più svariati, essendo dimostrato che essi sono bio-persistenti, vale a dire con dosi piccole possono essere causati effetti assai gravi senza una reiterazione delle esposizioni; è stato notato, sulla base dell'esperienza scientifica, che nei soggetti in qualche modo predisposti può bastare un contatto con ambienti contenenti amianto di appena due mesi perché possano sorgere patologie sicuramente gravi.

Ritiene in particolare che le patologie neoplastiche riscontrate fra i lavoratori esposti all'amianto siano il risultato di una serie di fattori, alcuni dei quali ancora non chiari nella loro genesi e nei loro effetti sulla popolazione in generale; si deve anche considerare, in tale contesto, che l'amianto non è capace di inquinare la falda acquifera, ma che si rivela pericoloso soltanto se inalato per via respiratoria.

Esposta la necessità sotto il profilo preventivo di individuare con urgenza le sorgenti di amianto ad alta dispersione, si sofferma assai ampiamente sulle esperienze di laboratorio che hanno portato alla creazione di uno strumento detto deposimetro, atto a misurare la dispersione di fibre proveniente dalle coperture in cemento-amianto.

Esistono dati sicuri sul fatto che le predette coperture si situano al primo posto tra le fonti di inquinamento da amianto dell'ambiente nel suo complesso; la trasformazione del cemento-amianto non friabile in sorgente di dispersione di fibre è provocata dall'attacco delle superfici esposte da parte delle piogge acide, del gelo e di altri agenti atmosferici, che

determinano corrosione ed erosione con affioramento e liberazione delle fibre. Naturalmente la quantità di fibre rilasciate può variare notevolmente in base alla percentuale originaria di amianto, al tipo utilizzato ed all'entità del degrado delle superfici.

Conclude affermando che il metodo deposimetrico è basato sul fatto che l'inquinamento primario causato dalle coperture e da altre sorgenti è costituito da fasci grossolani di fibre caratterizzati da rapida sedimentabilità.

Giovanni IULIANO (DS-U) chiede maggiori notizie sul trasporto in Germania dei rifiuti contenenti amianto provenienti dai centri ENEL; chiede anche la documentazione tecnica sulle caratteristiche del metodo deposimetrico per la misura della dispersione di fibre dalle coperture in cemento-amianto.

Giuseppe SPECCHIA (AN) chiede maggiori delucidazioni sulle proposte finora elaborate da parte dell'ENEL per il trattamento dei rifiuti speciali pericolosi, fra i quali i materiali contenenti amianto; domanda anche quali siano le iniziative dell'ENEL in materia di smaltimento dei rifiuti nell'area pugliese.

Ennio FANO risponde diffusamente ai quesiti formulati, osservando in particolare che nell'area di Bari le iniziative messe in cantiere da parte dell'ENEL hanno incontrato notevoli ostacoli, soprattutto dalle associazioni ambientaliste e da alcuni comitati civici; ricorda anche che è stata ipotizzata nel centro ENEL di Brindisi la produzione del combustibile derivato dai rifiuti.

Massimo SCALIA, *presidente*, pone alcune domande sui parametri di sicurezza relativi al trasporto dei rifiuti amiantiferi.

Chiede poi se esista una strategia complessiva dell'ENEL volta a risolvere alla radice la questione dello smaltimento dei rifiuti, finora affrontata in maniera episodica.

Ennio FANO precisa che il trasporto dei rifiuti amiantiferi in Germania è dovuto all'esaurimento delle discariche presenti sul territorio nazionale; non può non sottolineare le difficoltà incontrate da parte delle amministrazioni locali per la costruzione di nuovi impianti di smaltimento.

Gerolamo CHIAPPINO chiarisce alcuni aspetti tecnici del metodo deposimetrico in precedenza esposto.

Massimo SCALIA, *presidente*, ringrazia gli intervenuti e li congeda, invitandoli a far pervenire la documentazione ulteriore che si renderà disponibile, in vista della prossima elaborazione di un documento in materia da parte della Commissione.

*COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE*

Massimo SCALIA, *presidente*, comunica che il terzo seminario pubblico sull'istituto del commissariamento per l'emergenza rifiuti, organizzato dalla Commissione a Reggio Calabria, è previsto per il prossimo 1 giugno.

Avverte che la Commissione tornerà a riunirsi domani, giovedì 4 maggio 2000, alle ore 13.45, per iniziare l'esame della proposta di documento sulla gestione dei rifiuti speciali industriali, di cui è relatore; ricorda infine che sempre domani, alle ore 13.30, è prevista la riunione dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

*La seduta termina alle ore 14,30.*