

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

773° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 6 NOVEMBRE 1991

INDICE**Commissioni permanenti**

1 ^a - Affari costituzionali	Pag.	3
8 ^a - Lavori pubblici, comunicazioni	»	4
9 ^a - Agricoltura e produzione agroalimentare	»	9
13 ^a - Territorio, ambiente, beni ambientali	»	15

Giunte

Affari Comunità europee	Pag.	20
-------------------------------	------	----

Organismi bicamerali

Questioni regionali	Pag.	25
Mafia	»	33
Assistenza sociale	»	56

Sottocommissioni permanenti

2 ^a - Giustizia - Pareri	Pag.	63
11 ^a - Lavoro - Pareri	»	64

CONVOCAZIONI	Pag.	65
--------------------	------	----

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCOLEDÌ 6 NOVEMBRE 1991

402^a Seduta

Presidenza del Vice Presidente

GUIZZI

La seduta inizia alle ore 9,30.

SULL'ORDINE DEI LAVORI

(A1, 1^a)

Il presidente GUIZZI avverte che il ministro Romita, stante la concomitanza del Consiglio dei ministri, non potrà intervenire alla seduta antimeridiana per il seguito dell'esame del disegno di legge n. 2931 (legge comunitaria 1991). Avverte altresì che alcuni colleghi hanno difficoltà a presenziare alla seduta pomeridiana della Commissione, prevista per le ore 15, in considerazione della contemporanea riunione di alcune Commissioni bicamerali. È pertanto opportuno rinviare l'esame degli argomenti iscritti all'ordine del giorno ad una nuova seduta della Commissione, che potrebbe tenersi alle ore 15 di giovedì 7 novembre.

La Commissione conviene.

La seduta termina alle ore 9,35.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8ª)

MERCOLEDÌ 6 NOVEMBRE 1991

294ª Seduta*Presidenza del Vice Presidente*
SENESI*Interviene il ministro delle poste e delle telecomunicazioni Vizzini.**La seduta inizia alle ore 15,20.***COMUNICAZIONI DEL GOVERNO****Comunicazioni del Ministro delle poste su alcune questioni riguardanti gli investimenti dell'amministrazione postale. (R 046 0 03, 8ª)**

Il presidente SENESI dà la parola al ministro Vizzini, il quale dichiara di circoscrivere le comunicazioni in titolo ai fenomeni criminosi ai danni degli uffici postali e dei servizi viaggianti, alla congruità dei prezzi e dei costi connessi agli investimenti dell'amministrazione postale e alla questione del personale comandato.

Per quanto riguarda gli attacchi criminosi agli uffici postali, si dichiara allarmato per la gravità di un fenomeno che nell'ultimo quinquennio ha registrato un andamento crescente e che si aggrava ulteriormente con il ricorso sempre più frequente in alcune zone d'Italia alla tecnica dell'ostaggio, che comporta un evidente pericolo di vita per il personale degli uffici postali coinvolti, nonché effetti psicologici nei giorni immediatamente seguenti alla rapina, tali da determinare un peggior funzionamento dell'attività lavorativa negli uffici postali appena rapinati. Di fronte a tale situazione l'amministrazione postale ha stanziato 24 miliardi e mezzo nel 1991 sul capitolo 197/02 concernente le spese per gli interventi straordinari urgenti sulle strutture a protezione del personale e 12 miliardi e 300 milioni sempre per il 1991 sul capitolo 509/03 relativo all'acquisto di banconi sportelleria e casellari per abbonati ad alto livello di sicurezza, casseforti ed altri mezzi di custodia. Si è previsto altresì che i nuovi edifici patrimoniali siano progettati e costruiti con protezioni ad alto livello di sicurezza. L'amministrazione ha, inoltre, predisposto due schemi di disciplina rivolti agli uffici riguardanti la realizzazione, l'installazione e la manutenzione delle opere e degli impianti riguardanti la sicurezza e il comportamento del personale. Tali schemi hanno l'obiettivo di uniformare gli interventi e i comportamenti sull'intero

territorio nazionale al fine di garantire una maggiore sicurezza. Per quanto riguarda l'impiego delle scorte armate il personale di polizia postale risulta, attualmente, quasi integralmente impiegato nel servizio di scorta armata sui treni e a seguito di furgoni postali portavalori; l'amministrazione sta comunque cercando di ovviare a tale problema attraverso una sperimentazione nuova di trasporto fondi affidata al sistema bancario. Tale soluzione (che non comporta oneri aggiuntivi e che attualmente è sperimentata nelle due sole città di Napoli e Frosinone), qualora dovesse dare esiti positivi, consentirebbe di liberare personale di polizia dai compiti di scorta e di impiegarlo nella protezione degli uffici postali. Concludendo su questo argomento, sottolinea che i nuovi servizi che l'amministrazione delle poste è pronta a realizzare – come la carta postale (che entro il 1993 sarà disponibile su tutto il territorio nazionale) – contribuiranno ad accelerare i tempi dei servizi e a ridurre conseguentemente le possibilità di eventuali furti e rapine. Passando ad esaminare il problema degli investimenti nel settore postale il ministro Vizzini accenna alle motivazioni che hanno portato alla scelta dell'istituto della concessione a società del gruppo IRI. Tale istituto, esplicitamente richiamato dalla legge n. 15 del 23 gennaio 1974 riguardante il piano di costruzione di uffici locali in comuni non capoluogo di provincia, si giustifica con la complessità e l'ampiezza dei programmi straordinari di investimento e degli adempimenti connessi, mentre la scelta della società Italposte del gruppo IRI-ITALSTAT per la realizzazione di alloggi di servizio e di uffici nelle grandi città si motiva in relazione alle positive esperienze acquisite dalla stessa società nella realizzazione del programma degli uffici postali in comuni piccoli. L'Italposte ha quindi realizzato circa 1.350 uffici postali presso comuni non capoluogo di provincia, 8.400 alloggi di servizio e 26 edifici per uffici postali di settore in città capoluogo di regione. La società Elsag ha invece realizzato gli edifici da destinare ai servizi operativi e del movimento postale. Per quanto concerne i costi di tali interventi l'amministrazione delle poste ha predisposto appositi tariffari, derivando i prezzi dalle analisi tipo del Ministero dei lavori pubblici. In conclusione fa rilevare che per gli interventi realizzati nel settore dell'edilizia postale la costruzione degli edifici ha richiesto caratteristiche progettuali peculiari, differenziandole dalle costruzioni del normale mercato edilizio, e conseguentemente non è possibile operare un raffronto con i costi di mercato, mentre si è positivamente riscontrato che i costi indicati nei preventivi non hanno subito lievitazioni patologiche in corso d'opera e che la realizzazione dei programmi è avvenuta nel rispetto dei tempi fissati dal legislatore.

Con riferimento alla questione del personale comandato presso altre amministrazioni, il Ministro fa presente che nel 1991 si è raggiunta la cifra di 1896 dipendenti, con un incremento di sole sette unità rispetto all'anno precedente. Nel rilevare come egli si sia trovato di fronte ad una situazione consolidatasi negli anni, rileva che il personale comandato in molti casi viene a sanare carenze di organici in altre amministrazioni dello Stato. Consegna quindi alla Presidenza della Commissione una tabella contenente l'elenco dei comandi distinti per le diverse amministrazioni.

Il Ministro ricorda di aver concluso prima dell'estate un accordo con le organizzazioni sindacali dell'amministrazione postale, in base al quale si riduce l'organico di diritto di 20.400 unità ; con i risparmi derivanti da una riduzione delle indennità per il personale in servizio (connesse alle carenze riscontrate rispetto ai suddetti organici), si potranno quindi assumere 4.500 unità, da adibire soprattutto agli uffici del Nord, ove si manifesta una grave carenza di personale in taluni settori. Fa presente alla Commissione che qualora sia definitivamente approvata una norma introdotta in sede di esame del disegno di legge n. 3004 da parte della 5ª Commissione (norma con la quale si vietano ulteriori assunzioni fino all'esperimento delle procedure di mobilità), si potrebbe determinare un blocco di tali assunzioni e quindi una sostanziale vanificazione dell'accordo appena concluso.

Seguono interventi di alcuni senatori.

Il senatore NIEDDU, ringraziato il Ministro per gli elementi conoscitivi forniti alla Commissione, si sofferma sulla questione della criminalità rilevando come gli strumenti di protezione passiva siano spesso superati da raffinate tecniche criminali e che pertanto occorra piuttosto puntare su una riduzione della circolazione del contante , attraverso ad esempio il potenziamento del servizio della carta postale.

Per quanto concerne gli uffici postali, il senatore Nieddu, pur concordando con le osservazioni del Ministro circa la difficoltà di effettuare comparazioni con i costi di altri immobili, fa presente che occorre ripensare per il futuro alle scelte adottate negli ultimi anni sia per il ricorso al sistema concessorio, sia per quanto concerne la soluzione di costruire *ex novo* uffici in immobili già esistenti in periferia (spesso scomodi da raggiungere per l'utenza), verificando più attentamente la possibilità di acquisire uffici in immobili già esistenti in zone più centrali.

Il senatore NIEDDU afferma quindi che la percentuale del personale comandato appare modesta e che occorre ricordare come vi siano amministrazioni dello Stato e uffici regionali che per legge debbono ricorrere a tale categoria di personale . Nel dare infine atto al Ministro di aver concluso con i sindacati dell'amministrazione postale un accordo realmente innovativo, fa presente che comunque rimane una carenza di personale soprattutto in alcune zone del paese e per alcuni settori del servizio.

Il senatore PINNA, nell'associarsi nel ringraziamento al Ministro per le sue comunicazioni e per i dati depositati presso la Commissione, sottolinea l'esigenza che il Parlamento verifichi attentamente gli effetti degli investimenti nell'amministrazione postale, tenendo conto del livello ancora insoddisfacente del servizio rispetto agli standards europei e della predisposizione di nuovi provvedimenti di finanziamento e di investimento.

Quanto al tema della sicurezza, fa presente che in relazione agli oneri arrecati alla amministrazione dai crescenti episodi criminosi gli investimenti volti a contenerli acquisiscono anche una diretta efficacia

economica; per quanto concerne gli elementi forniti dal Ministro, afferma che occorre verificare come tali investimenti sono stati distribuiti nel territorio e quindi se si sono maggiormente concentrati nelle aree a maggior rischio criminale. Con riferimento all'intervento del senatore Nieddu, dichiara che i sistemi telematici di pagamento debbono essere sviluppati anche in vista della possibilità di offrire servizi di tipo creditizio che possono rendere produttivi anche uffici locali situati in aree marginali del paese, ove spesso non è presente alcuno sportello bancario.

Rilevato come in generale negli investimenti dell'amministrazione postale si verificano sproporzioni tra il gigantismo di talune realizzazioni e una disattenzione verso esigenze ordinarie di piccoli uffici, dichiara di voler verificare attentamente i dati forniti dal Ministro circa gli interventi realizzati da Italtel e Italtel; fa presente comunque che occorre un maggior impegno per elevare la produttività dei centri di meccanizzazione, domandandosi anche in che misura e in quali zone del paese essi possono svolgere una funzione positiva. Per quanto riguarda gli uffici, afferma che essi potrebbero essere realizzati in linea generale da imprese locali a costi più ridotti rispetto a quelli praticati dall'Italtel, società che tra l'altro tende a realizzare tali strutture in aree periferiche spesso poco facilmente raggiungibili dall'utenza e ben esposte agli attacchi criminali: in considerazione di ciò la sua parte politica ritiene necessario limitare il ricorso alla concessione a prestazioni di elevata specializzazione ed invece procedere per le altre opere a normali appalti.

Con riferimento alla questione dei comandi, afferma che non si giustifica una cifra così elevata di personale comandato rispetto ad esempio all'attuale impegno di assumere 4.500 nuovi dipendenti; si tratta quindi di non ricorrere più per il futuro a tale istituto.

Il senatore VISIBELLI afferma che la situazione del personale comandato appare realisticamente meno preoccupante di quanto potesse sembrare in relazione a dati insufficienti; critica invece le scelte adottate dall'amministrazione con riferimento alla concessione ad Italtel, società che spesso fa realizzare sottocosto i lavori a manodopera locale e che utilizza una progettazione standard (realizzata da professionisti adeguatamente lottizzati) che crea una distonia con l'arredo urbano circostante. Affermato che pertanto occorrerebbe puntare sull'acquisto di uffici in immobili esistenti, sottolinea la necessità di pubblicizzare l'uso della carta postale e chiede al Ministro chiarimenti circa l'esito di pagamenti effettuati dall'amministrazione postale con assegni.

Il senatore VISCONTI chiede al Ministro di fornire alla Commissione dati che consentano un'analisi della formazione dei prezzi presso l'amministrazione postale, con le ragioni che motivano il discostamento dai prezzi definiti dai provveditorati alle opere pubbliche. Prospetta altresì l'opportunità di un intervento del Ministro per definire soluzioni alternative ai provvedimenti di rilascio degli immobili utilizzati come alloggi di servizio, tenendo conto che tali provvedimenti sono assunti in aree ove c'è un patrimonio edilizio inutilizzato. Al riguardo il presidente

SENESI ricorda al Ministro Vizzini che in sede di esame da parte dell'8^a Commissione dei documenti finanziari per il 1992 era stato impegnato il Governo ad emanare una circolare interpretativa della legge n. 110 del 1991 che consentisse di affrontare il problema sollevato dal senatore Visconti.

Il ministro VIZZINI si riserva di inviare elementi conoscitivi riguardanti gli esperimenti di pagamento con assegni e l'analisi di formazione dei prezzi richiesta dal senatore Visconti.

Il presidente SENESI dichiara quindi conclusa il dibattito sulle comunicazioni del ministro Vizzini.

La seduta termina alle ore 16,30.

AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9^a)

MERCOLEDÌ 6 NOVEMBRE 1991

203^a Seduta*Presidenza del Presidente***MORA**

Interviene il sottosegretario di Stato per l'agricoltura e per le foreste Noci.

Intervengono altresì ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento: per la Conferenza permanente per i rapporti fra lo stato e le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano l'onorevole Francesco D'Onofrio, sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio; per la Coldiretti il dottor Ezio Scotti; per la Confagricoltura il dottor Marco Taddei; per la Confcoltivatori il dottor Andrea Negri; per la FISBA-CISL il dottor Albino Gorini ed il signor Mario Ciccocioppo; per la UISBA-UIL il dottor Carlo Pileri; per la FLAI-CGIL il dottor Antonio Carbone; per l'Istituto di ricerca sulle acque il dottor Marcello Benedini; per l'Associazione nazionale bonifiche l'onorevole professor Giuseppe Medici e la dottoressa Annamaria Martuccelli.

La seduta inizia alle ore 15,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle risorse idriche in agricoltura. Audizione dei rappresentanti dei seguenti organismi: Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato e le Regioni e le Province autonome, Coldiretti, Confagricoltura, Confcoltivatori, FISBA-CISL, UISBA-UIL, FLAI-CGIL, Istituto di ricerca sulle acque, Federgasacque, Associazione nazionale delle bonifiche (R 048, 9^a)

Si riprendono le audizioni rinviata nella seduta del 10 luglio 1991.

Il presidente MORA porge il benvenuto ai rappresentanti degli organismi invitati (non è potuto venire per precedenti impegni il rappresentante della Federgasacque), invitandoli a contenere il proprio intervento in modo tale da consentire l'audizione di tutti nel tempo disponibile e cioè entro le 16,30, ora in cui avranno inizio i lavori dell'Assemblea. Dà quindi la parola al rappresentante dell'Istituto di ricerca sulle acque che, presente nella seduta del 10 luglio scorso, non aveva potuto svolgere il proprio intervento per mancanza di tempo.

Il dottor BENEDINI pone anzitutto l'accento su due punti: i grandi bacini idrografici, oggetto di particolare normativa (considera un passo avanti ai fini della gestione unitaria l'aver associato alla valutazione degli aspetti fisici anche quella sui possibili usi delle risorse), e le risorse idriche minori localizzate nelle zone costiere (la situazione va a suo avviso esaminata associando i diversi bacini).

Per quanto attiene all'utilizzazione irrigua delle acque egli evidenzia preliminarmente la necessità di tener conto della notevole disparità di risorse naturali disponibili in relazione alla diversa piovosità che caratterizza il territorio nazionale e pone quindi l'accento sulla necessità di predisporre riserve con adeguati serbatoi e con il ricorso ad una serie di tecniche che consentano di catturare la maggiore quantità di acqua possibile.

Dettosi quindi favorevole al trattamento, con costi ragionevoli, delle risorse idriche non convenzionali, il dottor Benedini sottolinea l'importanza, ai fini dell'incremento delle risorse idriche in agricoltura, del ricorso non solo alle moderne tecniche di natura ingegneristica ma anche alle particolari tecniche di carattere economico (immagazzinamento, trasporto) e agli strumenti normativi.

Seguono brevi interventi di carattere procedurale del presidente MORA, del relatore NEBBIA e del professor MEDICI.

Interviene quindi, in rappresentanza della Coldiretti, il dottor SCOTTI il quale, dopo aver evidenziato la puntualità del questionario predisposto dal relatore Nebbia, sottolinea come i processi e le tipologie produttive in agricoltura siano condizionati dalla disponibilità di risorse idriche a fine irriguo; evidenzia la necessità di una maggiore competitività dei prodotti agricoli italiani finora basati su prezzi più o meno politici e sottolinea il rischio di una battuta d'arresto in conseguenza della riforma della politica agricola della Comunità europea.

Posto l'accento sulla situazione «scompensata» nella quale si trova la produzione agricola italiana di fronte al problema dei prezzi e dei costi, l'oratore si sofferma – evidenziandone la stretta connessione con la predetta questione – sulla disponibilità delle acque e sul recupero delle fonti alternative.

A quest'ultimo riguardo, egli rileva, le ipotesi suggerite generano qualche dubbio, sussistendo delle controindicazioni per quanto riguarda l'uso delle acque salmastre (il problema va adeguatamente approfondito sul piano scientifico per essere in grado di indicare su quali tipologie produttive puntare), la pioggia artificiale e la desalinizzazione delle acque marine (l'elevato costo di queste due ultime ipotesi finisce con l'annullare i vantaggi).

Avviandosi alla conclusione il dottor Scotti affronta il problema delle acque riciclate sottolineando che l'agricoltura ha bisogno di disporre di acque pulite. Le acque riciclate, egli sottolinea, non sono più quelle di cinquant'anni or sono e contengono una alta carica di elementi inquinanti che non possono essere assorbiti dai terreni agricoli come se questi fossero una pattumiera.

Il relatore NEBBIA interviene brevemente per rilevare che scopo dell'indagine è quello di recepire indicazioni ai fini dell'integrazione della normativa esistente. Le ultime domande del questionario riguardano la riduzione dei consumi di acqua ed il modo di migliorare l'uso di tale risorsa.

Il senatore DIANA chiede se, in ordine alla stimolazione della pioggia - di cui i dati disponibili confermano l'economicità - il dottor Scotti disponga di ulteriori dati.

Il dottor SCOTTI chiarisce che l'elevato costo va riferito alla desalinizzazione, non disponendo egli di dati circa la stimolazione delle piogge.

Il senatore SCIVOLETTO fa rilevare come sia importante disporre di un parametro che consenta di comparare i vari costi da affrontare per la disponibilità delle risorse idriche.

Riprendendo il proprio intervento il dottor SCOTTI, sottolinea che si riferisce al costo per l'uso delle acque che devono sopportare i produttori agricoli. Accenna infine al problema del risparmio delle acque e sottolinea, in conclusione, come per certi tipi di prodotti sia necessario intervenire con agevolazioni pubbliche.

Prende nuovamente la parola il dottor BENEDINI il quale richiama l'attenzione sul continuo aumento del principale costo che è quello dell'energia, in riferimento al quale l'agricoltura non appare come un possibile fruitore di acqua dissalata.

Per quanto riguarda l'acqua ottenuta con la pioggia artificiale si tratta, egli aggiunge di benefici molto limitati, mentre relativamente alla costruzione delle dighe bisogna considerare che le spese d'esercizio sono di gran lunga inferiori alle spese d'impianto.

Segue l'intervento del rappresentante della Confagricoltura, dottor TADDEI il quale - premessa l'importanza strategica delle risorse idriche sia per quanto riguarda la loro gestione sia relativamente all'utilizzazione - richiama l'attenzione dei commissari sui radicali cambiamenti che caratterizzeranno la politica agricola italiana a seguito della riforma della politica agricola della Comunità europea. Questa, egli sottolinea, costringerà l'agricoltura italiana ad attuare in pochi mesi riconversioni drastiche, con l'abbandono di colture asciutte come i cereali, di cui la Comunità economica europea è produttore eccedentario.

Ribadito il carattere strategico delle risorse idriche, l'oratore sottolinea l'impossibilità di prescindere da un uso razionale delle acque (a tal fine devono contribuire gli sforzi di tutti gli operatori della filiera agroalimentare) nonché la necessità di disporre di acqua a costi accettabili e non penalizzanti.

Dichiarato poi di rimettersi al ruolo svolto dall'Associazione delle bonifiche, per quanto attiene agli aspetti gestionali, l'oratore - in ordine alle esigenze degli utilizzatori - pone la necessità di completare le opere esistenti ampliando le superfici irrigue, favorire la captazione delle

acque prima che finiscano a mare e ammodernare le reti di distribuzione favorendo la ricomposizione fondiaria e il riordino delle utenze.

Avviandosi alla conclusione il dottor Taddei pone l'accento sulla necessità di intervenire non solo con le opere gestite dai consorzi di bonifica ma anche attraverso gli impianti delle aziende private cui far affluire incentivi.

Il senatore DIANA, premesso che lo scorso anno l'Associazione delle bonifiche ha reso noti i dati sulla situazione degli invasi e sulla loro capienza di acqua, chiede - in riferimento alle piogge torrenziali di questi giorni - quali possano essere le conseguenze sugli invasi stessi.

Il professor MEDICI, osserva che è troppo presto per dare una risposta per quanto riguarda i grandi bacini.

Intervengono quindi brevemente il presidente MORA (sul basso costo d'esercizio dei bacini) e il senatore DIANA (sulla perdita di capacità degli invasi per il riporto di terra causato dalle piogge torrenziali) e quindi il professor MEDICI, nel ribadire l'impossibilità di dare una risposta esauriente al senatore Diana, osserva che se un vaso è stato costruito ad opera d'arte (così come sa ben fare l'Italia considerata «maestra» nel mondo) non si dovrebbero verificare i danni di cui si parla. Nello stesso caso del Vajont la diga rimase intatta. Nelle dighe di terra, che sono le più economiche, si impone uno scarico che faccia defluire le acque.

Segue un breve intervento del senatore DIANA per rilevare che il problema sorge dal deposito nell'invaso di materiale trasportato e quindi il professor MEDICI riprende l'intervento soffermandosi sulla «insidia solida» derivante dal fatto che acque torbide depositano nell'invaso una certa quantità di materiale: vi sono dighe che dopo quarant'anni si trovano completamente riempite di materiali di riporto, mentre ve ne sono altre che dopo cinquant'anni non presentano nessun accumulo, essendo dotate di appositi scarichi. Vi sono peraltro, egli aggiunge, altre tecniche (imbarcazioni con mulinello) che consentono la fuoriuscita del materiale solido dalla diga.

Prende a questo punto la parola, in rappresentanza della Confcoltivatori, il dottor NEGRI il quale richiama in particolare l'attenzione della Commissione sul problema dello spreco delle risorse idriche quantificato nella misura del 40 per cento. Sottolinea quindi la necessità che venga istituita una autorità nazionale delle acque che rappresenti il punto nodale per una organica politica delle risorse idriche nella quale sia data priorità all'uso potabile delle acque, nel quale è compreso anche l'uso agricolo.

Si sofferma quindi su due particolari aspetti: le opere di breve-medio periodo legate al risparmio dell'acqua e per le quali si richiedono interventi non molto costosi (piccoli invasi ad uso agricolo) e le opere di lungo periodo, per le quali è necessario rivedere l'intero sistema di intervento nazionale, da programmare tenendo conto dei costi.

Avviandosi alla conclusione dichiara che la propria organizzazione si riconosce pienamente nel ruolo svolto dai consorzi di bonifica per l'utilizzazione delle acque; evidenzia il contributo dato all'elaborazione del documento presentato dall'Associazione nazionale delle bonifiche e preannunzia che lascerà una memoria scritta.

Interviene quindi, dichiarando di parlare a nome di tutte e tre le organizzazioni sindacali, il dottor CARBONE.

Circa l'obiettivo di incremento delle disponibilità idriche egli dichiara di convenire riconoscendo l'importanza strategica delle risorse di acqua, per la cui raccolta egli si sofferma ad evidenziare i vari fenomeni dispersivi e di degrado del territorio, sul quale incidono la caduta della forestazione e l'abbassamento delle falde.

Sottolineato quindi come l'uso dell'acqua in agricoltura non possa essere scisso dalla scelta della produzione da realizzare con l'irrigazione, il dottor Carbone passa ad evidenziare l'insufficienza della normativa quadro sulla bonifica. I Consorzi, egli aggiunge, svolgono positivamente un compito difficile. Ci si trova peraltro di fronte ad una pluralità di soggetti che impediscono sinergia ed efficace gestione.

Dettosi quindi d'accordo su una autorità nazionale per una sintesi delle varie parcellizzazioni, l'oratore dichiara di convenire con le organizzazioni agricole professionali sulla necessità che l'agricoltura disponga di acque pulite: occorre però, a suo avviso, che l'agricoltura restituisca anche acque altrettanto pulite e non inquinate da fitofarmaci e prodotti chimici vari.

Successivamente l'oratore pone in rilievo la parcellizzazione nel territorio come causa di aumento dei costi e conclude ribadendo una antica sollecitazione con la quale le organizzazioni sindacali chiedono di partecipare alla gestione delle acque di bonifica, dando tutto il contributo possibile derivante dall'esperienza. Aggiunge che si riserva di far pervenire una nota integrativa.

Il senatore DIANA chiede al dottor Carbone di elencare, nella nota integrativa che farà pervenire, le colture che l'agricoltura italiana dovrebbe abbandonare.

Interviene quindi, per la Conferenza permanente per i rapporti Stato - Regioni il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, onorevole D'ONOFRIO.

Premesso che a presiedere la Conferenza Stato-Regioni il Presidente del Consiglio ha delegato il Ministro per gli affari regionali, che egli qui rappresenta, l'oratore rileva come la materia dei rapporti Stato-Regioni subisca una evoluzione continua anche in relazione ai rapporti con le Comunità europee.

Rilevate poi le difficoltà derivanti dall'ampliamento delle competenze regionali a seguito del decreto delegato n. 616 del 1977 e della legge n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo, e dopo aver fatto riferimento all'istituzione di un apposito Gruppo di lavoro misto Stato-Regioni con funzione di osservatorio per la siccità, costituitosi presso la Presidenza del Consiglio nel 1989, il Sottosegretario osserva che la questione

dell'uso irriguo delle acque - che è stata, a suo avviso, oggetto di attenzione molto parziale - avrebbe dovuto essere affrontata con riferimento a tre fondamentali momenti: la pianificazione territoriale con un equilibrato rapporto città-campagna nell'uso del territorio, la pianificazione delle risorse idriche, da effettuare tenendo presente che la destinazione ad uso irriguo delle acque offre vantaggi per l'intero insediamento; la gestione dell'irrigazione (su tali aspetti egli ritiene che potrà dare più specifici ragguagli il rappresentante del dicastero dell'agricoltura e delle foreste).

Riferendosi successivamente all'assetto istituzionale il sottosegretario D'Onofrio evidenzia come la nuova legge sull'ordinamento degli enti locali consenta un riordino serio dell'attuale sistema pulviscolare in materia di risorse idriche e sottolinea la sufficiente attenzione sulla materia posta dal recente disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati e passato all'esame del Senato.

Ribadito quindi che il sistema gestionale potrà essere efficace solo in un contesto di pianificazione nazionale, l'oratore riferisce analiticamente sui concreti risultati cui si è pervenuti con il lavoro svolto dal predetto Gruppo di lavoro misto, che ha portato alla luce il problema dell'insufficienza del sistema complessivo di captazione e uso dell'intero patrimonio idrico nazionale.

In riferimento alle considerazioni del senatore Diana, il Sottosegretario si sofferma poi sul ritardo delle Regioni nell'attuare la normativa comunitaria; ritardo, a suo avviso, dovuto al fatto che esse non partecipano alle elaborazioni su cui poi si basano le decisioni comunitarie. Un mezzo per superare tale situazione viene individuato nella possibilità della rappresentanza regionale di essere presente all'interno della rappresentanza italiana presso le Comunità europee.

Il presidente MORA ringrazia gli intervenuti per l'apporto dato all'indagine conoscitiva e li congeda.

Passa quindi a proporre di dare l'incarico al relatore Nebbia di predisporre uno schema di documento conclusivo da sottoporre alla Commissione: la Commissione concorda.

La seduta termina alle ore 16,30.

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13^a)

MERCOLEDÌ 6 NOVEMBRE 1991

273^a Seduta*Presidenza del Presidente***PAGANI***Interviene il sottosegretario di Stato per i lavori pubblici D'Amelio.**La seduta inizia alle ore 15,15.***SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI****(R 033 0 04, 13^a)**

Il presidente PAGANI fa presente che è stata presentata, ai sensi dell'articolo 33, quarto comma, del Regolamento, la richiesta di attivare l'impianto audiovisivo per lo svolgimento delle comunicazioni all'ordine del giorno. Avverte che, in previsione di tale richiesta, il Presidente del Senato ha già preannunciato il proprio assenso. La Commissione aderisce alla richiesta anzidetta e conseguentemente tale forma di pubblicità viene adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Indagine conoscitiva sugli interventi di ricostruzione e sviluppo nei territori colpiti dal terremoto del 1980-81: audizione di rappresentanti degli enti locali (R 048, 13^a)

Intervengono - ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento - il Presidente del consiglio regionale della Campania, Giovanni Sullutrone, i Consiglieri regionali per la Campania, Domenico Roberto Ziccardi e Donato Pennetta, il Presidente della Lega delle autonomie locali della Campania, Luigi Locorotolo, il Segretario della Lega irpina delle autonomie locali, Stefano Vetrano, il Vice Segretario della Lega delle autonomie di Avellino, Ottaviano Silano, il Sindaco di Pignola, Leonardo Summa, il Sindaco di Valva, Michele Figliulo, il Sindaco di Palomonte, Manlio Parisi, il Sindaco di Apice, Luigi Bocchino ed il Consigliere comunale di Salerno, Vincenzo De Luca.

Il presidente PAGANI comunica anzitutto che il Presidente del Senato - accogliendo una richiesta avanzata tempo fa dalla Commissio-

ne e considerate anche le vive sollecitazioni provenienti dai sindaci delle zone terremotate del 1980 - ha dato il suo consenso allo svolgimento della indagine conoscitiva specificata in epigrafe.

Il presidente PAGANI, nel salutare la rappresentanza dei sindaci delle zone terremotate del 1980, dichiara che la 13^a Commissione permanente del Senato è estremamente consapevole delle crescenti attese delle popolazioni interessate al processo di ricostruzione in Campania e Basilicata: l'esame in sede referente dei relativi disegni di legge è stato iniziato sin dal luglio scorso, ma un'inevitabile riconsiderazione dei presupposti finanziari si è resa necessaria a seguito della manovra economica del Governo. L'approvazione in 5^a Commissione permanente di un emendamento che garantisce la disponibilità di 4.300 miliardi attraverso il ricorso all'accensione di mutui rappresenta un'utile opportunità, alla luce della quale il relatore ha definito un proprio testo, che sottoporrà all'esame della Commissione: laddove non emergano insormontabili obiezioni politiche, tale testo potrebbe essere celermente approvato e, anche in virtù dell'assenso preannunciato dal Governo, potrebbe essere richiesto il trasferimento dell'esame in sede deliberante.

Interviene quindi il senatore CUTRERA, secondo cui il testo da lui predisposto come relatore sui disegni di legge nn. 2728, 2876 e 2990, rappresenta un'ipotesi di lavoro da sottoporre alla Commissione nell'intento di apprestare un sistema snello e trasparente di erogazione della spesa nelle zone terremotate: le disponibilità esistenti sono così quantificabili: 4.300 miliardi, attivabili attraverso mutui, 1.400 miliardi, già programmaticamente ripartiti dal Cipe, nonché 2.400 miliardi stanziati per le finalità di cui al Titolo VIII della legge n. 219 del 1981. Un criterio programmatico dovrebbe informare il riparto di spesa, ed a tal fine l'articolo 2 pone in capo alla Presidenza del Consiglio la formulazione di una stima delle necessità occorrenti per il completamento del processo di ricostruzione. Il riparto dei fondi da parte del CIPE dovrà essere destinato per l'80 per cento alle esigenze abitative, per il 10 per cento alle opere pubbliche ed alle infrastrutture, mentre per il residuo 10 per cento riguarderà la ricostruzione industriale: un criterio di priorità geografica destinerà i flussi di spesa ai comuni disastriati o gravemente danneggiati, così come una priorità soggettiva sarà riconosciuta a particolari destinatari dei finanziamenti.

Dopo aver illustrato le norme particolari sulla rendicontazione delle spese, sulla decadenza dei benefici e sulle incompatibilità, il relatore passa al Titolo II del testo proposto, concernente la ricostruzione nelle aree industriali: le strutture istituzionali previste a tale scopo integrano gli estremi di snellezza e trasparenza operativa che sono stati oggetto della relazione conclusiva della Commissione d'inchiesta sul terremoto del 1980: la verifica delle modalità di assistenza alle aziende muove dalla considerazione, condivisa dalle amministrazioni locali, che diversi progetti di sviluppo sono stati adottati senza previa consultazione delle popolazioni interessate. Alla luce di tali considerazioni, sono disposte anche norme speciali sul trasferimento azionario delle aziende e sulle decadenze dai contributi all'industria: in tale ottica, si intende

predisporre un modello maggiormente adeguato alle esigenze di ricostruzione e di sviluppo delle zone terremotate.

Dopo che il presidente PAGANI ha condiviso l'intento manifestato dal relatore di recepire le osservazioni della Commissione d'inchiesta, per utilizzare i finanziamenti secondo migliori modalità di spesa, interviene il segretario della Lega delle autonomie locali della provincia di Avellino, VETRANO: espressa incondizionata adesione al Titolo I proposto nel testo del relatore, concernente la ricostruzione abitativa, l'oratore auspica la celere approvazione del disegno di legge, anche mediante l'adesione di tutti i gruppi parlamentari alla richiesta di trasferimento alla sede deliberante. Tra le disponibilità finanziarie, quelle derivanti dal Titolo VIII della legge n. 219 del 1981 dovrebbero essere però oggetto di un esame a parte, riguardando l'area metropolitana di Napoli e non la platea dei 37 comuni sinistrati e dei 290 comuni gravemente danneggiati, siti in Campania e Basilicata. Le esigenze abitative, come rilevato anche dalla Commissione per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, datano da oltre dieci anni, e registrano un arretrato di circa 46.000 progetti, approvati dalle relative commissioni tecniche ma non ancora compiutamente finanziati. Laddove la Commissione non ritenesse di privilegiare la celere approvazione del Titolo I rispetto al rimanente articolato sulla ricostruzione industriale, la normativa relativa al Titolo II dovrebbe comunque essere improntata alla massima snellezza procedurale, limitandosi possibilmente alla sola previsione della riserva del 10 per cento all'industria nel quadro del previsto riparto delle risorse.

Il Presidente del Consiglio regionale della Campania, SULLUTRO-NE, dopo aver ringraziato per l'audizione autorizzata oggi dal Presidente del Senato e svolta dalla 13^a Commissione e dopo aver sottolineato l'importanza delle questioni in discussione, preannuncia la presentazione alla Commissione di un documento approvato all'unanimità dal Consiglio regionale. Fra tale documento e il testo illustrato dal relatore Cutrera esistono, a suo avviso, numerosi punti di concordanza, in particolare per quanto riguarda le questioni finanziarie e le procedure di spesa. Molte delle indicazioni contenute nel testo del relatore sono in linea con i risultati della Commissione Scalfaro.

Manifesta, quindi, la sua piena disponibilità, invitando la Commissione a pervenire rapidamente all'approvazione del provvedimento e auspicando il proseguimento dell'iter in sede deliberante.

Il Presidente della Lega delle autonomie locali della Campania, LOCORATOLO, manifesta il proprio consenso al testo del relatore Cutrera, esprimendo però timori per l'eventuale prolungamento dell'iter che potrebbe derivare dall'intento di dare soluzione ad una molteplicità di problemi. A suo modo di vedere, sarebbe opportuno puntare all'approvazione di un provvedimento più complessivo solo nel caso in cui si verificasse l'esistenza sul medesimo di un accordo generale; in caso contrario ritiene più proficuo pervenire ad uno stralcio che permetta di affrontare gli urgenti problemi di ricostruzione abitativa e di riattivare il flusso di risorse ai comuni terremotati

arrestatosi fino dal 1988. Per quanto riguarda il Titolo II del testo illustrato dal relatore Cutrera, relativo alle aree industriali, ritiene che sarebbe opportuna al riguardo una audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali da parte della Commissione.

Il sindaco di Valva, FIGLIULO, rifacendosi ad un documento approvato da un nutrito gruppo di sindaci della provincia di Avellino, sottolinea la concordanza di tale documento con gran parte delle opzioni contenute nel testo illustrato dal relatore. Manifesta, però, preoccupazione su alcuni punti; in particolare, ritiene necessario prevedere l'attivazione dei mutui già a partire dal 1° gennaio 1992, anzichè dal secondo semestre dello stesso anno; ritiene poi che il termine di trenta giorni debba essere riferito all'effettuazione del riparto delle risorse finanziarie da parte del CIPE e non alla mera elaborazione di una proposta di riparto. Ricordando la situazione drammatica di alcuni comuni, del tutto privi di risorse finanziarie, ritiene essenziale il ricorso alla sede deliberante per una più spedita approvazione del provvedimento che si pone in linea, peraltro, con i risultati della Commissione Scalfaro.

Dopo che il presidente PAGANI ha fatto presente le difficoltà relative al reperimento di risorse finanziarie immediatamente disponibili per il 1992, il sindaco di Apice, BOCCHINO, interviene avanzando l'ipotesi che detti fondi possano essere reperiti applicando le disposizioni di cui all'articolo 15 del decreto-legge n. 415 del 1989, convertito nella legge n. 38 del 1990.

Al riguardo il senatore CUTRERA fa presente come nel testo da lui elaborato sia prevista una possibile riallocazione delle risorse non ancora utilizzate da parte dei comuni che hanno dimostrato scarsa capacità di spesa, a favore di altri comuni, rimasti privi di disponibilità finanziarie.

Il consigliere regionale PENNETTA, sottolineando come ai comuni delle zone terremotate non sono stati trasferiti fondi a partire dalla finanziaria del 1988 e lamentando, d'altra parte, che le disponibilità previste nella Tabella B della legge finanziaria 1991 non sono state attivate in tempo utile, sollecita una pronta approvazione del provvedimento (che si pone peraltro nel suo complesso perfettamente in linea con i risultati della Commissione Scalfaro) rinunciando eventualmente al Titolo II per assicurare un iter più spedito alla parte su cui esiste l'unanimità dei consensi.

Il sindaco di Pignola, SUMMA, ponendo l'accento sui danni determinatisi nel novembre del 1990 nell'interland di Potenza, manifesta preoccupazione per l'assoluta priorità che s'intende dare ai comuni disastriati e gravemente danneggiati, con rischi di discriminazione nei confronti di alcuni comuni della provincia di Potenza, in cui pure esistono popolazioni alloggiate in roulotte e altre sistemazioni di fortuna.

Ha la parola il sottosegretario D'AMELIO che preannuncia il consenso del Governo al trasferimento dei provvedimenti per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone terremotate di Campania e Basilicata in sede deliberante. Pur facendosi carico della richiesta di più immediate disponibilità finanziarie, fa presente le difficoltà connesse agli equilibri previsti nel quadro della manovra finanziaria per il 1992, già in avanzato stato di esame presso il Senato. Una strada possibile, la cui praticabilità andrebbe verificata, è quella di una riattivazione delle anticipazioni bancarie già utilizzate in passato. Esiste poi il problema delle giacenze inutilizzate, di cui il relatore Cutrera si è fatto carico con l'articolo 2 del testo da lui proposto.

Il presidente PAGANI ringrazia tutti gli intervenuti per i contributi e i preziosi apporti di informazione forniti alla Commissione. Dichiarata quindi conclusa l'audizione e - considerato che i provvedimenti all'ordine del giorno non hanno potuto essere discussi nella seduta pomeridiana - convoca con il medesimo ordine del giorno la Commissione per le ore 9 di giovedì 7 novembre. Resta confermata la convocazione della Commissione per le ore 15 di domani.

La seduta termina alle ore 16,50.

GIUNTA
per gli affari delle Comunità europee

MERCOLEDÌ 6 NOVEMBRE 1991

66ª Seduta

Presidenza del Presidente
ZECCHINO

La seduta inizia alle ore 20,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Conclusione dell'indagine conoscitiva sulla partecipazione dell'Italia alle fasi formativa ed applicativa del diritto comunitario: esame del documento conclusivo, ai sensi dell'articolo 48, comma 6, del Regolamento (R 048, 14ª)

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'indagine sospesa nella seduta pomeridiana del 30 ottobre scorso.

Il PRESIDENTE relatore, dà conto dello schema di documento conclusivo dell'indagine nel testo varato dal Comitato ristretto.

Sottolineando come nel testo proposto si metta in risalto che l'omesso recepimento di direttive connoti in modo particolare il rilevante carico di procedure di infrazione contro l'Italia e che il nostro Paese detiene fra gli altri partners comunitari il primato per sentenze di condanna della corte di Giustizia in materia di direttive, il PRESIDENTE relatore ribadisce come nel testo proposto si prefiguri l'ipotesi che un più efficace coordinamento tra le fasi formativa ed applicativa del diritto comunitario - con un particolare accento sulla seconda - possa migliorare notevolmente la partecipazione italiana al procedimento normativo comunitario. In particolare - prosegue il Presidente Zecchino - sono ravvisabili problemi connessi alla mancanza di chiarezza nelle procedure e nell'individuazione delle responsabilità, all'insufficiente coordinamento tra i molteplici soggetti interessati ed alla inadeguata preparazione della Pubblica Amministrazione alla dimensione europea.

Alla luce di tali esigenze, e tenendo conto del dibattito che si è svolto nella Giunta, si ravvisa l'opportunità di individuare nella Presidenza del Consiglio - precisa il Presidente - il centro di effettiva imputazione politica nel complesso delle attività di coordinamento riferibili alla partecipazione italiana al diritto comunitario. Secondo la

proposta del Comitato ristretto andrebbe - altresì individuato un organismo operativo in coerenza con gli obiettivi prefissati che, strutturandosi in modo omogeneo rispetto agli uffici della Commissione delle Comunità europee, dovrebbe avere strutture di raccordo in tutti i Dicasteri assorbendo, inoltre, il settore comunitario dell'Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio e disponendo, infine, di un ufficio giuridico-legislativo presso la Rappresentanza di Bruxelles, che coordini i negoziati sui progetti di atti comunitari di diritto derivato.

Rilevando tra le competenze che dovrebbero essere ascritte a tale organismo una tempestiva analisi sull'impatto nell'ordinamento interno delle proposte di atti comunitari, l'esercizio di poteri sostitutivi nei casi di inadempienza, la predisposizione di una apposita banca dati, la preparazione delle sedute del CIPE dedicate all'indirizzo ed al coordinamento della partecipazione italiana alle politiche comunitarie, nonché il coordinamento delle procedure contenziose e precontenziose, il relatore dà conto, altresì, dell'esigenza di garantire le competenze del Ministero degli affari esteri per quanto concerne gli aspetti politico-istituzionali e le relazioni esterne della Comunità.

Sottolineando l'importanza di adeguare la Pubblica Amministrazione, anche dal punto di vista della formazione linguistica e professionale e degli scambi con l'estero, alla partecipazione alla vita comunitaria, il presidente Zecchino si sofferma sulla necessità assoluta di un più diretto ed efficace coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella formazione del diritto comunitario e nella funzione di indirizzo e controllo sulle questioni comunitarie e sottolineando che nella quinta riunione degli organi specializzati nella trattazione degli affari comunitari dei Paesi membri della CEE svoltasi nei giorni scorsi a L'Aja sono state prefigurate financo modifiche ai progetti di Trattato sull'Unione politica mirate in questa direzione. In particolare - conclude il Presidente ZECCHINO - occorre individuare le forme attraverso le quali il Parlamento possa esprimere con maggiore efficacia i voti di indirizzo al Governo per determinare gli orientamenti di fondo sulla cosiddetta fase ascendente, anche attraverso una presentazione più tempestiva delle relazioni sulle politiche comunitarie da parte del Governo, nonché mediante il potenziamento del ruolo della Giunta, l'istituzione di una sessione parlamentare annuale espressamente dedicata all'esame della legge comunitaria, il rafforzamento dei legami con il Parlamento europeo e lo svolgimento, infine, con cadenza periodica, di interrogazioni e interpellanze sulle questioni comunitarie.

Il senatore TAGLIAMONTE osserva che il testo varato dall'apposito Comitato ristretto non contiene riferimenti adeguati alle modalità di funzionamento ed all'assetto organizzativo della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Comunità europee rispetto all'organismo di coordinamento di cui si prefigura l'introduzione.

Il PRESIDENTE relatore, nel prendere atto dell'osservazione del senatore Tagliamonte, richiama la sua attenzione sulla parte del testo proposto dal Comitato ristretto nel quale tale problema viene - in una

diversa prospettiva – affrontato. L'oratore si dichiara, comunque, disponibile ad accogliere una modifica nell'ottica dei rilievi avanzati dal senatore Tagliamonte, i quali corrispondono alle valutazioni già ampiamente esposte nella relazione da cui il dibattito ha preso avvio.

Il senatore GIANOTTI, nel ribadire che i senatori del Gruppo Comunista-PDS hanno, nel proprio contributo, messo un accento particolare sulla necessità che il coordinamento della partecipazione alla fase formativa ed attuativa del diritto comunitario faccia capo alla Presidenza del Consiglio, sottolinea comunque come sia fuori discussione il ruolo attualmente svolto dal Ministero degli esteri per quanto attiene la gestione della politica estera nella sua accezione tradizionale.

Il senatore ROSATI dà conto di una proposta di modifica diretta a mettere in luce – in particolare – che le funzioni, essenzialmente specialistiche, esplicate dalla Rappresentanza permanente per quanto attiene il complesso dell'attività connessa al diritto comunitario derivato dovrebbero essere realizzate da personale che assicuri una presenza stabile e competenze consolidate.

Il senatore VECCHI si dichiara convinto dell'esigenza di assicurare alla Rappresentanza permanente a Bruxelles strutture adeguate ad assicurare una presenza incisiva nei processi normativi comunitari attraverso legami adeguati e stabili con l'organismo incaricato di coordinare la gestione delle politiche comunitarie.

Il PRESIDENTE relatore richiama l'attenzione della Giunta su un passaggio del testo varato dal Comitato ristretto, il quale espressamente prevede che l'organismo di coordinamento proposto agisca con proprio personale di carriera.

Il senatore STRIK LIEVERS sottolinea la necessità di mettere un accento particolare sulla profonda diversificazione esistente fra la natura dell'attività connessa alla gestione delle politiche comunitarie e la politica estera di tipo tradizionale. Di tal che gli sembrerebbe necessario che sul primo versante gli organismi deputati alla gestione debbono essere messi in grado di operare con piena disponibilità di mezzi e di personale.

Il senatore TAGLIAMONTE ritiene che l'esame approfondito che la Giunta ha potuto svolgere degli aspetti organizzativi connessi anche al ruolo della Rappresentanza permanente nella fase di formazione e di attuazione del diritto comunitario, possa darle titolo per formulare proposte anche di tipo innovativo. In particolare, egli ritiene necessario che venga introdotta una modifica nel testo proposto dal Comitato ristretto, la quale dia conto dell'esigenza di mettere in risalto la funzione di punto di snodo della Rappresentanza permanente fra l'attività svolta in ambito nazionale e quella che si persegue a Bruxelles. Per tali motivi – aggiunge l'oratore – la responsabilità dei settori della Rappresentanza permanente cui è affidato il complesso delle attività connesse al diritto comunitario derivato deve essere affidata a funzionari di provata

capacità e suscettibili di rivestire a lungo nel tempo tale ruolo. Egli conclude richiamando nuovamente l'attenzione della Giunta sul fatto che anche limitatamente a tali specifici settori l'organo di vertice nella Rappresentanza permanente potrebbe essere un alto funzionario non necessariamente appartenente alla carriera diplomatica.

Il senatore ROSATI concorda sull'esigenza di dare maggior risalto alle proposte della Giunta per quanto attiene al riassetto della Rappresentanza permanente.

Su proposta del PRESIDENTE il seguito dell'esame viene, quindi, rinviato.

MATERIE DI COMPETENZA

Andamento della Conferenza intergovernativa sull'Unione economica e monetaria (R 050 0 01, 14^a)

(Seguito e conclusione dell'esame. Approvazione del *Doc.* XVI n. 17)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 30 ottobre scorso.

Prende la parola il senatore VECCHI, il quale propone una integrazione delle considerazioni iniziali del testo proposto nel senso di affermare che l'unità economica e monetaria sia inscindibile dalla realizzazione di un'Europa unita e democraticamente governata che abbia le capacità di attuare una effettiva politica economica comune in rapporto stretto con la coesione e la solidarietà sociale. Relativamente, poi, alla parte più propriamente dispositiva, egli sottolinea la necessità di sottolineare un'azione di governo effettivo della politica economica, che consenta di favorire il superamento dei divari economici esistenti tra i vari Paesi. Infine, l'oratore sottolinea che l'Istituto Monetario Europeo (IME), la struttura di nuova creazione introdotta nella prospettiva del passaggio dalla seconda alla terza fase dell'Unione economica e monetaria dovrebbe essere sottoposto ad un sistema di controllo democratico che consenta di bilanciarne la natura interamente burocratica.

Seguono chiarimenti forniti dal relatore AGNELLI in ordine alle diverse posizioni emerse nell'ambito dei Paesi membri della Comunità sul ruolo e sulle funzioni future dell'IME.

Il senatore STRIK LIEVERS, quindi, chiede precisazioni in ordine alla natura dei poteri di direzione politica che dovrebbero essere esercitati nei confronti dell'IME, domandando altresì a quale Istituzione essi dovrebbero eventualmente spettare.

La parte del dispositivo concernente l'IME viene, quindi, modificata in un testo riformulato dopo interventi del relatore AGNELLI, e dei senatori VECCHI e TAGLIAMONTE.

Il senatore VECCHI esprime l'avviso che occorra mettere adeguatamente in risalto nella parte dispositiva della proposta di relazione, l'esigenza di stabilire tempi certi per il periodo di transizione tra le

diverse fasi dell'Unione economica e monetaria, per poter creare le condizioni di una unità economica più compiuta: l'oratore illustra, quindi, una proposta di modifica in tal senso.

Dopo interventi del senatore TAGLIAMONTE e del relatore AGNELLI, la Giunta accoglie la proposta di modifica in un testo ulteriormente modificato.

Il relatore AGNELLI dà, quindi, conto di alcune proposte di modifica alla parte introduttiva dello schema di relazione, relativamente – in particolare – al processo in base al quale nel corso del semestre di Presidenza olandese, con un'interpretazione particolare delle indicazioni sancite dal Consiglio europeo di Roma II, è stata decisa la creazione dell'Istituto Monetario Europeo facendo slittare la creazione della Banca Centrale Europea. Una ulteriore proposta illustrata dal relatore prevede che per quanto concerne la definizione della nozione di deficit eccessivi, si debba tener conto dei progressi raggiunti nelle tendenze alla riduzione dei medesimi verso valori definiti accettabili. Al riguardo, il relatore si compiace che tale più flessibile posizione sia stata avallata anche di fronte ai Parlamenti nazionali riuniti a L'Aja per la quinta Conferenza degli Organi specializzati negli affari comunitari, da un intervento del Presidente di turno del Consiglio ECOFIN Wim KOK, Ministro delle finanze olandese, il quale ha escluso che i parametri per valutare il grado di credibilità di un Paese nel passaggio dalla seconda alla terza fase saranno ancorati a criteri applicati in modo meccanico o statistico.

Segue, al riguardo, un intervento del senatore TAGLIAMONTE.

Infine, su proposta del senatore VECCHI, e dopo interventi del senatore TAGLIAMONTE e del relatore AGNELLI, la Giunta conviene sulla nuova formulazione dell'ultima parte del dispositivo nella quale vengono riaffermati i principi che l'evoluzione verso l'UEM per un più sicuro avanzamento democratico debba essere caratterizzata da un contestuale accrescimento della coesione economica, sociale e regionale.

La Giunta, quindi, approva una relazione all'Assemblea nel testo proposto dal relatore nella riformulazione conseguente al dibattito.

CONVOCAZIONE DELLA GIUNTA

Il PRESIDENTE avverte che la Giunta si riunirà domani alle ore 9 per il seguito dell'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla partecipazione dell'Italia alle fasi formativa ed attuativa del diritto comunitario.

La seduta termina alle ore 21.

COMMISSIONE PARLAMENTARE per le questioni regionali

MERCOLEDÌ 6 NOVEMBRE 1991

Presidenza del Presidente
BARBERA

Intervengono per il Governo il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, Pier Luigi Romita ed il Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali, Fermo Mino Martinazzoli.

La seduta inizia alle ore 16.

Parere ai sensi dell'articolo 40, comma 9, del Regolamento del Senato sul disegno di legge:

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (A.S. n. 2931)

(Esame e conclusione)

Riferisce il senatore Menotti Galeotti, in sostituzione del relatore Riggio, impossibilitato a partecipare alla seduta odierna.

Il relatore sottolinea che il disegno di legge è stato notevolmente migliorato nel corso dell'esame alla Camera sia per quanto attiene agli aspetti procedurali sia con riguardo ai profili di merito. Aggiunge che non si è ancora in grado di valutare pienamente gli effetti della precedente legge comunitaria, in quanto i decreti legislativi di attuazione non sono stati ancora tutti adottati; si augura che i ritardi possano essere rapidamente colmati, anche per la rilevanza di molte delle questioni in gioco.

Sotto il profilo delle specifiche competenze della Commissione, la raccomandazione principale e la verifica da fare riguardano il fatto che in sede di delega si operi nel pieno rispetto delle competenze delle regioni e del ruolo proprio della Conferenza Stato-Regioni. A questo riguardo si sofferma a commentare alcuni articoli del disegno di legge in esame, che, appunto, attengono a materie per le quali vi è anche una competenza regionale, come gli articoli da 8 a 11, l'articolo 45, l'articolo 47, l'articolo 52. Ricorda, per altro, che il principio del rispetto delle competenze regionali è anche esplicitamente richiamato tra i criteri e principi direttivi generali della delega legislativa, di cui all'articolo 2.

Dopo aver precisato che non si soffermerà su altre questioni, anche molto rilevanti, trattate nel disegno di legge, come per esempio il problema della sicurezza sui luoghi di lavoro, in quanto attinenti a profili di merito e quindi non di specifica competenza della Commissione, conclude proponendo di esprimere parere favorevole con le considerazioni fatte nel corso del suo intervento.

Il deputato Luciano CAVERI condivide i rilievi del relatore circa la necessità di assicurare in sede di attuazione della legge comunitaria in esame il pieno rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome, ma sottolinea che vi è anche un problema di partecipazione delle regioni alla definizione delle direttive in sede comunitaria. Ritiene infatti che questo sia un nodo cruciale, per far sì che la disciplina di materie che sono di sicura competenza regionale non venga, di fatto, sottratta alle regioni stesse.

Il Presidente BARBERA intende richiamare l'attenzione dei colleghi sulla previsione di cui al punto 4 dell'articolo 43. Dopo aver premesso che l'articolo, che concerne la sicurezza e salute dei lavoratori, è ampiamente condivisibile nella sua impostazione generale - e anzi fissa, per esempio, alle lettere a) ed e) regole che sciolgono alcuni nodi oggetto di polemica -, rileva che per le attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati si stabilisce che l'attività di vigilanza possa essere esercitata anche dagli ispettorati del lavoro, le cui attribuzioni possono così sovrapporsi a quelle proprie delle regioni e delle USL, con il rischio di dar luogo a conflitti o, peggio, palleggiamenti di responsabilità. Conclude con ulteriori considerazioni positive sull'articolo 45 e sul comma 2 dell'articolo 13, anche se quest'ultima disposizione tocca un aspetto che non compete alla Commissione trattare.

Il relatore Menotti GALEOTTI, com'entando brevemente le considerazioni fatte dal Presidente Barbera sul comma 4 dell'articolo 43, fa notare che i rischi di sovrapposizione dovrebbero essere attenuati dal fatto che si prevede l'individuazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, delle attività lavorative da considerare a rischio particolarmente elevato.

Il Ministro ROMITA ringrazia gli intervenuti e prende atto delle considerazioni positive espresse sul disegno di legge in esame. Fa presente che il Governo sta compiendo un serio sforzo per riuscire a dare piena attuazione entro la fine dell'anno alla legge comunitaria 1990, cercando di accelerare al massimo le procedure: a questo proposito informa che nella prossima settimana il Consiglio dei Ministri esaminerà i restanti decreti legislativi di attuazione della legge, per i quali è richiesto il concorso anche del Parlamento; vi sono poi ulteriori decreti da predisporre, che rientrano nella esclusiva responsabilità del Governo e che il Governo stesso conta di varare entro la fine di quest'anno. Malgrado questo sforzo, non ha difficoltà a riconoscere che la situazione non è ancora soddisfacente per quello che riguarda la tempestiva attuazione delle leggi comunitarie; tuttavia, si sono fatti

progressi di rilievo nella accelerazione delle procedure sia da parte del Governo che da parte del Parlamento.

Per quanto riguarda il richiamo che è stato fatto alla necessità di rispettare pienamente le competenze delle regioni, tiene a ricordare che è sempre possibile per le regioni procedere al recepimento delle direttive comunitarie, nelle materie di loro competenza, a livello di legislazione regionale, anche prima dell'approvazione della legge comunitaria. Quanto all'opportunità per le regioni di partecipare all'elaborazione delle direttive, concorda sul fatto che si tratta di un'esigenza giusta e che si debbano cercare strumenti validi per valorizzare l'apporto delle regioni in questa fase: un'ipotesi che si sta vagliando è quella di autorizzare le regioni ad avere una propria sede di rappresentanza a livello comunitario.

Il Ministro si sofferma quindi sui rilievi specifici avanzati dal Presidente Barbera con riferimento al comma 4 dell'articolo 43 e sottolinea che l'intervento degli ispettorati del lavoro, accanto alle regioni e alle USL, nel caso di attività lavorative particolarmente rischiose, è accompagnato da specifiche cautele che ritiene consentiranno un esercizio armonico e senza sovrapposizioni dannose delle diverse competenze.

La Commissione approva quindi, su proposta del relatore Menotti Galeotti, il seguente parere:

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

preso atto che il disegno di legge comunitaria per il 1991 - anche per le modificazioni introdotte nel corso dell'esame alla Camera - costituisce un significativo perfezionamento delle procedure per la definizione degli atti da emanare e - nel merito - della formulazione dei criteri delle singole materie;

pur considerando che la mancata emanazione di tutti gli atti previsti dalla precedente legge comunitaria non consente di valutarne pienamente gli effetti, come pure sarebbe necessario;

esprime, per gli aspetti di propria competenza, parere favorevole sul disegno di legge A.S. n. 2931.

La Commissione tuttavia, pur valutando positivamente il richiamo espresso alle competenze delle regioni e delle provincie autonome contenuto nell'articolo 2, comma 1, lettera b), del testo in esame, raccomanda alla commissione di merito - specie in relazione alla delega per il riordino della normativa di settore di cui alla successiva lettera c), del medesimo articolo 1 - l'esigenza di formulare più dettagliatamente i criteri direttivi formulati per ciascun settore di competenza regionale, in modo da stabilire positivamente che il previsto riordino rispetti almeno l'attuale ripartizione delle competenze tra lo Stato e le regioni e provincie autonome. In particolare:

in materia di formazione professionale e di riconoscimento dei titoli professionali di cui agli articoli 8, 9, 10 e 11 del testo in esame;

in materia di informazione ambientale (art. 45), di servizi veterinari (art. 47) e di controlli sugli alimenti (art. 52), nel senso di escludere che le norme statali delegate possano contenere norme

organizzatorie e procedurali valide direttamente per le amministrazioni regionali;

in materia di vigilanza sulla sicurezza e la salute dei lavoratori durante il lavoro (art. 43, comma 4), nel senso di escludere che vi sia la sovrapposizione della competenza dell'Ispettorato del lavoro a quella delle regioni, e ridefinendo, in ogni caso, la disposizione del testo in esame che lascia una discrezionalità troppo ampia al previsto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri nell'individuare le attività lavorative che comportano rischi «particolarmente gravi».

Seguito della audizione del Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali Fermo Mino MARTINAZZOLI, ai sensi della legge 25 agosto 1988 n. 400, articolo 12, com a 6, sulla attività della Conferenza Stato-Regioni.

Ad inizio di seduta il Presidente Augusto BARBERA avverte che, consentendovi la Commissione, sarà attivato il circuito audiovisivo interno per la pubblicità della seduta.

Il senatore DUJANY, ricordato che il Ministro Martinazzoli, nel suo intervento della scorsa settimana, aveva fatto menzione della crisi intercorsa nei rapporti tra Governo e regioni, con la volontaria non partecipazione dei Presidenti delle Giunte regionali alla riunione della Conferenza Stato-Regioni dedicata alle leggi finanziaria e di bilancio, osserva che l'endemico malessere in cui versano da anni le regioni, ha origine nello strisciante neo-centralismo realizzato dalla legislazione nazionale e dalla concreta gestione amministrativa. In particolare, le autonomie speciali non riescono oggi ad esplicitarsi completamente e a sfruttare tutte le potenzialità loro attribuite dalla Costituzione.

Si tende spesso a comprimere verso il basso le autonomie regionali in nome di esigenze unitarie, valevoli per tutto il territorio dello Stato, ma si dimentica che l'unitarietà dell'ordinamento dovrebbe comporsi piuttosto con la garantita diversità degli ordinamenti regionali. Se è vero che sono da ritenere ancora vive le ragioni della specialità e le sue radici storiche e linguistiche, va anche ribadito che le regioni a statuto speciale devono essere concepite come entità di governo e non di puro decentramento amministrativo dello Stato.

Per quanto in particolare riguarda la Valle D'Aosta, richiama gli articolo 2 e 62 della legge n. 142 del 1990, che delega il Governo ad emanare decreti aventi valori di legge ordinaria per armonizzare la legge sulle autonomie locali con l'ordinamento della regione e raccomanda che tale delega avvenga nel minor tempo possibile. Conclude sollecitando nuove soluzioni per far funzionare lo Stato delle autonomie, riconducendo l'istituto regionale all'ispirazione originaria, e sottolineando che le vie potrebbero essere o quella della revisione costituzionale oppure la ricerca di una serie di convenzioni tra le parti.

Il deputato Luciano CAVERI, dopo aver premesso di concordare con le considerazioni ora svolte dal senatore Dujany, esprime le sue perplessità per il modo in cui il Ministro, nella parte conclusiva del suo intervento, si è espresso criticamente su quella che ha definito

«tentazione» federalista. Ritene infatti che i progetti federalisti seri – come non è certamente quello delle «Tre Repubbliche» – dovrebbero essere attentamente vagliati, perchè esprimono esigenze valide (che non a caso del resto, attraversano, trasversalmente, un po' tutte le forze politiche) e perchè è sulla valorizzazione delle diversità che si può fondare una solida coscienza unitaria.

Quanto all'attività della Conferenza Stato-Regioni, fa osservare che il Ministro ha ammesso che i risultati non sono soddisfacenti per vari motivi: tra l'altro, essa è stata spesso mal gestita, anche per responsabilità delle regioni che in molti casi si sono presentate divise alla trattativa con lo Stato. Per il futuro occorre, allora, soddisfare un'esigenza minima, che è quella di trasformare la Conferenza in una sede effettiva di dibattito e di confronto, e non farne un luogo di mera ratifica di decisioni già prese, in cui perfino gli aspetti più prettamente organizzativi sono carenti (manca, per esempio una adeguata verbalizzazione dei lavori).

Richiamando l'accento fatto dal Ministro all'eventuale «costituzionalizzazione» della Conferenza osserva che sarebbe opportuno che il Governo formalizzasse in qualche modo questo proposito, per esempio inserendo quest'ipotesi nel progetto di riforma del bicameralismo in discussione al Parlamento, che, come è noto, include anche la riforma dell'ordinamento regionale: così da dimostrare la serietà delle sue intenzioni e chiarire la volontà di non percorrere altre strade.

Il senatore SCIVOLETTO ringrazia il Ministro per aver tempestivamente accolto l'invito della Commissione a riferire sull'attività della Conferenza Stato-Regioni, anche perchè in questo modo si è corrisposto per la prima volta, in modo compiuto, a quanto previsto dalla legge n. 400. Ritene anch'egli che nell'insieme l'esperienza della Conferenza, quale si è avuta fino a questo momento, sia da valutare criticamente, ma, a suo avviso, questo dato si deve iscrivere nell'ambito di una crisi più complessiva dei rapporti tra lo Stato e le regioni. Se si pone mente alle tendenze espresse dall'ampio dibattito ormai in corso da tempo sul tema della riforma delle autonomie regionali, colpisce la stridente contraddizione che vi è, appunto, tra i contenuti del dibattito stesso e una prassi legislativa e amministrativa che va in direzione del tutto diversa: e cioè, in direzione di una progressiva e costante compressione degli spazi delle autonomie, al punto che si potrebbe riassumere questa prassi con la formula «il centro è il bene, la periferia è il male». Basta pensare alla legislazione così detta d'emergenza, che ormai investe i più diversi settori, per vedere in che misura le competenze regionali sono continuamente conculcate attraverso il ricorso a procedure derogatorie di ogni genere. Anche sul piano delle risorse finanziarie, si assiste continuamente al rinvio delle questioni di fondo e alla concretizzazione solo di quelle scelte che si risolvono, in ultima analisi, in tagli della spesa.

Dopo aver sottolineato il grave significato, in termini di crisi dei rapporti tra Stato e Regioni, della recente decisione delle regioni di non partecipare alla riunione della Conferenza relativa alle leggi finanziaria e di bilancio, conclude denunciando, ancora una volta, la vicenda del fondo nazionale di solidarietà della Sicilia: il fatto che il fondo sia

previsto da una precisa norma di rango costituzionale, non ne ha impedito, di fatto, la sostanziale soppressione (dei 1.759 miliardi che la Sicilia avrebbe dovuto avere nel 1992, ne sono rimasti 200). Cita questa vicenda perchè è emblematica di quanto accade anche per tutta un'altra serie di fondi, da cui le regioni speciali sono escluse e su cui chiede al Ministro di dare chiarimenti.

Il Presidente BARBERA desidera in primo luogo ringraziare il Ministro per la disponibilità manifestata all'incontro odierno ed anche per la tempestività con cui ha corrisposto alla richiesta, formulata dalla Commissione nella scorsa seduta, di acquisire copia dei verbali e delle decisioni adottate dalla Conferenza Stato-Regioni.

Ritiene che la discussione sul tema all'ordine del giorno sia stata proficua e ribadisce l'interesse forte che la Commissione ha per l'attività della Conferenza, interesse che risale lontano nel tempo, poichè sono del febbraio 1980 le prime riflessioni della Commissione sull'opportunità di istituire un organismo di questo genere. Dopo aver ricordato un ordine del giorno approvato, nello stesso anno, dal Senato sul tema della riforma dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio e della istituzione, in quell'ambito, di una Conferenza Stato-Regioni, sottolinea come già quell'ordine del giorno collocasse correttamente il tema all'interno di un discorso complessivo di riforma dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato. Non a caso il Ministro metteva in luce nel suo intervento la difficoltà che il Governo e il Parlamento, ciascuno per sua parte, incontrano a formulare scelte coerenti, per esempio, con la decisione di ricondurre nell'ambito della Conferenza le attribuzioni prima affidate ai comitati misti di settore. A questo proposito tiene per altro ad assicurare il Ministro che questa Commissione, nell'esercizio della propria attività consultiva, si è sempre preoccupata di segnalare e raccomandare questa esigenza alle Commissioni di merito: i pareri della Commissione non hanno però carattere vincolante. Come lo stesso Ministro ha osservato, il ruolo della Commissione dovrebbe essere riconsiderato, per esempio riconoscendole la possibilità di esprimere pareri «rinforzati» ed introducendo nel Regolamento della Camera la previsione dell'esercizio di un'attività consultiva da parte della Commissione, analogamente a quanto già previsto dal Regolamento del Senato.

Tornando alla Conferenza Stato-Regioni, concorda con il Ministro sul fatto che debba trattarsi di un organismo di alto profilo politico, con compiti di informazione, consultazione e raccordo. Questa impostazione, tuttavia, comporta precise conseguenze.

In primo luogo, il fatto che la Conferenza si esprima su schemi di provvedimenti e non su testi già definiti e non modificabili, altrimenti il confronto diventa rituale e non si rende possibile un efficace concorso delle regioni alle decisioni (è quanto è avvenuto per esempio per le leggi finanziaria e di bilancio). Inoltre, la partecipazione alla Conferenza si deve esprimere al massimo livello politico (quindi dei Presidenti delle Giunte regionali) e l'attività deve essere attinente alla definizione di indirizzi programmatici e non riguardare la negoziazione minuta di provvedimenti amministrativi. Ancora, la Conferenza non può essere un organismo di cogestione, quindi i ministri di settore non ne sono

membri, anche se possono partecipare ai lavori. Conclude domandandosi se, proprio per mantenere alto il profilo politico dell'organismo, come organismo di consultazione e raccordo fra Stato e Regioni al fine della definizione di precisi indirizzi programmatici, non sia ipotizzabile una modifica dell'articolo 95 della Costituzione, per «costituzionalizzare» la Conferenza «Governo-Regioni».

Il Ministro MARTINAZZOLI, replicando agli intervenuti, esprime il suo ringraziamento per il contributo e le indicazioni venute dal dibattito in ordine all'attività della Conferenza.

Tiene in primo luogo ad informare sugli sviluppi successivi alla decisione dei Presidenti delle giunte regionali di non partecipare alla riunione della Conferenza relativa alle leggi finanziaria e di bilancio: precisa quindi che la scorsa settimana si è svolta una sessione della Conferenza, presieduta dal Presidente del Consiglio è preceduta da alcuni precisi atti istruttori, che ha consentito di superare l'impasse che si era creato, sciogliendo alcuni nodi, in primo luogo quello relativo al contenzioso sulla valutazione della spesa sanitaria del 1991: a questo proposito si è giunti ad una riconsiderazione delle stime da parte del Tesoro, per cui dagli iniziali 3.500 miliardi si è passati ad una valutazione pari a 5.600 miliardi, assumendosi però precisi impegni, anche da parte delle regioni, per fare in modo che si spezzi per il futuro la spirale che porta al progressivo incremento della spesa, a cui non corrisponde un effettivo miglioramento dei servizi.

Condivide quanto è stato osservato circa il fatto che la prassi legislativa e amministrativa appare spesso in contrasto con gli indirizzi e i nuovi sviluppi ipotizzati dai progetti di riforma dell'ordinamento regionale, tanto da generare addirittura l'impressione che si facciano dei passi indietro sulla via del regionalismo. Queste difficoltà sono a suo avviso da ricondurre ad un'insufficienza sia del modello normativo sia della concreta esperienza di funzionamento delle autonomie regionali, quale si è fino ad oggi realizzata. In questo senso occorre riconoscere quello che vide chiaramente Luigi Sturzo e che, invece, gli stessi costituenti non videro a sufficienza e cioè che le autonomie regionali esprimono un livello politico, sono entità di governo del territorio e non meri enti di decentramento amministrativo.

Sotto questo profilo concorda anche con quanto già osservato dal Presidente Barbera circa la necessità di saldare la riforma dell'ordinamento regionale alla più generale riforma dello Stato. Non si tratta, quindi, a suo avviso, di riaffermare in termini garantistici il valore delle autonomie regionali, quanto piuttosto di essere consapevoli che uno Stato che voglia governare una società moderna non può farlo da un solo centro e che il tema dell'unità dello Stato si fonda saldamente se il pluralismo e la diversità si assumono come tessuto connettivo dello Stato stesso.

Rispondendo ai richiami fatti dall'onorevole Caveri alla validità dell'idea federalista, precisa che quello che aveva inteso dire è che bisogna essere consapevoli, oggi, che non si va verso un'Europa delle regioni, ma verso un'Europa degli Stati rinnovati. Anche la specialità quindi va difesa, ma non in termini statici: le ragioni della specialità vanno storicizzate e rese attuali e, soprattutto, la difesa della specialità

non può e non deve diventare gretta difesa delle «specialità finanziarie».

Avviandosi alla conclusione ribadisce di condividere pienamente le considerazioni fatte dal Presidente Barbera circa la necessità di esaltare il ruolo politico della Conferenza StatoRegioni che non deve essere una sede per transazioni minimali e nel cui ambito le competenze tecniche vanno utilizzate riorganizzando, semmai, il lavoro istruttorio e preparatorio delle riunioni con i Presidenti delle Giunte regionali. Desidera solo aggiungere alle utili indicazioni offerte dal Presidente qualche riflessione circa l'opportunità che gli atti di indirizzo, oggi praticati sul terreno normativo, si realizzino invece tramite la Conferenza, così da poter avere la necessaria duttilità e flessibilità.

Il Ministro conclude rispondendo alla richiesta avanzata nella scorsa seduta di dati e informazioni relativi alla situazione debitoria della regione Puglia.

La seduta termina alle ore 19.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni
criminali similari**

MERCOLEDÌ 6 NOVEMBRE 1991

73ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
CHIAROMONTE

La seduta inizia alle ore 10,20.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il PRESIDENTE dispone che la seduta sia trasmessa mediante impianto audiovisivo a circuito chiuso.

ELEZIONE DI UN SEGRETARIO

Il PRESIDENTE indice la votazione.

Eseguite le operazioni di voto si procede allo spoglio delle schede. Risulta eletto il senatore Tripodi.

**BOZZA DI RELAZIONE SULLE RISULTANZE DELL'ATTIVITÀ DI UN GRUPPO DI
LAVORO INCARICATO DI SVOLGERE ACCERTAMENTI SULLO STATO DELLA
LOTTA ALLA MAFIA NELLA PROVINCIA DI TRAPANI**

Prende la parola il senatore CABRAS, che illustra la bozza di relazione precedentemente distribuita ai Commissari.

Si riferisce preliminarmente alla precedente relazione, approvata dalla Commissione il 25 gennaio del 1990, sullo stato della lotta alla criminalità nella provincia di Trapani. Ricorda che in tale documento venivano rilevate la inadeguatezza dell'attività di contrasto al fenomeno mafioso, una formazione delle pubbliche decisioni «turbata o distorta da collusioni con interessi privati», situazioni di crisi economica «a livelli impensabili», una instabilità del quadro politico-amministrativo che allontanava la soluzione dei gravissimi problemi, la incombenza dei poteri criminali in ogni genere di iniziativa economica, l'esigenza, infine, di una revisione del sistema degli appalti e di un risanamento

degli enti locali attraverso la funzionalità e la trasparenza dei pubblici apparati.

Precisa, quindi, che dalle recenti audizioni effettuate dal gruppo di lavoro è stata pienamente confermata la fragilità del tessuto istituzionale ed amministrativo in una provincia che si manifesta come una delle zone maggiormente esposte alla violenza ed alla infiltrazione della criminalità comune e della mafia. Si evidenzia, anzi, un peggioramento della situazione e la sostanziale inidoneità delle istituzioni preposte al controllo ed alla repressione del fenomeno mafioso.

A suo avviso, però, non tutto è pregiudicato: è necessario intervenire subito per potenziare e risanare taluni settori che si sono rivelati ingovernabili, quando non condizionati da ambienti mafiosi, ed inoltre per garantire autonomia e trasparenza ad una società civile e ad una imprenditoria le cui condizioni di crisi sono una delle principali ragioni dell'attuale deterioramento.

Dopo essersi soffermato brevemente sulla situazione sociale ed economica della provincia di Trapani ed aver citato taluni casi specifici di infiltrazione nelle pubbliche amministrazioni, il senatore Cabras osserva che nell'incontro con gli amministratori della città di Trapani, anche se sono state espresse opinioni preoccupate e dichiarazioni impegnative, è sembrata prevalere una tendenza al ridimensionamento che non può non incidere negativamente sul fondamentale ruolo che l'ente locale deve avere nella complessiva azione di contrasto.

Fa presente, poi, che notevolmente peggiorata risulta essere anche la situazione della sicurezza pubblica.

Nell'anno in corso gli omicidi sono stati 43 - tra cui otto consumati in provincia di Palermo ma riconducibili a vicende di mafia trapanese (a fronte dei 28 perpetrati nel 1990); i tentati omicidi 22 (come nel 1990), le estorsioni 12 - almeno quelle denunciate - (15 nel 1990), gli attentati dinamitardi o incendiari 142 (172 nel 1990), le rapine 135 (171 nel 1990).

La pericolosità di questa intensificazione dell'attività criminale risiede sia nel numero dei delitti perpetrati (assolutamente cospicuo in relazione alla limitatezza del territorio), sia in una strategia della mafia mirante ad inserirsi in settori fondamentali della economia, della finanza e della politica per orientare secondo i propri interessi lo sviluppo complessivo della provincia. Ricorda, a questo proposito, quanto emerso sulle società finanziarie e sugli sportelli bancari, soffermandosi sulla situazione particolare della Banca sicula.

Anche i rappresentanti dei commercianti e degli imprenditori ascoltati hanno dato la sensazione di una insufficiente tensione: nessuna segnalazione di estorsioni è stata presentata in questi ultimi tempi, eppure gli attentati si sono moltiplicati.

Il relatore ribadisce successivamente che rispetto al precedente sopralluogo poco o nulla è stato fatto e che conseguentemente la situazione in provincia di Trapani ha subito un preoccupante peggioramento.

Risulta in particolare la carenza di organico nella polizia di Stato di 100 unità; e che non è stato ancora istituito il posto di polizia a Mazara del Vallo, mentre i magistrati di Trapani hanno denunciato con forza la inadeguatezza dell'attività di polizia giudiziaria.

Abbastanza soddisfatto del lavoro della polizia giudiziaria si è invece dichiarato il Procuratore della Repubblica di Marsala.

Si sofferma, quindi, sulla grave crisi di funzionamento degli uffici giudiziari evidenziata dai dati relativi al numero dei processi pendenti.

Dopo essersi riferito dettagliatamente alla vicenda concernente le dichiarazioni rese alla magistratura di Trapani e di Marsala da un cosiddetto dissociato e da una testimone, riguardanti il rapporto fra taluni esponenti politici ed ambienti affaristico-mafiosi, osserva che la situazione di tensione e di contrasti emersa non può non avere negativamente inciso sulla efficacia dell'azione contro la criminalità mafiosa. In sostanza, a suo avviso, si ha l'impressione che i pubblici poteri siano ridotti ad intervenire solo sulle vicende di criminalità più eclatanti, senza alcuna possibilità di scompaginare realmente le sofisticate strategie della mafia. Se la convivenza civile e lo sviluppo produttivo della provincia di Trapani sono turbati dalla azione mafiosa, forse in misura maggiore che altrove, allora è necessario in questa zona un particolare presidio delle forze dell'ordine e della magistratura.

Conclude precisando che la Commissione ha verificato l'esistenza nella procura di Trapani di una situazione di grave difficoltà, tale da richiedere immediati interventi di chiarificazione al fine di ripristinare condizioni minimali di buon funzionamento. I resoconti stenografici delle audizioni potranno essere inviati ai ministri dell'interno e di grazia e giustizia e al Consiglio superiore della magistratura affinché siano verificate le eventuali responsabilità e adottate le misure ritenute più idonee.

Il deputato BARGONE condivide il giudizio espresso nella bozza di relazione in ordine all'aggravarsi della situazione in provincia di Trapani e alla assoluta inadeguatezza della risposta complessiva promossa dai pubblici poteri. Lo stesso atteggiamento di sottovalutazione assunto dai rappresentanti delle associazioni dei commercianti indica l'esistenza di un forte stato di disagio.

A suo avviso è dalle difficoltà di funzionamento della Procura e dalle carenze quantitative e qualitative delle forze dell'ordine che deriva il mancato avvio di procedimenti giudiziari contro la criminalità organizzata. Occorre, però, che le valutazioni critiche contenute nella bozza di relazione non coinvolgano in modo generalizzato tutti i magistrati, ma siano rivolte alle responsabilità individuali di direzione della Procura. Del resto è in questo quadro di disponibilità che va inquadrato anche il comportamento del sostituto procuratore della Repubblica, dottor Taurisano.

Ritiene che tra le procure di Trapani e di Marsala vi sia stata una reciproca difficoltà di rapporti. Non comprende, inoltre, come possa essere espresso - da parte del procuratore della Repubblica di Marsala - un giudizio positivo sul funzionamento della polizia giudiziaria di quel circondario.

Il fatto che lo stesso Procuratore - magistrato di indiscutibile valore - abbia dovuto, in modo anomalo, precisare la posizione di un imputato in una conferenza stampa, dimostra il livello di degrado della situazione. Chiede che alla relazione sia allegato il resoconto stenografico della seduta odierna.

Il deputato Ada BECCHI ritiene che nella bozza di relazione vi sia una sovrapposizione tra elementi di conoscenza ed osservazioni acquisiti nel corso delle audizioni e valutazioni proprie della Commissione. Sarebbe, pertanto, opportuno rendere più chiara la formulazione ed eliminare talune imprecisazioni che segnala.

Dopo essersi soffermata su talune situazioni specifiche, tra cui in particolare quella del comune di Pantelleria, osserva che la compenetrazione ormai esistente tra economia legale ed illegale rende difficile considerare come anomalie le vicende citate nella relazione. A suo giudizio, la diffusione degli sportelli bancari va analizzata tenendo presente le esigenze di natura sociale cui essa è finalizzata e gli attentati contro le attività di impresa forse sono da addebitare anche alla lotta tra le diverse cosche criminali.

Propone, infine, che sia riportato nella relazione quanto segnalato dai responsabili delle forze di polizia ascoltati in ordine alle difficoltà di azione in un ambiente non disponibile alla collaborazione con i pubblici poteri.

Il senatore CAPPUZZO esprime apprezzamento per l'attività del gruppo di lavoro e per la nettezza di quanto affermato nella bozza di relazione proposta. Sarebbe utile, a suo avviso, approfondire talune questioni segnalate nel documento: per quanto riguarda il sistema creditizio potrebbero essere ascoltati, ad esempio, i responsabili della Regione.

Dopo essersi soffermato sui criteri adottati per lo scioglimento dei Consigli comunali, osserva che anche attraverso tali provvedimenti occorre, con determinazione, dar prova della effettiva volontà di contrastare ogni infiltrazione illegale nelle pubbliche amministrazioni.

Con riferimento all'azione delle forze dell'ordine, mette in luce il rischio di una certa confusione nei ruoli dei vari Corpi che potrebbe determinarsi in conseguenza della tendenza a diffondere sul territorio nuovi presidi della polizia di Stato. Non crede che la strada giusta da percorrere sia la duplicazione delle strutture, quanto piuttosto quella di favorire le specializzazioni.

Il senatore CALVI ritiene, in sintesi, che la bozza di relazione in discussione rappresenti un quadro sostanzialmente diverso rispetto a quello fornito dalle audizioni svolte nel corso del sopralluogo a Trapani: nel documento non vengono sufficientemente sottolineati i pur vistosi risvolti di complicità e di contiguità che caratterizzano i rapporti tra gli ambienti malavitosi e le sedi istituzionali della provincia. È un quadro allarmante e grave che, probabilmente, potrà essere fedelmente riprodotto allegando alla relazione i resoconti stenografici di tutte le audizioni. In tal modo potranno risultare con chiarezza i diversi giudizi e le singole posizioni assunte da ciascuna parte politica e da ciascun commissario.

Il senatore AZZARÀ condivide le linee della relazione che giudica completa e capace di riprodurre fedelmente i gravi elementi emersi nel corso del sopralluogo. Sono emersi infatti i segni gravi di un inquinamento mafioso che si è infiltrato in tutti i pubblici poteri, non

risparmiando gli uffici giudiziari e le forze dell'ordine: è diffuso lo stato di inefficienza dei pubblici uffici, mentre emergono connivenze criminali fra gli appartenenti alla loggia massonica Scontrino.

Preoccupa in particolare la permanenza per decenni delle stesse persone nei pubblici uffici preposti alla tutela dell'ordine pubblico. Tenuto conto dei rilievi già svolti dalla Commissione a seguito del precedente sopralluogo dello scorso anno, occorre sottolineare con forza che poco o nulla è stato fatto per rendere più efficace la lotta alla mafia in quella provincia, mentre ad aggravare oltremodo le cose si è aggiunta una certamente non commendevole gestione di alcuni uffici giudiziari che ha fatto emergere tensioni ed inefficienze tristemente note.

Il senatore FLORINO, dopo aver letto la relazione della Commissione su Trapani del 1990, ritiene si possa affermare che né lo Stato né la regione siciliana abbiano tenuto nel minimo conto le indicazioni date dalla Commissione circa un anno e mezzo fa. Tutto ciò mentre l'infiltrazione dei poteri criminali dilaga a dismisura, accompagnata da fughe di notizie riservate proprio negli uffici preposti alla prevenzione ed alla repressione del crimine organizzato. Tali fughe di notizie sollevano i consueti cosiddetti polveroni che consentono ad esponenti politici coinvolti di predisporre adeguate difese, di intimidire testimoni di attività criminose e di assicurarsi le impunità.

Si sofferma successivamente sugli evidenti segnali di inquinamento finanziario presenti nell'area, caratterizzata da una notevole produzione di ricchezza; dichiara di approvare il documento in discussione a condizione che esso contenga una netta sottolineatura che induca a tenere conto effettivamente delle indicazioni date dalla Commissione, diversamente da quanto è accaduto in seguito alla pubblicazione della precedente relazione su Trapani.

Il senatore TRIPODI rileva come, mentre l'analisi svolta nel documento riproduca sostanzialmente i dati emersi durante il sopralluogo, le proposte formulate, al contrario, appaiano insufficienti e totalmente inadeguate. Negli uffici giudiziari regna il caos aggravato da fughe di notizie che vanificano indagini difficili e delicate. Si può affermare senza timore di smentita che i pubblici poteri hanno rinunciato a contrastare la criminalità mafiosa e crescono gli intrecci tra ambienti politici e malavitosi.

In questo quadro sconcerta la quasi totale mancanza di incriminazioni, nell'ultimo periodo, per associazione a delinquere di stampo mafioso: più che di Stato assente nella lotta alla mafia - rileva il senatore Tripodi - si può quasi parlare di Stato mafioso come, del resto, in altre aree del Mezzogiorno.

Sul piano delle proposte è necessario uscire dalle indicazioni generiche ed indicare nel rinnovamento radicale degli apparati dello Stato e nello smantellamento dell'attuale situazione di completo inquinamento mafioso e di intreccio tra mafia e politica le condizioni indispensabili per assicurare un adeguato contrasto alle organizzazioni criminali.

Propone infine che l'approvazione del documento in esame venga pertanto rinviata di qualche settimana onde consentire una più incisiva formulazione del testo: qualora non si arrivi a queste modificazioni il gruppo di rifondazione comunista non potrà votare a favore del documento in discussione.

Il deputato ALAGNA condivide le linee fondamentali della bozza di relazione, che descrive - a suo avviso - in modo corretto la realtà trapanese. Ribadita la propria contrarietà - già manifestata in altre occasioni - alla esclusione dei Commissari eletti nei collegi nei quali si svolgono i sopralluoghi dai relativi gruppi di lavoro, rivendica la più assoluta obiettività di giudizio e di proposta.

Concorda con quanto affermato nel documento in ordine alla mancanza di una strategia nella lotta alla mafia. Sarebbe utile riflettere ulteriormente sui motivi per i quali a Trapani non hanno luogo processi contro la criminalità organizzata: è giusta la sottolineatura delle carenze della polizia giudiziaria, ma è essenziale individuare i provvedimenti più opportuni da adottare. Sarebbe anche necessario analizzare le difficili situazioni di Marsala e Mazara del Vallo.

Ritiene che un nodo fondamentale da sciogliere sia quello del ruolo che i partiti politici possono svolgere per superare le infiltrazioni che derivano da una certa gestione affaristica della cosa pubblica.

A suo giudizio le violazioni del segreto istruttorio verificatesi a Trapani non hanno certamente agevolato le indagini su eventuali connessioni tra mafia e politica e, quindi, hanno finito per alimentare il discredito delle istituzioni. È opportuno che sul comportamento dei magistrati della procura di Trapani si pronunci il Consiglio superiore della magistratura.

Il senatore CABRAS replica agli intervenuti precisando che il sopralluogo in provincia di Trapani era finalizzato soprattutto a verificare l'efficienza delle strutture dello Stato preposte al contrasto della criminalità organizzata. Per tale ragione non sono stati svolti approfondimenti sulla realtà amministrativa di Marsala e di Mazara del Vallo.

Nel documento che ha illustrato sono contenute valutazioni sufficientemente nette sul livello di inefficienza della procura della Repubblica di Trapani e della polizia giudiziaria. È favorevole, comunque, ad introdurre nel testo ogni modifica che possa contribuire ad una maggiore chiarezza ed alla eliminazione di giudizi troppo generici.

Ritiene che il comportamento del procuratore della Repubblica di Marsala sia stato sostanzialmente corretto e che sui rapporti tra mafia e politica occorra evitare le strumentalizzazioni e puntare con decisione alla individuazione delle effettive responsabilità.

Concorda sulla opportunità di mettere in maggior risalto la tendenza a sottovalutare la gravità dei fenomeni estorsivi emersa nelle audizioni dei rappresentanti delle categorie sociali.

Il presidente CHIAROMONTE propone che la bozza di relazione sia approvata nelle sue linee essenziali e che sia dato mandato al relatore di

coordinare il testo sulla base di quanto emerso nel corso della discussione. Propone, altresì, che in allegato alla relazione sia pubblicato il resoconto stenografico della seduta odierna.

Concordano i Commissari presenti. Così resta stabilito.

La seduta termina alle ore 13,40.

74ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
CHIAROMONTE

Intervengono il ministro di Grazia e giustizia Martelli, il ministro dell'interno Scotti ed il sottosegretario allo stesso dicastero Spini.

La seduta inizia alle ore 15,20.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il Presidente dispone che la seduta sia trasmessa mediante impianto audiovisivo a circuito chiuso.

AUDIZIONE DEI MINISTRI DELL'INTERNO E DI GRAZIA E GIUSTIZIA

Il PRESIDENTE ringrazia i responsabili dei Dicasteri dell'interno e di grazia e giustizia per aver tempestivamente accolto l'invito della Commissione. Sottolinea l'importanza dei provvedimenti in materia di coordinamento delle indagini nei procedimenti per i reati di criminalità organizzata e di coordinamento delle attività informative e investigative (rispettivamente predisposti dal Ministero di grazia e giustizia e dal Ministero dell'interno) per assicurare una più adeguata strategia di contrasto contro le organizzazioni criminali. Avverte che darà la parola in un primo tempo ai commissari che desidereranno intervenire sulla relazione del ministro Martelli. Successivamente i commissari avranno facoltà di intervenire sull'introduzione che sarà svolta dal Ministro dell'interno.

Prende la parola il ministro MARTELLI che illustra lo schema di decreto legislativo in materia di coordinamento delle indagini per reati di criminalità organizzata.

Rileva come le ragioni dell'intervento normativo siano ben note alla Commissione per averle essa stessa sottolineate nella sua relazione del settembre 1991, relazione che il Governo ha tenuto in considerazio-

ne assieme alle indicazioni provenienti da altre autorevoli fonti, quale anzitutto la Commissione ministeriale presieduta dal Professor Pisapia, che in più documenti ha auspicato – quantomeno a maggioranza – soluzioni in gran parte analoghe a quelle recepite nel decreto.

Si colloca certamente su tale linea la scelta di affidare le indagini in materia di criminalità organizzata alle procure distrettuali e di creare all'interno di queste dei gruppi di lavoro (le Direzioni distrettuali antimafia) deputati alla trattazione congiunta dei procedimenti caratterizzati da «mafiosità». Così come si colloca, sulla stessa linea, la scelta di ricercare soluzioni «autoritative» agli eventuali contrasti positivi o negativi fra più uffici di pubblici ministeri interessati a grandi indagini collegate.

Si tratta di scelte che rappresentano in sé un indice significativo e sintomatico della unicità di intenti che anima Parlamento e Governo in ordine alla indispensabilità degli interventi per impedire la perdita di controllo, da più parti lamentata, di intere porzioni del territorio dello Stato.

Non è questa la sede per l'analisi delle ragioni per le quali la criminalità organizzata ha finito per raggiungere livelli di così inquietante ampiezza; delle quali, forse, troppo tardi ci si è avveduti e si è presa completa coscienza. Sta di fatto, comunque, che gli interventi predisposti dal Governo negli ultimi tempi si muovono però nella piena e assoluta consapevolezza delle questioni da affrontare oltretutto nella piena e assoluta comunanza di valutazioni da parte dei Ministeri competenti.

La contestuale presentazione, da parte del Ministero dell'interno e della giustizia, di provvedimenti volti al potenziamento ed alla razionalizzazione non solo apparenti degli organi di prevenzione e investigazione è espressione inequivoca di tale comunanza.

Nella stessa direzione vanno non solo i provvedimenti per coordinare le forze di polizia, ma anche quelli sulla rotazione dei prefetti, le leggi per sciogliere i consigli comunali «inquinati», e per far decadere gli amministratori collusi, per assicurare trasparenza agli appalti; e, sul piano, più direttamente, del Ministero di grazia e giustizia, gli inasprimenti penali, i prolungamenti «modulati» dei termini di custodia cautelare, il riesame dei presupposti e tempi di concessione delle misure alternative e altri «benefici» carcerari, gli impegni di potenziamento e modernizzazione delle strutture degli uffici, l'avviato e ampio processo di depenalizzazione dei reati minori, la più razionale distribuzione degli uffici giudiziari.

Non v'è dubbio che anche l'impegno governativo espresso con tali interventi, e con gli altri in preparazione, non ha solo un intento di repressione, ma anche l'intento di ridare fiducia ai cittadini, facendo crescere – in modo contagioso – quel moto di indignazione, protesta e denuncia di cui in questi giorni vi sono stati esempi virtuosi.

Ognuno degli interventi non è disorganico rispetto agli altri, ma si colloca quale tassello di una analisi e di una strategia semplici e chiare: qualsiasi sistema deve riuscire a contemperare le esigenze di garanzia dell'individuo con quelle di sicurezza della collettività e queste possono essere salvaguardate solo contrapponendo alla organizzazione del crimine l'organizzazione della sua prevenzione e repressione.

Sottolinea, quindi, che lo schema del decreto legislativo in materia di coordinamento investigativo nelle inchieste «antimafia» null'altro è che l'attuazione più diretta di tale volontà di creare un fronte compatto nelle indagini contro la criminalità organizzata, bandendo dal sistema superate e mal riuscite forme di frantumazioni investigative o di coordinamenti spontaneistici.

È fin troppo noto che la fase delle indagini preliminari costituisce nel nuovo sistema il delicatissimo centro motore che presiede alla nascita e allo sviluppo del veicolo processuale sicchè, ove l'ordito investigativo risulti carente sul piano della completezza, funzionalità e tempestività degli accertamenti, i risultati che ne scaturiscono non possono che condurre all'inappagante arresto del procedimento o ad epiloghi comunque insoddisfacenti sul piano della effettiva ricostruzione di fatti e responsabilità.

Ebbene, è proprio quel centro motore ad aver mostrato segni di inadeguatezza, sul piano strutturale e funzionale, a proporsi come incisivo antagonista di quella sempre più complessa e sofisticata realtà che caratterizza, nell'attuale momento storico, la delinquenza organizzata. A fronte, infatti, di strutture dotate di mezzi finanziari assai rilevanti e dedite a operare quasi sempre su dimensioni ultra locali, le indagini vengono spesso polverizzate in numerosi uffici del pubblico ministero, senza che fra questi si stabilisca il necessario collegamento, sia per la mancanza di un adeguato sistema di acquisizione e circolazione di notizie e informazioni, sia per la carenza di direttive unitarie che canalizzino e al tempo stesso fluidifichino gli accertamenti e gli atti di indagine.

È ferma opinione del Governo che, ove non si introducessero le modifiche che formano oggetto dello schema di decreto legislativo, sarebbe, paradossalmente, lo spesso spirito della riforma processuale-penalistica a risultare nei fatti vanificato e quindi tradito.

Rappresenta espressione di tale intento «attuativo» quella di prefigurare un sistema di accorpamento degli uffici di procura attualmente operanti concentrando presso le procure distrettuali la gestione dei procedimenti per reati caratterizzati da mafiosità.

La attuale disseminazione territoriale degli uffici di procura deputati alla gestione delle indagini di maggior impegno è, infatti, una realtà che si pone in aperta antinomia rispetto alle esigenze di specializzazione, coordinamento ed economicità che devono caratterizzare l'impegno della magistratura inquirente, non potendosi certo revocare in dubbio la circostanza che proprio la eccessiva polverizzazione delle competenze, unitamente alle caratteristiche quanto mai diversificate – per organico, strutture e specifiche realtà locali – che connotano i vari uffici di procura, siano state fra le cause principali del difettoso funzionamento del coordinamento investigativo e della scarsa incisività globale della attività di indagine. Fra le diverse scelte possibili, è così apparso preferibile concentrare presso le procure aventi sede nei capoluoghi di distretto la gestione delle indagini relative a specifiche figure di reato, che per tipologia delle singole fattispecie sono con certezza riconducibili ad una realtà criminale organizzata.

La nuova ripartizione delle competenze ha reso peraltro indispensabile prefigurare un nuovo modulo organizzativo interno che ciascuna

procura distrettuale deve darsi ai fini della efficace gestione delle indagini di che trattasi.

È a tutti nota, infatti, la felice esperienza del passato che ha visto, in materia di eversione così come di crimine organizzato, più magistrati del medesimo ufficio dar vita a «gruppi di lavoro» altamente specializzati, che a loro volta stabilivano opportuni momenti di collegamento con altri «gruppi» o singoli magistrati operanti in altre sedi giudiziarie. È altrettanto noto, d'altra parte, come la gestione congiunta delle indagini e la individuazione di settori specializzati sia stata favorevolmente «preannunciata» dal legislatore della riforma, in particolare laddove, proprio facendo leva su «prassi già instauratesi, specie in materia di criminalità organizzata», ha espressamente consentito ai titolari degli uffici del pubblico ministero di designare più magistrati addetti all'ufficio per le indagini e per il dibattimento (articolo 70, comma 3, regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, sostituito dall'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449). Da tutto ciò è scaturita, quindi, la scelta di prevedere che presso ciascuna procura distrettuale debba essere costituita una apposita «*direzione distrettuale antimafia*» deputata alla gestione delle indagini sulla criminalità organizzata, così da completare quel quadro di interventi strutturali intesi ad assicurare coordinamento, professionalità ed efficacia alla attività del pubblico ministero.

Intuibili esigenze di funzionalità hanno consigliato di prevedere che la nuova ripartizione delle competenze investisse anche il giudice per le indagini preliminari. Non è viceversa sembrato opportuno fare altrettanto per il giudice del dibattimento specie per non sottovalutabili ragioni di carattere organizzativo.

Resta ferma peraltro la disponibilità del Governo a recepire altre e diverse indicazioni sul punto. Allo stato, salva comunque la necessità di una specifica disposizione transitoria, la soluzione proposta appare la più idonea a contemperare le esigenze di carattere sistematico connesse alle linee ispiratrici della riforma processuale con la obiettiva, presumibile maggiore funzionalità (quanto meno futura) di un giudice la cui competenza sia «trascinata» da quella del pubblico ministero.

È indubbio però che, indipendentemente dagli accorpamenti distrettuali, la «lotta alla criminalità» non potrebbe essere adeguatamente condotta senza introdurre una figura di pubblico ministero «centrale» con funzioni di coordinamento e impulso. Ed è per tale motivo che si è introdotto nello schema il riferimento alla istituzione di una nuova figura di procuratore, nell'ambito della già esistente procura generale presso la Corte Suprema di Cassazione: una figura alla quale si è ritenuto di attribuire la denominazione di «procuratore nazionale antimafia» perchè rispondente a quel ruolo di «centrale del coordinamento investigativo» che il nuovo organo del pubblico ministero è chiamato a svolgere nei procedimenti che riguardano i reati di criminalità organizzata.

Il Ministro prosegue sottolineando che il dibattito e le vivaci polemiche cui ha dato luogo l'annuncio della scelta governativa hanno tuttavia finito per assumere connotazioni spesso intrise di venature fortemente ideologizzate, essendosi da parte di taluni interpretata la modifica ordinamentale proposta come un *vulnus* alla indipendenza

della magistratura inquirente; una obiezione, questa, che per la delicatezza del tema impone immediata ed esauriente replica.

A svelare la infondatezza di tali preoccupazioni stanno due considerazioni di fondo che è bene rimarcare.

La nuova figura del pubblico ministero, anzitutto, è organo di gestione diretta delle indagini nei soli casi in cui sia disposta, con decreto motivato e reclamabile, l'avocazione delle stesse: e l'avocazione come è noto, è istituto tipico del processo che sottende situazioni, altrettanto tipizzate, di inerzia nella conduzione della attività investigativa.

Il procuratore nazionale antimafia, in secondo luogo, non è organo posto al di fuori dell'ordinario modello che stabilisce l'articolazione dei diversi uffici del pubblico ministero, ma si iscrive nell'ambito della procura generale presso la corte di cassazione: non si tratta, quindi, di un organo «controllato» dall'esecutivo ma funzionalmente «sorvegliato» dal procuratore generale presso la corte di cassazione, non diversamente da come gli uffici del pubblico ministero del distretto sono sottoposti, a norma dell'articolo 16 comma 2 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, alla sorveglianza del procuratore generale presso la corte di appello.

È fin troppo evidente che un fenomeno composito come la criminalità organizzata richiede una struttura organizzativa che operi secondo linee di intervento dotate della necessaria coerenza, organicità e programmazione, e che siano al tempo stesso idonee a correlare, attraverso apposite cerniere, l'attività di prevenzione, tipica della polizia di sicurezza, con quella di indagine riservata alla direzione del pubblico ministero. È altrettanto evidente, d'altra parte, che quelle linee debbano a loro volta coniugarsi con l'attività di indirizzo e di impulso che la Costituzione riserva al Parlamento ed al Governo, affinché l'ordine e la sicurezza pubblica e gli altri valori di rango costituzionale ricevano effettivo e non verbalistico ristoro. Ma tutto ciò non equivale né a modificare l'assetto istituzionale né ad evocare interferenze tra i poteri dello Stato, giacché, al contrario, le relative attribuzioni e la reciproca autonomia vengono ad essere esaltate, proprio perché l'unità degli obiettivi non resta sterilmente racchiusa all'interno di tante monadi istituzionali.

È peraltro doveroso aggiungere che, ove il pericolo delle evocate interferenze fosse così generalizzato e diffuso da far dubitare, sotto l'aspetto da ultimo indicato, della correttezza costituzionale del presente schema o, anche e soltanto, della sua «trasparenza» istituzionale, le previsioni che concernono i rapporti tra il procuratore generale presso la corte di cassazione, il procuratore nazionale antimafia e «gli indirizzi governativi approvati dal Parlamento» potrebbero essere agevolmente espunti dallo schema potendosi sin d'ora assicurare un pieno e preventivo accordo di parte governativa ad una soluzione del genere.

Precisa, quindi, che il procuratore nazionale antimafia è posto al vertice di una apposita direzione nazionale istituita nell'ambito della procura generale presso la corte di cassazione: non si tratta, pertanto, del capo di un ufficio della procura generale, ma di un nuovo organo di procura costituito presso un ufficio già esistente. La specificità dei

compiti affidati al procuratore nazionale spiega, poi, i particolari criteri di valutazione che devono presiedere alla sua nomina, così come a quella dei sostituti addetti alla direzione nazionale: in luogo, infatti, della semplice anzianità nel ruolo, devono essere privilegiate le funzioni inquirenti o istruttorie esercitate per un congruo periodo, nonché le attitudini, la capacità organizzativa e le esperienze maturate nella trattazione dei procedimenti relativi alla criminalità organizzata. Allo scopo, infine, di assicurare il necessario ricambio ed impedire una eccessiva personalizzazione dell'incarico di procuratore nazionale è stato previsto che lo stesso abbia durata temporanea, anche se per un periodo adeguato rispetto alle finalità che si intendono perseguire: il rigore di tale previsione, tuttavia, è stato temperato con la possibilità del rinnovo per una sola volta, in considerazione del fatto che contingenze di vario genere ben possono rendere preferibile la scelta di non interrompere la continuità di una direzione che abbia offerto risultati particolarmente positivi.

Dopo aver illustrato i diversi strumenti operativi a disposizione del procuratore nazionale, il ministro Martelli si sofferma sui rapporti tra polizia giudiziaria e pubblico ministero.

A suo avviso lo schema intende sanare i non pochi risvolti problematici che hanno sin qui caratterizzato i rapporti tra i due organi nello svolgimento delle indagini sulla criminalità organizzata. Il nuovo codice, come è noto, iscrivendo la polizia giudiziaria nel novero dei soggetti del procedimento ha inteso rimarcare il rilievo che la stessa assume nella fase che precede l'esercizio della azione penale, rendendo evidente come l'intima correlazione funzionale che deve legare fra loro polizia giudiziaria e pubblico ministero nella attività di indagine non consenta più di riguardare la prima come semplice «delegato» del secondo. La nuova dinamica delle indagini postula, quindi, al di fuori di qualsiasi arcaico schematismo, una intima e tendenzialmente informale circolazione di notizie, idee e spunti investigativi, tra l'organo che dirige l'attività di indagine e quello chiamato a collaborarvi, in modo tale da consentire al titolare della azione penale di fruire di un materiale che concretamente lo orienti verso le scelte da adottare e non gli imponga, dopo una sterile e formalistica sequenza di atti, un sostanziale abbandono del compito che l'ordinamento gli conferisce.

Alla mancanza di una reale opera di programmazione e di coordinamento nella direzione delle indagini, ed al conseguente ristagno di iniziative ad ampio spettro, ha così finito per corrispondere, nelle forze di polizia, un frustrante senso di disorientamento e di scarsa incisività, proprio nei settori di indagine in cui maggiore è stato lo sforzo investigativo e più elevato l'impegno umano e materiale. Il provvedimento mira, quindi, a rimuovere tale pericolosa *impasse*, e ad impedire spazi a quelle istanze volte a reintrodurre nel sistema una ormai inconcepibile fase di «preistruzione» autonoma della polizia giudiziaria, che finirebbe ineluttabilmente per offuscare il ruolo direttivo del pubblico ministero, appiattendolo al rango di passivo fruitore del materiale di indagine raccolto prima e al di fuori del suo intervento. D'altra parte, la nuova organizzazione degli uffici del pubblico ministero soddisfa anche l'esigenza, unanimemente avvertita, di utilizzare nel modo più coerente e funzionale le nuove strutture

altamente specializzate che, in tempi assai recenti, sono state create nelle e tra le forze di polizia per affrontare adeguatamente il fenomeno della criminalità organizzata. Da qui la necessità di prefigurare uno stabile collegamento non solo tra gli uffici del pubblico ministero e, nell'ambito di ciascuno di essi, tra i singoli magistrati che compongono la direzione distrettuale antimafia, ma anche tra i diversi uffici impegnati nelle indagini ed i vari organismi di polizia, nel quadro delle direttive impartite a tal fine dal procuratore nazionale antimafia.

Con riferimento alla scelta della procedura di cui all'articolo 7 della legge di delega, precisa che si è trattato di una scelta diretta a coniugare assieme cautela e agilità nell'intervento. Cautela, rispetto alla necessità di assicurare, su un tema di tale delicatezza, un adeguato e pronto controllo parlamentare; agilità, rispetto alla necessità di consentire che al più presto i nuovi organismi abbiano a funzionare nel rispetto dei principi codicistici.

Conclude sottolineando che l'iniziativa presa dal Governo si fonda, quanto ai suoi aspetti procedurali non meno che a quelli di merito, su un'attenta ponderazione delle possibilità offerte dall'ordinamento nel suo complesso, avuto riguardo in primo luogo ai profili costituzionali.

È una linea che venne seguita con successo già nella lotta al terrorismo, quando si riuscì a contrastare i gravissimi pericoli con provvedimenti che non portarono a «strappi» rispetto a quella legalità formale e sostanziale dell'agire pubblico, che è stata e deve restare una connotazione fondamentale della nostra Repubblica.

Prende successivamente la parola il ministro dell'interno SCOTTI il quale condivide le considerazioni svolte dal ministro Martelli in ordine al quadro complessivo dei provvedimenti che il Governo ha adottato nel corso degli ultimi mesi e che hanno in parte già ottenuto l'approvazione del Parlamento. Qualora si analizzassero soltanto questi provvedimenti senza inquadrarli complessivamente nell'ambito di tutti gli interventi predisposti si rischierebbe di non avere una visione esatta della strategia che si intende perseguire.

Fa riferimento a tre provvedimenti. Il primo, relativo all'aumento dell'organico delle forze di polizia, il secondo, predisposto dal Ministro di grazia e giustizia, d'intesa con il Ministro dell'interno, relativo al problema delle estorsioni, attualmente in discussione al Senato; il terzo infine riguarda le disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative ed investigative nella lotta contro la criminalità organizzata. Si è cercato di dare una risposta al tema del coordinamento. Già il Parlamento ha dato il via ad un esperimento di coordinamento, attualmente in corso, nel controllo del territorio e, nei prossimi mesi, il Governo sarà in grado di sottoporre al Parlamento stesso un rapporto che sottolinei limiti e positività dell'esperimento nonché le esigenze di ulteriore avanzamento nella direzione intrapresa.

Sottolinea tre aspetti specifici del provvedimento attualmente all'esame della prima Commissione permanente del Senato.

Si è data grande attenzione alla costituzione della Direzione investigativa antimafia (DIA), sottovalutando l'istituzione di un organismo collegiale denominato Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, che ha la funzione di realizzare un coordina-

mento, non di attività, bensì di compiti e di funzioni. In altre parole il Consiglio generale deve fissare una strategia anticrimine, definire degli obiettivi da assegnare a ciascuna forza di polizia, razionalizzando l'impiego delle risorse e dei mezzi disponibili sul fronte della lotta alla criminalità organizzata e, quindi, rendere possibile il controllo sull'attuazione e sui risultati conseguiti da ciascuna forza di polizia. Questo, sia al fine di rimuovere le eventuali carenze o inefficienze che si dovessero riscontrare sia per assumere i provvedimenti necessari anche per accertare le responsabilità e le inadempienze.

Vi è oggi una situazione di carenza di strategia complessiva e di responsabilizzazione di ciascun corpo di polizia rispetto ad obiettivi specifici, quindi della possibilità di chiamarli a rendere conto, anche in termini di responsabilità specifica. Ciò rappresenta un cambiamento; si passa infatti da un coordinamento di attività ad un coordinamento di funzione e di ruoli delle singole forze di polizia.

In secondo luogo, si è valutato che la lotta alla criminalità costituisce un'emergenza che mina la stessa difesa della convivenza civile, le libertà e la libera determinazione delle istituzioni democratiche. Perciò vengono chiamati in causa i due servizi segreti, uno sul versante esterno, l'altro sul versante interno, ad operare nell'ambito di una strategia e con compiti ben definiti.

Il terzo aspetto è la istituzione di un'unità operativa interforze. A questo proposito sottolinea due elementi. Non si tratta di un organismo che si sovrappone ad altri, bensì di un organismo, costruito all'interno dell'ordinamento, cioè all'interno del dipartimento di pubblica sicurezza, che chiama in causa, per poter operare, l'attività di tutte le strutture esistenti all'interno dei corpi di polizia e, dunque, sul piano operativo, rappresenta lo stretto legame che viene a realizzarsi con gli altri organi e reparti di polizia, sulla base del dovere di ciascuno di essi di informare la DIA ogni volta che si imbatte in un caso, in un fatto, che configuri un delitto di criminalità organizzata; inoltre è prevista la possibilità, da parte della DIA, di utilizzare tutte le strutture per lo svolgimento dei compiti già assegnati.

La questione più delicata - è stata posta anche in questi giorni - riguarda il rapporto tra la DIA e l'Alto commissario per il coordinamento della lotta alla delinquenza di tipo mafioso, il cui coinvolgimento nella definizione delle linee di riorganizzazione delle strutture delle forze di polizia e del coordinamento delle medesime appariva certamente ineludibile.

Di fronte a tale problema vi erano due strade: il rafforzamento del ruolo di detto organismo, con l'accertamento in esso delle nuove funzioni, oppure la soppressione *tout court* dell'organismo, privilegiando così la scelta del superamento della straordinarietà degli strumenti di lotta al fenomeno mafioso. Dopo una lunga ed approfondita riflessione, si è convenuto sull'ipotesi, recepita poi dal decreto-legge suddetto, che ritiene praticabile in questa fase. Si unificano inoltre gli uffici dell'Alto commissario e della Direzione investigativa antimafia. L'Alto commissario conserva i poteri straordinari ad esso attribuiti dalla legge, mentre la DIA, in quanto struttura dell'Alto commissario, può utilizzare quei poteri nell'ambito della propria attività di investigazione (preliminare e definitiva) e di indagine.

Il ministro Scotti prosegue rilevando come sia stato avviato il processo di riassorbimento nell'ordinamento delle strutture straordinarie. Sono stati conservati, nella fase attuale, i poteri dell'Alto commissario, ma, nel contempo, sono stati unificati gli uffici. Si ha quindi una responsabilità di direzione generale dell'Alto commissario e una responsabilità operativa investigativa di colui che è stato preposto, dal punto di vista operativo, a dirigere il funzionamento della DIA. Si è anche evitato di definire per legge l'organizzazione e il funzionamento della struttura, stabilendo nel decreto-legge solo i principi e demandando invece a decreti di attuazione le restanti disposizioni, per salvaguardare la necessaria elasticità ed adattabilità sulla base della sperimentazione concreta. Il Governo non ha accolto il principio che siano i corpi di polizia ad indicare le persone, ritenendo piuttosto che debbano essere i responsabili della DIA a selezionarle, sulla base della domanda volontaria di coloro che si ritengono disponibili a svolgere tali compiti, chiamando in causa gli elementi più rappresentativi sia dei carabinieri sia della polizia, in modo tale da assicurare, anche attraverso la scelta delle persone, la possibilità di mobilitare i Corpi. Infatti le due persone che sono state chiamate al vertice della DIA godono, all'interno dei rispettivi Corpi, di grande prestigio.

Il Governo ha scelto una strada impegnativa nell'insieme delle misure adottate, e non in queste soltanto, che richiede un notevole cambiamento di cultura e di attitudini da parte di tutti, respingendo le spinte verso la salvaguardia di prerogative o privilegi di questo o di quel Corpo. O si avrà il coraggio di rompere con logiche di corporazione e di tutela delle singole corporazioni, o si ricadrà in un quadro di frammentazione di fronte ad un'efficace capacità di organizzazione del crimine. Questa struttura di coordinamento ha ragione di essere in quanto trova una corrispondenza nelle decisioni assunte per l'ordinamento giudiziario. Non avrebbe senso essersi mossi sul terreno del coordinamento della fase di investigazione preliminare e di indagini di polizia giudiziaria se, contemporaneamente, non si fossero adottate tutte le misure riferite dal Ministro di grazia e giustizia.

I due aspetti sono strettamente connessi. Nella realtà di tutti i giorni - conclude il ministro Scotti - essi costituiscono una continuità che rappresenta il dato più significativo delle misure che il Governo ha adottato.

Sulle relazioni dei ministri Martelli e Scotti intervengono numerosi commissari.

Prende la parola il deputato VIOLANTE il quale, dopo aver apprezzato il dinamismo che ha caratterizzato sin qui l'azione sia del ministro Scotti sia del ministro Martelli, prende atto con soddisfazione della disponibilità manifestata in ordine alla abolizione delle norme sull'indirizzo del Parlamento e sulla possibilità di trasferire la competenza anche per i tribunali, onde evitare che vada annullato il lavoro delle procure distrettuali.

A suo giudizio l'esperienza dell'Alto commissariato insegna che, pur avendo concentrato il massimo dei poteri, non si sono ottenuti buoni risultati, come riconosce lo stesso Ministro dell'interno. Ciò che è essenziale è, quindi, non confondere l'attività di polizia con quella

giudiziaria: attualmente le forze di polizia si sentono demotivate proprio per tale ragione. Il rischio è che con il procuratore nazionale la situazione peggiori, dato che nel testo del decreto si confondono poteri di prevenzione e poteri giudiziari. Dal punto di vista procedurale, ritiene che vi possa essere il pericolo che un istituto di questo rilievo sia giudicato incostituzionale. Per esempio, l'avocazione appare del tutto fuori dalle direttrici del codice di procedura penale perchè quest'ultimo la prevede soltanto per il procuratore generale, mentre nel decreto si fa riferimento al procuratore nazionale antimafia.

Nel merito, a suo giudizio, la questione di fondo è quella di riuscire a legare insieme nello stesso organismo funzioni di monitoraggio, di coordinamento e di investigazione; con una struttura di questo genere, quando si attiva il potere di sostituzione si finisce per incrinare il rapporto di fiducia con le procure distrettuali che è, invece, assolutamente essenziale.

Ritiene che si debba riflettere sulla utilità della proposta, cioè sulla scissione tra i poteri di coordinamento, di indirizzo, di prevenzione dei conflitti, di prevenzione di interferenze. Inoltre nelle indagini sul rapporto mafia-politica, non è certamente un ufficio dal centro che può risolvere le cose. Vi è, infatti, una profonda differenza tra la lotta contro il terrorismo e le questioni che riguardano la criminalità organizzata. Quest'ultima è multiforme, è presente in tutte le strutture sociali ed economiche del paese, ha rapporti con la politica e quindi ha certamente bisogno di un impegno di lungo respiro.

Si sofferma, infine, sulla temporaneità dell'incarico affidato al procuratore nazionale antimafia. A suo avviso occorre chiedersi quali implicazioni può avere sul comportamento del magistrato la sua rinnovabilità e anche se non venga a determinarsi, di fatto, un rapporto di fiducia con il Ministro.

Il deputato LANZINGER esprime perplessità sulla scelta di introdurre modifiche così rilevanti attraverso un decreto legislativo dato che l'unico punto di riferimento - certamente non sufficiente - nella legge delega è quello che riguarda il coordinamento tra pubblici ministeri. A suo avviso, occorre chiarezza nella distinzione tra area della mafia, area della giustizia e area della politica e non può non ricordare, da questo punto di vista, che l'attività della Commissione antimafia è segnata da una continua dichiarazione di fallimento degli strumenti adottati nella lotta contro la criminalità organizzata. Bisogna ribadire che la giustizia non deve combattere la mafia, bensì applicare la legge distinguendo i colpevoli dagli innocenti e che anche il pubblico ministero ha un ruolo, una veste, ed uno *status* che non può essere distinto da quello del magistrato.

Ritiene che non sia necessaria una supergiustizia, ma adottare misure che consentano la copertura del 19 per cento delle carenze di organico. La filosofia del decreto è, invece, diversa. E in questa filosofia vanno inquadrate le norme sul concerto e sull'avocazione.

Si chiede, infine, come sia possibile, all'inizio, riconoscere l'*imprimatur* mafioso in un processo e se questa difficoltà non renda di incerta applicazione l'intero impianto progettato.

Il deputato Ombretta FUMAGALLI manifesta forti dubbi sulla possibilità di utilizzazione del decreto legislativo. Cita le recenti sentenze della Corte costituzionale che hanno pronunciato declaratoria di illegittimità per eccesso di delega anche di norme processuali.

Non condivide la scelta di dar vita ad una sorta di supergiudice, dato che occorre che la giustizia venga restaurata anche nelle sedi decentrate; non sembra, invece, che il potenziamento delle strutture esistenti in sede periferica sia nelle preoccupazioni del Governo.

Concorda con la linea di concentrare le indagini antimafia nelle procure distrettuali, mentre ha forti riserve sui poteri che sono affidati al procuratore nazionale antimafia. In termini sintetici, questo magistrato potrà dirimere i conflitti di competenza tra gli uffici sotto ordinati, sollecitare le indagini, conoscere e controllare lo sviluppo e l'esito delle stesse. A fronte di questi poteri, sarà sottoposto a una non meglio precisata sorveglianza da parte del procuratore generale della Cassazione. Con una procura generale della Cassazione già ai limiti di tenuta, non essendo previsto dal decreto del Governo alcun potenziamento dell'ufficio, non è seriamente ipotizzabile che tale sorveglianza possa essere attivata.

In realtà, a suo avviso, con il decreto in questione si apre la strada a spazi di discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale. Può anche essere una scelta condivisibile, ma ci si deve rendere conto che è in contrasto con la previsione costituzionale.

Ritiene che l'elencazione dei titoli di reato per cui sono competenti la superprocura e le procure distrettuali è talmente equivoca da prestarsi ad ogni attrazione di competenze. In queste condizioni, il superprocuratore potrà indagare quando e dove vorrà, con una concentrazione di poteri inaudita se si considera che, di fatto, diventerà il titolare del potere di azione penale sull'intero territorio nazionale. Il superprocuratore, inoltre, è destinato ad essere un fiduciario del Ministro guardasigilli in carica, anche per la diversa incisività che da ultimo l'attuale Ministro ha rivendicato in materia di concerto. Così avremo un magistrato con troppo potere che, essendo indipendente e irresponsabile politicamente come ogni magistrato perchè così stabilisce la nostra Costituzione, non dovrà rispondere proprio a nessuno dal punto di vista formale, mentre dal punto di vista sostanziale risponderà soltanto al Ministro essendone il fiduciario.

Il ministro MARTELLI ritiene che le dichiarazioni del deputato Ombretta Fumagalli su questo punto sono frutto di un palese atteggiamento pregiudiziale.

Il deputato Ombretta FUMAGALLI prosegue osservando che, a suo avviso, basterebbe attribuire al procuratore generale della Cassazione il potere di risolvere i conflitti positivi di competenza per affrontare in modo efficace il problema del coordinamento.

Il deputato BINETTI osserva preliminarmente che i temi del coordinamento sia delle indagini nei processi di mafia sia dell'attività investigativa ed informativa contro la criminalità organizzata troveranno in altre sedi parlamentari occasione di approfondimento sul piano

tecnico. Il confronto in questa sede è di carattere eminentemente politico: in questo senso conferma la piena adesione del gruppo parlamentare della democrazia cristiana alle iniziative assunte dal ministro Martelli e dal ministro Scotti.

Soffermandosi, in particolare, sul coordinamento delle indagini nei procedimenti per reati di criminalità organizzata, ritiene che debba essere assecondato lo sforzo di non lasciarsi condizionare dall'esistente, senza indulgere a critiche viziate da angoli di visuale che giudica formalistici. È necessario superare la situazione esistente e la figura della procura nazionale antimafia - così com'è stata immaginata dal Governo - potrà utilmente concorrere a rendere più incisive le indagini nei processi di mafia.

Invita, infine, il ministro Martelli ad approfondire qualche meccanismo del funzionamento dell'istituendo ufficio che potrebbe presentare dubbi di costituzionalità.

Il deputato Giacomo MANCINI esprime un vivo apprezzamento per le iniziative del ministro Martelli e del Ministro Scotti volte a contenere con la necessaria determinazione il dilagare della criminalità organizzata. L'insostenibile situazione determinatasi è anche il frutto di un'amministrazione della giustizia costellata da troppe inadempienze e da ingiustificate «complicità» con numerosi titolari di uffici giudiziari che da anni non svolgono più seriamente il loro lavoro.

Anche l'attività del Consiglio superiore della magistratura non ha, al di là delle intenzioni, prodotto risultati apprezzabili. La verità è che in molte aree del Paese la giustizia non c'è e le disastrose conseguenze sono sotto gli occhi di tutti: intere popolazioni sono oramai private della loro tranquillità e della libertà di operare le comuni scelte di vita. Come in molte città del Mezzogiorno, anche a Reggio Calabria i pubblici poteri versano in uno stato di assoluta impotenza che apre enormi varchi alle organizzazioni mafiose che sono di fatto padrone del territorio. Alla luce di questa situazione i rilievi critici dei deputati Violante e Fumagalli appaiono oggettivamente inadeguati, come inadeguate sono state le scelte politiche sinora compiute. Occorre pertanto incoraggiare le iniziative del Governo che sono all'esame e le altre che verranno in questa direzione; nè occorre sottovalutare la necessità di modificare con urgenza i meccanismi di selezione usati dai partiti per la scelta della classe dirigente e le regole non trasparenti che ne vincolano la condotta.

Interviene, successivamente, il ministro MARTELLI, che registra con soddisfazione il consenso manifestato per l'impianto di fondo delineato nello schema di decreto presentato dal suo Dicastero. Fornisce alcuni elementi di risposta ai problemi sollevati dai commissari intervenuti.

Riferendosi ai rilievi mossi dal deputato Ombretta Fumagalli, ritiene che la linea del Governo sia lontanissima nelle premesse e abissalmente distante nelle conclusioni rappresentate dalla stessa.

Assicura la Commissione che terrà conto dei suggerimenti formulati. Non ritiene che i rischi di costituzionalità prospettati in ordine all'ambito e ai limiti della legge di delega siano esistenti. Infatti,

la disposizione che assegna alla Commissione bicamerale per il parere al Governo sul nuovo codice di procedura penale il compito di intervenire sulla materia processuale e di trarne le dovute coerenti conseguenze in termini di ordinamento legittima, a suo avviso, l'adozione delle norme di cui al predetto schema di decreto.

Il PRESIDENTE ringrazia il Ministro di grazia e giustizia e lo congeda.

Prosegue la discussione sull'introduzione del Ministro dell'interno.

Il senatore VETERE concorda con quanto affermato dal ministro Scotti relativamente alla necessità di intervenire in modo efficace per realizzare un effettivo coordinamento delle diverse polizie. La preoccupazione che esprime il suo Gruppo non è quindi quella che, eventualmente, si possa toccare l'autonomia delle singole forze, ma al contrario che si riesca a creare effettivamente una unicità di comando e una unicità operativa.

Su questo punto bisognerebbe avere, a suo avviso, maggiore chiarezza: si sceglie l'unicità operativa oppure una specializzazione che può condurre allo stesso risultato in modo diverso? Su questo è indispensabile una scelta inequivoca. In tale contesto è indispensabile comprendere che l'autonomia funzionale dei servizi interforze deve conciliarsi positivamente con le strutture periferiche dei diversi Corpi.

Un problema da esaminare, su un altro versante, è quello della competenza sui delitti contro la pubblica amministrazione che non è chiaro se debbano o meno essere trattati dalle procure distrettuali. Occorrerebbe anche un approfondimento sui motivi per i quali non ha funzionato l'Alto Commissariato e sui compiti che debbono essere attribuiti ai servizi di sicurezza. Sono questioni da approfondire contestualmente alla creazione della nuova struttura.

Il senatore CABRAS considera il provvedimento esaminato come una necessaria ristrutturazione delle forze di polizia, in una logica di efficace ordinarietà. Oggi l'attività investigativa è insufficiente ed è indispensabile darsi una strategia anche operativa compatibile con il rilancio dell'azione di conoscenza, di documentazione e di informazione sulla mafia. Punto centrale resta quello del coordinamento: l'Alto Commissario non è stato all'altezza delle aspettative ed ha generato interferenze e conflitti di competenza che si sono estesi dalle forze dell'ordine alla magistratura. Se quanto previsto nel decreto verrà attuato con rigore, la DIA potrà costituire un'entità interforze per le investigazioni e per la prevenzione. Far rientrare questa struttura nel Dipartimento di pubblica sicurezza è un principio di unificazione e di coordinamento effettivo apprezzabile, anche se desta perplessità il mantenimento dell'Alto Commissariato. Al di sotto dell'Alto Commissario si è reso necessario, poi, creare una direzione operativa cui è stata affiancata una vice direzione. Nel decreto inoltre non è chiarito quale ruolo rivestiranno i servizi centrali specializzati delle diverse forze.

Occorre, a suo avviso, un ulteriore sforzo di chiarezza per evitare che venga meno quella flessibilità e capacità di movimento sul territorio di cui vi è gran bisogno.

Con riferimento alla procura nazionale antimafia, pur mantenendo molte riserve e preoccupazioni sulla forma di centralizzazione di potere che viene a realizzarsi, è convinto che essa sia giustificata dalla necessità di recuperare i limiti di un'azione di contrasto nei confronti della mafia condotta a livello provinciale o periferico.

Il senatore CAPPUZZO esprime apprezzamento per il carattere strategico dei provvedimenti messi a punto dai Ministri dell'interno e di grazia e giustizia.

Dopo aver richiamato l'attenzione del ministro Scotti sull'opportunità di inserire in questa strategia anche tutti gli elementi realizzabili a livello amministrativo, rileva il rischio di creare una catena troppo lunga di coordinatori, con il risultato di limitare il numero degli operatori. Vi sarà un coordinamento a livello centrale, un coordinamento a livello DIA ed infine un coordinamento dell'Alto Commissario, oltre a quello attraverso i prefetti. Su ciò occorre riflettere.

In linea generale, sottolinea che i cittadini hanno bisogno di sicurezza e che, per questo, è indispensabile affrontare il problema della microcriminalità, ingiustamente considerato minore.

A suo avviso, bisogna evitare la deresponsabilizzazione a livello periferico, la duplicazione e la frammentazione delle specializzazioni. Deve essere chiarito che responsabile della strategia è il Ministro dell'interno, il quale può dividere la propria responsabilità con il Consiglio generale che traduce le linee strategiche in obiettivi operativi da assegnare alle forze di polizia. In questa strategia rientrano anche i provvedimenti nei riguardi dei Consigli comunali: si tratta di provvedimenti di enorme valore, ma essi debbono essere ancorati a precisi criteri per evitare di compiere delle ingiustizie.

Dopo essersi soffermato sui concetti di investigazione e di *intelligence*, osserva che è essenziale, in ogni caso, valorizzare le vocazioni di base delle diverse forze di polizia, anche per eliminare inutili duplicazioni.

Il deputato CARIA dichiara la propria soddisfazione per la vera e propria svolta che gli sembra sia stata impressa all'azione dello Stato. Si augura che essa non sia giunta tardivamente.

Dopo aver valutato criticamente l'operato del Consiglio superiore della magistratura, che non ha certamente contribuito a risolvere i problemi di funzionalità dell'organizzazione giudiziaria, si sofferma su taluni aspetti della situazione calabrese e di quella lucana.

È probabilmente vero che i problemi di funzionalità delle forze dell'ordine sono più di natura qualitativa che quantitativa, ma non si può sottovalutare il fatto che in troppe zone a rischio la presenza dello Stato nel territorio appaia insufficiente.

Condivide le iniziative assunte dal ministro Scotti per lo scioglimento di alcuni Consigli comunali, soprattutto perchè esse indicano la volontà di agire con grande determinazione anche nei rapporti tra mafia e politica.

Un altro segno positivo, nella direzione della chiarezza, sarebbe quello di eliminare completamente l'Alto Commissariato, la cui coesistenza con la nuova struttura non sembra possa contribuire a

restituire efficacia e slancio all'attività complessiva degli organi competenti alla lotta contro la mafia.

Il senatore Pietro FERRARA esprime pieno consenso sui provvedimenti antimafia di recente varati dal Governo, sia sul piano del coordinamento delle indagini nei processi di mafia sia sul piano del coordinamento investigativo ed informativo. Condivide le valutazioni politiche del deputato Giacomo Mancini e ritiene che la mancanza di coordinamento ed un eccesso di garantismo abbiano condotto i pubblici poteri nella situazione di stallo che consente alla mafia ampi margini di manovra, determinata com'è a condurre una vera e propria lotta contro lo Stato.

Provvedimenti come quelli in discussione avrebbero dovuto essere assunti assai prima, seguendo le indicazioni che la Commissione antimafia aveva già fornito nella prima parte della legislatura. Esprime preoccupazione per la mancata trasparenza nelle scelte dei partiti - come dimostrano le numerose violazioni del codice di autoregolamentazione sulle candidature - e ritiene che provvedimenti drastici come lo scioglimento dei Consigli comunali debbano essere adottati senza esitazione, ove le circostanze lo richiedano. I cittadini saranno, del resto, chiamati ben presto a giudicare la serietà dimostrata dal Governo e dai partiti nella lotta contro la criminalità organizzata.

Il senatore MURMURA, premesso che in altre sedi parlamentari potranno essere esaminati i dettagli delle iniziative governative all'esame, stigmatizza le mai sopite tendenze a privilegiare un falso garantismo che determina un atteggiamento lassista dei pubblici poteri chiamati a contrastare la mafia.

Indica nel nuovo codice di procedura penale, che di fatto garantisce l'impunità a numerosi criminali, la causa principale dell'arretramento del fronte antimafia: urge una drastica modificazione delle norme processuali che favoriscono la paralisi dei processi contro gli aderenti alla criminalità organizzata.

Il deputato FORLEO condivide le valutazioni espresse dal deputato Giacomo Mancini; coordinare effettivamente le indagini processuali e l'attività delle forze di polizia sono due aspetti di uno stesso problema: individuare il sistema per dare una svolta alla lotta contro il crimine organizzato la cui presenza si fa sempre più estesa e minacciosa.

È un bene che la Commissione antimafia avalli queste scelte del Governo, anche se esse da sole non risolveranno, probabilmente, i problemi posti da una radicata attitudine delle forze di polizia ad operare in modo autonomo, per non dire isolatamente. Se le organizzazioni mafiose si presentano oramai come un sistema integrato è evidente che anche l'azione di contrasto non potrà che svolgersi in modo sistematico e con una visione globale dei fenomeni criminali, avuto particolare riguardo al narcotraffico, al riciclaggio del denaro di illecita provenienza ed alla vasta area di illegalità che circonda le fonti di erogazione di spesa pubblica a tutti i livelli.

Il deputato BARGONE valuta positivamente le indicazioni pervenute nel corso del dibattito: le iniziative assunte dal Ministro di grazia e giustizia e dal Ministro dell'interno sono tra loro interdipendenti ed è necessario che il Parlamento, che introdurrà le modificazioni giudicate opportune, valuti globalmente l'ambito di efficacia delle iniziative introdotte nel campo del coordinamento delle forze dell'ordine e da introdurre nel campo delle indagini nei processi di mafia.

Se è vero, del resto, che l'infiltrazione del crimine organizzato ha raggiunto il sistema finanziario e creditizio, le attività imprenditoriali, i poteri dello Stato ed estese fasce della popolazione, è evidente l'urgenza di introdurre misure che imprimano una svolta nella lotta alla mafia e, con idonei correttivi, facciano cessare la quasi totale inefficacia dell'azione di contrasto indotta, soprattutto, dal modo scoordinato di procedere da parte dei diversi poteri dello Stato. Pur ritenendo necessarie modificazioni incisive al progetto della procura nazionale antimafia, condivide il giudizio del ministro Martelli secondo cui le indagini, di fatto, in Italia non vengono svolte da alcuno.

Interviene successivamente il ministro dell'interno SCOTTI che premette come, a fianco delle iniziative concordemente assunte dal Ministro di grazia e giustizia e da lui stesso, occorra valutare con attenzione il comportamento delle imprese bancarie attraverso le quali si attiva - per insufficienza di controlli e per l'attivazione di circuiti finanziari paralleli - un flusso di capitali, anche diretti all'estero, che concreta un'azione di riciclaggio di denaro di illecita provenienza. Sarebbe vano rincorrere l'obiettivo generale di una ripresa della cultura della legalità senza contemporaneamente produrre ogni sforzo per mettere ordine nei circuiti creditizi delle banche e delle società finanziarie: occorre che, anche in questo campo, i responsabili dei vari settori siano chiamati a rispondere della loro azione.

Si sofferma quindi diffusamente sul coordinamento investigativo ed informativo e sulla struttura e funzione della neo-istituita Direzione investigativa antimafia. Essa persegue un obiettivo di specializzazione delle diverse forze dell'ordine nella fase attuale che definisce di transizione. In questo quadro si giustifica il diretto coinvolgimento del SISDE e del SISMI che avranno il preciso compito di acquisire dall'interno delle organizzazioni criminali - che operano certamente con fini anche eversivi dell'ordine democratico - le informazioni atte a demolire l'operatività e la capacità di infiltrazione nel tessuto sociale ed economico del Paese.

Sulla DIA in particolare il ministro Scotti precisa che si tratta di un'unità investigativa con propria fisionomia e che si avvale dell'attivo concorso delle forze dell'ordine chiamate a contribuire al suo funzionamento mediante l'apporto della specifica attitudine professionale degli elementi migliori disposti a collaborare. Nell'attuale fase transitoria ed in questo quadro organizzativo emerge chiaro il ruolo dell'Alto Commissariato che, pur conservando i poteri di carattere straordinario a suo tempo attribuitigli, si avvia nella direzione dell'inserimento dei normali canali ordinamentali.

In questo processo che il Governo ha avviato è essenziale la selezione degli elementi che dovranno assicurare la funzionalità della

DIA: non si tratterà di una casta di funzionari che godrà di trattamenti privilegiati, ma di uomini disposti a rischiare di più ed ai quali dovranno essere riconosciute sicure prospettive di crescita nella carriera. Non si costituisce pertanto un'unità a sè stante, ma bensì interna al Dipartimento della pubblica sicurezza, che opera avvalendosi delle specificità e delle professionalità adeguate a condurre una lotta efficace contro il crimine organizzato.

Il PRESIDENTE ringrazia i rappresentanti del Ministero dell'interno e li congeda.

La seduta termina alle ore 20,15.

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

MERCOLEDÌ 6 NOVEMBRE 1991

Presidenza del Vice Presidente
ROTIROTI

Intervengono, per la SPORTASS il presidente Tuccimei ed il direttore generale Polidori, per il Fondo assistenza finanziari il vicepresidente Luciani ed il capo ufficio segreteria Cupelli, per il Fondo personale Ministero finanze il presidente Maraffi, per la Cassa marittima meridionale il presidente Frasca, il vicepresidente Perasso, il direttore generale Mastranzo ed il dirigente Cesaro.

La seduta inizia alle ore 9.

AUDIZIONE DEI PRESIDENTI DELLA SPORTASS, DEL FONDO ASSISTENZA FINANZIERI E DELLA CASSA MARITTIMA MERIDIONALE

Il Presidente ROTIROTI avverte che dell'odierna seduta sarà redatto il resoconto stenografico.

Ricorda che nelle audizioni iniziate il 10 ottobre scorso i presidenti degli enti vigilati devono esporre alla Commissione la situazione complessiva anche per permettere di correlare l'attività gestionale con le linee di tendenza degli interventi legislativi; nel corso delle audizioni vengono illustrate, fra l'altro, le relazioni sull'attività dell'anno precedente già inviate nei mesi scorsi alla Commissione ai sensi dell'articolo 56 della legge 9 marzo 1989, n. 88.

Dà la parola al presidente della SPORTASS.

Il presidente della SPORTASS, TUCCIMEI, si limita a precisare che nell'esercizio precedente il passivo di bilancio ha raggiunto la cifra di circa 28 miliardi; tale disavanzo è scaturito dagli oneri sopportati per indennizzi assicurativi non garantiti da adeguate entrate di contributi corrisposti dalle federazioni e dagli enti sportivi.

Fa presente che, in presenza di tale situazione, nel 1990 sono stati conclusi accordi con il CONI al fine di predisporre un programma di risanamento attuabile nel corrente anno; il CONI, infatti, ha stabilito, con disposizioni impartite alle organizzazioni interessate, l'attuazione di

alcuni provvedimenti, quali il recupero dalle federazioni sportive della differenza di contributi assicurativi corrisposta in meno nel triennio 1988-1990, sino alla concorrenza di 12 miliardi, l'aumento dei capitali assicurati per morte ed invalidità permanente, l'eliminazione della diaria per il periodo di inabilità temporanea che in passato ha determinato oneri eccessivi, nonché la corresponsione di contributi assicurativi adeguati al rischio connesso ad ogni disciplina sportiva, in attuazione del computo tecnico-matematico elaborato in materia assicurativa.

A tali provvedimenti potrà aggiungersi la rivalutazione del patrimonio immobiliare, finora iscritto in bilancio al costo storico.

Concludendo afferma che il miglioramento della situazione complessiva dell'Ente è evidente e che alla fine del 1991 si prevede un passivo di circa un miliardo o addirittura il pareggio di bilancio, mentre nelle previsioni per il 1992 è emerso un attivo complessivo di circa 600 milioni.

Il senatore ANTONIAZZI, *relatore*, esprime soddisfazione per le rilevanti novità di segno positivo intervenute di recente nella SPORTASS, ampiamente illustrate dal presidente Tuccimei.

Esistono peraltro alcuni ritardi nei tempi di liquidazione delle prestazioni, che arrivano a circa sei mesi per le pratiche concernenti gli infortuni personali ed i danni di responsabilità civile verso terzi, salvo i casi di lesioni gravi per i quali è necessario attendere la definitiva stabilizzazione dei postumi residui a carattere permanente; per le pensioni, invece, il tempo di liquidazione arriva mediamente ai due mesi dalla data di maturazione del diritto.

Invita quindi i rappresentanti della SPORTASS ad accelerare al massimo la corresponsione delle prestazioni prima ricordate, anche perfezionando l'informatizzazione dei processi gestionali, anche se si deve tener conto della carenza numerica del personale rispetto alla pianta organica e dei vincoli posti per le assunzioni.

Chiede notizie sull'ipotizzata vendita di una parte del patrimonio immobiliare e sulle modalità con cui si intenda promuovere tale alienazione; domanda inoltre spiegazioni sui rendimenti simili ottenuti dalla gestione degli immobili ad uso abitativo e di quelli ad uso commerciali.

Auspica, in conclusione, che gli obiettivi espressi dal presidente Tuccimei per il bilancio 1991 e per le previsioni 1992 siano concretamente realizzabili.

Il presidente della SPORTASS, TUCCIMEI, ribadisce che per il 1992 – se non si verificheranno accadimenti per ora imprevedibili – esistono tutte le premesse per un risanamento complessivo del bilancio.

Dà atto alla presidenza del CONI di aver contribuito fattivamente all'attività della SPORTASS, impartendo precise disposizioni alle organizzazioni interessate secondo quanto prima riferito.

Circa l'alienazione di un immobile sito a Latina, rileva che il valore attuale – dopo il pagamento dell'INVIM – si attesta attorno ai 3, 4 miliardi e che ogni trattativa per la vendita non può essere conclusa ad un prezzo inferiore a tale valore.

Il direttore generale della SPORTASS, POLIDORI, fornisce una serie di dati tecnici sulle coperture assicurative relative a morte o invalidità permanente, precisando che gli iscritti sono legati all'Ente da una stipula assicurativa aggiuntiva.

Sottolinea che i due immobili posseduti hanno un valore complessivo di circa 6 miliardi al costo storico e di circa 26 miliardi secondo le rivalutazioni presuntive di recente effettuate; è intenzione dei vertici dell'Ente alienare un immobile sito a Latina, da tempo non locato ed in condizioni complessive non certo ottimali.

Assicura la Commissione che il personale dell'Ente compirà ogni sforzo per rendere un servizio migliore rispetto al passato.

Il Presidente ROTIROTI ringrazia i rappresentanti della SPORTASS e passa alla successiva audizione, avvertendo che il presidente del Fondo di assistenza per i finanzieri non è presente perchè impossibilitato a partecipare. Dà quindi la parola al vicepresidente del Fondo.

Il vicepresidente del Fondo assistenza finanzieri, LUCIANI, rileva innanzitutto che nel 1990 sono stati assistiti i 57.964 militari in servizio della Guardia di finanza e sono state erogate alcune provvidenze anche ai militari in congedo ed ai rispettivi familiari, in conformità della legge istitutiva e dello statuto.

Le principali prestazioni riguardano l'indennità di buonuscita, corrisposta agli iscritti che abbiano prestato almeno nove anni di servizio il cui pagamento avviene entro dieci o venti giorni dal perfezionamento della pratica, i sussidi, che nel 1990 sono stati 1.086, le borse di studio, che sono state 1.112, le colonie estive marine e montane, i contributi finanziari per varie attività e le iniziative culturali e ricreative.

Rammentati gli organi del Fondo, precisa che l'attività gestionale è svolta da un ufficio di segreteria, il cui capo espleta anche le funzioni di segretario del consiglio di amministrazione, al quale sono addetti circa trenta militari in servizio permanente; l'ufficio è dotato di cinque *personal computers*, che consentono una gestione snella e sicura.

Rilevato che il contenzioso è praticamente inesistente, ricorda che il patrimonio immobiliare è composto di otto edifici, in due dei quali esistono 82 unità ad uso abitativo locate agli iscritti sulla base di un apposito regolamento; le spese di manutenzione relative a tale patrimonio sono state nel 1990 di 286 milioni, mentre i canoni hanno garantito un'entrata di quasi 6 miliardi.

Quanto ai piani di investimento, il consiglio di amministrazione del Fondo ha accolto il suggerimento della Corte dei conti di non procedere all'acquisto di altri immobili, mentre le somme eventualmente eccedenti i fabbisogni per la realizzazione del programma attuale vengono destinate all'acquisto di titoli di Stato.

Il senatore PERUGINI, *relatore*, non ritiene di dover aggiungere ulteriori considerazioni a quanto detto dal vicepresidente Luciani, dal cui intervento emerge una buona gestione complessiva del Fondo ed una buona produttività del personale in esso impiegato.

Esprese alcune valutazioni sulla necessità di utilizzare al meglio e con sempre maggiore ampiezza gli strumenti informatici, chiede di conoscere quale sia stato lo specifico vantaggio nell'uso dei *personal computers* al fine di ridurre i tempi di liquidazione delle pratiche.

Ritiene che la quasi totale inesistenza di procedimenti di contenzioso risieda nel fatto che le unità immobiliari sono locate esclusivamente ai militari della Guardia di finanza e che, anche per tale motivo, non sia opportuno delegare la gestione a società esterne.

In ordine ai piani di investimento, invita il consiglio di amministrazione del Fondo ad operare alcune riflessioni sul suggerimento di non procedere all'acquisto di immobili pervenuto dalla Corte dei conti: tale suggerimento, infatti, potrebbe essere diversamente considerato.

Il presidente ROTIROTI chiede notizie sui tempi necessari ad erogare l'indennità di buonuscita, invitando i rappresentanti del Fondo a ridurli il più possibile.

Il vicepresidente del Fondo assistenza finanziari, LUCIANI, afferma che tali tempi potrebbero essere ridotti anche a pochi giorni, ma si deve tener conto che i ritardi sono dovuti ai calcoli dell'IRPEF da parte dell'ENPAS, per i quali si registra un'attesa di alcuni mesi.

Quanto al suggerimento rivolto dal relatore sugli investimenti immobiliari, assicura che si farà portatore presso il consiglio di amministrazione di quanto prospettato.

Circa il contenzioso, ricorda che l'unico caso riguarda un sottufficiale andato in pensione e successivamente richiamato in servizio, il quale ha impugnato la determinazione connessa all'ulteriore liquidazione della buonuscita.

Il capo ufficio del Fondo assistenza finanziari, CUPELLI, precisa che l'ENPAS trattiene la documentazione per l'indennità di buonuscita circa novanta giorni per effettuare i calcoli ad esso spettanti, mentre il Fondo provvede al pagamento agli interessati nel termine di circa dieci giorni dalla disponibilità della pratica.

Fornisce poi una serie di notizie relative al procedimento di contenzioso prima richiamato.

Il Presidente ROTIROTI ringrazia i rappresentanti del Fondo assistenza finanziari e passa alla successiva audizione, invitando il presidente del Fondo di previdenza per il personale del Ministero delle finanze a prendere la parola.

Il presidente del Fondo personale Ministero finanze, MARAFFI, rileva che, nonostante il breve tempo trascorso dal suo insediamento, ha potuto verificare lo stato generale dell'andamento dei servizi offerti, nonchè promuovere nuovi strumenti atti a migliorare l'efficienza complessiva, con una più razionale organizzazione del lavoro ed una maggiore produttività.

In particolare, ricorda che è stata nominata una commissione con l'incarico di predisporre gli strumenti tecnici indispensabili per una migliore impostazione della contabilità e di seguire costantemente le

varie fasi attuative; in tale ambito, specifica attenzione è stata dedicata all'informatizzazione, da lui sollecitata specie nel settore contabile, per la quale è in via di definizione una licitazione privata.

Fornisce successivamente alcuni dati sui vari tipi di prestazioni assicurate agli iscritti, affermando in particolare che sono emersi alcuni interrogativi in ordine alle percentuali di rimborso relative alle singole patologie accertate: è in via di predisposizione un elenco dettagliato elaborato da un noto clinico.

Per evitare inutili discussioni ed indebite manomissioni, è stato formalizzato l'incarico ai singoli consiglieri di amministrazione di procedere, con sistematica periodicità, all'esame preliminare delle pratiche, già istruite in precedenza, da sottoporre poi al consiglio per le conseguenti delibere, in modo da verificare la puntuale ed esatta trattazione delle pratiche nell'assoluto rispetto dei criteri e delle modalità stabilite.

Avvertito che il progetto di modifica del regolamento elaborato in precedenza non è stato da lui ritenuto meritevole di ulteriore esame, assicura la Commissione che compirà i passi necessari perchè la liquidità del Fondo - attualmente depositata in un istituto bancario con un interesse del 2 per cento - possa essere in futuro impiegata con modalità più convenienti.

Il senatore PERUGINI, *relatore*, ritiene incoraggianti le valutazioni del presidente Maraffi affinchè nel prossimo futuro il Fondo possa meglio rispondere alle esigenze espresse dagli utenti.

In tale contesto, è certo necessario ottenere un più alto rendimento dall'impiego della liquidità ed auspica che ciò avvenga con rapidità in modo che gli effetti positivi possano essere riscontrabili già nel bilancio del prossimo anno.

Chiede notizie sull'elenco delle malattie predisposto per facilitare i rimborsi ai richiedenti e suggerisce che potrebbe essere considerata utile l'esperienza acquisita in materia ad esempio da alcuni organi costituzionali.

Il presidente del Fondo personale Ministero finanze, MARAFFI, ribadisce il suo impegno per rispondere sempre meglio alle aspettative degli iscritti.

Il Presidente ROTIROTI ricorda che nel corso delle audizioni finora effettuate sono emerse diverse problematiche connesse all'attività degli enti vigilati, e fra esse la necessità di procedere da parte della Commissione ad una seria riflessione per una razionalizzazione complessiva che preveda la possibilità anche di procedere ad accorpamenti degli enti, al fine di rendere un miglior servizio complessivo e di eliminare inutili duplicazioni.

Passa quindi all'ultima audizione prevista nella seduta odierna, dando la parola al presidente Frasca.

Il presidente della Cassa marittima meridionale, FRASCA, si limita a precisare che nel 1990 non sono emerse modifiche sostanziali rispetto all'anno precedente, permanendo peraltro la tendenza - registrata negli

ultimi anni - di un aumento del naviglio verso i compartimenti marittimi del Mezzogiorno, con il conseguente incremento del gettito contributivo complessivo secondo i dati riportati nel bilancio della Cassa.

Ritiene che, stante la particolare tipologia dell'attività degli iscritti, debba porsi il problema dell'unificazione delle Casse marittime attualmente operanti, che in tal modo potrebbero assicurare un servizio nettamente migliore non dovendo scontare tra l'altro spese gestionali notevolmente onerose. Se non si dovesse ritenere opportuna tale unificazione, tanto varrebbe decretarne lo scioglimento.

A causa del notevole afflusso di naviglio nel Mezzogiorno, la Cassa deve assicurare attualmente le prestazioni a circa il 70 per cento dei marittimi in servizio.

Un altro problema assai delicato riguarda il patrimonio immobiliare della Cassa, ed in particolare quegli edifici che dopo il varo della riforma sanitaria sono stati occupati dagli uffici delle unità sanitarie locali, senza riconoscere alla Cassa il diritto ad ottenere i relativi canoni di locazione: a tale riguardo, auspica che il Parlamento possa, in sede di modificazioni della normativa vigente, fornire un'interpretazione corretta delle norme prima richiamate.

Il senatore PERUGINI, *relatore*, svolge specifiche considerazioni sulle affermazioni del presidente Frasca in ordine al notevole afflusso di naviglio verso i compartimenti marittimi meridionali, iniziato alcuni anni fa ed ancora in corso, con la conseguenza che si verifica per la Cassa un costante aumento delle retribuzioni imponibili e delle contribuzioni.

Nonostante le Casse marittime esplichino alcuni compiti e funzioni nei confronti dell'INPS e dell'INAIL in ordine all'attuazione della legge di riforma n. 88 del 1989, ad esse non sono state estese le disposizioni di tale legge: è auspicabile che il legislatore rimedi a tale mancanza.

Consente con quanti ritengono necessario, al termine delle audizioni previste nel 1991, che la Commissione operi un'attenta riflessione ed elabori precise proposte per razionalizzare l'attività degli enti vigilati, eventualmente prevedendo alcuni accorpamenti.

Rilevato che su un organico di 188 unità sono in servizio attualmente soltanto 159 unità, osserva che il conto economico del bilancio 1989 è risultato a pareggio, con entrate ed uscite per circa 47 miliardi; oltre la metà delle entrate è di natura contributiva, mentre la differenza è rappresentata dai redditi derivanti dalle attività mobiliari ed immobiliari.

Ritiene che la Commissione possa invitare il Ministero della sanità a riconoscere alle Casse marittime la proprietà delle unità immobiliari avocate a seguito del varo della legge di riforma sanitaria; altra via da seguire è l'inserimento di una norma interpretativa nel provvedimento volto a modificare tale legge, attualmente in discussione presso la Camera.

Quanto al bilancio di previsione dell'esercizio 1992, il progetto è stato formulato in riferimento a due criteri fondamentali, la redazione del bilancio in termini finanziari di competenza e di cassa nonché la

formazione di tale preventivo sulla base dei flussi finanziari, delle entrate e delle spese individuati dalle proiezioni elaborate dagli uffici.

Ritiene che la sollecita predisposizione del bilancio di previsione per il 1992, nonché la corretta esposizione degli elementi che compongono la gestione complessiva siano da valutare assai positivamente, e di ciò si deve dare atto agli organi ed al personale della Cas sa ed in particolare al presidente Frasca.

Il direttore generale della Cassa marittima meridionale, MASTRANZO, svolge alcune considerazioni e fornisce dati tecnici sulle voci del bilancio, affermando in particolare che il sistema di gestione si è rivelato finora positivo, anche se suscettibile di perfezionamento nel prossimo futuro.

Considerando il continuo incremento negli ultimi anni del numero delle navi affluenti nel Mezzogiorno, fa presente che nell'immediato futuro una flessione degli equipaggi assicurati potrebbe essere determinata dall'applicazione degli articoli 28 e 29 della legge n. 234 del 1989, che consentono agli armatori di navilocate a scafo nudo a società straniere di assumere equipaggi composti solo per metà da personale italiano e di assicurare gli stessi contro gli infortuni e le malattie con enti pubblici o privati, nazionali o stranieri.

Per far fronte alla sicura concorrenza di compagnie estere o italiane di assicurazione, ricorda che le Casse marittime stanno adoperandosi per offrire all'armamento interessato un apposito tipo di assicurazione che prevede costi contenuti e prestazioni qualificate.

Il dirigente del servizio assicurazioni della Cassa marittima meridionale, CESARO, fornisce ragguagli tecnici sui benefici della fiscalizzazione nei diversi compartimenti marittimi nazionali e formula alcune considerazioni sull'opportunità di estendere alle Casse marittime alcune normative della legge n. 88 del 1989.

Il vicepresidente della Cassa marittima meridionale, PERASSO, ribadisce la necessità di provvedere ad una razionalizzazione nel settore delle Casse marittime, le quali debbono essere accorpate, non ritenendo peraltro che la peculiarità dell'attività marinara consenta di conferire all'INAIL le relative funzioni.

Reputa urgente definire una politica nel settore capace di conservare il naviglio al territorio nazionale, considerato che il trasferimento all'estero delle attività si rivela assai agevole: deve essere in definitiva evitato l'esodo all'estero della flotta italiana.

Il Presidente ROTIROTI consente con le preoccupazioni testè espresse ed assicura un intervento della Commissione perchè siano soddisfatte le richieste in precedenza formulate.

Avverte che la Commissione tornerà a riunirsi martedì prossimo, 12 novembre 1991, alle ore 9, per proseguire il ciclo di audizioni.

La seduta termina alle ore 10,30.

SOTTOCOMMISSIONI

GIUSTIZIA (2ª)

Sottocommissione per i pareri

MERCOLEDÌ 6 NOVEMBRE 1991

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del presidente Covi, ha adottato le seguenti deliberazioni per i disegni di legge deferiti:

alla 1ª Commissione permanente:

Conversione in legge del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, recante disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata (3025): *rinvio dell'emissione del parere*

alla 7ª Commissione permanente:

Disposizioni sui lettori di lingua straniera nelle università (2964): *parere favorevole*

alla 9ª Commissione permanente:

Nocchi ed altri. – Modifiche all'articolo 1 della legge 21 febbraio 1991, n. 54 (2882): *parere favorevole*

alla 13ª Commissione permanente:

Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio (2854): *(testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge di iniziativa popolare e dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Fiandrotti ed altri; Fiandrotti ed altri; Lodigiani; Grosso e Procacci; Martinazzoli ed altri; Martelli ed altri; Minucci ed altri; Diglio ed altri; Aniasi ed altri; Scotti Vincenzo ed altri; Bassanini e Testa Enrico; Berselli ed altri), approvato dalla Camera dei deputati: parere su emendamenti in parte favorevole, in parte favorevole con osservazioni ed in parte contrario.*

LAVORO (11ª)

Sottocommissione per i pareri

MERCOLEDÌ 6 NOVEMBRE 1991

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del presidente Vecchi, ha adottato la seguente deliberazione per il disegno di legge deferito:

alla 1ª Commissione:

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (legge comunitaria per il 1991) (2931) approvato dalla Camera dei deputati: *rinvio dell'emissione del parere.*

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Giovedì 7 novembre 1991, ore 15

In sede referente

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (legge comunitaria per il 1991) (2931) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

In sede deliberante

Seguito della discussione congiunta dei disegni di legge:

- Norme sulla giurisdizione della Corte dei conti e istituzione di sezioni staccate di tribunali amministrativi regionali (2787) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).
- MURMURA. – Istituzione delle sezioni regionali della Corte dei conti (2538).

In sede consultiva

Esame, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento, del disegno di legge:

- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 1991, n. 307, recante modificazioni al regime fiscale di taluni redditi di capitale, nonché alla disciplina del versamento di acconto delle imposte sui redditi e altre disposizioni tributarie urgenti (3030) (*Approvato dalla Camera dei deputati*)
-

GIUSTIZIA (2ª)

Giovedì 7 novembre 1991, ore 15

In sede referente

Esame del disegno di legge:

- Conversione in legge del decreto-legge 25 ottobre 1991, n. 326, recante modifica del termine in materia di giudizio disciplinare nei confronti di magistrati ordinari (3022).
-

FINANZE E TESORO (6ª)

Giovedì 7 novembre 1991, ore 16

In sede referente

Esame del disegno di legge:

- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1º ottobre 1991, n. 307, recante modificazioni al regime fiscale di taluni redditi di capitale, nonché alla disciplina del versamento di acconto delle imposte sui redditi e altre disposizioni tributarie urgenti (3030) *(Approvato dalla Camera dei deputati)*.
-

AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9ª)

Giovedì 7 novembre 1991, ore 15

In sede referente

Seguito dell'esame del disegno di legge:

- NOCCHI ed altri. - Modifiche all'articolo 1 della legge 21 febbraio 1991, n. 54 (2882).
-

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13^a)

Giovedì 7 novembre 1991, ore 9 e 15

In sede referente

Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- FABBRI ed altri. - Istituzione dell'autorità per l'attuazione degli interventi relativi alla ricostruzione e allo sviluppo dei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, febbraio 1981 e marzo 1982 (2728).
 - AZZARÀ ed altri. - Disposizioni per la ripresa degli interventi nelle zone colpite dal terremoto del 1980-1981 (2876).
 - PETRARA ed altri. - Norme per il rifinanziamento degli interventi di ricostruzione abitativa previsti dal testo unico approvato con decreto legislativo 30 marzo 1990, n. 76, nel territorio delle regioni Basilicata, Campania e Puglia colpiti dagli eventi sismici del 1980 e del 1981 (2990).
-

**COMMISSIONE DI INCHIESTA
sul caso della filiale di Atlanta
della Banca nazionale del Lavoro
e sue connessioni**

Giovedì 7 novembre 1991, ore 10

Sui lavori della Commissione

- Testimonianze del sig. Quirino Di Manno, ex-dipendente della Banca Nazionale del Lavoro e del sig. Francesco Petti, ispettore BNL.
-

**GIUNTA
per gli affari delle Comunità europee**

Giovedì 7 novembre 1991, ore 9

Procedure informative

Conclusione dell'indagine conoscitiva sulla partecipazione dell'Italia alle fasi formativa ed applicativa del diritto comunitario: esame del documento conclusivo, ai sensi dell'articolo 48, comma 6, del Regolamento.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la ristrutturazione e riconversione industriale
e per i programmi delle Partecipazioni statali**

Giovedì 7 novembre 1991, ore 9,15

Indagine conoscitiva sul ruolo delle partecipazioni statali nella crisi
delle riserve idriche: seguito dell'audizione del presidente dell'IRI.
