

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

### 320° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 28 MAGGIO 1998

—————

**INDICE****Commissioni permanenti**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali .....	<i>Pag.</i>	39
2 <sup>a</sup> - Giustizia .....	»	40
3 <sup>a</sup> - Affari esteri .....	»	50
7 <sup>a</sup> - Istruzione .....	»	56
8 <sup>a</sup> - Lavori pubblici, comunicazioni .....	»	62
9 <sup>a</sup> - Agricoltura e produzione agroalimentare .....	»	65
11 <sup>a</sup> - Lavoro .....	»	70
13 <sup>a</sup> - Territorio, ambiente, beni ambientali .....	»	77

**Commissioni riunite**

1 <sup>a</sup> (Affari costituzionali) e 4 <sup>a</sup> (Difesa) .....	<i>Pag.</i>	5
--	-------------	---

**Commissioni di inchiesta**

Sul sistema sanitario .....	<i>Pag.</i>	79
-----------------------------	-------------	----

**Commissione speciale**

Materia d'infanzia .....	<i>Pag.</i>	81
--------------------------	-------------	----

**Giunte**

Affari Comunità europee .....	<i>Pag.</i>	96
Elezioni e immunità parlamentari .....	»	3

**Organismi bicamerali**

Sul ciclo dei rifiuti .....	<i>Pag.</i>	102
Riforma fiscale .....	»	133

**Sottocommissioni permanenti**

6 <sup>a</sup> - <i>Finanze e tesoro - Pareri</i> .....	<i>Pag.</i>	136
10 <sup>a</sup> - <i>Industria - Pareri</i> .....	»	137

---

## GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

GIOVEDÌ 28 MAGGIO 1998

121ª Seduta

*Presidenza del Presidente*  
PREIONI

*La seduta inizia alle ore 14,35.*

*COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE IN ORDINE AD AFFARE ASSEGNATO  
AI SENSI DELL'ARTICOLO 34, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO  
(R008 000, C21ª, 0051º)*

Il Presidente PREIONI espone i fatti relativi alla comunicazione resa dal dottor Salvatore Frasca al Presidente del Senato in ordine alla circostanza che il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Messina ha disposto la fissazione dell'udienza per un procedimento per il quale il Senato, nella seduta del 29 gennaio 1997, ha deliberato l'insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Ricorda che il Giudice che ha trasmesso la richiesta di deliberazione al Senato ed al quale è stata comunicata dal Senato stesso l'intervenuta dichiarazione di insindacabilità non è lo stesso che ha disposto il rinvio a giudizio.

Il senatore BERTONI prospetta l'eventualità del ricorso al conflitto di attribuzione presso la Corte costituzionale, analogamente a quanto è avvenuto per il caso del senatore Carmine Mancuso, sottoposto ad un processo penale presso il Tribunale di Palermo. Il Tribunale di Palermo intendeva proseguire nell'attività processuale nonostante la dichiarazione di insindacabilità da parte del Senato, che ha proposto pertanto conflitto di attribuzione alla Corte costituzionale, deciso dalla Corte in senso favorevole al Senato stesso con la sentenza n. 129 del 1996.

Il senatore RUSSO osserva che, al fine dell'eventuale proposizione di un conflitto di attribuzione, sarebbe opportuno acquisire dal Tribunale di Messina chiarimenti in ordine alla circostanza se il Giudice per le indagini preliminari che ha disposto il rinvio a giudizio abbia

avuto effettivamente cognizione della comunicazione trasmessa dal Senato sull'intervenuta dichiarazione di insindacabilità.

Il Presidente PREIONI concorda con i rilievi svolti dal senatore Russo.

Il senatore BERTONI sottolinea l'urgenza di sottoporre al Tribunale di Messina la richiesta di chiarimenti sulla vicenda segnalata dal dottor Frasca, perchè l'udienza è fissata per il 1° giugno prossimo.

La Giunta conviene infine con la proposta formulata dal senatore Russo.

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

***Seguito dell'esame della richiesta avanzata dal dottor Salvatore Frasca, senatore all'epoca dei fatti, in relazione al procedimento penale pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Cosenza***

(R135 000, C21<sup>a</sup>, 0068<sup>o</sup>)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 26 maggio 1998, nel corso della quale è stato ascoltato il dottor Salvatore Frasca, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento.

Prosegue la discussione, nel corso della quale intervengono il senatore RUSSO ed il PRESIDENTE.

La Giunta delibera quindi di chiedere gli atti al giudice procedente.

È infine rinviato l'esame dei restanti argomenti all'ordine del giorno.

*La seduta termina alle ore 14,50.*

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

GIOVEDÌ 28 MAGGIO 1998

**9<sup>a</sup> Seduta (antimeridiana)***Presidenza del Presidente della 4<sup>a</sup> Commissione*

GUALTIERI

*Intervengono il Generale di corpo d'armata Sergio SIRACUSA, Comandante Generale dell'Arma dei carabinieri, accompagnato dal generale di brigata Alfonso Venditti, Sottocapo di Stato Maggiore della Arma dei carabinieri.*

*La seduta inizia alle ore 8,35.*

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**Audizione, ai sensi dell'articolo 47 del Regolamento, del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, in relazione all'esame dei disegni di legge n. 2793-ter e connessi recanti riordinamento dell'Arma dei carabinieri, della Polizia e del Corpo della Guardia di finanza (R047 000, R38<sup>a</sup>, 0001<sup>o</sup>)**

Il generale SIRACUSA ritiene doveroso, in primo luogo, fornire talune precisazioni di ordine generale sui provvedimenti in esame, indotto a ciò da quanto è stato detto e scritto nei giorni successivi allo stralcio dell'articolo 18 del testo proposto lo scorso anno dalle Commissioni riunite 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> per il disegno di legge n. 2793 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica). Alcuni «opinionisti» hanno erroneamente ritenuto che il provvedimento mirasse solo ad assicurare una anomala autonomia dell'Arma, la sua automatica trasformazione in Quarta Forza armata, la nomina del Comandante Generale per esclusiva scelta dall'interno e l'elevazione del grado apicale attribuitogli.

In realtà, ben altre sono state e sono le ragioni di fondo che postulano la necessità di un adeguamento dell'assetto ordinamentale dell'Istituzione. Infatti, occorre provvedere ad un aggiustamento ordinativo strettamente consequenziale alle nuove attribuzioni del Capo di Stato

Maggiore della Difesa, sotto la cui responsabilità ora ricadono tutte le attività militari in cui l'Arma è impegnata. Non di autonomia, dunque, si tratta, ma di un puro e semplice cambio di dipendenza, divenuto necessario per adeguare l'assetto istituzionale al mutato scenario della Difesa, che ha attuato significativi cambiamenti nelle funzioni e nell'organizzazione dell'area tecnico-operativa delle Forze armate e dello Stato Maggiore della Difesa. I provvedimenti adottati in tema di «Nuovo modello della Difesa» e di «Riforma dei Vertici Militari», infatti hanno innovato significativamente il quadro di riferimento, ma non hanno tenuto conto dei compiti militari che l'Arma ha svolto da sempre e vuole continuare a svolgere. Ciò accentua l'esigenza di un'aggiornata legislazione di riferimento, anche perchè una situazione di indeterminatezza ed un ingiustificato silenzio nel momento attuale favorirebbero fenomeni di erosione delle competenze tradizionalmente assolte dall'Arma, sminuendo il valore e la centralità del ruolo che l'Istituzione ha sempre ricoperto in materia di attività di polizia militare, di organizzazione della sicurezza militare e di concorso alle operazioni militari.

Il secondo obiettivo, quindi, è volto ad attualizzare queste funzioni, che l'Arma assicura nello specifico comparto, mediante un solido ed organico ancoraggio normativo, dal momento che quello vigente è ormai troppo datato, parcellizzato e quindi del tutto inadatto. Il valore della militarità è per l'Arma un valore indefettibile ed irrinunciabile, che va però sostanziato. Un'Arma dei Carabinieri che non fosse militare e che non facesse della militarità un suo valore, non avrebbe ragione di esistere, non sarebbe più l'Arma dei Carabinieri. La militarità è senso di appartenenza alle Forze Armate, è formazione — anche psicologica — che consente di fronteggiare con determinazione anche situazioni di estremo pericolo ed è, inoltre, consapevole e meditato ossequio al principio costituzionale che la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino, in seno ad una compagine il cui ordinamento si informa allo spirito democratico della Repubblica.

Se, nello stesso tempo, si considerano le norme del Regolamento generale per l'Arma e del Regolamento di disciplina, si scopre che la militarità significa anche deciso rispetto del ruolo, delle funzioni e della dignità di ogni militare, esaltazione dello spirito d'iniziativa e del senso di responsabilità, educazione ed abitudine all'imparzialità nei confronti di ogni cittadino e di ogni gruppo, assoluta neutralità e terzietà rispetto allo scontro politico ed ai centri di potere. La struttura militare dell'Arma — con la sua linea gerarchica e con la sua disciplina — bene assicura quei meccanismi diffusi di responsabilità, flessibilità, duttilità ed immediatezza che ne sono garanzia di efficienza. Sono infatti essi che consentono di gestire al meglio la sua dislocazione assai capillare sul territorio sino ai minimi livelli di comando ed assicurano la centralità, la polifunzionalità della sua organizzazione e la sua capacità di adattamento alle situazioni ed alle esigenze che si manifestano nel tempo.

Si auspica, comunque, di poter realizzare un contestuale ammodernamento degli organi di comando e controllo, dei reparti destinati ad attività militari e delle strutture di sostegno logistico, secondo criteri di economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse, in forma

coerente con i più recenti indirizzi legislativi in materia di razionalizzazione strutturale della Pubblica Amministrazione. Un adeguamento da tempo atteso, i cui contenuti erano stati individuati proprio dalla 4<sup>a</sup> Commissione Difesa in sede di parere consultivo, lo scorso anno, sul «collegato» alla Legge Finanziaria 1998.

Si tratta di problematiche da tempo all'attenzione di quanti hanno responsabilità specifiche in materia, specie delle Commissioni Difesa del Senato e della Camera, anche perchè l'unica normativa primaria di riferimento per l'Arma è costituita dal Regolamento organico approvato con Regio decreto 14 giugno 1934, n. 1169, vecchio di oltre 60 anni e concepito in un contesto politico, istituzionale e sociale del tutto superato nella forma e nella sostanza.

Nonostante la vetustà di tale disciplina, i Carabinieri hanno affrontato le sfide degli ultimi decenni con la tradizionale saldezza interna, con assoluta fedeltà alle Istituzioni democratiche, mantenendo intatti i forti legami con il tessuto sociale e recependo l'evoluzione dei tempi mediante un costante sforzo di adeguamento alle nuove esigenze operative, in ciò sostenuti dalla sensibile attenzione delle autorità di Governo.

Si tratta di aggiornare definitivamente il quadro, fissandone i fondamentali presupposti di legge. A titolo esemplificativo basti considerare che la recente legge sul reclutamento, lo stato e l'avanzamento degli ufficiali delle Forze armate ha escluso l'Arma dei Carabinieri, che è rimasta soggetta ad una disciplina ritenuta non più adeguata, meno funzionale e penalizzante per gli interessati. Tale esclusione, però, ha trovato immediato riscontro nell'impegno formalmente assunto dal Governo di rimediare in tempi brevi.

La disamina delle finalità del provvedimento in esame non sarebbe, pertanto, completa se non si considerasse anche questa ulteriore urgenza di intervenire in tale materia, non soltanto per corrispondere a mere esigenze di riallineamento o per ottenere un più moderno quadro normativo, ma anche e soprattutto per soddisfare pressanti esigenze organizzativo-funzionali che non sono più eludibili.

Occorre, innanzitutto, perseguire nella prospettiva di una ragionata finalità innovativa, una migliore razionalizzazione ordinativa e funzionale dell'Arma per conferirle una maggiore aderenza alle esigenze di efficienza e di efficacia della risposta. A tal fine, si dovrà:

*a)* pervenire ad una maggiore qualificazione professionale, elevando il livello di comando di alcune strutture territoriali che costituiscono l'ossatura operativa dell'Istituzione;

*b)* disporre di un'autonoma capacità di supporto tecnico e logistico degli enti e dei reparti mediante l'istituzione di un apposito ruolo;

*c)* potenziare la funzione di comando e controllo in tutti i comparti di attività istituzionali;

*d)* rideterminare, con oculata manovra, le consistenze dei vari ruoli (dirigenti, e non direttivi) per adeguarli alle reali necessità, assicurando l'invarianza della spesa per il personale e dei limiti delle dotazioni organiche complessive;

e) incentivare la motivazione e valorizzare il portato di esperienza e professionalità della categoria degli ispettori prevedendo che i più capaci e qualificati di essi possano conseguire una congrua progressione di carriera in posizione funzionale direttiva.

In stretta consequenzialità agli obiettivi ora enunciati, si pone l'esigenza di armonizzare la normativa vigente per gli ufficiali dell'Arma ai contenuti del decreto legislativo n. 490 del 1997, concernente il riordino del reclutamento, stato giuridico ed avanzamento degli ufficiali delle Forze armate, prevedendo contestualmente una tendenziale armonizzazione delle carriere di tutto il comparto sicurezza, al fine di non ingenerare scavalcamenti e disallineamenti in un'ottica di generale equilibrio dell'assetto funzionale--retributivo delle carriere direttive-dirigenziali della Pubblica Amministrazione.

In ogni caso l'architettura del provvedimento di riordino dell'Arma deve distinguere nettamente la parte ordinamentale (strettamente connessa agli aspetti militari, riferiti alla legge di Riordino dei Vertici ed ai nuovi compiti derivanti dal mutato quadro strategico) da quella del riordino delle carriere.

Occorre, in tale quadro, salvaguardare la competenza ordinamentale del Ministero della Difesa (con riferimento anche alle modalità di concertazione dei decreti) secondo le previsioni dell'articolo 52 del Regolamento organico che prescrive il concerto del Ministero dell'Interno solo per i provvedimenti ordinativi che si riferiscono alla rimodulazione dell'organizzazione territoriale.

D'altro canto, giova ricordare che:

a) l'articolo 16 della legge n. 121 del 1981 lascia fermi per le altre Forze di Polizia i rispettivi ordinamenti e la dipendenza;

b) l'emendamento 1.1, presentato dal Ministero dell'Interno in data 28 gennaio 1998 alle Commissioni riunite, ribadisce il suddetto concetto;

c) la Guardia di Finanza può procedere in via autonoma al suo riordino con proprio atto regolamentare, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 449 del 1997.

In estrema sintesi, l'Arma auspica per un verso un provvedimento che per quanto attiene le sue peculiari attività militari nell'ambito delle Forze Armate, ne aggiorni i lineamenti per armonizzarli con le rilevanti innovazioni che hanno riguardato l'area della Difesa. Per altro verso, poi, l'Arma auspica in materia di riordino dei ruoli degli Ufficiali che si consenta di ripartire tale categoria di personale in modo aderente ai compiti da assolvere ed al tempo stesso di aggiornare la normativa di riferimento eliminando le notevoli turbative indotte da parziali provvedimenti di legge succedutisi in materia negli ultimi decenni, che hanno inciso assai negativamente sui quadri direttivi e dirigenziali dell'Arma.

Delineato così il quadro generale, egli non si esime da un'ulteriore considerazione di fondo riguardante la grande importanza che l'Arma annette alla normativa in discussione. Essa consolida ed attualizza un importante comparto di attività, confermando esplicitamente anche le al-

tre due più importanti funzioni istituzionali, che andrebbero, pertanto, richiamate in premessa: l'assolvimento dei compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica alle dipendenze funzionari del Ministero dell'Interno e l'esercizio delle attività di polizia giudiziaria alle dipendenze e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria, secondo il dettato del codice di rito penale.

Un esame più particolareggiato lo induce a sottolineare che la coerente attuazione della legge n. 25 del 1997, concernente «Attribuzioni del Ministro della Difesa, ristrutturazione dei Vertici delle Forze Armate e dell'Amministrazione della Difesa», postula come conseguenza logica, in fatto di approntamento dello strumento militare, nuove attribuzioni al Comandante Generale e la sua dipendenza diretta dal Capo di Stato Maggiore della Difesa che ha piena supremazia gerarchica e la responsabilità della pianificazione, della predisposizione e dell'impiego delle Forze Armate nel loro complesso.

Per quanto riguarda i compiti militari il primo, ineludibile riferimento non può che riguardare la legge n. 382 del 1978, recante «Norme di principio sulla disciplina militare». Si tratta dei compiti sanciti dall'articolo 1 che costituiscono l'essenza fondamentale e la più elevata espressione della funzione delle Forze Armate. Essi si esplicitano nell'assicurare, in base al giuramento prestato, «la difesa della Patria, il concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e al bene della collettività nazionale nei casi di pubblica calamità».

L'Arma, quindi, vi è coinvolta in modo pieno, proprio in quanto Istituzione militare e li assolve con tutte le componenti della sua organizzazione, non esclusa la linea territoriale che, a ragione della sua polifunzionalità e diffusione, è preposta anche ad operazioni di mobilitazione, ad attività connesse alla sicurezza militare ed alla vigilanza sul personale addetto che viene addirittura precettato a cura delle Stazioni. Nè può trascurarsi la partecipazione dell'Arma ad operazioni militari, sia che esse abbiano luogo nel territorio nazionale sia che si svolgano all'estero. Esse sono definite sulla base di una pianificazione di impiego delle Forze armate che risale alla competenza del Capo di Stato Maggiore della Difesa. A tali attività si aggiungono anche compiti particolari di polizia militare all'estero, fissati di volta in volta da accordi tra gli Stati interessati o assegnati da mandati internazionali. Rientra in questi la ricostituzione di organi di polizia enti ed impiegate in missione di pace Forze Armate Italiane. Si tratta di un ruolo molto peculiare che ha assunto sempre più, nel tempo, connotazioni di estremo rilievo. Le esperienze maturate nelle operazioni di sostegno della pace degli ultimi anni hanno ormai consolidato l'opinione che in situazioni di estrema indeterminatezza, quali sono quelle in cui si opera in quei particolari contesti, la componente impiegata, oltre a svolgere compiti di polizia militare, deve saper rapportarsi con la popolazione per assicurare il ripristino della legalità ed adeguato sostegno alle legittime autorità locali. L'Arma dei carabinieri, proprio per la duplice connotazione di Forza militare e di Forza di polizia, si è dimostrata particolarmente adatta ad espletare tale delicata missione ed ha riscosso unanimi riconoscimenti anche in campo internazionale.

Si è, infatti, rivelata strumento estremamente duttile e quindi idoneo ad operare non solo in ambienti in cui condizioni di apparente normalità possono alternarsi con situazioni di conflittualità, ma anche in grado di coniugare agevolmente i compiti di polizia militare propriamente detta con quelli di polizia ordinaria.

Analoga efficienza l'Arma ha dimostrato in tutte quelle missioni internazionali in cui si è trattato di svolgere compiti di «Osservatori ONU», per assicurare il rispetto del diritto umanitario.

Recentemente all'Arma è stato altresì dato incarico dalle Autorità della NATO di costituire un reparto specifico – MSU (Multinational Specialized Unit), a livello reggimento (circa 400 unità) – da impiegare nell'ambito della Forza di Stabilizzazione in Bosnia, con il compito di fornire la propria assistenza per il mantenimento della sicurezza pubblica, favorire il ritorno dei profughi e l'insediamento dei Governi eletti dalle minoranze. La leadership delle forze – che comprenderà anche reparti di altri Paesi – è stata affidata all'Arma dei Carabinieri. A titolo esemplificativo si richiamano le missioni svolte recentemente dall'Arma e quelle tuttora in corso: Libano (1982), con compiti operativi e di polizia militare; Namibia (1989) e Golfo Persico (1990) per l'assolvimento dei compiti di polizia militare; Kurdistan (1991) per l'avvio delle operazioni di soccorso umanitario alle popolazioni curde; Cambogia (1992) con compiti di controllo del territorio, di assistenza a favore della popolazione e di supervisione all'operato della polizia cambogiana, con facoltà di svolgere indagini autonome, nonché vigilanza al libero svolgimento delle consultazioni elettorali; Mozambico (1993) per concorrere al soccorso delle popolazioni e garantire un corridoio di sicurezza agli aiuti umanitari; Somalia (1994) per partecipare al programma di ricostruzione della polizia locale; Guatemala (in corso) con funzioni di osservatori per il rispetto dei diritti umani; Bosnia (in corso) con compiti di polizia militare e di assistenza e riorganizzazione delle Forze di polizia locali; Palestina (in corso) con funzioni di osservatori di polizia e per vigilare sul rafforzamento della pace e coordinare le attività delle Autorità palestinesi ed israeliane; area di Lodo di Brcko (in corso) per garantire una cornice di sicurezza; Albania (in corso) con compiti di riorganizzazione delle Forze di polizia locali.

Forte pregnanza e grande caratterizzazione istituzionale riveste l'esercizio esclusivo da parte dell'Arma, delle funzioni di polizia militare e di Sicurezza, già previste dal vigente regolamento organico, ed espletate in favore di tutte le Forze armate.

Anche in tale settore, la delega consentirà di riorganizzare i reparti prepostivi e le procedure di servizio per rendere sempre più efficiente ed efficace l'assolvimento. Le particolari qualifiche e lo stato giuridico del personale dell'Arma e la specifica formazione addestrativa e professionale dello stesso consentiranno di raggiungere elevati standards di professionalità. In atto a tali compiti sono preposti appositi reparti inseriti organicamente nelle grandi unità e negli alti comandi, compresi quelli di carattere multinazionale. Ad essi concorre però anche l'organizzazione territoriale che, con la sua capillare distribuzione sul territorio, garantisce l'indispensabile supporto info-operativo. Non meno tipi-

che e strettamente connesse a queste ultime attività sono le funzioni di polizia giudiziaria militare attribuite dall'articolo 301 Codice penale militare di pace in via prioritaria agli ufficiali, agli ispettori ed ai sovrintendenti dei Carabinieri, fatte salve, ovviamente, le competenze del Comandante di Corpo. Non vanno sottaciute, inoltre, le attività di sicurezza che, in base a specifiche previsioni normative (legge n. 838 del 1973), l'Arma svolge a favore delle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane, ivi comprese quelle degli Uffici degli addetti militari all'estero.

Tra i compiti svolti in favore delle Forze Armate vanno menzionati, infine, quelli rivolti a fornire assistenza ai comandi ed alle unità impegnati in attività istituzionali nel territorio nazionale, vigilanza sui militari liberi dal servizio ed al già richiamato concorso alle operazioni di mobilitazione.

Limitandosi ad alcuni esempi ricorda che in occasione delle più significative esercitazioni l'Arma provvede alla scorta delle colonne dalle sedi stanziali alle località di operazioni; concorre ed agevola i contatti con le Autorità locali sia in fase organizzativa che di condotta; assicura la cornice di sicurezza per i reparti operanti, provvedendo altresì ad evitare dannose interferenze con lo svolgimento delle ordinarie attività da parte delle popolazioni. L'assolvimento di tali compiti è devoluto prioritariamente agli appositi reparti inquadrati nelle singole Forze armate con il concorso necessario dei reparti territoriali, che costituiscono una preziosa «interfaccia» anche per altre esigenze di tipo logistico, di raccordo con le Autorità locali, di componimento delle eventuali vertenze di carattere civilistico, di liquidazione dei danni procurati a colture ed animali, e così via. Si tratta, in estrema sintesi, di compiti che l'Arma assolve da sempre, la cui disciplina, però, è divenuta, ormai, estremamente frammentaria, di diversa valenza giuridica (leggi, regolamenti, circolari, senza escludere la prassi consuetudinaria) e del tutto disorganica. È ora che si realizzi un aggiornato quadro normativo, che eviti ogni indeterminatezza e ribadisca, con visione unitaria, consolidate competenze.

Altro punto essenziale, nella logica di una ottimizzazione dello strumento, è quello riguardante la revisione del sistema di ripartizione della funzione di comando e controllo, nonché la migliore definizione dei livelli generali di dipendenza delle articolazioni ordinamentali. L'obiettivo è di potenziare e di aggiornare l'efficienza della struttura, in modo da poter opporre la massima solidità funzionale e motivazionale ai condizionamenti erosivi derivanti dall'evoluzione del sistema sociale nel suo complesso.

Tutto ciò premesso ravvisa l'esigenza: a) di sburocratizzare tutti i livelli, accelerare le procedure, semplificare i flussi, limitare i nodi decisionali e differenziare le competenze dei vari gradini gerarchici, in modo da recuperare personale dalle attività burocratiche, logistiche ed amministrative, da dedicare al servizio di Istituto; b) di semplificare il ciclo logistico pervenendo ad uno snellimento delle strutture di sostegno; c) di qualificare l'attività ispettiva, da orientare al risultato globale della gestione e non ai singoli atti, facendone derivare unitarietà di indirizzi; d) di costituire appositi «Nuclei Ispettivi» per verificare il perseguimen-

to degli obiettivi fissati dalla pianificazione, dalla programmazione e dal piano annuale predisposti dal Comando generale; e) di aderire ai principi sanciti dal decreto legislativo n. 29 del 1993 in tema di organizzazione, nonchè in punto di competenze, responsabilità e potestà dell'area dirigenziale; f) valorizzare le professionalità mediante un forte impulso all'addestramento ed alle specializzazioni, un'accurata selezione dei migliori e l'introduzione di concreti incentivi, specie a favore delle categorie che assolvono funzioni di assoluta centralità nel sistema operativo dell'Arma; g) ristrutturazione e riallocazione dei reparti preposti all'assolvimento dei compiti militari per renderli adeguati alle nuove esigenze funzionali del Comparto Difesa; h) sperimentare ogni iniziativa che vada nel segno della economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse delle attività istituzionali.

Ogni revisione ordinamentale per quanto valida non potrebbe, però, conseguire pienamente gli obiettivi prefissati senza un adeguato riordino dei ruoli degli ufficiali. Attualmente i ruoli del personale dirigente e direttivo risultano molto sottodimensionati rispetto alle esigenze tanto da incidere sull'efficienza dell'apparato. Ciò comporta che molto spesso la direzione di strutture, anche di elevata responsabilità, venga affidata ad ufficiali di grado inadeguato. Il raffronto dei dati organici di tali ruoli con quelli corrispondenti delle Forze di polizia e delle Forze armate evidenzia *ictu oculi* che l'Arma soffre di una condizione di netta inferiorità. Tali condizionamenti obiettivi moltiplicano i loro effetti se si considera che, a differenza delle altre organizzazioni militari o di polizia, generalmente molto più accentrate, l'Arma è caratterizzata da una diffusa capillarità, estesa a tutto il territorio nazionale che richiederebbe, per converso, una struttura di comando, coordinamento e controllo fino ai minori reparti, molto più aderente. Analoghe, macroscopiche discrasie, d'altro canto, sono facilmente riscontrabili anche nel raffronto con altre istituzioni dello Stato.

In tale quadro è di tutta evidenza che anche in questo campo occorre mettere mano con urgenza. Al riguardo, dichiara di essere orientato a:

disciplinare l'impiego di esperti ufficiali subalterni del ruolo speciale (provenienti per concorso dai marescialli in possesso di adeguate qualificazioni) al comando di presidi di base, particolarmente impegnati e congruamente dotati di risorse;

affidare il comando dei reparti intermedi (compagnie) di maggior peso anche ad ufficiali superiori, oltre che a capitani con adeguata esperienza ed anzianità di servizio;

estendere l'impiego di colonnelli a tutti i Comandi Provinciali, trattandosi di ufficiali che hanno raggiunto la dirigenza, che sono stati già severamente selezionati a scelta dalle Commissioni di avanzamento e che riuniscono quindi requisiti di assoluta affidabilità nel coordinamento dei reparti dipendenti e nella risoluzione dei problemi organizzativi e di cooperazione con le altre Forze di Polizia;

incentivare la motivazione e valorizzare il portato di esperienza e professionalità della categoria degli ispettori, prevedendo che i più capa-

ci e qualificati possano conseguire una congrua progressione di carriera in posizione funzionale direttiva.

Correlatamente, è indispensabile pervenire ad una complessiva revisione delle norme sul reclutamento, lo stato giuridico e l'avanzamento degli ufficiali per armonizzarne, come ho già avuto modo di anticipare, la normativa vigente ai nuovi riferimenti, introdotti con decreto legislativo n.490 del 1997, approvato per delega della Legge finanziaria relativa all'anno 1997.

Un primo effetto, consequenziale anche alla mutata dipendenza dell'Arma, riguarderà la composizione delle Commissioni di avanzamento (ordinaria, superiore e di vertice) che saranno composte da ufficiali dei Carabinieri, ma che risulteranno comunque in linea – per tipologia e partecipazione di specifiche cariche interforze – con quelle previste per le altre Forze Armate dal citato decreto delegato. Ciò consentirà, al di là dell'obbligo meramente formale, di attribuire la competenza delle valutazioni ad autorità dotate di cognizioni professionali specifiche e, quindi, in grado di fornire un più aderente apprezzamento delle qualità evidenziate dai valutandi.

Non si può prescindere, infatti, in un contesto generale di riorganizzazione e di nazionalizzazione della Pubblica Amministrazione, da adeguate capacità di valutare il personale, con idonei parametri di professionalità, nonché di conoscenza dei profili umani e caratteriali: caratteristiche queste ultime proprie di chi ha già ricoperto, per lunghissimi anni, incarichi di responsabilità nella stessa Istituzione.

Per quanto attiene, invece, al riordino dei ruoli ufficiali ribadisce che le principali esigenze riguardano l'adeguamento delle dotazioni di direttivi e dirigenti alle effettive necessità funzionali, non trascurando adeguate misure che favoriscano l'autonomo soddisfacimento delle esigenze tecnico-logistiche da parte dell'Arma.

Ciò si potrà realizzare prevedendo la trasformazione dell'attuale, esiguo ruolo tecnico in altro che comprenda le componenti logistiche ed amministrative, di cui l'Esercito, in ragione della riduzione dei quadri, operata con la legge di riforma, non può più farsi carico. Tale revisione, ovviamente, riguarderà anche i temi del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento, con criteri armonici alla disciplina introdotta per le Forze Armate e, comunque, mai disallineati a quelle che regolano le altre Forze di Polizia. Non crede sia superfluo ripetere, ancora una volta, che ogni provvedimento adottato con riguardo al personale non dovrà comportare spese e dovrà essere comunque contenuto nei limiti delle dotazioni organiche complessive. Ciò sarà rigorosamente rispettato anche quando si tratterà di incrementare alcuni ruoli, a scapito di altri, per innalzare come ho descritto, il livello di alcune fasce di comando o per conseguire altri risultati di efficienza funzionale. Nel contempo, si avrà cura di calibrare attentamente lo sbocco ascensionale che si determinerà a favore di altre categorie sottostanti.

Per quanto riguarda la limitazione di carriera che preclude agli ufficiali dell'Arma di conseguire il grado di Generale di Corpo d'Armata, esprime una personale opinione suffragata peraltro da un comune senti-

mento istituzionale. Tale preclusione appare oggi oggettivamente immotivata ed ormai priva di alcuna concreta giustificazione. Una sorta di storico retaggio, di posizione preconcepita, mai voluta rivisitare.

Non è detto che ne debbano scaturire effetti immediati che forse non appaiono neanche opportuni, perchè potrebbero interpretati soltanto come una ambizione di carriera dei Generali di divisione oggi in servizio. Si potrebbe sperimentare, però – qualora anche il Ministro della difesa dovesse manifestare il suo assenso – una soluzione intermedia, escludendo anche per questo aspetto espliciti divieti di legge e lasciando al legislatore delegato la possibilità di valutare tale evenienza nel corso di circa quattro/cinque. Ciò costituirebbe di per sè una grande ed ambita conquista di immenso valore morale. Gli ufficiali dell'Arma, infatti, nulla hanno da invidiare ai colleghi delle Forze Armate: hanno frequentato corsi formativi del tutto analoghi acquisendo una omogenea cultura di base; la loro professionalità si è altresì arricchita attraverso esperienze operative di comando e di Stato Maggiore – certamente non meno articolate e diversificate di quelle dei restanti colleghi – che hanno consentito loro di acquisire conoscenze tecnico-amministrative, organizzative e giuridiche costantemente affinate nel corso di una carriera lunga, fortemente selettiva e caratterizzata da incarichi di tutto rilievo nel panorama statale. Sotto un profilo più tecnico va, inoltre, sottolineato che gli attuali limiti di età previsti per i Generali di Divisione dei Carabinieri (più elevati rispetto ai Generali di corpo d'armata – ora Tenenti generali – dell'Esercito) e la mancanza di un livello gerarchico nel *cursus honorum* impongono una distorsione della dinamica delle carriere, che si traduce inevitabilmente in una consistente penalizzazione delle permanenze nei gradi.

La configurazione di uguali prospettive professionali risulta pertanto equa oltre che logica. Per ciò che concerne le esigenze funzionari dell'Istituzione la complessità della stessa non solo giustifica, ma rende addirittura auspicabile un adeguamento delle strutture di alta direzione per rendere più efficace il sistema complessivo di controllo, nel quadro di una gestione unitaria dell'Istituzione. La previsione del grado di Generale di Corpo d'armata permetterebbe di attribuire ad un adeguato livello decisionale alcuni incarichi, ben individuati e di assoluto rilievo, quali ad esempio quello di Vice Comandante, quello di alta direzione della vasta, complessa e fondamentale organizzazione addestrativa e quello di supervisione dell'approntamento dei reparti destinati all'assolvimento dei compiti militari.

La suindicata previsione non dovrebbe, peraltro, comportare la elevazione dell'attuale grado vertice rivestito dal Comandante Generale. La sua preminenza gerarchica sarebbe, infatti, comunque assicurata proprio dalla particolare funzione svolta. Le predette soluzioni risultano, peraltro, analoghe a quelle adottate nelle Forze Armate e pienamente conformi alle linee guida della nuova legge di avanzamento degli ufficiali che non può non costituire il corretto riferimento per l'assetto dei ruoli dell'Arma, anche per quanto attiene allo sviluppo delle carriere. D'altro canto, la quarta stella funzionale attribuita ai Capi di Stato Maggiore delle tre Forze Armate, lungi dal costituire un effettivo innalzamento di

grado, riveste solo una funzione simbolica ad effetto «interno», per rendere visibile, come si attiene alla concezione formale del mondo militare, la titolarità del comando. A mò di esempio, egli ricorda che già oggi il Vice Comandante Generale si fregia della terza stella funzionale, ma rimane e si firma Generale di Divisione.

Il provvedimento, in estrema sintesi, ha prevalentemente lo scopo di risolvere delicati ed urgenti problemi di carattere ordinativo e militare, ma si pone anche l'obiettivo di costituire un importante passaggio e, quindi, una base fondamentale per la costruzione di un nuovo regolamento organico per l'Arma dei Carabinieri. Un'aggiornata regolamentazione complessiva costituisce il traguardo finale che si intende perseguire, ma è evidente che essa potrà essere predisposta solo in prosieguo e cioè quando tutte le altre numerose funzioni che l'Arma svolge e le corrispondenti articolazioni saranno state ben definite nelle competenti sedi istituzionali e politiche. Non si intende, perciò, interferire in alcun modo sul quadro delle attività di polizia, nè sul fronte della dipendenza funzionale del Ministero dell'Interno, nè tanto meno sul tema del coordinamento tra le Forze di polizia. È, intanto, però, necessario provvedere in tempi brevi a scongiurare il rischio di lasciare l'Arma dei Carabinieri privata di qualsiasi riferimento di legge ed esclusa, di fatto, da importanti settori di attività militari che, con i provvedimenti di riordino delle Forze armate, sono ormai in via di conclusiva definizione.

In particolare, appare quindi urgente provvedere a: colmare le richiamate lacune normative in termini di espletamento dei compiti militari; ricollocare conseguentemente l'Arma nell'ambito del Ministero della Difesa secondo linee di dipendenza coerenti con la legge 18 febbraio 1997, n. 25; aggiornare il quadro di riferimento in materia di reclutamento, stato ed avanzamento del personale ufficiali; armonizzare i vari ruoli alle funzioni ad essi attribuite; rivedere l'organizzazione generale in termini di razionalità, efficienza ed efficacia.

Occorre, in conclusione, pervenire all'adozione di norme che consentano all'Arma di affacciarsi al 2000 con un assetto organico e ordinativo aggiornato, e pienamente rispondente alle future esigenze.

Il senatore LORETO, relatore per la 4<sup>a</sup> Commissione, apprezza le dichiarazioni del generale Siracusa – che di certo contribuiranno alla qualità del dibattito parlamentare –, condivide quanto affermato in ordine alle commissioni d'avanzamento per gli ufficiali, altresì quanto affermato in ordine al necessario aumento dei direttivi e dei dirigenti ed all'accesso al grado-vertice (Generale di Corpo d'armata). Comunque, ravvisa passaggi connotati da eccessiva prudenza, in particolare con riferimento alla delicata questione dell'attribuzione dell'incarico di Comandante Generale ad un ufficiale dell'Arma e all'autonomia della Forza armata, quale già fu affermata dal legislatore nel lontano 1922 con il regio decreto n. 1680 che qualificò l'Arma dei carabinieri come Forza armata, senza che ci fosse stato il clamore degli ultimi mesi. Analoga definizione si rinviene altresì nel regio decreto 1169 del 1934 – che riconosce all'Arma anche un bilancio

separato – e persino la legge n. 121 del 1981 definisce l'Arma una «Forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza».

Chiede altresì di sapere se il forte radicamento nel territorio dell'Arma ed i sei livelli gerarchici del suo ordinamento non comportino qualche maggiore difficoltà nell'espletamento dell'attività investigativa a fronte della Polizia di Stato che limita a due gli anelli gerarchici (Capo della Polizia e questore).

Chiede, da ultimo, di sapere se, qualora fosse stata applicata la recente direttiva del Ministro degli Interni sul coordinamento delle Forze di polizia, sarebbe stato possibile operare in Spagna il fermo del latitante Cuntrera. In altre parole, desidera sapere se ciò sarebbe stato possibile, qualora alla struttura centrale dei ROS fosse stata applicata la direttiva in questione.

Il presidente della 1<sup>a</sup> Commissione, senatore VILLONE, manifesta forti perplessità in ordine alla pertinenza dell'ultima questione sollevata relativamente all'audizione in corso, di cui all'ordine del giorno della odierna seduta.

Il senatore AGOSTINI, ringraziato il Comandante Generale per l'esauriente contributo di idee, esprime apprezzamento per il successo dell'Arma nella cattura del latitante Cuntrera. Si sofferma, poi, sull'importante questione della terza stelletta, ossia della possibilità per gli ufficiali superiori dell'Arma di conseguire il grado di generale di corpo d'armata, e condivide l'orientamento a ciò favorevole.

Il senatore PALOMBO esprime apprezzamento per la lucida relazione del generale Siracusa; manifesta grande attenzione in ordine allo sviluppo di carriera degli ufficiali dislocati sul territorio. Aderisce a quanto dichiarato dal relatore Loreto in ordine all'auspicio di una decorrenza immediata per la possibilità di acquisire la terza stelletta per gli ufficiali superiori dell'Arma. Chiede, poi, in particolare al Comandante Generale un'opinione in ordine alle direttive del Ministro degli Interni sul coordinamento delle forze di Polizia che sarebbero scaturite da un organo collegiale, ai lavori del quale avrebbe partecipato la stessa Arma. Chiede inoltre di sapere se egli si dichiara favorevole al cosiddetta «ruralizzazione» e conclude manifestando disponibilità ad eventuali modifiche alla legge n. 121 del 1981.

Il senatore MANCA esprime adesione piena all'intervento del relatore Loreto con particolare riguardo alla questione relativa al grado vertice, questione che non va procrastinata. Si dichiara altresì favorevole all'innalzamento dei limiti di età per il collocamento a riposo degli ufficiali dei carabinieri, come è stato fatto in passato per altre Forze armate.

Il senatore MANFREDI chiede al Comandante Generale quale sia la sua opinione in ordine al coordinamento delle Forze di polizia,

quale di recente disposto dal Governo, e se vi sia la possibilità di ridurre al minimo gli attriti funzionali fra le varie forze.

Il senatore UCCHIELLI, con riferimento alle recenti direttive governative, chiede di sapere quale sia l'entità del recupero di risorse attraverso l'auspicabile migliore coordinamento e chiede di sapere quale sia la compatibilità finanziaria con le soluzioni prospettate.

Il senatore PELLEGRINO, espresso apprezzamento per la prudente relazione del Comandante Generale, chiede di sapere l'impatto della recente normativa sul coordinamento in relazione ai compiti di polizia giudiziaria.

Il senatore MILIO chiede di sapere in quale misure sia possibile disporre il coordinamento fra Forze di polizia militari e Forze di polizia smilitarizzate.

Terminata l'esposizione dei quesiti, il Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione, senatore VILLONE, fa presente ai colleghi che non è appropriato chiedere al Comandante Generale opinioni relative ad aspetti a connotati squisitamente politici, che sono di pertinenza del potere legislativo e del Governo.

Replica agli intervenuti il Comandante Generale dell'Arma dei carabinieri, generale SIRACUSA, precisando che la sua disponibilità a veder procrastinato il riconoscimento della terza stelletta, ossia del grado di generale di corpo d'armata, era dettata esclusivamente da prudenza. Egli non è affatto contrario al riconoscimento immediato di tale legittima aspettativa in favore di ufficiali che hanno seguito corsi dell'Accademia in parallelo a ufficiali dell'Esercito i quali non vedono limite alcuno al raggiungimento di quel grado.

Risponde al quesito relativo al raffronto dirigenti/direttivi e dirigenti/forza organica complessiva. Posto che l'Esercito consta di 150.000 uomini, la Polizia di Stato di 114.741 e la Guardia di Finanza di 65.818 e che l'Arma dispone di 115.671 uomini, la percentuale dirigenti/funzionari è nell'ordine del 10,52 per cento per l'Esercito, mentre è del 23,58 per cento per la Polizia di Stato e del 8,60 per cento per la Guardia di Finanza e per l'Arma è appena nell'ordine del 7,03 per cento. Al contempo, la percentuale dirigenti/forza organica complessiva è nell'ordine dello 0,85 per cento per l'Esercito, dello 0,80 per cento per la Polizia di Stato, dello 0,30 per cento per la Guardia di finanza e appena dello 0,19 per cento per i carabinieri.

In relazione al quesito del relatore Loreto sui livelli gerarchici dell'Arma e della Polizia il generale Siracusa conviene sul fatto che talvolta una più lunga catena gerarchica possa influire sulla snellezza delle procedure, ma contestualmente evidenzia che tale caratteristica assicura, invece, una più penetrante capacità di monitoraggio delle attività operative dei livelli inferiori e, comunque, non sempre tutta la struttura viene coinvolta in modo così penetrante da rallentare l'azione dei reparti che

stanno procedendo. Si tratta perciò di un punto di debolezza, ma al tempo stesso di un fattore di maggior forza nella ricerca dei risultati operativi.

Condivide l'idea che nell'ambito dell'autonomia riconosciuta all'Arma il Comandante Generale debba *pleno jure* far parte del comitato dei Capi di Stato Maggiore. Con riferimento al quesito relativo alla brillante operazione dei ROS che ha portato al fermo del latitante Cuntrera, egli dichiara di aver motivo di supporre che ciò sarebbe stato possibile anche nella piena vigenza delle direttive emanate dal ministro Napolitano, direttive che spingono verso l'ottimizzazione del coordinamento tra le Forze di polizia. Si potrà infatti realizzare quella necessaria sinergia con le strutture territoriali che sinora ha avuto qualche difficoltà di esplicazione.

Da ultimo rassicura chi paventa la cosiddetta «ruralizzazione» dell'Arma. Qualunque forma di accentuata «ruralizzazione» dell'Arma non può essere condivisa in quanto darebbe luogo a negativi riflessi sull'efficacia complessiva dell'azione che la vede importante protagonista nel perseguimento dei reati anche nelle città capoluogo di provincia ed in quelle metropolitane; inoltre finirebbe con il creare barriere amministrative all'attività di prevenzione e di repressione, in una situazione caratterizzata da una fortissima mobilità della criminalità comune ed organizzata; altresì determinerebbe irragionevoli condizioni di separatezza con maggiori difficoltà i coordinamento; da ultimo rileva che verrebbe a sacrificare le altre funzioni (militari e di sicurezza dello Stato) affidate esclusivamente all'Arma su tutto il territorio.

Peraltro, non sussiste alcun ostacolo all'applicazione del criterio della diversa gravitazione delle forze adottato con decreto ministeriale del 1992 a cui l'Arma finora si è totalmente uniformata.

Al riguardo, è stato recentemente emanato un nuovo decreto del Ministro dell'Interno che perfeziona quello del 1992, nell'ottica di evitare duplicazioni nell'istituzione di nuovi presidi e di affidare il potenziamento di quelli già esistenti a una delle due Forze di polizia a competenza generale a seconda che debbano soddisfare esigenze nei capoluoghi di provincia o negli altri comuni.

In conclusione, sottolinea il suo profondo convincimento che il coordinamento tra Polizia di Stato e carabinieri è in grado di funzionare bene e mostra fiducia verso la possibilità di ulteriori, ancor migliori forme di coordinamento. L'attuazione del decreto sui Servizi centrali ed interprovinciali è stata oggetto di studio in apposito gruppo di lavoro interforze, sulle base delle linee fissate dal Ministro dell'interno e chiarite ampiamente nel suo intervento nel corso della seduta della Camera dei Deputati del 13 maggio 1998.

I servizi centrali, infatti, continueranno a svolgere un ruolo essenziale per il collegamento delle attività investigative svolte dai servizi interprovinciali, assicurando loro il trattamento e lo scambio di informazioni ed un supporto tecnico-logistico, che comprenderà anche l'assegnazione ai servizi interprovinciali di ufficiali di polizia giudiziaria per l'esecuzione di operazioni sotto copertura.

I servizi interprovinciali adempiranno i compiti loro attribuiti dalla legge, con il coordinamento operativo dei comandanti provinciali, al fine di assicurare la più ampia cooperazione tra reparti speciali e reparti territoriali. L'Arma dei Carabinieri disciplinerà i flussi informativi tra tutti i reparti interessati, per garantire il più stretto collegamento.

A livello interforze, oltre a prevedere il miglioramento dello scambio informativo attraverso la Banca Dati si è considerato opportuno istituzionalizzare, tra i servizi centrali ed interprovinciali, conferenze di servizio, da convocare almeno ogni mese e comunque ogni volta che una delle forze di polizia interessate ne ravvisi la necessità, allo scopo di garantire, secondo il dettato normativo, che gli stessi servizi si coordinino tra loro ai fini investigativi, informativi ed operativi.

Le procedure previste tendono ad ottenere un valore aggiunto, ma non interferiscono in alcun modo con i poteri di coordinamento delle indagini attribuito ai diversi organi dell'ordine giudiziario.

Il Presidente GUALTIERI ringrazia il Comandante Generale.

*La seduta termina alle ore 10.*

#### **10ª Seduta (pomeridiana)**

*Presidenza del Presidente della 4ª Commissione*  
GUALTIERI

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 47 del Regolamento, il Capo della polizia e direttore generale della pubblica sicurezza, prefetto Ferdinando Masone accompagnato dal dottor Giulio Cazzella e il Comandante generale della Guardia di finanza, generale di corpo d'armata Rolando Mosca Moschini, accompagnato dal colonnello Giuseppe Quaranta.*

*La seduta inizia alle ore 14,45.*

**SUI LAVORI DELLE COMMISSIONI**  
(A007 000, R38ª, 0002ª)

Il presidente GUALTIERI comunica che gli sono pervenute diverse richieste al fine di prorogare il termine per la presentazione di emendamenti al testo unificato proposto dal comitato ristretto per

i disegni di legge n. 2793-ter e connessi, già fissato per le ore 16 di lunedì 1° giugno.

Si conviene di prorogare il termine a martedì 9 giugno, alle ore 17.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione, ai sensi dell'articolo 47 del Regolamento, del Capo della polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e del Comandante generale del Corpo della Guardia di finanza, in relazione all'esame dei disegni di legge n. 2793-ter e connessi, recanti riordinamento sull'ordinamento dell'Arma dei carabinieri, della Polizia e del Corpo della Guardia di finanza (R047 000, R38<sup>a</sup>, 0001<sup>o</sup>)**

Il presidente GUALTIERI ringrazia il prefetto Masone per aver aderito all'invito delle Commissioni e ricorda che l'audizione ha per oggetto i disegni di legge n. 2793-ter e connessi, concernenti l'ordinamento dell'Arma dei carabinieri, della Polizia di Stato e della Guardia di finanza.

Ha parola il prefetto MASONE, che apprezza l'attenzione rivolta alle questioni che riguardano l'assetto delle Forze di polizia. Attenzione quanto mai giustificata, a suo avviso, ove si consideri che le forze di polizia sono, fra gli organi della pubblica amministrazione, quelli chiamati ad intervenire nelle situazioni più critiche, in cui più da vicino il cittadino avverte il sostegno degli apparati dello Stato a difesa dei suoi diritti essenziali, ma anche quelli per i quali con maggiore evidenza si misura il rapporto fra autorità e libertà in un ordinamento moderno e democratico.

Anche se il testo normativo in esame non incide direttamente su tale rapporto, la cui disciplina fondamentale, sia per quanto riguarda la polizia di sicurezza e di prevenzione, sia per quanto riguarda la polizia giudiziaria, rimane immutata, le disposizioni che vi sono contenute hanno un indubbio rilievo, in quanto si ripromettono di perfezionare l'organizzazione e la funzionalità dell'apparato di polizia nel suo complesso.

Il contesto omogeneo in cui operano Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Guardia di Finanza è di immediata evidenza per quanto riguarda la comune azione di polizia, ma che è pure rilevante per quanto concerne la comune partecipazione all'attività di direzione delle strutture interforze del Dipartimento della pubblica sicurezza, e ormai si estende alle linee essenziali degli ordinamenti, pur nella loro diversità ed autonomia.

Per questo motivo l'originaria iniziativa, volta al riordinamento strutturale dell'Arma dei carabinieri e al riordinamento degli ufficiali del Corpo della Guardia di Finanza, è ormai inserita in un contesto normativo più ampio che, mentre da una parte conferma l'intendimento di riportare l'ordinamento dell'Arma alla recente riforma delle Forze Armate, dall'altro persegue un'esigenza più generale di razionalizzazione e

maggior valorizzazione delle risorse organizzative e professionali delle Forze di polizia, sia per quanto concerne i quadri direttivi e dirigenti dell'Arma dei carabinieri, della Guardia di Finanza e della Polizia di Stato, sia per il supporto amministrativo e di immagine e, soprattutto, per la pianificazione delle risorse e dei servizi.

Le integrazioni al disegno di legge n. 2793-ter, di cui si è detto, rispondono, in definitiva, ad una scelta coerente agli stretti rapporti fra le Forze di polizia; analoga a quella che, nell'ambito della recente riforma organizzativa delle Forze Armate, ha indotto ad omettere di disciplinare in quella sede anche l'ordinamento dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di Finanza, che pure delle Forze Armate fanno parte, cospicua per apporto di risorse e di valore militare.

È innegabile che fra le Forze di polizia, come del resto negli altri comparti del pubblico impiego, vi è una costante tendenza alla emulazione dei rispettivi trattamenti economici e giuridici, per cui è sempre preferibile provvedere contestualmente alle riforme legislative richieste. In questo caso, peraltro, le esigenze di riordinamento, rappresentate anche dal Governo, appaiono più che mai reali. Per quanto riguarda il riordinamento della Polizia di Stato e dell'Amministrazione civile dell'interno, la documentazione esibita alle Commissioni dal Ministro dell'interno, fa intendere con sufficiente precisione le linee direttrici del progetto, salvo gli aggiustamenti compatibili con i criteri di delega rimessi all'ulteriore fase di predisposizione del provvedimento delegato, previo il necessario confronto con le altre Amministrazioni interessate e con le organizzazioni sindacali, di cui si prevede di acquisire il parere prima di sottoporre il progetto all'esame del Parlamento. L'esigenza primaria è quella di una più attenta valorizzazione delle risorse umane, attraverso nuove modalità di assunzione, di formazione e di progressione nella carriera, particolarmente selettive, soprattutto per l'accesso alla dirigenza.

In particolare, si prevede l'unificazione delle modalità di accesso ai ruoli direttivi, mediante concorsi pubblici per giovani laureati e superamento di un corso di formazione di tipo biennale; scompare quindi l'accesso mediante concorso per giovani diplomati con la frequenza di un corso quadriennale. È importante inoltre la previsione di affiancare le attuali modalità di accesso alla dirigenza con una modalità concorsuale (per titoli ed esami) per la quale è richiesto espressamente il possesso del diploma di laurea.

La seconda esigenza è quella dell'adempimento degli impegni assunti con il Parlamento a seguito del riordinamento delle carriere non direttive del 1995, prevedendo la costituzione di un «ruolo speciale» di funzionari della Polizia di Stato, alimentato con personale tratto dal ruolo degli ispettori. Si tratta di un istituto che non trova diretto riscontro nell'ordinamento degli impieghi civili della Pubblica Amministrazione, ma che, tuttavia, presenta innegabili somiglianze con ormai consolidati meccanismi di progressione per concorso nei livelli funzionali superiori al VII, anche per il personale sprovvisto del diploma di laurea. Il criterio di delega non determina la consistenza organica del «ruolo speciale», che sarà comunque definita in relazione alle effettive esigenze funziona-

li, tenendo conto delle corrispondenti riduzioni di posti nei ruoli esistenti (sia nel ruolo degli ispettori che in quello dei commissari), anche per la necessaria compensazione degli oneri. La norma di delega prevede anche la revisione della struttura delle qualifiche direttive della carriera prefettizia, da inquadrarsi nel contesto delle profonde innovazioni introdotte dal decreto legislativo 3 febbraio 1994, n. 29, nell'ordinamento del personale dell'Amministrazione civile dell'interno (distinzione fra personale del «comparto ministeri» e della «carriera prefettizia»).

Una disposizione recepita nel testo del comitato ristretto, corrispondente all'emendamento 1.0.4, presentato dal Ministro dell'interno l'11 febbraio 1998, tende ad unificare le procedure di perfezionamento delle deleghe presenti nel disegno di legge, con la previsione della concertazione del Ministro del Tesoro, del Ministro per la funzione pubblica e dello stesso Ministro dell'interno, in considerazione della responsabilità devoluta a quest'ultimo per tutto quanto attiene all'ordine e alla sicurezza pubblica. Al di là della tradizione storica e politica, in forza della quale tutti i provvedimenti di un qualche rilievo concernenti l'Arma dei carabinieri sono stati adottati di concerto con il Ministro dell'interno, non può dubitarsi che anche gli aspetti ordinamentali e organizzativi propriamente militari – quali, ad esempio, l'articolazione delle strutture territoriali ed i rispettivi livelli di responsabilità e di comando; l'ampiezza dell'impiego in compiti militari – possono influire significativamente sulla funzionalità della Forza di polizia e coinvolgere, dunque, aspetti di stretta pertinenza del Ministro dell'interno.

Al netto dei compiti militari, che assorbono solo una parte delle sue risorse organizzative, di personale e di mezzi, l'Arma dei carabinieri è infatti la forza di polizia che condivide con la Polizia di Stato il carattere permanente e generale dei propri compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, di prevenzione e repressione dei reati e di pubblico soccorso.

Basta, per questo, confrontare l'articolo 2 del Regolamento organico del 1934, concernente i suoi compiti di istituto, con l'articolo 24 della legge n. 121 del 1981, recante i compiti istituzionali della Polizia di Stato, per sottolineare la stretta vicinanza e comunanza di impegni delle due Forze di Polizia.

Per questo motivo e per il ruolo di assoluto rilievo fra le Forze di polizia rivestito dall'Arma dei carabinieri, secondo un modello ordinamentale che la fa dipendere «dal Ministero dell'interno per quanto ha tratto al servizio d'istituto, d'ordine e di sicurezza pubblica», come si esprime con la terminologia del tempo il suo Regolamento organico (art. 54), che nel testo della norma di delega si intende mantenere immutato, sembra che non possa essere contestata la concertazione del Ministro dell'interno anche sul provvedimento previsto dall'articolo 1 del disegno di legge n. 2793-ter.

L'articolo 6, primo comma, n. 1, della legge n. 121 del 1981, prevede programmaticamente che le funzioni amministrative e contabili di interesse dell'Amministrazione della pubblica sicurezza siano svolte da personale dell'Amministrazione civile, restituendo il personale della Polizia di Stato ai suoi specifici compiti di istituto.

Presupposto essenziale per continuare a dare attuazione a questa norma è una deroga ai limiti per le assunzioni recati dalla legge n. 449 del 27 dicembre 1997, relativamente all'assunzione di personale delle qualifiche «contrattualizzate». L'obiettivo è perseguito, nell'articolo 4 del testo del comitato ristretto, corrispondente all'emendamento 1.0.5 del Governo, attraverso la pianificazione, in tre anni, dell'assunzione delle unità tuttora mancanti per il raggiungimento del pieno organico, ricorrendo alla mobilità del personale della Polizia di stato in età avanzata, alla mobilità del personale in esubero delle altre Amministrazioni in possesso dei requisiti richiesti, alle graduatorie dei concorsi già espletati ed a nuovi concorsi, per i posti non coperti attraverso le altre modalità. Il comma 3 dell'articolo 5, infine, prevede l'aggiornamento delle disposizioni per il reclutamento degli agenti e dei militari per i Gruppi sportivi e dei musicisti delle bande musicali della Polizia di Stato, delle altre Forze di polizia e delle Forze Armate, nonchè per la disciplina dei trattamenti economici principali e accessori connessi con tali attività (incentivazioni, sponsorizzazioni), mediante il ricorso a provvedimenti «delegificati». Oltre agli aspetti ordinamentali, destinati a rendere più funzionali le attività di «immagine» dei vari Corpi interessati, la norma persegue finalità di trasparenza nel settore delle «sponsorizzazioni», anche allo scopo di attivare con criteri omogenei le disposizioni dell'articolo 4 della legge n. 449 del 1997.

Strettamente connesse con la prima parte della delega contenuta nell'articolo 1, riguardante il riordinamento dell'Arma dei carabinieri – e con la delega di regolamento già recata dall'articolo 27 della legge n. 449 del 1997, per il riordinamento del Corpo della Guardia di Finanza – sono le disposizioni già proposte dal Governo in materia di coordinamento delle Forze di polizia. Va ricordato, in proposito, che le disposizioni concernenti il coordinamento delle Forze di polizia sono oggi contenute principalmente (ma non esclusivamente) nel Capo I della legge 1 aprile 1981, n. 121, specificamente intitolato «Amministrazione della Pubblica sicurezza e coordinamento delle Forze di polizia».

Altre norme estremamente significative sono contenute pure nel decreto-legge istitutivo della D.I.A. del 1991, nel Regolamento organico dell'Arma dei carabinieri del 1934, nel Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza. Un profilo peculiare della legge n. 121 (e delle altre norme dianzi richiamate) è rappresentato dall'affidamento all'Autorità nazionale di pubblica sicurezza (il Ministro dell'interno) e alle autorità provinciali (Prefetti e Questori) delle attribuzioni di direzione unitaria dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e di coordinamento, in tale materia, delle attività e dei compiti delle Forze di polizia: direzione unitaria come «fine»; coordinamento delle attività e dei compiti come «mezzo», insieme alla potestà provvedimentale e di direttiva. Nessuna sovrapposizione di una Forza di polizia rispetto a un'altra, ma funzioni degli organi di direzione e coordinamento previsti dalla legge, con le connesse responsabilità, politiche e amministrative. Giova rappresentare che, in forza della legge n. 121 e delle altre successive in materia, Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza partecipano ormai, a pari titolo e con ampiezza sempre maggiore, all'attività direzionale di diversi

Uffici e Direzioni centrali del Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Fra le strutture interforze si segnalano, oltre all'Ufficio per il Coordinamento e la pianificazione, ufficio di *staff* del Direttore generale della pubblica sicurezza, diretto da un prefetto, la Direzione Centrale dei Servizi Antidroga, attualmente diretta da un dirigente generale della Polizia di Stato, la Direzione Investigativa Antimafia, attualmente diretta da un generale di divisione dell'Arma dei carabinieri, la Scuola di perfezionamento delle Forze di polizia, anch'essa diretta da un generale di divisione dei Carabinieri, Servizi e delle Divisioni in cui si articolano i predetti organismi, nonché il Servizio centrale di protezione, le Divisioni SIRENE e N.SIS, l'Unità Nazionale Europol. Una partecipazione dei Carabinieri è attiva anche nell'ambito della Divisione Interpol e nel Casellario centrale d'identità, e tutte partecipano all'attività dei frequenti gruppi di lavoro su temi di comune interesse. La scelta del Governo, di proporre ulteriori norme in materia di coordinamento, fuori dal contesto organico della ricordata legge n. 121 del 1981, non rappresenta dunque una singolarità, ma è significativa del chiaro intento – espressamente manifestato dal Ministro dell'interno – di non intaccare in alcun modo nè l'impianto nè le disposizioni di quella legge, frutto di un'attenta e prolungata discussione parlamentare e di scelte approvate a larghissima maggioranza, ma di integrare, soltanto, il presente provvedimento. Nel dettaglio, le disposizioni concernenti la vincolatività delle direttive del Ministro dell'interno in materia di ordine e sicurezza pubblica completano e perfezionano l'approccio programmatico della legge istitutiva della D.I.A., che già prefigurava l'adozione di direttive vincolanti per tutte le Forze di polizia e per la stessa D.I.A., ma con riguardo ai soli programmi di contrasto della criminalità organizzata. Esse estendono dunque tale carattere vincolante anche alle previsioni dell'articolo 6 della legge 1 aprile 1981, n. 121, più direttamente attinenti al coordinamento generale dei servizi di polizia e all'utilizzazione coordinata delle risorse occorrenti: dislocazione delle forze e delle risorse, servizi amministrativi e logistici di carattere comune e relative risorse finanziarie, in una prospettiva di razionalizzazione dell'impiego delle risorse umane e strumentali disponibili e, in definitiva, di miglioramento dei servizi, prioritaria nell'attuale contesto della sicurezza e della finanza pubblica.

Le altre disposizioni proposte a suo tempo dal Governo con l'emendamento 1.0.2, corrispondente all'articolo 6 del testo del comitato ristretto, sono la logica estensione di quelle appena ricordate per quanto concerne l'affidamento di compiti specialistici a contingenti dell'una o dell'altra Forza di polizia, alle dipendenze funzionali di altra Autorità politica. Non si può escludere, infatti, che settori specifici della Pubblica Amministrazione richiedano l'impiego di unità specializzate per il controllo delle attività sottoposte a un particolare regime amministrativo e per la persecuzione degli eventuali illeciti. In molti casi tale esigenza è fronteggiata con appositi uffici ispettivi il cui personale è provvisto delle necessarie competenze tecniche e qualificazioni giuridiche in altre si continua a ritenere maggiormente adeguato l'impiego di personale appartenente a una Forza di polizia. Per quanto si tratti di attività di grande rilievo, è evidente che i contingenti destinati ad esse, soprattutto se

con caratteri di esclusività, incidono sulla complessiva disponibilità di risorse per fronteggiare gli impegni quotidiani sul fronte della delinquenza comune e organizzata. Per questo motivo, è opportuno prevedere espressamente la concertazione del Ministro dell'interno nelle determinazioni in materia e, di conseguenza, la potestà di adottare le direttive occorrenti per assicurare, anche presso le strutture specializzate, l'unità di indirizzo politico nella materia dell'ordine e della sicurezza pubblica. L'articolo non incide minimamente – è opportuno precisarlo – sulla dipendenza funzionale dalla Magistratura inquirente degli apparati investigativi specializzati (S.C.O., R.O.S., G.I.C.O.) istituiti nell'ambito di ciascuna Forza di polizia, relativamente ai quali il Ministro dell'interno ha dettagliatamente riferito al Parlamento.

Solo relativamente alla partecipazione dei Sindaci alle riunioni dei Comitati provinciali dell'ordine e della sicurezza pubblica (articolo 7) si incide direttamente sulla legge n. 121 del 1981, con l'intento di proporre una norma avente un carattere organico rispetto alla legge fondamentale dell'Amministrazione della Pubblica sicurezza.

Al Sindaco del Comune capoluogo di provincia è, in particolare, riconosciuta la potestà di richiedere egli stesso la convocazione del Comitato provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica e di proporre all'ordine del giorno questioni che attengono alla sicurezza della comunità locale e alle tensioni o conflitti sociali locali.

L'articolo 7 non tocca, invece, le attribuzioni dei Sindaci quali autorità locali di pubblica sicurezza, quando rivestono tale qualità.

Già nel corso della seduta del 29 gennaio scorso, allorchè il Governo ha proposto integrazioni e revisioni del disegno di legge n. 2793-ter, con propri emendamenti, e poi successivamente, il Ministro dell'interno e il Ministro della difesa hanno evidenziato che il nuovo ordinamento dell'Arma dei carabinieri, pur necessario per adeguarne la struttura alle modificazioni nel frattempo intervenute nel comparto militare, non ne modificherà le caratteristiche fondamentali, per le quali essa fu fondata ed ha acquistato luminose benemerite nel Paese, quale forza armata in servizio di polizia, con la tradizionale dipendenza funzionale dal Ministero dell'interno.

Confermato questo fondamentale aspetto di specifico interesse, non si ha motivo di svolgere ulteriori considerazioni sui criteri di delega che concernono tale Forza di polizia, tenuto conto della autonomia ordinamentale di ciascuna, riconosciuta dalla stessa legge di riforma dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza. Sarebbe auspicabile, nondimeno, che i criteri di delega relativi ai compiti militari fornissero anche – in rapporto ai sempre più ampi ed assorbenti impegni dell'Arma dei carabinieri come Forza di polizia ed alla sua separazione dall'Esercito – una indicazione quantitativa dei relativi impegni, anche di larga massima, commisurata alle esigenze del tempo di pace e precisassero meglio l'area di confine con i compiti di polizia.

Seguono domande e richieste di chiarimento.

Il senatore ANDREOLLI, relatore per la 1<sup>a</sup> Commissione sui disegni di legge di cui si tratta, esprime il proprio apprezzamento per la

chiara ed esauriente esposizione del Capo della polizia e domanda se il presupposto dell'invarianza complessiva dei costi sotteso al disegno di legge stralcio possa essere considerato ancora attuale dopo l'estensione di materia promossa dal Governo con i propri emendamenti e fatta propria dal comitato ristretto nel testo proposto alle Commissioni riunite. Osserva, in proposito, che una riforma effettiva ed efficace, da lui considerata necessaria, urgente e importante, non può prescindere dal problema dei costi, che a sua volta esige valutazioni previsionali attendibili e fondate.

Il senatore LORETO, relatore per la 4<sup>a</sup> Commissione sui disegni di legge cui si riferisce l'audizione, interpella il Capo della polizia sui meccanismi di valutazione per l'avanzamento in carriera, vigenti per la Polizia di Stato, i cui funzionari sono valutati dal Consiglio d'amministrazione del Ministero dell'interno e non da Commissioni composte da altri funzionari di Polizia, come avviene ad esempio, nel proprio ordinamento, per gli ufficiali della Guardia di finanza.

Il senatore MANFREDI sottolinea che il problema del coordinamento fra le forze di polizia è particolarmente avvertito dall'opinione pubblica, diffidente verso le possibili duplicazioni di competenze, che comportano anche una moltiplicazione dei costi. Nel riconoscere che gli organi interforze rappresentano un aspetto rilevante del coordinamento, domanda quale sia l'orientamento ritenuto più corretto, da parte del responsabile della Polizia di Stato, per assicurare il coordinamento operativo, ad esempio attraverso una più netta distinzione delle competenze territoriali.

Il senatore MAGGIORE esprime pieno apprezzamento per l'esposizione del Capo della Polizia e dichiara quindi la sua perplessità sull'affermazione, contenuta nel testo proposto alle Commissioni riunite, del carattere vincolante attribuito alle direttive del Ministro dell'interno: tale carattere, infatti, è già desumibile dall'ordinamento vigente. Quanto all'organizzazione territoriale, richiede una valutazione sull'opportunità di sopprimere alcuni commissariati della Polizia di Stato, in particolare nei piccoli centri in cui sono presenti anche presidi dell'Arma dei carabinieri. Si sofferma inoltre sull'articolo 4, comma 1, lettera c) del testo proposto dal comitato ristretto e chiede un giudizio sul riferimento a concorsi che potrebbero essere stati svolti anche molto tempo addietro.

Il senatore PALOMBO ringrazia il prefetto Masone, esprime il suo apprezzamento per la prima parte dell'esposizione svolta, fondata in particolare sull'affermazione che le diverse Forze di Polizia devono operare in un contesto omogeneo, assicurato anche da un ordinamento coerente. In proposito, assicura senz'altro il proprio impegno per l'elaborazione di una normativa idonea allo scopo. In merito alla dislocazione delle forze e delle risorse, osserva che la responsabilità del Ministro dell'interno, qualora estesa anche all'Arma dei carabinieri, potrebbe comportare una interferenza nelle attribuzioni proprie del Ministro della difesa: al ri-

guardo, non sembrano sufficienti gli auspici rivolti a ottenere preventivamente le necessarie indicazioni quantitative, poichè vi sono inevitabilmente esigenze non prevedibili, come ad esempio quelle connesse alle missioni all'estero. Quanto ai compiti specialistici affidati ad alcuni nuclei delle forze dell'ordine, in particolare dell'Arma dei carabinieri, che tradizionalmente hanno ottenuto successi e consensi, l'affermazione secondo la quale tale modalità di impiego incide sulla disponibilità di risorse va a suo avviso precisata nel senso che si tratta di una incidenza positiva, diversamente da quella che si registra per l'impiego di risorse nei servizi di scorta o di piantonamento. In proposito, occorre pertanto evitare una disponibilità diretta da parte del Ministro dell'interno circa l'impiego di quelle risorse cui sono affidati importanti compiti di carattere specialistico e sono dislocate presso altre amministrazioni.

Il senatore SPERONI rammenta di aver presentato un emendamento che introduce nel tema un elemento diverso da quelli normalmente considerati: si tratta di affermare un'articolazione delle Forze di Polizia secondo i diversi livelli territoriali, secondo un modello assimilabile a quello degli ordinamenti federali, dove alla polizia statale si aggiungono le polizie locali con attribuzioni e compiti di vere e proprie forze dell'ordine: domanda in proposito al Capo della Polizia una valutazione tecnica su una simile possibilità anche per le forze di polizia italiane.

Il senatore AGOSTINI chiede se una maggiore autonomia dell'Arma dei carabinieri non possa comportare anche un giovamento funzionale ai fini del coordinamento con le altre forze di polizia.

Il senatore GUBERT rivolge un quesito circa l'opportunità di mantenere forme di reclutamento apposite per i gruppi sportivi delle forze di polizia. Si sofferma quindi sulla normativa concernente le direttive del Ministro dell'interno, chiedendo se l'affermato carattere vincolante non contraddica il principio di autonomia dei comandi. Domanda, inoltre, se una certa concorrenza fra le varie forze di polizia non possa essere considerata come un fattore positivo per l'efficienza complessiva del sistema. Si dichiara in linea di principio favorevole, infine, alla prospettiva del senatore Speroni, su una nuova articolazione delle forze di polizia analoga a quella degli stati federali e chiede a sua volta una valutazione tecnica sui vantaggi e gli inconvenienti possibili di una soluzione siffatta.

Il senatore MILIO sollecita un giudizio di compatibilità, quanto all'obiettivo del coordinamento, tra istituzioni militari e civili nell'ambito delle forze di polizia.

Il presidente GUALTIERI precisa che le risposte ai quesiti appena formulati potranno essere anche integrate per iscritto in un momento successivo.

Ha quindi la parola il prefetto MASONE.

Egli ringrazia anzitutto per l'interesse e la consapevolezza dimostrati verso le questioni di cui si tratta e risponde al quesito, formulato dal relatore Andreolli, circa la copertura finanziaria dell'intervento di riforma complessivo sull'ordinamento delle Forze di Polizia. In proposito osserva che un risultato positivo in termini di maggiore efficienza del sistema sia senz'altro prevedibile ma precisa che obiettivi di risparmio immediato sono difficilmente realizzabili. Aggiunge che le esigenze di sicurezza sono crescenti e l'efficienza del servizio è comunque un vantaggio in termini di costo. Quanto ai meccanismi di valutazione per gli avanzamenti di carriera dei funzionari di pubblica sicurezza, considera pertinente l'attribuzione della relativa competenza al consiglio di amministrazione del Ministero, poichè i funzionari di pubblica sicurezza hanno una configurazione professionale e funzionale più estesa di quella propria degli appartenenti alla Polizia di Stato in quanto tale. In merito al coordinamento operativo, ricorda che esso è già previsto dalla legislazione vigente, che affida al prefetto un compito di pianificazione e al questore un compito di realizzazione tecnica: gli adempimenti successivi possono essere anche complicati dalla compresenza di due forze di polizia nel medesimo territorio ma a volte tale fattore arreca un vantaggio al servizio di sicurezza, anche per gli effetti di una positiva emulazione.

Quanto al carattere vincolante delle direttive del Ministro dell'interno, esso assicura un coordinamento efficace e idoneo a migliorare il servizio alla collettività; l'utilità degli organismi interforze, d'altra parte, risiede in particolare nella compartecipazione alle decisioni da parte di elementi delle diverse forze di polizia e anche di esponenti dell'amministrazione civile dell'interno.

In tema di articolazione territoriale dei presidi della Polizia di Stato, egli considera inopportuna l'ipotesi di soppressione di alcuni commissariati ma condivide senz'altro l'opzione di non istituire nuovi presidi di laddove ve ne siano già altri, di altra forza di polizia.

Circa i concorsi già svolti e ritenuti utili ai sensi dell'articolo 4 del testo proposto alle Commissioni riunite, precisa che si tratta comunque di prove di concorso svolte in tempi relativamente recenti.

Quanto alla disponibilità funzionale delle risorse da parte del Ministro dell'interno, non ritiene che ciò possa comportare un'interferenza nelle competenze proprie del Ministro della difesa in relazione all'Arma dei carabinieri, che è una forza di polizia in servizio permanente di pubblica sicurezza: in ogni caso la dislocazione territoriale dei presidi afferrisce al Ministro dell'interno quale autorità nazionale di pubblica sicurezza, con il necessario concerto del Ministro della difesa quando si tratti di reparti dei Carabinieri. Per i nuclei speciali, che sono presenti anche nella Polizia di Stato, il problema è esclusivamente di coordinamento, poichè si tratta di risorse distolte dalla destinazione originaria e collocate presso altri Ministeri: al riguardo, è imprescindibile una valutazione di funzionalità da parte del Ministro dell'interno, che tuttavia non comporta una disponibilità diretta sull'impiego. In tema di servizi di scorta e piantonamento, afferma che si tratta di compiti necessari quando vi sono persone esposte a possibili attentati.

Riguardo a un assetto radicalmente diverso delle forze di polizia conforme a un ordinamento di tipo federale, si tratta di un tema che esige anche approfondimenti tecnici ed è tuttavia subordinato alla priorità di scelte politico-istituzionali.

Quanto ai gruppi sportivi delle forze di polizia, essi assicurano la continuità di valori aggreganti, che alimentano un utile spirito di appartenenza. Conferma infine il suo giudizio sulla natura vincolante delle direttive del Ministro dell'interno quale carattere coesistente a tale strumento di indirizzo, sull'emulazione tra le forze dell'ordine come fattore positivo per l'efficienza complessiva del servizio di sicurezza alla collettività nonché sulla possibile e già sperimentata capacità di coordinamento tra le diverse forze di polizia, a ordinamento civile e militare.

Il presidente GUALTIERI ringrazia il prefetto Masone e lo congeda, dichiarando conclusa l'audizione.

Viene quindi introdotto il generale Rolando Mosca Moschini, Comandante generale della Guardia di finanza.

Il generale MOSCA MOSCHINI illustra un articolato progetto di revisione del Corpo che ha avvertito forte l'esigenza di verificare se il proprio apparato organizzativo e le risorse disponibili fossero adeguati alla realtà attuale ed in grado di soddisfare le sollecitazioni provenienti dal Parlamento, dal Governo e dai cittadini. Il progetto è frutto di approfondite valutazioni dei diversi livelli gerarchici, con costante ricerca di una sempre maggiore osmosi tra centro e periferia.

Gli obiettivi, di grande respiro, verso i quali il lavoro è stato indirizzato – in piena adesione alle direttive del Ministro delle Finanze – sono tre:

- 1) definire una struttura in grado di esprimere maggiore efficienza in ciascuno dei settori di intervento istituzionale, conferendo assoluta preminenza al contrasto all'evasione fiscale e migliorando il rapporto tra costi e risultati dell'azione amministrativa;

- 2) dare ulteriore impulso all'attività di formazione, di qualificazione e di aggiornamento del personale, al fine di elevare ancor più la professionalità e conservarla su alti livelli per l'intero arco della carriera operativa;

- 3) assicurare, attraverso la revisione delle procedure ispettive, maggiore efficacia dei controlli e, nel contempo, minor disagio per il contribuente, in un rinnovato rapporto con il cittadino che veda esaltato anche l'aspetto collaborativo e di assistenza.

L'analisi ha investito le componenti strategiche dell'organizzazione, e cioè le funzioni istituzionali, la struttura ordinativa e le risorse, dedicando – con riferimento a queste ultime – la dovuta e prioritaria attenzione alla situazione del personale.

L'attività svolta ha fatto emergere la necessità di operare una serie di interventi per adeguare le strutture del Corpo: a) ai mutamenti istituzionali in corso, caratterizzati da un ampio decentramento che coinvolge

anche il comparto della fiscalità; b) alle linee portanti della ormai completata riforma del sistema tributario; c) al sempre maggior impegno che la Guardia di Finanza è chiamata a svolgere a tutela degli interessi economico-finanziari derivanti dall'appartenenza del nostro Paese all'Unione Europea. Altresì si avverte l'esigenza di aderire ai principi sanciti dal decreto legislativo n. 29 del 1993 in tema di organizzazione nonchè in punto di competenze, responsabilità e potestà dell'area dirigenziale, mirando, in modo particolare, alla razionalizzazione ed al miglioramento della funzione di comando e controllo sul territorio; come pure di ripartire in modo più funzionale il personale tra l'area «delle operazioni» e quella «della logistica», tra le varie categorie e nell'ambito di ciascuna di esse. Da ultimo si auspica la realizzazione di uno sviluppo di carriera più armonico all'interno del Corpo ed in relazione alla disciplina esistente nell'intero computo militare.

Non è emersa, invece, l'esigenza di rivedere i compiti affidati alla Guardia di Finanza. Le vigenti disposizioni già indicano in maniera inequivocabile ed attuale le funzioni del Corpo e, in particolare, quelle primarie di polizia economico-finanziaria. La legge di ordinamento del 1959, infatti, definisce: il prioritario impegno verso la tutela degli interessi finanziari e politico-economici dello Stato, mediante: la prevenzione, la ricerca e la denuncia delle evasioni e delle violazioni finanziarie; l'esecuzione della vigilanza in mare per fini di polizia finanziaria; la vigilanza sull'osservanza delle disposizioni di interesse politico-economico. Altresì, la legge configura il concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, così come ribadito dall'articolo 16 della legge n. 121 del 1981; alla difesa politico-militare delle frontiere, come pure ai servizi di polizia marittima, di assistenza e di segnalazione in mare.

Un'annotazione particolare merita la prima delle citate attività concorsuali in relazione all'ampio dibattito che da tempo è in corso a livello politico e tecnico, volto ad individuare forme più incisive di coordinamento tra le diverse Forze di Polizia.

Nel corso delle numerose riunioni interforze, tenute sotto la direzione del Ministro dell'Interno, egli ricorda di aver più volte affermato, partendo dal delineato quadro normativo, la volontà del Corpo di assicurare la massima collaborazione nei servizi di ordine e di sicurezza pubblica. Sottolinea quindi di aver contribuito all'individuazione di sempre più congeniali rapporti di sinergia e di cooperazione con le due Forze di Polizia a competenza generale (Carabinieri e Polizia di Stato), tenendo ovviamente conto della specificità professionale della Guardia di Finanza e, quindi, con l'obiettivo di definire l'impegno del Corpo nei limiti delle risorse disponibili, evitando di incidere nell'assolvimento dei compiti istituzionali primari.

Non esige interventi la collocazione istituzionale del Corpo. La dipendenza diretta ed a tutti gli effetti dal Ministro delle Finanze ne esalta infatti la vocazione verso i compiti primari, mentre il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e la difesa politico-militare delle frontiere indicano le sue responsabilità di concorso

alle dipendenze funzionali, rispettivamente, del Ministro dell'Interno e del Ministro della Difesa.

Con riferimento, invece, agli interventi da compiere – nel solco delle linee guida innanzi esposte – il tema di prioritaria importanza è quello della riorganizzazione ordinativa che l'approvazione del recente collegato alla Finanziaria 1998 ha avviato a soluzione concedendo al Governo una delega per l'emanazione di un regolamento che consenta la revisione dell'assetto territoriale della Guardia di Finanza. La nuova struttura organizzativa, che si intende formalizzare con il citato provvedimento in fase di predisposizione, si impernierà su due livelli di comando pieni, con competenza, cioè, a 360 gradi: il Comando Generale, organo centrale di alta direzione e coordinamento, ed i Comandi Regionali che costituiranno l'effettivo motore gestionale del Corpo nei settori operativo, amministrativo, logistico e di impiego del personale. Quali organi demoltiplicatori dell'attività del Comando Generale e di raccordo con il livello regionale, saranno istituiti sei Comandi con competenza interregionale, «leggeri nella struttura», titolari soltanto di alcune funzioni essenziali – quali quelle di controllo ed di indirizzo dell'azione dei reparti operanti nell'area di rispettiva competenza – ed affidati a Generali di divisione. Verranno, quindi, soppressi gli attuali Ispettorati, oggi uffici del Comando Generale, restituendo totalmente al territorio la fascia di vertice dell'Istituzione. Gli organi prettamente operativi, direttamente dipendenti dai Comandi regionali, saranno invece i Comandi provinciali, destinati ad essere il fulcro ed il riferimento di tutte le operazioni di servizio.

I Nuclei regionali di Polizia Tributaria – rivisitati nelle strutture, nei compiti, nelle aree e nei livelli di intervento – rappresenteranno sempre più, nel settore principale delle attività del Corpo, i Comandi caratterizzati dalla più alta professionalità. Ad essi, quindi, competeranno, principalmente, l'esecuzione dei controlli fiscali nei confronti dei contribuenti di alto profilo e le indagini di maggiore rilevanza e complessità nel settore delle frodi e degli illeciti economico-finanziari nonchè in quello della criminalità organizzata. La revisione dei nuclei, che dovranno sempre più costituire la punta di diamante della operatività del Corpo, sarà volta ad ottenere strutture organiche diversificate in relazione alle diverse realtà socio-economiche in cui saranno dislocate. Il quadro ordinativo si completerà con: un Ispettorato per i Reparti d'istruzione, retto da un Generale di Divisione, con compiti di coordinamento ed impulso nel campo della formazione, qualificazione e specializzazione del personale; come pure con un organismo di pari rango (Comando o Ispettorato), deputato a regolare l'attività dei reparti «specialistici» (Centro Repressione Frodi, Nucleo Speciale di Polizia Comunitaria, Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, Centri a sostegno delle diverse Autorità Garanti), razionalizzati nelle strutture e negli organici ed adeguati alle esigenze operative odierne. Nell'ambito di tale nuovo Organismo opererà anche il Comando Zona Aeronavale, cui è affidato il coordinamento dell'impiego di tutti i mezzi aerei e navali nonchè il comando ed il controllo delle operazioni a più ampio raggio.

Il secondo intervento che si intende operare – complementare e sinergico a quello ordinativo ora delineato – attiene alla revisione dei ruoli e della normativa in tema di reclutamento, stato giuridico ed avanzamento degli ufficiali.

Con il testo all'esame si chiede al Parlamento di fornire lo strumento legislativo necessario per poter dar corso alla anzidetta revisione. Al riguardo, evidenzia che il testo di cui oggi dispongono le Commissioni non ha ancora recepito gli accordi raggiunti nel corso di recenti riunioni svolte presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le variazioni, concordate con tutte le Amministrazioni interessate al provvedimento, mirano esclusivamente ad esplicitare in modo più dettagliato i criteri di delega e gli obiettivi che si intendono perseguire. In particolare, per quanto concerne i ruoli i principali problemi riguardano: da un lato, l'esigenza di disporre di un'aliquota di ufficiali da impiegare in forma stabile in tutte le attività di supporto alle operazioni, ed in modo particolare nei settori tecnico-logistici, di vitale importanza per la funzionalità del servizio di istituto; dall'altro, l'anacronistica esistenza, oggi, nella Guardia di Finanza, di un unico «ruolo» degli ufficiali, nel quale sono ormai confluiti soggetti con estrazioni culturali e professionali estremamente diverse. Tale eterogeneità di provenienza – a fronte della quale, invece, troviamo la medesima disciplina di avanzamento – ha reso sempre più difficile l'impiego e, spesso, ha frustrato le aspirazioni di carriera anche delle risorse più qualificate, con evidenti, negative ripercussioni sotto il profilo motivazionale.

Per dare soluzione a dette problematiche, la proposta del Corpo è quella di istituire un ruolo tecnico ed un ruolo speciale. Riguardo al primo, esso è destinato a creare, nelle diverse branche tecniche, un'area di personale specializzato, caratterizzato da continuità d'impiego, specifica professionalità e consolidata esperienza. Oggi, infatti, la Guardia di Finanza soffre in modo particolare la carenza di militari specialisti, indispensabili per l'attività a sostegno dell'operativo. L'attuale normativa (art. 7 della legge n. 189 del 1959) che consente il «distacco» presso il Corpo di personale delle tre Forze Armate per assolvere «particolari incarichi di natura tecnica», non riesce più a soddisfare le esigenze. Il Ministero della Difesa, infatti, trova sempre crescenti difficoltà ad inviare propri ufficiali ed il problema purtroppo è destinato ad acuirsi ulteriormente con la definitiva attuazione del nuovo modello di difesa. La razionalizzazione, in chiave riduttiva, dello strumento militare comporterà certamente un ridimensionamento ulteriore del già insufficiente contingente di personale specializzato delle Forze Armate assegnato al Corpo.

L'esigenza innanzi illustrata è particolarmente avvertita nell'area dell'informatica – il cui utilizzo è basilare per l'analisi delle fenomenologie illecite ed il supporto all'attività di *intelligence* – nei settori delle telecomunicazioni, delle infrastrutture, dell'amministrazione, del commissariato, nonché nei comparti sanitario, aereo e navale. Il ruolo speciale – invece – mira ad acquisire alla categoria superiore i sottufficiali, o meglio gli ispettori, più capaci e qualificati e, conseguentemente, a premiare e motivare ancor più detto personale attraverso un'autonoma

progressione di carriera in posizione funzionale direttiva. Il ruolo, pertanto, la cui istituzione è stata più volte sollecitata anche dal Parlamento attraverso specifiche risoluzioni ed ordini del giorno, sarà alimentato – previo superamento di apposito concorso e successivo corso di durata annuale – con i sottufficiali che abbiano dimostrato di possedere particolari qualità culturali e professionali. La creazione dei citati ruoli (tecnico e speciale), al di là dei benefici che riverbererà sulla funzionalità dell'Istituzione e sul personale, consentirebbe anche di riordinare l'attuale ruolo normale che potrebbe essere così destinato ai soli ufficiali provenienti dai corsi di Accademia, ai quali far acquisire un'elevata professionalità, nonché conoscenze di tipo gestionale e manageriale.

Con riferimento, invece, alle modifiche che si ritengono necessarie in tema di reclutamento, stato giuridico ed avanzamento, gli obiettivi sono quelli di:

a) rimodulare le disposizioni sul reclutamento in relazione all'istituzione dei nuovi ruoli. Sarà, infatti, necessario richiedere agli aspiranti il possesso di differenziati requisiti per ciascun ruolo in modo tale da calibrare l'alimentazione – e, poi, la successiva formazione – alle specifiche funzioni che il personale sarà chiamato ad assolvere. L'aspetto riveste particolare rilievo con riguardo al ruolo tecnico, per il quale sarà razionale – anche per contrarre significativamente gli oneri connessi alla formazione – reclutare sin dall'inizio personale che già disponga di ampie competenze professionali di settore. È ben evidente che a tali interventi si affiancherà una ristrutturazione dei periodi di formazione e dei moduli didattici che, potendosi realizzare attraverso provvedimenti amministrativi, sono già in fase di studio e di definizione nell'ambito del Corpo;

b) riordinare alcune disposizioni di stato giuridico, ed, in particolare, quelle in tema di sospensione facoltativa dall'impiego e/o dal servizio, eliminando soprattutto i differenti parametri applicativi esistenti per le diverse categorie di personale, nonché armonizzando le nuove norme con i principi di maggiore severità che l'autorità di Governo si propone di adottare nei confronti degli autori di reati contro la Pubblica Amministrazione;

c) rivedere l'attuale disciplina sull'avanzamento che oggi è causa di forte demotivazione del personale. Peraltro, in relazione alle disposizioni introdotte con decreto legislativo n.490 del 1997, si rende improrogabile allineare le norme di interesse del Corpo con quelle fissate per le Forze Armate. Attualmente, il nodo principale dell'avanzamento degli ufficiali della Guardia di Finanza è rappresentato dalla limitatissima possibilità di accesso del personale – comunque ben preparato ed operativamente esperto – nella fascia direttiva alta e nella dirigenza iniziale, benchè – per effetto delle vigenti disposizioni che regolano il trattamento economico dei militari – un eventuale incremento del numero delle promozioni non avrebbe riflessi significativi in termini di oneri finanziari. A titolo esemplificativo, si tenga conto che attualmente si perviene alla prima valutazione al grado di maggiore dopo circa 11 anni di permanenza nel grado precedente e, in caso di esito negativo, non vi so-

no limiti al numero di valutazioni da effettuare. Considerato l'elevato numero di ufficiali inclusi nelle aliquote di valutazione, in rapporto al numero di promozioni da conferire, si verifica che ufficiali di buon profilo complessivo debbano attendere 4/6 anni per essere promossi. Tale situazione, destinata ad aggravarsi per l'effetto cumulativo prodotto dal meccanismo sopra descritto, potrebbe essere risolta adottando il criterio «ad anzianità» dopo due valutazioni a scelta, analogamente a quanto già è previsto per l'Arma del carabinieri e per le Forze Armate. Le medesime considerazioni valgono per la valutazione al grado di colonnello. Anche per i tenenti colonnelli, infatti, l'attuale meccanismo di avanzamento a scelta determina la possibilità di subire molteplici valutazioni. A seguito di tali giudizi si determina un reiterato scavalco da parte di colleghi più giovani a scapito dei più anziani. Potrebbe, quindi, essere utile adottare un sistema che, accertata l'idoneità al grado superiore, preveda, dopo un determinato numero di valutazioni con esito negativo e decorsi alcuni anni, la possibilità di essere rivalutati e confrontati esclusivamente con i pari grado nelle medesime condizioni soggettive. In tal modo sarà possibile recuperare pienamente all'attività di servizio risorse umane in possesso di adeguate professionalità. Tutto ciò consentirebbe – altresì – di adeguare le dotazioni organiche con le nuove esigenze derivanti dal rinnovato quadro ordinativo innanzi descritto – che esige, proprio per migliorare la funzione di comando e di controllo, una maggiore presenza di ufficiali sul territorio – e, aspetto non secondario, di ridurre lo stato di disagio degli ufficiali del Corpo determinato dalla loro ricorrente inferiorità di grado, soprattutto nell'ambito degli organismi interforze, rispetto ai colleghi delle altre Istituzioni. Va poi rimarcato come la riforma tributaria in corso determini una esigenza sempre maggiore di personale connotato da notevole esperienza operativa. La riconosciuta opportunità di gravare con le attività di controllo verso soggetti di grandi dimensioni aziendali e, più in generale, nei confronti di contribuenti con contabilità complesse, sta imponendo un impiego diretto e crescente di ufficiali nelle attività ispettive. È evidente come l'articolazione degli organici del Corpo non possa non tenere conto di tale evoluzione del sistema e delle metodologie ispettive, e richieda una rivisitazione dell'attuale rapporto fra la consistenza delle diverse categorie di personale.

È questo uno degli obiettivi strategici di lungo termine che il Corpo intende perseguire con determinazione. Occorre, cioè, modificare l'attuale composizione e ripartizione organica del personale, spostando l'asse delle risorse umane verso le categorie di più elevato spessore professionale. Ciò consentirà di meglio svolgere il ruolo di polizia investigativa tributaria ed economico-finanziaria deputata ad espletare attività sempre più connotate da estremo tecnicismo, da regolamentazioni sovranazionali, da fatti intrecci internazionali, da connessioni con il mondo finanziario e dall'utilizzo di sofisticati strumenti tecnologici.

Una risposta che sia adeguata, efficace e rispondente agli interessi statuali e dell'Unione Europea pretende un'organizzazione composta da professionisti e da specialisti. Egli si dichiara quindi fermamente convinto che non può esserci più spazio per soggetti genericamente qualifi-

cati e per impieghi privi di professionalità. D'altra parte, un chiaro indirizzo in tal senso si riscontra nella più recente normativa fiscale, decisamente tesa a rimuovere adempimenti e controlli di scarso peso, e rivolta a sollecitare la scoperta della sostanziale evasione e della grande elusione. Ciò ha già indotto il Corpo ad abbandonare servizi scarsamente remunerativi in termini di recupero a tassazione e ad indirizzare l'azione in materia tributaria verso la medio-alta imprenditoria e nei confronti di professionista di alto livello. La già difficile attività nel settore fiscale si integra, poi, alimentandosi reciprocamente, con quella di polizia giudiziaria che parimenti richiede una spinta professionalità. In conclusione, lo scenario dei prossimi anni dovrà vedere la Guardia di Finanza irrobustita nelle componenti di maggior spessore professionale – cioè, gli ufficiali ed i sottufficiali – ridimensionando gradualmente, ma decisamente, le risorse da impiegare in attività di minor rilievo.

In tale rinnovato contesto, un'altra delle esigenze che si avverte pressante è quella di ottenere un nuovo dimensionamento degli organici dei dirigenti, oggi del tutto insufficienti rispetto alle necessità funzionali dell'organizzazione. Questo condiziona fortemente l'istituzione – ed ancor più rappresenterà un elemento negativo nel ridisegnato quadro ordinativo – costringendola ad affidare a ufficiali direttivi la gestione di strutture ed articolazioni ad elevata responsabilità.

Procede, quindi, ad accennare brevemente a due profili che reputa estremamente significativi per consentire una corretta valutazione delle proposte sin qui illustrate. Il primo degli aspetti è che le soluzioni prospettate sono perfettamente compatibili con il principio di sostanziale omogeneità che da tempo regola la materia del trattamento giuridico del personale sia del comparso delle Forze di Polizia che di quello delle Forze Armate. Esclude, pertanto, che anche una sola di dette soluzioni possa rappresentare una fuga in avanti rispetto alle altre Istituzioni richiamate. Il secondo profilo è quello finanziario. È in grado di affermare che tutti gli interventi ipotizzati – come esplicitato chiaramente nella stessa delega inserita nel disegno di legge – sono a costo zero. Anche le modifiche che generano oneri aggiuntivi saranno, infatti, compensate da gradualità riduzioni organiche, nel ruolo degli appuntati e finanziari, nell'entità necessaria a realizzare un recupero finanziario di ammontare pari all'incremento delle spese. Giova anche ricordare che alcune delle proposte innanzi indicate – come quella di revisione delle dotazioni organiche dei dirigenti – non comporterà alcun onere perchè operata nell'ambito di personale che gode già del relativo trattamento economico dirigenziale.

Tutto ciò premesso, integra la sua esposizione con alcune sintetiche informazioni con lo stato di altri complementari progetti che sono stati realizzati o sono in corso di realizzazione. Ritiene tali informazioni utili per dare la testimonianza di come il Corpo si stia muovendo da tempo nel senso indicato e, soprattutto, per meglio far comprendere che ciò che ora viene richiesto ed auspicato rappresenta l'indispensabile tassello per il completamento dell'intera progettualità. Desidera quindi far riferimento a tre interventi operati, rispettivamente, nel campo dell'organizzazione in senso stretto, della qualificazione del personale e dell'attività

operativa. In tema di organizzazione, nel corso del 1997 è stato avviato un piano di interventi denominato «Progetto Efficienza Guardia di Finanza» mediante il quale si è dato corso alla cosiddetta «gestione per obiettivi».

Si tratta di un programma triennale, aggiornato annualmente, in cui sono compendiate gli obiettivi che il Corpo intende perseguire nel periodo 1997/1999 e sono fissati i criteri metodologici idonei al loro raggiungimento. Il progetto si sviluppa attraverso una serie coordinata di misure ed iniziative nei settori dell'ordinamento e della formazione del personale, delle operazioni e della logistica volte a migliorare la conoscenza e l'analisi dei singoli fatti di gestione in modo da accrescere ulteriormente e sensibilmente la produttività e la qualità dei servizi resi allo Stato ed alla collettività. A tal fine, si è già provveduto: a catalogare e codificare tutte le attività espletate dai militari in ciascun reparto, onde rilevare l'effettivo impiego e l'utilizzo delle risorse umane; ad avviare l'attività di «nuclei di analisi», volta a verificare la presenza di sacche di inefficienza o di duplicazioni funzionali nei diversi livelli gerarchici, a decentrare le funzioni, snellire le procedure, «sburocratizzare» al massimo la struttura; a dar corso ad una più frequente rotazione degli incarichi tra centro e periferia per favorire l'osmosi all'interno del Corpo e per evitare il formarsi di compartimenti stagni; ad attuare un piano di manovra organica teso a riversare sull'attività operativa quante più possibili risorse umane, recuperandole dagli incarichi cosiddetti «di funzionamento», quelli cioè necessari per la gestione ed il supporto logistico.

La Guardia di Finanza si pone, pertanto, in linea con i moderni sistemi, approvati dal Parlamento, per il controllo di gestione delle pubbliche amministrazioni.

Un secondo aspetto sul quale si sono accentrate l'attenzione, l'analisi e la riflessione interna è stato quello della formazione e della qualificazione del personale. È questo un tema di straordinaria rilevanza perchè attiene al maggior investimento che il Corpo può ed è tenuto a fare: la professionalità.

In tutti gli Istituti di stazione sono state operate profonde riforme dei programmi e dei moduli didattici con il solo ed unico obiettivo di rendere la preparazione del personale più aderente, funzionale e finalizzata ai compiti istituzionali primari della Guardia di Finanza. È stato altresì avviato, in Accademia – nell'istituto, cioè, destinato alla formazione degli ufficiali – un progetto di monitoraggio del sistema di formazione, allo scopo di individuare il profilo di impiego ottimale di ogni ufficiale. L'idea è quella di mantenere sotto costante controllo l'evolversi dei percorsi formativi e la reattività del discente, in modo da poter disporre assegnazioni in servizio mirate sulle capacità e sulle attitudini dei singoli.

In punto di qualificazione, poi, è stato definito il percorso formativo del cosiddetto verificatore fiscale, di colui, cioè, che dovrà possedere un'elevata perizia nello svolgimento, con incarichi di responsabilità, dell'attività di verifica, la più difficile e complessa delle attività operative della Guardia di Finanza. I destinatari dell'addestramento saranno, di norma, i giovani sottufficiali in possesso di naturali attitudini allo stu-

dio, all'analisi ed al controllo documentale nonché dotati di curiosità intellettuale e tenacia investigativa.

Il processo formativo che si intende avviare sarà cadenzato in tre momenti, caratterizzati dalla frequenza di altrettanti corsi, coordinati e finalizzati all'acquisizione di progressivi livelli di professionalità. I primi due – corso di Polizia di tributaria e di Tecnica della verifica – costituiranno periodi di qualificazione, l'ultimo consentirà di acquisire la specializzazione di verificatore fiscale. Gli obiettivi sono molteplici e tutti di estremo rilievo. Innanzitutto, il progetto tende alla valorizzazione delle risorse umane. I militari che emergono per disponibilità al lavoro, intelligenza e capacità tecniche debbono essere premiati professionalmente ed indotti alla frequenza dei corsi. In secondo luogo, lo scopo è di affermare ed assicurare la stretta correlazione tra l'attività di qualificazione e quella operativa, assegnando il personale che abbia frequentato i citati corsi in incarichi adeguati e coerenti ai livelli di professionalità raggiunti. Da ultimo, si intende garantire la massimizzazione del rendimento in termini di efficacia, efficienza e rispondenza al pubblico interesse dell'azione di servizio. Un'altra delle iniziative assunte nel settore è quella della pianificazione dei Periodi di aggiornamento degli ufficiali e dei sottufficiali, nell'ottica di ridurre il più possibile l'intervallo intercorrente tra un periodo e l'altro. A ciò provvederà la Scuola di Polizia Tributaria che assumerà sempre più la veste di vero e proprio polo della qualificazione. In tal modo, il personale – in particolare, quello chiamato ad assolvere incarichi di responsabilità e di direzione del servizio – potrà fruire di un numero maggiore di aggiornamenti professionali nell'arco della carriera, a tutto beneficio della qualità dell'attività espletata. In campo operativo, infine, sono state rivisitate le procedure nel triplice obiettivo di privilegiare la qualità e gli aspetti sostanziali dei controlli, di esaltare sempre più i poteri investigativi e di incentivare l'attività di «*intelligence*», strumenti essenziali – questi ultimi – per individuare le fonti dei flussi finanziari. A breve, inoltre, sarà emanata anche la nuova circolare che disciplina l'esecuzione delle verifiche fiscali. La circolare sostituirà quella, ormai datata, emanata nel 1988. Sono stati, inoltre, redatti, e già distribuiti ai reparti, una serie di «manuali operativi» relativi ai diversi settori di servizio, nei quali è compendiate, in maniera snella ed esauriente, la normativa, la giurisprudenza e la prassi amministrativa di riferimento. L'uso di tali manuali, unicamente a quello delle valigette telematiche, attraverso le quali è diventato possibile connettersi in tempo reale con le numerose «banche dati» disponibili, contribuirà certamente ad elevare la qualità degli interventi ispettivi.

Il senatore MANCA ricorda che l'opposizione da sempre è stata favorevole ad una rapida conclusione della discussione del provvedimento in esame; tuttavia, alla luce di una dichiarazione oggi emersa nell'audizione del Comandante generale della Guardia di Finanza propone di sospendere l'esame in attesa della formale presentazione dell'annunciato maxi-emendamento governativo.

Il Presidente GUALTIERI ricorda che è stato postposto al 9 giugno il termine per la presentazione degli emendamenti; rimane pertanto im-

pregiudicato il diritto dei parlamentari e del Governo a presentare proposte di emendamenti.

Il senatore MANCA ribadisce che desidera verificare quale sia la volontà effettiva del Governo.

Il senatore VILLONE ricorda che, una volta presentati gli emendamenti, resta ferma per i senatori la possibilità di presentare sub-emendamenti.

Il senatore PALOMBO chiede al Governo un'assunzione di responsabilità precisa e desidera una presa di posizione chiara dai ministri competenti. Ciò al fine di evitare che i parlamentari lavorino su proposte di emendamenti che potranno essere superati dagli eventi.

La senatrice D'ALESSANDRO PRISCO ricorda che in sede di audizione del Comandante Generale della Guardia di Finanza non è opportuno soffermarsi su profili procedurali.

Il Presidente GUALTIERI invita i commissari, che lo volessero, a porre quesiti al Comandante generale della Guardia di Finanza.

Il senatore GUBERT mostra stupore per la genericità dei principi e criteri direttivi di cui alla delega per il riordino della Guardia di Finanza; ringrazia quindi il generale Mosca Moschini per le informazioni dettagliate che ha fornito. Altresì chiede di acquisire l'opinione del Comandante generale in ordine alle direttive e chiede di sapere se il carattere vincolante non si ponga in contrasto con il principio dell'autonomia dei comandi.

Il relatore per la 1<sup>a</sup> Commissione ANDREOLLI chiede chiarimenti in ordine alla copertura finanziaria e mostra forti perplessità in ordine alla prospettazione del costo zero.

Il relatore per la 4<sup>a</sup> Commissione LORETO, rallegratosi per la relazione del generale Mosca Moschini, aderisce alle perplessità del collega Andreolli circa l'asserita invarianza della spesa.

Il senatore MANCA chiede chiarimenti in ordine ai demoltiplicatori menzionati dal Comandante generale e le ragioni per cui non si ponga – come avviene invece per i Carabinieri – la questione di una nomina interna del Comandante generale della Guardia di Finanza.

Il Presidente GUALTIERI ringrazia il Comandante generale per l'audizione e – attesi i concomitanti impegni dell'Aula – lo invita a fornire per iscritto le risposte ai quesiti postigli.

*La seduta termina alle ore 16,45.*

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

GIOVEDÌ 28 MAGGIO 1998

**264<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
VILLONE

*Interviene il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali Bassanini.*

*La seduta inizia alle ore 14,30.*

**IN SEDE REFERENTE**

**(3095-B) Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica**, approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati  
(Esame)

Il relatore VILLONE riferisce sulla modifica apportata dalla Camera dei deputati al testo già approvato dalla stessa Camera e modificato dal Senato: si tratta di una riformulazione dell'articolo 1, comma 10, introdotto dal Senato, rivolta ad esplicitare in forma più estesa quanto già previsto, ovvero la fissazione di un nuovo termine per la delega legislativa già disposta dall'articolo 48, comma 10, della legge n. 449 del 1997. Secondo alcune opinioni manifestate alla Camera dei deputati, si tratta della sola formulazione conforme alle prescrizioni costituzionali in materia di delegazione legislativa ciò che per la verità non persuade affatto, come si può evincere anche da altre disposizioni dello stesso disegno di legge. In ogni caso, ritiene opportuno procedere all'approvazione definitiva del disegno di legge.

La Commissione accoglie la modifica introdotta dalla Camera dei deputati e conferisce al relatore il mandato a riferire in Assemblea per l'approvazione definitiva del disegno di legge e a richiedere l'autorizzazione per riferire oralmente.

*La seduta termina alle ore 14,40.*

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

GIOVEDÌ 28 MAGGIO 1998

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

ZECCHINO

*indi del Vice Presidente*

CIRAMI

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Sinisi.*

*La seduta inizia alle ore 8,40.*

**QUESTIONE DI COMPETENZA**

**(3015) Misure per la prevenzione dei fenomeni di corruzione**, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Mammola ed altri; Lucchese ed altri; Pecoraro Scanio; Frattini; Veltri; Veltri ed altri; Veltri ed altri; Tremaglia e Fragalà; Piscitello ed altri

(Approvazione di questione di competenza)

Il presidente ZECCHINO comunica che il disegno di legge in titolo, già deferito alla Sottocommissione per i pareri, è stato rimesso alla sede plenaria al fine di considerare l'opportunità di proporre una questione di competenza, ai sensi dell'articolo 34, comma 5, del Regolamento. Osserva in proposito che, unitamente al disegno di legge, era stato sottoposto per il parere alla apposita Sottocommissione un emendamento ad esso riferito volto a riscrivere in gran parte, e con profonde modificazioni, il codice penale relativamente al titolo II del libro secondo sui delitti contro la pubblica amministrazione. Il presidente prosegue mettendo in evidenza che la portata della proposta emendativa gli appare tale da radicare la competenza prevalente della Commissione giustizia.

La senatrice SALVATO ritiene opportuno proporre la questione di competenza.

Non è invece favorevole il senatore RUSSO, il quale argomenta la propria posizione facendo rilevare che oggetto della questione di competenza deve essere un disegno di legge, mentre le valutazioni del Presidente attengono all'emendamento riferito al disegno di legge n. 3015. Ricorda altresì che la presenza di norme che introducono interventi di modifica organica in ambito codicistico non hanno, in altre occasioni, giustificato spostamenti di competenza rispetto all'assegnazione già definita. Rammenta, in tal senso, le importanti modifiche al codice civile in tema di registrazione dei contratti preliminari contenute nel disegno di legge n. 1925, collegato alla manovra finanziaria, e assegnato alle Commissioni 5ª e 6ª riunite.

Il presidente ZECCHINO sottolinea nuovamente la complessità e la portata innovativa dell'emendamento menzionato rispetto alla disciplina dei delitti contro la pubblica amministrazione e chiarisce che – a suo avviso – esso implica un ampliamento della proposta legislativa iniziale tale da risultare, oltretutto, fuorviante, rispetto alle finalità chiaramente preventive, e non repressive, del disegno di legge, desumibili dalla formulazione originaria del testo licenziato dall'altro ramo del Parlamento.

Il senatore PREIONI ritiene che la situazione esposta dal Presidente andrebbe risolta mediante l'assegnazione del provvedimento in titolo alle Commissioni affari costituzionali e giustizia riunite.

La Commissione conviene, quindi, di sollevare una questione di competenza sul disegno di legge n. 3015, ai sensi dell'articolo 34, comma 5, del Regolamento.

#### **IN SEDE DELIBERANTE**

*(3272) Disposizioni per la nomina dei componenti dei collegi sindacali e degli organi di controllo contabile degli enti*

(Seguito della discussione e rinvio)

Riprende la discussione, sospesa nella seduta antimeridiana di ieri.

Il presidente ZECCHINO dà conto del parere della Commissione affari costituzionali, favorevole, con condizioni e osservazioni.

Si passa all'esame dell'emendamento 1.1.

Il relatore RUSSO prende atto che tale emendamento sopprime il comma 2 dell'articolo 14-*bis* introdotto dall'articolo 1 del disegno di legge e viene ad abolire sia l'obbligo di comunicazione al Ministro di grazia e giustizia, a carico delle società e degli enti che procedono alle nomine per la carica di componente di collegi sindacali dei revisori contabili non ancora iscritti nel registro, sia la sanzione della decadenza dalla carica a seguito della mancata comunicazione, aspetto sul quale si è espressa la Commissione affari costituzionali. Si riserva comunque di esprimere il proprio parere sull'emendamento 1.1 dopo aver acquisito ulteriori elementi di valutazione da parte del rappresentante del Governo

competente. Altro aspetto che a giudizio del relatore andrebbe chiarito, riguarda l'ambito dell'applicazione temporale della norma transitoria introdotta dal provvedimento in titolo che, nella formulazione proposta, presenta aspetti da chiarire, come del pari osservato dalla 1ª Commissione nel suo parere.

Il senatore Antonino CARUSO, intervenendo per un chiarimento su tale ultimo aspetto, prospetta una interpretazione – che gli appare agevolmente desumibile dalla lettera della norma – la quale ne sposterebbe l'applicazione all'anno 1997. Per quanto riguarda, poi, eventuali sanzioni a presidio degli adempimenti relativi alle nomine, sottolinea che esse potranno essere meglio prefigurate nell'ambito dei poteri di vigilanza dei rispettivi ordini professionali. Osserva poi che non si può ignorare che la situazione cui il provvedimento in titolo intende ovviare deve essere attribuita alla incapacità dimostrata dal Ministero di grazia e giustizia nel definire con la necessaria rapidità le richieste degli aspiranti componenti i collegi sindacali. Aggiunge, inoltre, che la disposizione del comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge, già censurata dalla Commissione affari costituzionali, si presta ad ulteriore critica poichè, imponendo l'obbligo di comunicazione, accresce – a suo avviso inutilmente – la mole degli adempimenti burocratici che già le società debbono espletare con prevedibili effetti di appesantimento dei tempi e degli oneri economici da sostenere. Ritiene, con tali considerazioni, di aver anche dato conto dell'emendamento 1.1.

Il relatore RUSSO ritiene opportuno proseguire in altra seduta la discussione, al fine di acquisire maggiori elementi dal Governo.

Si associa il sottosegretario SINISI.

Il seguito della discussione è poi rinviato.

*La seduta termina alle ore 9,15.*

#### **291ª Seduta (pomeridiana)**

*Presidenza del Presidente*

ZECCHINO

*indi del Vice Presidente*

CIRAMI

*Intervengono i sottosegretari di Stato per la grazia e la giustizia Mirone e per l'interno Sinisi.*

*La seduta inizia alle ore 15,20.*

**IN SEDE DELIBERANTE****(3272) Disposizioni per la nomina dei componenti dei collegi sindacali e degli organi di controllo contabile degli enti**

(Seguito della discussione e approvazione con modificazioni)

Riprende l'esame sospeso nella seduta antimeridiana odierna.

Si prosegue l'esame dell'articolo 1 del disegno di legge in titolo.

Il relatore RUSSO si rivolge al rappresentante del Governo chiedendogli di chiarire se il riferimento alla data di entrata in vigore della legge n. 132 del 13 maggio 1997 contenuto nel comma 1 dell'articolo 14-*bis* introdotto dall'articolo 1 del disegno di legge in esame sia giustificato da ragioni specifiche.

Il sottosegretario MIRONE riconosce che le parole «alla data di entrata in vigore della presente legge» contenute nel comma 1 del citato articolo 14-*bis* danno luogo ad una formulazione equivoca in quanto l'intenzione del Governo era quella di fare riferimento al momento in cui sarebbe entrata in vigore la norma transitoria contenuta nell'articolo 14-*bis* e non alla data di entrata in vigore della legge n. 132 del 1997.

Il relatore RUSSO presenta ed illustra quindi l'emendamento 1.2 che, col parere favorevole del sottosegretario MIRONE, è posto ai voti ed approvato.

In merito all'emendamento 1.1 e rispondendo ad un'altra richiesta di chiarimenti del senatore RUSSO, il sottosegretario MIRONE giudica inopportuna la soppressione del comma 2 dell'articolo 14-*bis*, sottolineando l'importanza che l'obbligo di comunicazione sia posto a carico anche delle società e ritenendo essenziale tale previsione al fine di assicurare al Ministero di grazia e giustizia un afflusso di dati indispensabile per l'attività di controllo che esso dovrà svolgere.

Il relatore RUSSO prospetta una proposta di riformulazione dell'emendamento 1.1 che tiene conto sia della necessità di uniformarsi alla condizione posta nel suo parere dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente sia dei rilievi del rappresentante del Governo e che è volta ad estendere l'ambito dei soggetti obbligati alla comunicazione includendo tra questi anche il soggetto nominato.

Interviene il senatore GRECO il quale valuta negativamente il fatto che nel comma 2 dell'articolo 14-*bis* l'obbligo di comunicazione sia previsto con riferimento alle società e agli enti ivi menzionati ed invita la Commissione a valutare l'opportunità di prevedere un termine più ampio per effettuare la comunicazione stessa.

Il senatore CARUSO Antonino si dichiara disponibile ad accedere alla proposta di riformulazione dell'emendamento 1.1 prospettata dal relatore Russo a condizione però che sia chiarito al di là di ogni dubbio che la comunicazione di cui al comma 2 deve essere effettuata senza alcuna particolare formalità e che, soprattutto, non deve essere corredata da alcuna documentazione. È a suo avviso essenziale che la previsione di cui al comma 2 dell'articolo 14-*bis* non si risolva nell'imposizione alle società di ulteriori adempimenti burocratici.

Il sottosegretario di stato MIRONE rassicura il senatore Caruso Antonino in merito alle preoccupazioni da lui sollevate.

Prende quindi la parola il presidente CIRAMI il quale richiama l'attenzione sul fatto che sarebbe più semplice e funzionale prevedere l'obbligo di comunicazione esclusivamente a carico del soggetto nominato.

Il relatore RUSSO rileva invece che, a suo avviso, l'imposizione dell'obbligo anche a carico delle società o degli enti appare pienamente giustificata in quanto la problematica considerata riguarda la nomina di un organo societario e la sanzione della decadenza dalla carica costituirebbe una sanzione anche nei confronti della stessa società.

Il senatore CARUSO Antonino richiama a questo riguardo l'attenzione sul fatto che il soggetto che dovrebbe per conto della società effettuare la comunicazione è l'amministratore e cioè un soggetto che potrebbe trovarsi in una situazione di conflitto con il collegio sindacale.

Il senatore GASPERINI concorda con il presidente Cirami circa l'opportunità che l'obbligo di comunicazione sia posto unicamente a carico del soggetto nominato, auspicando inoltre che siano previste specificamente le modalità con cui la comunicazione deve essere effettuata.

Il senatore BERTONI giudica inutile l'obbligo di comunicazione previsto dal comma 2 la cui soppressione avrebbe senz'altro rappresentato una soluzione plausibile e ragionevole. Poichè però il senatore Caruso si è dichiarato disponibile ad accettare la proposta di riformulazione prospettata dal relatore, appare se non altro auspicabile che il comma 2 in questione non venga formulato in modo da determinare una duplicazione assolutamente incomprensibile. Va infatti evidenziato che il soggetto nominato effettuerebbe comunque la comunicazione di cui alla disposizione in esame, quantomeno al fine di non esporsi al rischio di un tardivo adempimento da parte della società. Ciò a sua volta farebbe sì che, in tutti i casi in cui anche la società effettuasse tale comunicazione – e si tratterebbe sicuramente della maggior parte dei casi – questa risulterebbe un inutile doppione. Invita in conclusione il relatore Russo ad accedere alla proposta di limitare l'obbligo di comunicazione esclusivamente ai soggetti nominati.

Il senatore CENTARO manifesta perplessità sulla formulazione del comma 2 e osserva come, a suo avviso, sarebbe preferibile una soluzione che prevedesse l'obbligo di comunicazione esclusivamente a carico della società senza prevedere alcuna conseguenza sanzionatoria per l'interessato.

Recependo le indicazioni emerse nel corso del dibattito, con particolare riferimento all'intervento del senatore Bertoni, il relatore RUSSO prospetta un'ulteriore riformulazione dell'emendamento 1.1.

Il senatore CARUSO Antonino modifica quindi l'emendamento 1.1 riformulandolo nell'emendamento 1.1 (Nuovo testo).

Il sottosegretario MIRONE si rimette alla Commissione sull'emendamento 1.1 (Nuovo testo), pur ribadendo come ad avviso del Governo appaia pienamente giustificata la previsione dell'obbligo di comunicazione a carico della società.

Posto ai voti, è quindi approvato l'emendamento 1.1 (Nuovo testo).

Posto ai voti è approvato l'articolo 1 come emendato.

Senza discussione è poi posto ai voti e approvato l'articolo 2.

Dopo che la Commissione ha conferito al relatore mandato a procedere al coordinamento formale del testo approvato, viene posto ai voti ed approvato il disegno di legge nel suo complesso.

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE* (A007 000, C02<sup>a</sup>, 0084<sup>a</sup>)

Prende la parola il senatore CALVI il quale ricorda che ricorre oggi il ventiquattresimo anniversario della strage di Brescia e crede che sarebbe senz'altro opportuno e significativo se la Commissione volesse dare un segnale in occasione del ricordo di questo tragico evento discutendo e varando il disegno di legge n. 3081 in tema di modifica dell'articolo 407 del codice di procedura penale concernente i termini di durata massima delle indagini preliminari.

Il presidente CIRAMI comunica alla Commissione che non è possibile riprendere oggi l'esame del disegno di legge n. 3081 essendo stati presentati ad esso svariate centinaia di emendamenti.

Segue quindi un intervento del senatore BERTONI, il quale di fronte alla situazione che si è determinata con la presentazione di un rilevante numero di emendamenti al disegno di legge n. 3081 ritiene opportuno ribadire quanto da lui già evidenziato nella seduta pomeridiana del 14 maggio 1998 e cioè che un prolungamento di carattere generale

dei termini di durata delle indagini preliminari previsti dall'articolo 407 del codice di procedura penale gli appare del tutto inopportuno, così come gli appare ugualmente non condivisibile una proposta volta a prevedere tale prolungamento limitatamente ai reati di cui agli articoli 285 e 422 del codice penale, in quanto comunque questa innovazione avrebbe valenza per il futuro. Ritiene invece praticabile una soluzione diversa consistente nell'introdurre nelle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale una apposita disposizione transitoria che prolunghi a tre anni il termine di durata massima delle indagini preliminari nei procedimenti in corso aventi ad oggetto i reati di cui agli articoli 285 e 422 del codice penale. Si tratterebbe quindi di un intervento dalla portata estremamente limitata, di carattere transitorio e specificamente corrispondente all'esigenza ispiratrice del disegno di legge che è appunto quella di consentire il prolungamento delle indagini relative ad alcuni fra i più gravi fatti di terrorismo verificatisi in Italia fra il 1969 e il 1984.

*IN SEDE REFERENTE*

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

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

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

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

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 26 maggio scorso.

Si prosegue nell'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 6 del disegno di legge n. 2207, assunto come testo-base.

Il sottosegretario SINISI dichiara di volere mettere a disposizione della Commissione materiale di documentazione in merito alla situazione in cui versano i minori che fanno parte di nuclei familiari sottoposti a protezione.

La Commissione conviene di acquisire il materiale messo a disposizione dal rappresentante del Governo.

In merito all'emendamento 6.5 (Nuovissimo testo) il senatore Antonino CARUSO rileva come tale proposta emendativa sia finalizzata a correggere un aspetto contraddittorio del testo in discussione. Deve infatti evidenziarsi che il comma 6 dell'articolo 13 del decreto-legge n. 8 del 1991, come introdotto dall'articolo 6 del disegno di legge n. 2207, prevede un meccanismo di adeguamento annuale dell'importo dell'assegno di mantenimento senza individuare peraltro l'importo base al quale

riferire il predetto meccanismo di adeguamento automatico. L'emendamento 6.5 (Nuovissimo testo) individua tale importo base in un ammontare pari a cinque volte la pensione sociale – si tratta di circa tre milioni di lire -. L'oratore raccomanda alla Commissione l'approvazione di questa proposta ritenendola suscettibile di colmare un'evidente lacuna dell'articolato in esame.

Il senatore GRECO suggerisce che l'emendamento 6.5 (Nuovissimo testo) venga modificato in modo da far sì che la misura dell'assegno di mantenimento risulti pari ad un ammontare di tre volte la pensione sociale, invece che cinque volte.

Il relatore FOLLIERI esprime parere favorevole sull'emendamento 6.5 (Nuovissimo testo) suggerendone però una riformulazione volta a quantificare l'assegno di mantenimento in un ammontare pari a quattro volte la misura della pensione sociale.

Prende la parola il sottosegretario SINISI il quale insiste affinché la Commissione rifletta sulle finalità dell'assegno di mantenimento e sul fatto che esso viene corrisposto ai soggetti considerati, in quanto è lo stesso Stato a chiedere loro di non svolgere attività lavorativa perchè ciò appare coerente con prevalenti esigenze di sicurezza. Il rappresentante del Governo richiama l'attenzione sul fatto che, salvo casi straordinari legati a malattie o ad altri imprevisti, l'importo dell'assegno di mantenimento è ordinariamente pari alla somma di un milione e trecentomila lire per il capofamiglia più un'integrazione di trecentomila lire per ogni componente del nucleo familiare e si tratta, quindi, con tutta evidenza, di una misura assolutamente modesta. Riservandosi di fornire alla Commissione ulteriori elementi conoscitivi circa i profili problematici in discussione, il sottosegretario di Stato rivolge in conclusione un invito ai commissari a valutare la possibilità di mantenere il testo predisposto dal Governo, dichiarandosi comunque disponibile ad elaborare un'eventuale proposta modificativa se ciò fosse necessario per pervenire ad una soluzione migliorativa su cui realizzare un'ampia convergenza.

Il presidente CIRAMI rinvia infine il seguito dell'esame congiunto.

*La seduta termina alle ore 16,30.*

**EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 3272****Art. 1.**

*Al comma 1, all'articolo 14-bis, ivi richiamato, sopprimere il comma 2.*

**1.1**

CARUSO Antonino, BUCCIERO

*Al comma 1, all'articolo 14-bis ivi richiamato, al comma 1, sostituire le parole: «legge» con le altre: «norma transitoria».*

**1.2**

IL RELATORE

*Al comma 1, all'articolo 14-bis ivi richiamato, il comma 2 è sostituito dal seguente: «2. Il soggetto nominato ai sensi del comma 1 dà comunicazione al Ministero di grazia e giustizia dell'avvenuta nomina entro il termine di sessanta giorni dalla stessa, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento. La mancata comunicazione comporta la decadenza della carica.».*

**1.1** (Nuovo testo)

Antonino CARUSO

**EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2207****Art. 6.**

*Al comma 1, all'articolo 13 ivi richiamato, al comma 6, sostituire il secondo periodo con i seguenti: «La misura dell'assegno di mantenimento e delle integrazioni per le persone a carico prive di capacità lavorativa è definita dalla commissione centrale e non può superare un ammontare di cinque volte la pensione sociale. L'assegno di mantenimento è annualmente ed automaticamente modificato in misura pari alle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo per famiglie di impiegati ed operai rilevate dall'ISTAT».*

**6.5** (Nuovissimo testo)      VALENTINO, BATTAGLIA, BUCCIERO, Antonino  
CARUSO

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

GIOVEDÌ 28 MAGGIO 1998

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

MIGONE

*Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Fassino.**La seduta inizia alle ore 15,05.**IN SEDE REFERENTE*

**(2968) Ratifica ed esecuzione del Protocollo relativo ai privilegi e alle immunità di EUROPOL, redatto sulla base dell'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea e dell'articolo 41, paragrafo 3, della Convenzione EUROPOL, fatto a Bruxelles il 19 giugno 1997**

(Esame)

Il senatore CORRAO introduce il disegno di legge di ratifica del Protocollo relativo ai privilegi e immunità di EUROPOL derivante dal Trattato sull'Unione europea e dalla Convenzione EUROPOL, per il quale sollecita un'approvazione rapida in quanto altri Stati hanno già provveduto e si è in attesa per la sua entrata in vigore dell'adempimento di tutti i sottoscrittori. Esso prevede una serie di immunità analoghe ad altri vigenti accordi internazionali, con talune particolarità rese necessarie dalla delicatezza del compito affidato all'organizzazione internazionale EUROPOL: in particolar modo è riconosciuta l'immunità giurisdizionale per la responsabilità rispetto al trattamento dei dati, nonché l'immunità da perquisizione, sequestro, confisca ed altre forme di violazione. È stabilita l'inviolabilità degli archivi, indipendentemente dalla loro ubicazione, e sono definite esenzioni fiscali. Per quanto riguarda i privilegi e le immunità del personale, la *ratio* è fondata sul presupposto di concedere solo ciò che è strettamente necessario per assicurare il buon funzionamento dell'organismo e quindi i destinatari sono solamente i dirigenti e gli agenti dell'EUROPOL con l'esclusione del personale assunto *in loco*. Sono inoltre state fissate una serie di garanzie per il corretto uso delle immunità, prevedendo una deroga nei casi di incidenti stradali e allorchè le immunità possano impedire il corso della giustizia civile.

Raccomanda senz'altro alla Commissione una pronuncia favorevole.

Il presidente MIGONE, dopo aver ricordato l'espressione favorevole dei pareri da parte delle Commissioni 1ª e 5ª, pone ai voti il mandato al relatore Corrao a riferire favorevolmente all'Assemblea sul disegno di legge in esame.

La Commissione concorda.

#### IN SEDE DELIBERANTE

**(3119) *Autorizzazione di spesa per l'acquisto, la ristrutturazione e la costruzione di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche e di uffici consolari, nonché di alloggi per il personale***

(Discussione e rinvio)

Il relatore PORCARI, introducendo il disegno di legge che autorizza una serie di spese destinate ad acquistare e ristrutturare immobili da adibire a sedi diplomatiche, osserva che il Governo è venuto incontro ad una serie di osservazioni, affiorate spesso nei dibattiti della Commissione, per arrestare l'emorragia costituita da elevati oneri di affitti investendo invece per acquisti immobiliari. La valutazione è senz'altro positiva per l'intento e l'impostazione degli interventi descritti, ma il testo suscita alcune osservazioni e solleva qualche quesito. Ad esempio chiede di conoscere quale sia la sorte di un magnifico terreno posseduto dallo Stato italiano a Washington prima dell'acquisto della residenza di Villa Firenze. Altresì si chiede se lo stanziamento di 25 miliardi per l'Ambasciata d'Italia a Berlino corrisponda a uno stato di vera rovina dell'edificio; in alcuni casi le spese di ristrutturazione si aggirano fra 8 e 10 milioni a metro quadro, il che a volte sembra eccessivo e pertanto raccomanda la massima accuratezza nelle spese, la trasparenza e la gestione estremamente corretta, auspicando altresì che non vengano trascurati in tale ambito gli Istituti italiani di cultura che versano spesso in stato deplorabile.

Si apre la discussione generale.

Il senatore PROVERA ritiene che lo scopo del disegno di legge in esame sia certamente lodevole, ma la cifra eccessiva e la suddivisione interna lasciano molto perplessi; inoltre seri dubbi pone il fatto di intendere questo importo come mero limite autorizzativo della globalità delle opere, costituendo l'avvio di una serie di ristrutturazioni e acquisti il cui costo finale non è definito. Pur non conoscendo i prezzi locali e non avendo dati tecnici per giudicare, ritiene le cifre del tutto sproporzionate. Propone pertanto di non approvare questo disegno di legge, suggerendo una pausa di riflessione eventualmente rimettendo la procedura alla sede referente.

Il senatore TABLADINI concorda pienamente con quanto osservato dal collega e chiede se il Governo ritenga che i consolati e le residenze dei consoli, che già dispongono di elevati stipendi, debbano essere per forza portati a livello di lusso, date le funzioni spesso meramente amministrative che vi si svolgono. Domanda se restauri per così elevati importi prevedono manutenzioni di opere d'arte o soltanto lavori di muratura e decorazione: le cifre da capogiro che il disegno di legge vorrebbe autorizzare dovrebbero essere sostenute da adeguate documentazioni e quindi ritiene opportuna una pausa di riflessione. Peraltro condivide lo spirito del disegno di legge, ritenendo che da tempo si sarebbe dovuto arrestare il dispendio degli affitti per investire seriamente in acquisti immobiliari: per contro, se questo vale per la sede dell'Ambasciata, non altrettanto si può dire per le residenze dei diplomatici che percepiscono congrui emolumenti per provvedere al proprio alloggio, che sicuramente non è neanche paragonabile a soluzioni quasi miserande cui sono costretti i parlamentari a Roma.

La senatrice SQUARCIALUPI chiede al Governo se nel predisporre simili provvedimenti si sia tenuta presente un'esigenza sollevata sia in sedi europee che in un ordine del giorno approvato dal Senato, laddove si auspica la riunione di uffici consolari di paesi europei situati negli Stati di piccole dimensioni per tentare di ammortizzare i costi fissi. Suggestisce che alcune rappresentanze diplomatiche italiane, che sono veri e propri monumenti, siano inserite in programmi culturali e aperte al pubblico con la possibilità di visite periodiche. Concorda con la necessità di ottenere dettagli esplicativi dal Governo, ricordando l'esperienza fatta all'epoca della discussione sul finanziamento dell'esposizione universale di Lisbona in cui, dopo molte riflessioni, si arrivò a ridurre notevolmente le spese.

Il senatore CORRAO dichiara di condividere ed apprezzare lo spirito del disegno di legge soprattutto conoscendo il valore delle sedi diplomatiche, che può testimoniare essere tenute con grande decoro. Se le spese sono elevate l'importante è una corretta gestione delle esecuzioni delle opere. Si associa alle sollecitazioni relative alle necessità immobiliari degli Istituti di cultura all'estero che spesso versano in condizioni pietose, non costituendo quel veicolo di presentazione che l'Italia meriterebbe, e che purtroppo sono dimenticate in questo progetto. Segnala la situazione di rovina del teatro siciliano dell'Ambasciata d'Italia a Parigi, suggerendo di evitare di investire tanto in un immobile moderno situato in un paese del Terzo Mondo, per soccorrere quel pezzo unico di storia che rischia di andare perduto. Chiede informazioni al Governo circa la sorte di edifici di proprietà italiana di cui non si fa più nessun uso in Egitto, in Turchia e in Marocco. Auspica altresì che le nuove costruzioni che si avvieranno riflettano in qualche modo l'immagine dell'Italia, evitando di affidarle ad impersonali architetti alla moda. Concorda infine con la necessità di una pausa di riflessione, raccomandando comunque al Governo un saldo controllo della gestione dei fondi.

Il senatore BASINI coglie l'occasione per invitare la politica a riprendere il suo ruolo di scelta, in quanto si sta discutendo secondo una vecchia concezione della rappresentanza di un paese all'estero, oggi completamente mutata: occorre quindi una pianificazione corretta che prenda atto del superamento di queste strutture legate alla rappresentanza diplomatica allocando le risorse secondo nuovi criteri. Considerato che le aziende, il mondo economico e scientifico possiedono propri canali di contatto sul piano internazionale, non ritiene così significativo che la residenza dell'ambasciatore debba essere lussuosa, mentre per converso non funzionano gli Istituti di cultura e gli scienziati italiani all'estero stentano a mantenersi decorosamente. Per questi motivi non ritiene accettabile il disegno di legge e voterà contro sia per ragioni di metodo che di merito.

Il senatore GAWRONSKI domanda se non sia il caso di porre limiti temporali agli interventi svolti in Commissione al fine di ravvivare l'attenzione dei colleghi e la produttività dei lavori. Quanto al disegno di legge in esame condivide talune perplessità manifestate riguardo alle cifre, ma non ritiene utile rinviare la discussione allo scopo di un approfondimento che costituirebbe una perdita di tempo, in quanto nessuno potrà impegnarsi per analisi di questo genere. Chiede pertanto al Governo di contenere al massimo le spese elencate e di predisporre sistemi di gestione trasparente dei fondi. Sollecita altresì la messa in opera dell'idea di raggruppare nei piccoli paesi le sedi diplomatiche dei vari Stati europei.

Il senatore VOLCIC ritiene che le ambasciate costituiscono tuttora centri di rappresentanza e di attrazione all'estero e pertanto condivide lo scopo del disegno di legge, considerando congrui gli stanziamenti sia per l'ambasciata a Praga che per quella a Berlino completamente distrutta, osservando che il Giappone per ricostruire la propria ha speso ben 80 miliardi. Voterà pertanto a favore e non ritiene utile alcuna pausa di riflessione, non avendo nè il tempo nè la competenza per approfondire dati tecnici.

Il senatore D'URSO si associa alle considerazioni dei colleghi Gawronski e Volcic, osservando che le spese sono suddivise in sette anni e pertanto occorre riparametrarle sull'arco temporale. Testimonia personalmente dello stato in cui versano numerose sedi di rappresentanze italiane, ricordando che queste non sono poi tanto numerose se si comparano a quelle dei paesi membri del G7. Vota pertanto a favore del disegno di legge in esame.

Il senatore BOCO, premesso che la Commissione ha sempre esercitato un serio controllo sui provvedimenti di spesa, ritiene che non si possa approvare a scatola chiusa un programma di investimenti immobiliari per un valore complessivo di 150 miliardi di lire, che si basa su indicazioni quanto mai vaghe. D'altra parte non vi è neanche ragione di gridare allo scandalo di fronte a certe cifre che sembrerebbero esagerate,

dal momento che i mercati immobiliari delle capitali straniere sono una realtà quanto mai complessa: basti pensare agli altissimi costi di costruzione a New Dheli oppure al costo delle abitazioni a Lagos.

È perciò necessario un esame approfondito dei singoli interventi, anche allo scopo di elaborare un testo legislativo che non autorizzi spese piuttosto indefinite, ma rechi uno stanziamento per programmi precisi.

Il senatore VERTONE GRIMALDI ammette che le informazioni trasmesse alla Commissione sono carenti, ma osserva che difficilmente un organismo parlamentare potrebbe valutare tutti gli aspetti architettonici, funzionali ed economici del programma immobiliare proposto dal Governo. È quindi opportuno approvare il disegno di legge, con una forte sollecitazione politica che indurrà il Ministero ad approfondire e, se necessario, a riconsiderare le ipotesi contenute nella relazione tecnica.

Il presidente MIGONE osserva in primo luogo che la Commissione dovrà contemperare le diverse esigenze di salvaguardare il patrimonio immobiliare, costituito da palazzi spesso di pregevole valore artistico e di imprimere una svolta nel senso del rigore, anche per le ragioni indicate dal senatore Basini. Un modo di razionalizzare la spesa per le sedi all'estero potrebbe essere quello – da più parti proposto – di raggruppare in un solo compendio immobiliare le rappresentanze dei paesi membri dell'Unione europea.

La situazione assai precaria di molti immobili di proprietà dello Stato italiano è dovuta anche alla mancanza di una cultura della manutenzione, che è un fenomeno tipicamente italiano. Sarebbe perciò opportuno modificare l'articolo unico del disegno di legge, prevedendo che lo stanziamento possa servire non soltanto per opere di restauro e di ristrutturazione, ma anche per veri e propri interventi di manutenzione.

Con riferimento alle osservazioni sulle spese per le singole sedi, sottolinea poi che le relazioni tecniche che accompagnano i provvedimenti di spesa sono francamente inaccettabili. Anche se non recano disposizioni vincolanti per l'amministrazione, contengono spesso elementi di ambiguità e danno ai parlamentari l'impressione di dover mettere un timbro sotto una lista di spese incongrue e arbitrarie. È quindi necessario che il Ministero degli affari esteri cambi completamente metodo, per sottoporre al Parlamento richieste di stanziamenti corredate da una sufficiente documentazione e sorrette da argomenti convincenti.

Infine fa presente al senatore Gawronski che è opportuno trattare in seno all'Ufficio di Presidenza le questioni da lui sollevate circa i lavori della Commissione.

Il relatore PORCARI ritiene che la Commissione debba esercitare anche in questo caso un penetrante controllo parlamentare, senza pretendere però di trasformarsi in un ufficio tecnico erariale. Per quanto riguarda le singole sedi, non vi è dubbio che gli immobili da restaurare a Berlino e a Praga meritino un grosso investimento, in considerazione

delle loro dimensioni e del grande valore storico-artistico. Si associa poi alle considerazioni del senatore Corrao sull'opportunità di valorizzare i migliori progettisti italiani. Respinge invece le osservazioni del senatore Tabladini circa l'inutilità di una residenza di servizio per i consoli, che invece hanno evidenti oneri di rappresentanza, in città di notevole importanza.

Infine insiste per una rapida approvazione del disegno di legge, pur non opponendosi a un breve rinvio che consenta di reperire ulteriori informazioni, purchè il provvedimento resti in sede deliberante.

Il sottosegretario FASSINO pone in risalto che i paesi europei, in particolare l'Italia, beneficiano della politica di acquisizione di immobili fatta in altre epoche con una certa larghezza e a costi relativamente bassi; tuttavia il grande patrimonio immobiliare così accumulato comporta rilevantissimi costi di manutenzione. Per l'Italia tali oneri sono ancora maggiori, dal momento che per molti anni sono stati rinviati i necessari interventi di ordinaria manutenzione; si deve inoltre considerare che anche gli arredi e le opere d'arte richiedono restauri, che sono particolarmente dispendiosi.

Si sofferma poi sulle residenze di servizio, che non possono essere assolutamente paragonate ai normali appartamenti perchè servono a funzioni di rappresentanza, e sulla ristrutturazione dei consolati, che si rende necessaria anche per i nuovi servizi istituiti negli ultimi anni a seguito delle innovazioni tecnologiche e procedurali.

In conclusione si dichiara disponibile a sottoporre alla Commissione tutte le informazioni necessarie, nei tempi e nei modi che la Commissione stessa deciderà.

Il presidente MIGONE prende atto dell'impegno del rappresentante del Governo e rinvia il seguito della discussione ad altra seduta.

*La seduta termina alle ore 16,45.*

**ISTRUZIONE (7<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 28 MAGGIO 1998

**202<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
OSSICINI

*Interviene il sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione Soliani.*

*La seduta inizia alle ore 15,10.*

**IN SEDE REFERENTE**

**(2741)** *Disposizioni per il diritto allo studio e per l'espansione, la diversificazione e l'integrazione dell'offerta formativa nel sistema pubblico dell'istruzione e della formazione*

**(61)** **FOLLONI** ed altri: *Istituzione del servizio pubblico integrato per le scuole di ogni ordine e grado*

**(547)** **PEDRIZZI** ed altri: *Istituzione del servizio pubblico integrato per le scuole di ogni ordine e grado. Norme sul riconoscimento del trattamento di parità alle scuole non statali*

**(553)** **GUBERT**: *Norme per la piena attuazione del diritto all'istruzione*

**(595)** **ELIA** ed altri: *Istituzione del servizio pubblico integrato per le scuole di ogni ordine e grado*

**(1140)** **BRIENZA**: *Norme in materia di parità scolastica*

**(1458)** **LORENZI** ed altri: *Istituzione e disciplina del bonus per la parità nell'istruzione dell'obbligo*

**(2217)** **RONCONI** ed altri: *Istituzione del servizio pubblico integrato per le scuole elementari, medie inferiori e medie superiori. Norme per la parità per le scuole statali e non statali*

**(2304)** **MAGGIORE**: *Norme in materia di parità scolastica tra scuole statali e non statali*

**(2331)** **DE ANNA** ed altri: *Norme sul governo dell'istruzione pubblica fondata sulla libertà di educazione e di insegnamento*

**(2827)** **CORTIANA** ed altri: *Disposizioni in materia di parità scolastica*

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta di ieri.

Nel dibattito interviene il senatore MELE, il quale rivolge anzitutto un riconoscimento non formale al relatore Biscardi, di cui ha apprezzato soprattutto lo sforzo di sintesi e la capacità propositiva. Egli coglie poi l'occasione per ribadire l'esigenza di un equilibrio solido fra ispirazioni contrapposte, a prescindere da sterili polemiche politiche che rischiano di far perdere di vista il merito della questione. Nè d'altra parte sarebbe lecito limitare l'ambito della discussione alle sole scuole cattoliche, dal momento che in una società sempre più caratterizzata da un diffuso pluralismo religioso si potrebbe addirittura ipotizzare, prima o poi, l'esigenza di una revisione concordataria. Principio cardine cui attenersi è quindi, a suo giudizio, quello di un universalismo in cui sia garantita la convivenza pacifica, civile e democratica delle diverse culture. In tal senso, la soluzione prefigurata dalla Costituzione, sancendo la libertà di insegnamento sia nella scuola che della scuola, ha dato vita ad un equilibrio che ha saputo dimostrare stabilità nel corso dei decenni; da tale libertà è poi scaturito il diritto di istituire scuole private, ma senza oneri per lo Stato, e comunque quale diritto soggettivo, non certo illimitato, dal momento che il suo esercizio incide sulla formazione delle giovani generazioni. Ben diversa cosa è invece la facoltà di richiedere la parità con il sistema scolastico pubblico, atteso che, se la funzione primaria della formazione può essere delegata alle scuole private paritarie, ciò può avvenire soltanto con l'osservanza di ben precise regole. Ed è proprio sulle regole che occorre porre particolare attenzione, rifiutando l'ipotesi di un sistema pubblico integrato di istruzione nel quale scuole pubbliche e private siano sostanzialmente interscambiabili, tanto più che le scuole private inevitabilmente conformano docenti ed insegnamento al proprio particolare progetto educativo. Cogliendo con preoccupazione alcuni accenni a tale riguardo emersi nel corso del dibattito, come ad esempio nell'intervento del senatore Folloni, egli conclude dichiarando la propria contrarietà a forme di finanziamento diretto delle scuole (che si porrebbero in contrasto con l'articolo 33 della Costituzione e darebbero comunque vita ad un sistema scolastico pletorico e parcellizzato, ponendo a rischio la convivenza democratica nel Paese) ed auspicando invece una ridefinizione del diritto allo studio per gli studenti bisognosi e meritevoli, provenienti da famiglie con redditi inferiori ad un determinato *standard*.

La senatrice MANIERI ricorda anzitutto che la Costituzione garantisce sia la libertà di insegnamento nella scuola pubblica sia il diritto di enti e privati ad istituire scuole non statali; l'esercizio di tale diritto, sottolinea, deve tuttavia avvenire – sempre ai sensi della Costituzione – senza oneri per lo Stato. L'obbligo dello Stato si limita cioè, anche secondo la dottrina più autorevole, alla tutela di queste due libertà concorrenti, tanto che il sostegno finanziario alle scuole private non può che essere sancito attraverso una chiara ed inequivoca revisione del dettato costituzionale. Nè appare convincente, sotto tale profilo, l'argomento secondo cui altri Paesi hanno adottato forme di sostegno alle istituzioni scolastiche private: al di là di qualunque disputa dottrinaria, sia pure di elevato spessore,

la dizione costituzionale appare infatti estremamente chiara ed incontrovertibile.

Le difficoltà del dibattito attengono quindi a nodi politici che vanno ben al di là del merito del provvedimento ed investono più in generale l'attività del Governo e la coerenza del suo disegno riformatore. La società italiana, vale la pena di ricordare, si è estremamente evoluta dagli anni Cinquanta ad oggi: essa non riveste più i caratteri rurali di quel tempo, ma anzi appare ormai caratterizzata da un sistema di libertà consolidate e di democrazia diffusa. A fronte di tale evoluzione, risulta ancor più eclatante l'inadeguatezza del sistema di istruzione, che segna il passo anche di fronte al processo di integrazione europea, ai fenomeni di disoccupazione e alla crisi dello Stato sociale.

Pur prescindendo da qualunque pregiudizio ideologico, occorre dunque compiere uno sforzo estremo per comprendere l'evoluzione necessaria del sistema di istruzione il cui obiettivo, sottolinea, non può che essere il rilancio delle pari opportunità da offrire a tutti i cittadini. A suo giudizio, il disegno di legge sulla parità non deve cioè divenire l'occasione per introdurre nell'ordinamento un mero finanziamento alle scuole cattoliche attualmente in difficoltà, ma deve al contrario essere l'occasione per affrontare e risolvere le difficoltà del sistema scolastico nel suo complesso. A tale proposito, ella auspica che il ministro Berlinguer manifesti personalmente i propri orientamenti in Commissione, fuggendo il dubbio che si proceda ad una «riformina» perdendo di vista il quadro complessivo. Fa infine riferimento alla presentazione, presso l'altro ramo del Parlamento, del disegno di legge che stralcia l'innalzamento dell'obbligo scolastico dalla riforma dei cicli, ricordando che da tempo giacciono in Parlamento numerose proposte (di alcune delle quali ella stessa è firmataria) che proprio in considerazione della difficoltosa agibilità politica di un disegno riformatore contestuale si concentravano su specifici aspetti e che purtroppo finora non hanno avuto alcuna considerazione.

Il senatore PASSIGLI afferma che il disegno di legge n. 2741 in esame affronta uno dei nodi del dibattito politico ed istituzionale degli ultimi decenni, che trova peraltro paletti certi nelle norme della Costituzione e in particolare negli articoli 30 (che riconosce il dovere e diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli), 31 (che impone alla Repubblica di agevolare anche con misure economiche la famiglia nell'adempimento dei suoi compiti) e 33. In particolare – ricorda – il secondo comma di quest'ultimo dispone che la Repubblica istituisca scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Contrariamente a quanti hanno individuato antinomie fra le norme ricordate, a suo avviso la volontà della Costituzione è chiara: essa intende da un lato garantire il rispetto della identità culturale nella delicata fase della formazione individuale, dall'altro affermare il principio pluralista, chiarendo che la scuola statale non è portatrice di una propria identità culturale. Se si volesse riconoscere la scuola privata come contitolare di una funzione pubblica, ciò implicherebbe il suo assoggettamento a regole molto stringenti, sia quanto ai programmi, sia quanto allo stato giuridico ed economico degli

educatori: è ovvio infatti che allo svolgimento della medesima funzione deve corrispondere il medesimo trattamento giuridico. Ma il dato di fondo è che il complesso delle norme costituzionali, quale da lui ricordato, non sorregge l'idea di sistema pubblico integrato su cui si fonda il disegno di legge governativo. La scuola pubblica, infatti, ha come principio fondante quello della diversità culturale e non si può riconoscere alla scuola privata la titolarità di una funzione sostitutiva o integrativa di quella pubblica, senza che ciò comporti da un lato la sottrazione ai cittadini del diritto a disporre di una scuola senza una identità culturale pre-determinata, e dall'altro una negazione del diritto riconosciuto alle stesse scuole private – per loro essenziale – di essere portatrici di una propria identità culturale.

Rilevato poi come nella Costituzione i due termini di Stato e Repubblica siano sinonimi, afferma riassuntivamente che sullo Stato grava l'obbligo di istituire scuole per tutti gli ordini e gradi, il divieto di finanziare scuole private, il dovere di sorreggere anche finanziariamente le famiglie. Da tali principi discende che lo Stato può assegnare alle famiglie buoni scuola, prevedere esenzioni fiscali, ma in nessuna maniera finanziare la scuola privata. Ricollegandosi poi all'intervento della senatrice Manieri, conclude osservando che lo Stato non sembra adempiere puntualmente al dovere costituzionale di assicurare la presenza di scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

Il senatore BERGONZI, premesso che il disegno di legge governativo intende disciplinare la parità – pur senza nominarla – che è questione ben più di alto profilo che non il mero finanziamento alla scuola privata, ricorda che il Gruppo di Rifondazione comunista ebbe già modo di opporsi fortemente all'aumento del finanziamento per le scuole non statali previsto dall'ultima manovra finanziaria. Il testo in esame, peraltro, comporta uno sconvolgimento ancora più grave, poichè snatura il sistema scolastico della Repubblica quale è esistito fino ad oggi, per dar vita a qualcosa di radicalmente diverso come il sistema scolastico integrato pubblico-privato. In realtà, un sistema scolastico può essere definito pubblico, a suo avviso, solo se assicura a tutti la possibilità di accedere ad una istruzione pluralista e laica: la scuola privata non potrà quindi mai svolgere un servizio pubblico così inteso, pena la perdita del suo carattere e della sua identità. L'aspetto più preoccupante del disegno di legge governativo, dunque, non consiste tanto nel finanziamento alle scuole private, ma nell'idea che il sistema pubblico integrato possa essere composto da scuole di tendenza; si giungerebbe così alla conseguenza, davvero inaccettabile, di fondare il sistema formativo delle future generazioni sulla separazione, sull'abbandono del principio del dialogo e del confronto delle diversità. Il senatore Bergonzi si sofferma poi sul rischio di mercificazione della cultura che un siffatto sistema comporterebbe, paventando lo sviluppo di scuole ispirate solo all'obiettivo dell'integrazione dei giovani nel sistema produttivo, con la perdita del compito della formazione culturale che deve essere proprio della scuola. La proposta governativa rischia dunque di ledere un principio fondamentale di libertà. Occorre esser sinceri: se tale proposta passerà, in fu-

turo la scuola privata potrà essere sostitutiva di quella statale e vi saranno cittadini che potranno trovarsi costretti ad avvalersi di scuole di tendenza, magari del genere di scuole auspicato dalla Lega Nord. Si rivolge quindi ai senatori popolari, affermando che essi non possono auspicare tali risultati, che sarebbero surrettiziamente veicolati dal finanziamento alle scuole private. Oggi il problema più grande, in realtà, è quello di garantire il diritto allo studio, non solo attraverso i necessari forti investimenti nelle zone più disagiate del Paese, ma anche recuperando l'importanza e il significato della cultura in quelle aree più benestanti del Paese ove essi sembrano a rischio. In conclusione ribadisce che il testo in esame non pone in discussione la libertà della scuola privata, bensì quella dei cittadini italiani a frequentare una scuola libera e pluralista e pertanto il Gruppo di Rifondazione comunista farà quanto in suo potere per impedirne l'approvazione.

Il senatore BRIENZA nega che il finanziamento delle scuole cattoliche possa porre a rischio il sistema di libertà consolidatosi nel nostro Paese dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale. Quest'ultima ha peraltro rappresentato un difficile punto di equilibrio che, come è emerso con lampante evidenza anche nell'odierno dibattito, consente interpretazioni diverse. È d'altronde indispensabile distinguere tra forme di finanziamento diretto alle scuole, alle quali egli stesso sarebbe contrario, e forme di sostegno alle famiglie che garantiscano invece la loro libertà di scelta.

Dopo aver espresso apprezzamento per la relazione introduttiva svolta dal senatore Biscardi che, per taluni aspetti, rischia peraltro di essere anche pericolosa, egli ricorda le responsabilità del passato nella mancata approvazione della legge attuativa dell'articolo 33 della Costituzione, responsabilità addebitabili anche e soprattutto ai Governi a guida democristiana che hanno contrattato la mancata approvazione della legge con altri, più immediati, tornaconto. Nè purtroppo l'inserimento di tale provvedimento nel programma del Governo Prodi sgombra sufficientemente il campo dalle ambiguità: non sono infatti in alcun modo chiare le reali intenzioni della maggioranza che lo sostiene, maggioranza che spazia dalla intransigenza di Rifondazione comunista, ad una articolata posizione del Partito democratico della sinistra (il quale conosce al suo interno ispirazioni differenti), al liberismo dei Verdi e alla ambiguità di Rinnovamento italiano. A fronte di tali contrapposizioni, l'opposizione non offre d'altronde a sua volta una posizione unitaria. In tali margini di ambiguità, è quindi quanto meno dubbio che l'eventuale Comitato ristretto possa operare una proficua sintesi, non essendo ancora stata manifestata una reale volontà di intesa. Il ministro Berlinguer non può peraltro permettersi di addebitare al Parlamento la colpa della lentezza con cui procede l'*iter* del provvedimento: a tale riguardo, egli auspicherebbe anzi una chiara smentita da parte della Presidenza della Commissione che tuteli la dignità dei lavori del Senato.

Dopo aver ricordato che tutti i Paesi membri di quell'Europa nella quale con tanto trionfalismo l'Italia è appena entrata hanno un atteggiamento estremamente positivo nei confronti della parità fra scuole pub-

bliche e scuole private, egli auspica un chiarimento risolutivo delle posizioni politiche che consenta di recuperare quell'unità di intenti grazie alla quale sarebbe possibile prescindere dalle strette logiche di maggioranza e opposizione.

Conclude ricordando che, se nel 1997 le scuole private erano appena il 7 per cento delle istituzioni scolastiche nazionali, nel 1998 tale percentuale era già scesa al 5 per cento; un ulteriore 3 per cento è poi al limite della sopravvivenza: senza una consistente accelerazione dell'*iter*, vi è dunque il rischio che il problema perda di attualità per eliminazione fisica della materia del contendere.

Il PRESIDENTE – dopo aver ricordato che, in apertura della seduta dello scorso martedì 26 maggio, egli ha negato la possibilità che qualunque ritardo legislativo possa addebitarsi alla responsabilità del Parlamento – comunica che nella discussione generale restano due soli iscritti a parlare. In tali condizioni, risulta inutile procedere alla convocazione di una seduta notturna, potendo tali interventi essere rinviati ad una seduta da convocarsi martedì prossimo, 2 giugno, alle ore 15,30, seduta nella quale era già previsto lo svolgimento delle repliche del relatore e del Governo.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,30.*

**LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8ª)**

GIOVEDÌ 28 MAGGIO 1998

**197ª Seduta***Presidenza del Presidente*  
PETRUCCIOLI

*Intervengono i sottosegretari di Stato per i trasporti e la navigazione Albertini e Soriero.*

*La seduta inizia alle ore 15,20.*

**IN SEDE DELIBERANTE**

**(2206-B) *Interventi nel settore dei trasporti***, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati  
(Discussione e rinvio)

Il relatore, senatore CARPINELLI, illustra brevemente le modifiche – sostanzialmente di carattere tecnico – introdotte dall'altro ramo del Parlamento al testo approvato in prima lettura dal Senato.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

**IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO**

**Schema di regolamento concernente attuazione della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (n. 249)**

(Parere al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi della legge 22 febbraio 1994, n. 146. Seguito e conclusione dell'esame: parere favorevole con osservazioni)  
(R144 003, C08ª, 0002º)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 12 maggio scorso.

Il relatore, senatore CARPINELLI, sottopone alla valutazione della Commissione il seguente schema di parere favorevole con osservazioni:

«L'8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni) del Senato:

esaminato lo schema di regolamento concernente attuazione della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie

premessi:

che è condivisa la necessità di recepire la direttiva 91/440/CEE volta a liberalizzare il settore ferroviario in Europa come è parimenti condivisa l'importanza del provvedimento che rappresenta un primo ed importante passo verso la modernizzazione del settore ferroviario con la conseguente forte trasformazione delle Ferrovie dello Stato S.p.a.;

che la conseguenza del recepimento dello schema di regolamento comporta il superamento degli attuali assetti monopolistici della gestione dei servizi ferroviari introducendo regole concorrenziali del tutto nuove nel settore;

che un aspetto fortemente innovativo consiste nella netta distinzione tra la gestione delle infrastrutture e l'esercizio delle imprese del settore ferroviario, prevedendo inoltre, nei casi in cui un'unica impresa sia gestore della infrastruttura ed esercente di impresa di trasporto, l'obbligo di una separazione chiara della contabilità delle attività svolte;

che la distinzione risulta fondamentale non solo per garantire i bilanci chiari in cui siano facilmente leggibili i movimenti economici, i costi della gestione, i ricavi ed eventuali investimenti, ma anche soprattutto per garantire quella distinzione di funzioni che è necessaria per il raggiungimento dei fini della direttiva medesima;

che principi cardine sui quali si fonda il regolamento sono individuati nella libertà di accesso al mercato dei trasporti ferroviari per le imprese ferroviarie di Stati appartenenti alla UE a condizioni non discriminatorie e nel rispetto della concorrenza;

che il regolamento in questione esclude dalla disciplina i servizi di trasporto ferroviario di interesse regionale e locale e che proprio su questo punto in sede di dibattito sono emerse delle perplessità in quanto si ritiene opportuna la liberalizzazione di alcune reti di trasporto pubblico locale che potrebbero operare in parallelo o in simbiosi con Ferrovie dello Stato S.p.a.;

che in questa fase di grande trasformazione le tematiche connesse alle infrastrutture assumono un carattere fondamentale per lo sviluppo e il successo del processo che si intende innescare;

che ugualmente si deve procedere ad una armonizzazione del sistema dei trasporti su ferro a livello nazionale cercando di armonizzare il sistema medesimo con riferimento alle diverse regioni italiane

esprime parere favorevole osservando che si ritiene necessario:

esaminare con il dovuto approfondimento il problema dell'affollamento di alcune linee principali della rete ferroviaria affinché ciò non

vanifichi nella sostanza il diritto di accesso alla rete di una pluralità di operatori secondo quanto stabilito dalla direttiva 91/440/CEE;

verificare la possibilità che il diritto di accesso di altri operatori possa essere esteso anche ad alcuni gestori del trasporto pubblico locale. In tal caso il Ministro dei trasporti e della navigazione, qualora si ravvisi la necessità di costituire un gestore unico dei servizi pubblici di trasporto urbano integrato sia su ferro che su gomma, può autorizzare, con proprio decreto, la costituzione di società di trasporto pubblico locale che operino secondo i criteri dettati dalla citata direttiva 91/440/CEE;

che siano rafforzate, mediante gli opportuni interventi da operare nel piano generale dei trasporti, le infrastrutture ferroviarie delle regioni del Sud d'Italia al fine di riequilibrare uno stato di fatto che vede molte di quelle regioni più lontane dall'Europa;

procedere, sulla base della separazione contabile, anche alla progressiva divisione societaria di Ferrovie dello Stato S.pa. in attuazione della direttiva del Presidente del Consiglio del 30 gennaio 1997 sulle linee guida per il risanamento dell'azienda Ferrovie dello Stato».

Il senatore CÒ, dopo aver rilevato come l'applicazione della direttiva in esame ha in passato già creato problemi in termini di efficienza in altri Paesi europei, tenuto conto anche del fatto che essa si inserirebbe nel nostro Paese in un quadro nel quale mancano regole certe e soprattutto sussistono seri problemi in termini di qualità e sicurezza, annuncia la propria astensione.

Il senatore CASTELLI esprime soddisfazione per il fatto che il relatore abbia voluto accogliere nel suo schema di parere talune osservazioni svolte dalla sua parte politica in discussione generale. Tuttavia, il suo sarà un voto di astensione, in quanto a suo giudizio la proposta di parere appare non condivisibile nella parte in cui è volta al rafforzamento delle linee ferroviarie meridionali senza tener conto che quelle settentrionali sono ormai sature.

Il senatore LO CURZIO annuncia il voto favorevole del suo Gruppo ed auspica che il recepimento della direttiva possa contribuire a favorire lo sviluppo delle ferrovie meridionali.

Il senatore LAURO esprime il voto di astensione del Gruppo di Forza Italia, in quanto, pur essendo chiaramente favorevole alla liberalizzazione nel settore ferroviario, ritiene che il Governo non stia operando nella direzione giusta per favorire una effettiva capacità di risposta in termini infrastrutturali del nostro Paese alla concorrenza europea.

Dopo talune precisazioni del relatore CARPINELLI, lo schema di parere da questi presentato viene posto ai voti ed approvato a maggioranza dalla Commissione.

*La seduta termina alle ore 16,15.*

**AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9ª)**

GIOVEDÌ 28 MAGGIO 1998

**176ª seduta***Presidenza del Presidente*

SCIVOLETTO

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

*La seduta inizia alle ore 15,20.*

**IN SEDE DELIBERANTE****(570) UCCHIELLI.** – *Disciplina delle «strade del vino» italiano***(2084) FERRANTE ed altri.** – *Disciplina delle «strade del vino italiano»*

**(3246) Disciplina delle «strade del vino»**, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Tattarini ed altri, Poli Bortone ed altri, Simeone, Peretti e Malagnino ed altri (Seguito della discussione del disegno di legge n. 3246, congiunzione con i disegni di legge nn. 570 e 2084 e rinvio. Discussione congiunta dei disegni di legge nn. 570 e 2084, congiunzione con il disegno di legge n. 3246 e rinvio)

Riprende la discussione del disegno di legge n. 3246 sospesa nella seduta del 27 maggio scorso.

Il relatore SARACCO riferisce alla Commissione sui disegni di legge nn. 570 e 2084, precisando che tali provvedimenti, di identico tenore, prevedono una formulazione degli interventi per la disciplina delle strade del vino italiano sostanzialmente corrispondente alla formulazione di alcuni disegni di legge, poi confluiti nel disegno di legge n. 3246, di cui la Commissione ha iniziato la discussione nella seduta di ieri. Alla luce della considerazione circa la sostanziale omogeneità di tali provvedimenti, ritiene di poter sin d'ora preannunciare alla Commissione la proposta di congiungerne la discussione al seguito della discussione del disegno di legge n. 3246 da assumere quale testo base, restando fissato il termine, già definito per mercoledì 3 giugno alle ore 18, per la presentazione di eventuali emendamenti.

Il PRESIDENTE dichiara aperta la discussione generale.

Il senatore BIANCO ricorda preliminarmente come l'Italia, pur contribuendo in modo rilevante al funzionamento dell'Unione europea, non riceva adeguati finanziamenti dal bilancio comunitario, osservando che le risorse dovrebbero comunque puntare ad incrementare la qualità. Fornisce quindi alcuni dati sulla produzione vitivinicola, facendo rilevare fra l'altro che l'Italia ha soltanto il 18 per cento di vini esportati (a fronte di una percentuale, per i francesi pari a oltre il 45 per cento) e che è anche il paese che recentemente ha proceduto alla più alta estirpazione di vigneti, mentre, di converso, esporta larghe quantità di vino sfuso; ricorda altresì che l'Italia ha una bassa percentuale di vini DOC e che oltre il 65 per cento del vino di qualità è prodotto nelle regioni settentrionali. Ritiene comunque il provvedimento all'esame utile ai fini di un rilancio turistico del territorio agricolo, per offrire ulteriori opportunità di reddito ai produttori e per promuovere la valorizzazione dei prodotti tipici e di qualità. Ritiene peraltro che poichè il vino è prevalentemente prodotto nelle zone collinari, andrebbero incentivate iniziative di vario genere, da inquadrare in quegli interventi di politica territoriale a favore di quelle zone del paese che stanno subendo gli effetti delle riforme della PAC e che potranno risentire anche della impostazione data alla Agenda 2000. Pur valutando positivamente l'iniziativa in esame, che tiene conto dell'esigenza di valorizzare il patrimonio complessivo della cultura enogastronomica, dichiara di non comprendere le ragioni per cui il provvedimento sia stato esteso anche all'olio, che andrebbe trattato separatamente. In particolare poi osserva che molte regioni hanno già adottato iniziative legislative sulla materia, il che rende di difficile comprensione l'adozione di una legge quadro sui percorsi enogastronomici: a tale riguardo, osserva che, quando fu iniziata la discussione del provvedimento (non troppo dissimile dall'attuale formulazione) l'assetto dei rapporti Stato-regioni era ben diverso dall'attuale, il che rende ancora meno impellente l'adozione di tale normativa, che dovrebbe invece essere demandata all'autonomia delle regioni. A nome del suo Gruppo preannuncia pertanto l'astensione sul provvedimento, che non intende nè osteggiare, nè approvare.

Il senatore BARRILE ritiene che l'iniziativa all'esame, volta a valorizzare la qualità dei prodotti in un ambito di collegamento fra produzione e territorio, sia un provvedimento di rilievo, atteso da molto tempo e che il mondo produttivo sollecita ad approvare. Nel ricordare come molte regioni abbiano già legiferato in merito con risultati apprezzabili, ribadisce l'esigenza di adottare un quadro normativo di coordinamento e di riferimento che valorizzi le opportune sinergie. Conviene sulla osservazione che l'Italia, pur in presenza di zone ad alta vocazione vitivinicola, non abbia fino ad ora ottenuto un numero adeguato di DOC, ma osserva che molti passi avanti sono stati fatti negli ultimi anni, come dimostrano i risultati della rassegna «Vinitaly». Nel dare atto al Governo di avere adottato una linea che favorisce la qualità dei prodotti e promuove il prodotto italiano, sollecita la Commissione ad iscriverne all'or-

dine del giorno il disegno di legge n. 2370, relativo alla istituzione dei Distretti agro-alimentari di qualità, che valorizza quelle aree del territorio con molte produzioni di pregio. Dichiara infine di condividere la formulazione del testo come trasmessa dall'altro ramo del Parlamento, che ritiene potrà stimolare anche quelle regioni che, come la Sicilia, pur avendo molti vini eccellenti, non hanno ancora adottato interventi legislativi sulla materia.

Il presidente SCIVOLETTO assicura che porterà la questione dell'iscrizione all'ordine del giorno del disegno di legge n. 2370 in una delle prossime riunioni dell'Ufficio di presidenza.

Il senatore MONTELEONE ritiene che il provvedimento meriti attenzione, in quanto sviluppa la felice intuizione di istituire delle strade del vino che tengano conto delle peculiari caratteristiche enogastronomiche delle zone vocate. Ritiene peraltro che, nel provvedimento, andrebbe incentivato il coordinamento interregionale per quelle zone che si collocano a cavallo fra due regioni (come il caso della superstrada Potenza-Melfi, zona di produzione dell'Aglianico Vulture, e collegata agli itinerari dei Castelli Federiciani). Nella convinzione della esigenza di sviluppare anche tale tipo di problematica preannuncia la presentazione di un ordine del giorno sulla materia.

Dopo che il PRESIDENTE ha rilevato come il superamento dei confini amministrativi, richiamato dal senatore Monteleone, chiami in causa la problematica dei distretti agroalimentari, ha la parola il senatore FERRANTE, il quale ricorda che il disegno di legge n. 2084, di cui è primo firmatario, riprende un testo legislativo già da lui presentato nella passata legislatura e che poi non fu definitivamente approvato per l'anticipata conclusione della medesima. Nel rilevare come tale normativa quadro sia attesa dal mondo dei produttori e dei consumatori, rileva l'importanza di adottare un testo che abbia valore unificante e di indirizzo per molte regioni, specie meridionali che ancora non sono intervenute sulla questione. Auspica infine che il provvedimento n. 3246 possa essere approvato in tempi brevi in sede legislativa, tenuto conto anche della omogeneità dell'intervento previsto con il disegno di legge n. 2084, rispetto al testo trasmesso dall'altro ramo del Parlamento.

Il senatore FUSILLO esprime un giudizio di massima positivo sul provvedimento che però si pone un obiettivo limitato alla incentivazione dell'agroturismo, sia pure in una ottica condivisibile di valorizzazione dei prodotti agricoli. Nel rilevare come il provvedimento riguardi anche l'istituzione delle strade dell'olio, chiede chiarimenti al Rappresentante del Governo relativamente alla ventilata trasmissione di una lettera del Direttore delle Direzione generale VI Legras della Commissione europea circa l'intento dell'Unione di bloccare il provvedimento sull'olio di oliva attualmente all'esame della Camera dei deputati.

Al riguardo, il senatore Fusillo osserva che occorre chiedersi le ragioni per le quali la Puglia, al pari anche di altre regioni meridionali,

pur avendo una vocazione produttiva specifica abbia una così bassa percentuale di vini riconosciuti; allo stesso modo si chiede le ragioni per cui il provvedimento sull'olio abbia incontrato tante difficoltà nel suo iter, forse per le pressioni di alcuni settori e interessi, che sembrano in grado, a suo avviso, di far valere le loro posizioni anche a livello dell'Unione europea, esprimendo la convinzione che il provvedimento non possa comunque essere bloccato. Preannuncia comunque un orientamento positivo del suo Gruppo sul provvedimento in titolo.

Il PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione generale.

Il relatore SARACCO, in sede di replica, ringrazia tutti gli oratori intervenuti nel dibattito: in particolare al senatore Bianco (che ha avuto toni critici ma propositivi) fa rilevare che il provvedimento è comunque basato sul principio di sussidiarietà; conviene sull'esigenza di omogeneità e coordinamento ribadita dal senatore Barrile e ringrazia i senatori Monteleone e Ferrante per il tenore dei loro interventi; quanto infine alle considerazioni svolte dal senatore Fusillo, conviene che si tratti di un intervento inquadrabile nell'agriturismo ma di elevata qualità. Ribadisce infine la proposta di congiungere la discussione dei disegni di legge nn. 570 e 2084 al seguito della discussione del disegno di legge n. 3246 da assumere quale testo base, restando fissato il termine, già definito per mercoledì 3 giugno alle ore 18, per la presentazione di eventuali emendamenti.

Il sottosegretario BORRONI dichiara di comprendere le ragioni dell'intervento del senatore Fusillo e pur convenendo sull'osservazione che il provvedimento, in quanto tale, non è in grado di risolvere le questioni legati all'emergenza, ritiene che sia in sintonia con i nuovi orientamenti comunitari volti a valorizzare il ruolo polifunzionale dell'agricoltura. Quanto poi alla richiesta di chiarimento del senatore Fusillo assicura che trasmetterà tempestivamente la lettera del Direttore Legras, che sarebbe pervenuta nella giornata di ieri, e per la quale il MIPA sta predisponendo le controdeduzioni.

La Commissione conviene sulla proposta del relatore di congiungere la discussione dei disegni di legge nn. 570 e 2084 al seguito della discussione del disegno di legge n. 3246 da assumere quale testo base, restando fissato il termine, già definito per mercoledì 3 giugno alle ore 18, per la presentazione di eventuali emendamenti.

Il seguito della discussione congiunta è quindi rinviato.

**(3249) Deputati TATTARINI ed altri. – Modifica all'articolo 7 della legge 10 febbraio 1992, n. 164, recante nuova disciplina delle denominazioni di origine dei vini,** approvato dalla Camera dei deputati

(Rinvio del seguito della discussione)

Il PRESIDENTE, anche per consentire ad alcuni Gruppi di intervenire, rinvia il seguito della discussione alla prossima settimana.

*SULLA PUBBLICAZIONE NELLA GAZZETTA UFFICIALE DEL DECRETO LEGISLATIVO IN MATERIA DI CONTENIMENTO DEI COSTI IN AGRICOLTURA E PER IL RAFFORZAMENTO STRUTTURALE DELLE IMPRESE AGRICOLE (A007 000, C09<sup>a</sup>, 0080<sup>o</sup>)*

Il presidente SCIVOLETTO chiede chiarimenti sui tempi di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto legislativo in materia di contenimento dei costi in agricoltura e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole.

Il sottosegretario BORRONI assicura che il decreto, secondo le informazioni provenienti dagli Uffici del MIPA, sarebbe di imminente pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

*La seduta termina alle ore 16,20.*

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

GIOVEDÌ 28 MAGGIO 1998

**234<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
SMURAGLIA

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

*La seduta inizia alle ore 15,20.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(799) BEDIN ed altri: Norme sulla mutualità volontaria e sull'assistenza integrativa** (limitatamente all'articolo 4, rinviato in Commissione dall'Assemblea nella seduta del 28 aprile 1998)

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame del provvedimento in titolo, sospeso nella seduta del 26 maggio 1998.

Il senatore MUNGARI manifesta forti riserve circa la formulazione dell'articolo 4 del disegno di legge, nel testo attualmente all'esame.

Al riguardo, fa presente che già alla stregua del testo unico del 1959 delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private, gli enti e le società di mutuo soccorso non erano soggetti alla disciplina generale del settore assicurativo unicamente per i pagamenti a favore degli iscritti di piccole somme a titolo di capitale o rendita annua.

Successivamente, nei confronti delle società di mutuo soccorso, anche tale limitata possibilità di erogare marginali prestazioni previdenziali venne a cessare, per effetto del recepimento delle direttive comunitarie in materia di assicurazioni danni e di assicurazioni vita, recepimento avvenuto rispettivamente con le leggi n. 295 del 1978 e n. 742 del 1986.

Tali leggi stabilirono che la nuova disciplina risultante dal recepimento delle direttive non si applicasse alle società di mutuo soccorso soltanto a condizione che queste esercitassero attività assicurativa nei limiti e con le modalità stabilite da leggi speciali da emanarsi entro i suc-

cessivi sei mesi. Poichè tale termine ebbe a scadere senza che fossero state approvate le leggi speciali, alla stregua delle due citate leggi di recepimento delle direttive comunitarie si determinò un divieto assoluto allo svolgimento di qualunque attività assicurativa da parte degli enti e società di mutuo soccorso.

In tali condizioni, in prosieguo di tempo furono poste in liquidazione coatta amministrativa, a norma dell'articolo 75 della legge n. 295 del 1978, una serie di società di mutuo soccorso che esercitavano attività assicurative.

Pertanto, non può esservi dubbio sul fatto che le società di mutuo soccorso, nell'attuale normativa, non possono esercitare alcuna attività assicurativa, neppure nei modesti limiti previsti a suo tempo dal testo unico del 1959 o in quelli prefigurati dalle leggi n. 295 del 1978 e n. 742 del 1986. Ne consegue che la sola via consentita per abilitare tali enti a prestare la loro attività nel campo delle forme integrative di assistenza sanitaria è quella indicata dall'emendamento che sarà presentato dalla sua parte politica, che prevede la possibilità dell'erogazione di prestazioni variabili in relazione ai mezzi disponibili.

La relatrice PILONI, nel prendere atto delle precisazioni fornite dal senatore Mungari, si dichiara pienamente disponibile a presentare un emendamento che chiarisca che l'erogazione delle prestazioni da parte delle società di mutuo soccorso potrà avere luogo solo fino alla concorrenza delle rispettive disponibilità.

Chiede poi chiarimenti alla rappresentante del Governo in ordine ai rilievi formulati in occasione dell'esame del disegno di legge n. 799 da parte dell'Assemblea lo scorso 23 aprile. In tale occasione, il sottosegretario Gasparrini ebbe a manifestare perplessità in relazione alla definizione, in assunto troppo ampia, degli organismi di mutuo soccorso, nonché all'asserita insufficienza del coordinamento con la normativa vigente.

Il PRESIDENTE fissa il termine per la presentazione degli emendamenti in mercoledì 10 giugno alle ore 18, restando impregiudicata la possibilità di ulteriori interventi in discussione generale da parte dei senatori che ne facessero richiesta.

Il sottosegretario GASPARRINI si riserva di fornire i chiarimenti richiesti dalla relatrice Piloni in altra seduta.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*DIFFERIMENTO DEL TERMINE PER LA PRESENTAZIONE DEGLI EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2049-A*  
(A007 000, C11ª, 0089ª)

Il PRESIDENTE, al fine di assicurare un più congruo margine di tempo per la predisposizione dei subemendamenti rispetto al momento

della effettiva disponibilità del fascicolo degli emendamenti riferiti al disegno di legge n. 2049-A, dispone il differimento del termine per la presentazione degli stessi subemendamenti a giovedì 4 giugno alle ore 13.

*IN SEDE REFERENTE*

**(273) DANIELE GALDI ed altri: Nuove norme in materia di integrazione al trattamento minimo**

**(487) SALVATO e MANZI: Nuove norme in materia di integrazione al trattamento minimo**

(Seguito dell'esame congiunto e conclusione dell'esame del disegno di legge n. 273. Proposta di assorbimento del disegno di legge n. 487)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 12 febbraio 1998.

La relatrice PILONI ricorda di aver chiesto al Governo di riformulare il testo dell'emendamento 1.2, riferito al disegno di legge n. 273, da esso presentato nella seduta dello scorso 12 febbraio. Chiede pertanto se, alla stregua delle verifiche condotte sulle disponibilità finanziarie utilizzabili e sugli effettivi costi del provvedimento, il Governo intenda ora aderire a tale invito.

Il sottosegretario GASPARRINI fa presente che, dopo aver condotto approfondite valutazioni, ed in considerazione degli stringenti vincoli di bilancio, non vi è la possibilità di soluzioni normative diverse da quella contemplata nell'emendamento 1.2 a suo tempo presentato dal Governo.

Rileva peraltro come la formulazione di tale emendamento garantisca una integrazione al trattamento minimo nella misura del 70 per cento per buona parte delle persone a suo tempo interessate dall'applicazione del decreto legislativo n. 503 del 1992, valutabile nel 68 per cento del totale. Se a tale percentuale si somma quella dei cittadini che, avendo un reddito familiare compreso fra 5 e 6 volte l'ammontare del trattamento minimo, si vedranno riconosciuta un'integrazione nella misura del 40 per cento, il numero di coloro che rimarranno esclusi dall'integrazione risulta assai limitato.

Per tali ragioni, la soluzione normativa individuata dall'emendamento 1.2 può essere considerata idonea a tutelare nella misura più ampia possibile, compatibilmente con gli equilibri generali di bilancio, le aspettative dei soggetti a suo tempo coinvolti dall'applicazione dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 503 del 1992.

La relatrice PILONI, nel prendere atto della posizione del Governo, ribadisce la sua insoddisfazione per la formulazione dell'emendamento 1.2, che può essere considerato con favore soltanto come primo passo verso una soluzione più generale.

Occorre al riguardo verificare la possibilità di un graduale intervento perequativo che ripristini, come richiesto in via subordinata dalle organizzazioni Comitato 503, MOICA e Federcasalinghe, il diritto all'integrazione al minimo già nel 1998 per le nate nel 1938 e nel 1939. Per le nate nel primo semestre del 1940, la sanatoria dovrebbe operare con effetto dal 1999, mentre nell'anno successivo si dovrebbe provvedere all'integrazione per le nate nel secondo semestre del 1940, con la possibilità di una ulteriore estensione dell'ambito dei beneficiari negli anni successivi.

L'emendamento del Governo si attiene soltanto in parte a tale impostazione, prefigurando una graduale applicazione dell'integrazione al minimo per fasce anagrafiche; tuttavia, esso prende ancora in considerazione il reddito familiare, il che rappresenta un elemento di ingiustificata discriminazione nei confronti di una parte dei potenziali interessati all'applicazione del provvedimento.

In tali condizioni, sottolinea l'opportunità che il Governo si impegni a condurre, prima dell'esame da parte dell'Assemblea, un'ulteriore verifica sia in ordine alla quantificazione degli oneri del provvedimento che alle effettive risorse disponibili, nell'auspicio che ciò consenta una riformulazione dell'emendamento che elimini il criterio del reddito familiare. Al riguardo, appaiono senz'altro incoraggianti le dichiarazioni rese ieri dal ministro Treu nel corso di un convegno.

Il senatore NOVI manifesta riserve circa la posizione espressa dal Governo, rilevando come sia ingiustificata la scelta di mantenere, sia pure in forma attenuata, meccanismi discriminatori nei confronti di cittadini che a suo tempo versarono contributi volontari confidando nel mantenimento delle disposizioni legislative all'epoca vigenti.

Il senatore PELELLA sottolinea innanzitutto l'opportunità di tutelare gli affidamenti insorti a suo tempo sulla base della normativa poi modificata dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 503 del 1992.

Pur considerando che l'emendamento 1.2 rappresenta soltanto un avvio di soluzione, la sua formulazione appare profondamente insoddisfacente. Al riguardo, sarebbe bene che da parte dei rappresentanti del Governo vi fosse maggiore coerenza tra le posizioni espresse in occasione di manifestazioni pubbliche ed assemblee e quelle poi assunte in Parlamento, talvolta ispirate, come nella presente circostanza, ad una radicale chiusura rispetto alle istanze sociali.

In conclusione, auspica che, a seguito delle ulteriori verifiche preannunziate dal Ministro del lavoro, il Governo possa pervenire ad una nuova formulazione dell'emendamento 1.2, tale da rimuovere gli elementi di ingiusta discriminazione in esso ravvisabili.

Il sottosegretario GASPARRINI fa presente che la posizione del Governo sarà senz'altro espressa in Assemblea dal Ministro Treu.

In merito ai rilievi formulati dal senatore Pelella osserva che attualmente esistono 9 milioni di cittadini privi di tutela previdenziale,

dei quali circa 3 milioni risultano aver effettuato versamenti all'INPS senza beneficiare di alcuna prestazione.

Si tratta di una realtà che il Governo si ritiene in dovere di considerare con attenzione. In tale contesto, il problema dell'integrazione al minimo merita certamente considerazione, anche perchè riguarda circa 40 mila cittadini, ma la sua soluzione va perseguita con modalità coerenti con gli interessi generali.

Il PRESIDENTE, alla luce degli affidamenti e degli impegni emersi dal dibattito, esprime l'auspicio che la soluzione normativa sulla quale la Commissione si accinge oggi a pronunziarsi possa essere oggetto di modifiche da parte dell'Assemblea in modo tale da garantire un più ampio soddisfacimento delle aspettative dei soggetti interessati alla revisione dei meccanismi previsti per l'integrazione al minimo.

Avverte quindi che si passerà alla votazione degli emendamenti al disegno di legge n. 273, il cui testo è riportato in allegato al resoconto sommario della seduta odierna.

La relatrice PILONI ritira gli emendamenti 1.1 e 2.1.

Posto ai voti, è approvato l'emendamento 1.2, interamente sostitutivo dell'articolo 1.

La Commissione dà quindi mandato al relatore di riferire all'Assemblea in senso favorevole all'approvazione del disegno di legge n. 273, nel testo modificato, e di proporre conseguentemente di considerare assorbito il disegno di legge n. 487.

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Il PRESIDENTE avverte che l'orario di inizio della seduta che verrà convocata per martedì 2 giugno sarà anticipato alle ore 14, per consentire di esaminare in tempo utile il disegno di legge n. 3206, già calendarizzato per l'Assemblea per la stessa data.

*La seduta termina alle ore 16.*

**EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 273****Art. 1.**

*Sostituire l'articolo 1 con il seguente:*

**«Art. 1.**

1. In deroga all'articolo 6, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, sostituito dall'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, e successive integrazioni e modificazioni, nei confronti di coloro che siano nella condizione di cui all'articolo 2, comma 3, del citato decreto legislativo n. 503 del 1992 ed ai quali, alla data del 31 dicembre 1992, mancavano non più di due anni al raggiungimento dell'età pensionabile prevista dalla normativa vigente alla predetta data, l'integrazione al trattamento minimo, fermo restando il limite di reddito proprio, è attribuita, a decorrere dal 1 novembre 1998, nella misura del 70 per cento in presenza di reddito cumulato con quello del coniuge di importo superiore a quattro volte e non eccedente cinque volte l'ammontare annuo del trattamento minimo del fondo pensioni lavoratori dipendenti calcolato in misura pari a tredici volte l'importo mensile in vigore al 1° gennaio di ciascun anno e nella misura del 40 per cento in presenza di reddito cumulato non eccedente sei volte l'ammontare del trattamento minimo medesimo.

2. Ai soggetti di cui al comma 1, ai quali, alla data del 31 dicembre 1992, mancavano non più di tre anni al raggiungimento dell'età pensionabile prevista dalla normativa vigente alla predetta data, l'integrazione al trattamento minimo, fermo restando il limite di reddito proprio, è attribuita, nelle stesse misure percentuali e per le stesse fasce di reddito di cui al comma 1, con decorrenza dal 1 gennaio 2000 e dal 1 gennaio 2001 a seconda che la data di nascita cada nel primo oppure nel secondo semestre dello stesso anno di nascita.

3. L'integrazione è attribuita nell'aliquota prevista per la fascia in cui il reddito si colloca in misura tale da non comportare il superamento del limite massimo di reddito previsto per tale fascia e la parte di integrazione eventualmente eccedente è ridotta in ragione del rapporto tra l'aliquota prevista per la fascia successiva e quella prevista per la fascia in cui il reddito si colloca.

4. Per le pensioni con decorrenza nell'anno 1994 è fatta salva, se più favorevole, la previgente disciplina.

5. L'importo erogato a titolo di integrazione al trattamento minimo ai sensi dei commi 1 e 2 è rideterminato ovvero sospeso in relazione alle variazioni dell'ammontare del reddito cumulato che dovessero intervenire successivamente alla data di decorrenza della pensione.

6. All'onere derivante dall'attuazione dei commi 1 e 2, quantificato in lire 11 miliardi per il 1998, in lire 68 miliardi per il 1999 e in lire 80 miliardi a decorrere dal 2000, si provvede:

a) quanto a lire 11 miliardi per il 1998, 30 miliardi per il 1999 e 30 miliardi per il 2000, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1998-2000, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1998, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;

b) quanto a lire 38 miliardi per il 1999 ed a lire 50 miliardi per il 2000, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3 del decreto-legge 20 gennaio 1998, n. 4, concernente il Fondo per l'occupazione.

7. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio».

*Conseguentemente, sopprimere l'articolo 2.*

**1.2**

IL GOVERNO

*Al comma 3 sostituire le parole: «dal 1° gennaio 1996» con le altre «a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge».*

**1.1**

IL RELATORE

## **Art. 2.**

*Sostituire il comma 1 con il seguente:*

«1. All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 1, quantificato in lire 86,6 miliardi per il 1997, in lire 260 miliardi per il 1998, in lire 275 miliardi per il 1999 e in lire 380 miliardi a partire dal 2000 e a regime, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, all'uopo utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e della previdenza sociale».

**2.1**

IL RELATORE

**TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 28 MAGGIO 1998

**193<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
GIOVANELLI*La seduta inizia alle ore 9,15.**IN SEDE REFERENTE***(3291) Conversione in legge del decreto-legge 25 maggio 1998, n. 156, recante proroga di termini in materia di acque di balneazione**

(Esame e rinvio)

Riferisce alla Commissione il relatore BORTOLOTTO, che illustra le finalità del decreto-legge in titolo: si tratta di una proroga al 31 dicembre 1998 della sola deroga riguardante l'ossigeno disciolto, parametro che non rientra strettamente tra quelli connessi alla salute pubblica ma concorre alla definizione della qualità delle acque di balneazione.

La direttiva comunitaria, in proposito, fissava dei limiti rispetto ai quali sono consentite deroghe, qualora le acque si arricchiscano naturalmente di talune sostanze che determinano il superamento della soglia prefissata: è proprio il caso dei mari che circondano la penisola, in quanto vi si riscontra l'afflusso di nutrienti sversati da corsi d'acqua, con conseguente fioritura algale ed incremento dell'ossigeno disciolto. La legge n. 185 del 1993, nell'allargare le relative soglie-limite, subordina la deroga all'adozione di piani regionali di depurazione ed a meccanismi di controllo dell'assenza di danni alla salute: si tratta perciò non di deroghe illimitate bensì condizionate a specifiche attività amministrative di rientro nel parametro comunitario, alle quali tende anche il disegno di legge in esame.

Si apre la discussione generale.

Il senatore MAGGI dichiara che, se non si tratta di parametro connesso con potenziali danni alla salute, non si vede perchè l'ossigeno disciolto debba essere mantenuto nell'ordinamento quale fonte di divieto, ingenerando la necessità di continue deroghe e proroghe; queste ultime sviscerano la dignità del legislatore, che appare sempre

più corrispondere ad esigenze particolari come quelle del settore turistico.

Il senatore RIZZI lamenta che tale eziologia particolaristica del decreto-legge emerga addirittura nel testo della relazione, laddove è contenuto un riferimento alla finalità di evitare gli «immaginabili» riflessi negativi sul turismo.

Concorda il senatore LASAGNA.

Il senatore CONTE giudica necessaria l'esistente regolamentazione della materia, delle cui motivazioni il relatore perspicuamente ha dato conto: esprime pertanto accordo con il contenuto del decreto-legge.

Il presidente GIOVANELLI, nel dichiarare chiusa la discussione generale, richiede al relatore se l'esistenza nell'ordinamento del parametro dell'ossigeno disciolto, anche in assenza di considerazioni di salubrità, discenda da obblighi comunitari.

Replica agli intervenuti il relatore BORTOLOTTI, dichiarando che il sistema dei controlli introdotto a seguito del recepimento della direttiva comunitaria sulle acque di balneazione si giova anche delle rilevazioni effettuate sull'ossigeno disciolto; del resto, il meccanismo derogatorio individuato già in sede europea tende non già ad accettare la situazione esistente, bensì a migliorarla per rendere non più necessarie proroghe in futuro: pertanto la celere conversione del decreto-legge si impone.

Il presidente GIOVANELLI rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

#### *SCONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE*

Il presidente GIOVANELLI annuncia che la seduta pomeridiana, già convocata per le ore 15, non avrà più luogo.

*La seduta termina alle ore 9,30.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
sul sistema sanitario**

GIOVEDÌ 28 MAGGIO 1998

**21ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*

TOMASSINI

*Interviene la dottoressa Maria Letizia Fucci, sostituto procuratore della Repubblica presso la Pretura circondariale di Pesaro.*

*La seduta inizia alle ore 15,15.*

**COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE**

(A007 000, C34ª, 0007º)

Il presidente TOMASSINI comunica che nel corso dell'ultima riunione dell'Ufficio di Presidenza (26 maggio 1998) è stata decisa la audizione di dirigenti dell'Ospedale di Cingoli, a seguito di rilievi da essi sollevati nei riguardi dell'Assessorato regionale alla sanità dopo il sopralluogo effettuato dalla Commissione di inchiesta nelle Marche in connessione con gli interventi per il terremoto.

L'Ufficio di Presidenza ha invece ritenuto che non si debba procedere a sopralluoghi alle strutture sanitarie di Teramo, giacchè i problemi sollevati in proposito dalla interrogazione del senatore Di Benedetto (che ha prospettato l'utilità di siffatto sopralluogo) possono essere affrontati attraverso le ordinarie procedure parlamentari e amministrative.

È stato infine stabilito che tutti i componenti della Commissione incaricati di filoni di inchiesta debbano depositare le rispettive relazioni entro il prossimo 15 luglio.

Prende atto la Commissione.

**Audizione della dottoressa Maria Letizia Fucci, sostituto procuratore della Repubblica presso la Pretura circondariale di Pesaro, sui casi di contagio da epatite B verificatisi presso il reparto di ematologia dell'Azienda ospedaliera «S. Salvatore»**

(A010 000, C34ª, 0001º)

Il presidente TOMASSINI ricorda che nella seduta del 14 maggio scorso ebbe modo di informare la Commissione sulle iniziative assunte

per accertare la natura dei problemi emersi a seguito dei casi di contagio da epatite B verificatisi presso il reparto di ematologia dell'Azienda ospedaliera «S. Salvatore» di Pesaro.

Da preliminari accertamenti effettuati è risultato che accanto ad aspetti squisitamente giudiziari, sussistono anche specifiche questioni sanitarie di competenza della Commissione d'inchiesta.

Al fine dunque di ulteriormente delineare il quadro della situazione, è stato preso contatto anche con la Procura della Repubblica presso la Pretura Circondariale di Pesaro poichè su tale Ufficio, per ragioni di competenza, ricade attualmente la prevalente azione inquirente.

Preso inoltre atto della disponibilità del magistrato preposto alla indagine, è stata fissata l'odierna audizione.

A tale proposito informa che ai sensi dell'articolo 14, quarto comma, del Regolamento interno della Commissione, il sostituto procuratore Fucci in quanto magistrato incaricato di procedimento relativo agli stessi fatti che formano oggetto dell'inchiesta, è ascoltato con la procedura della libera audizione.

Considerato inoltre che sul caso in considerazione sono in corso accertamenti istruttori della autorità giudiziaria, dispone, ai sensi dell'articolo 12, terzo comma, del Regolamento interno, la pubblicazione, per l'odierna seduta, in luogo del resoconto sommario, di un breve comunicato sui lavori che ometta l'indicazione del contenuto della libera audizione e della eventuale discussione che ad essa potrà seguire.

Poichè dunque non trattasi di seduta segreta bensì di seduta i cui lavori ricadono in regime di pubblicità limitata, dispone anche che si proceda alla redazione del resoconto stenografico della seduta, sulla cui divulgazione la Commissione eventualmente delibererà ai sensi dell'articolo 16 del Regolamento interno.

Non essendovi osservazioni, il Presidente invita il sostituto procuratore Fucci a dare corso alla propria esposizione, dopo la quale hanno luogo interventi volti a porre quesiti ed a sollecitare delucidazioni circa le circostanze testè riferite.

Prendono la parola i senatori BRUNI, Carla CASTELLANI, MIGNONE, CAMERINI, DANIELE GALDI e lo stesso presidente TOMASSINI, ai quali la dottoressa Fucci fornisce le integrazioni conoscitive richieste.

Il presidente TOMASSINI rivolge quindi un vivo ringraziamento, per la collaborazione prestata, al sostituto procuratore Fucci, che, conclusa l'audizione, prende congedo.

Il presidente TOMASSINI fa altresì presente che la prosecuzione del dibattito sulla esposizione della dottoressa Fucci, nonchè lo svolgimento della relazione sul sopralluogo effettuato a Sarno e Nocera Inferiore, avranno luogo nella prossima seduta.

*La seduta termina alle ore 16,30.*

**COMMISSIONE SPECIALE**  
**in materia di infanzia**

GIOVEDÌ 28 MAGGIO 1998

**14ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
MAZZUCA POGGIOLINI

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

*La seduta inizia alle ore 13,45.*

*SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*  
(A007 000, C35ª, 0003ª)

Il presidente MAZZUCA POGGIOLINI dà notizia della lettera inviata ai rappresentanti dei Gruppi in seno alla Commissione con la quale li informa delle decisioni assunte nell'ultima riunione dell'ufficio di presidenza del 26 maggio ultimo scorso. Stante la volontà unanimemente espressa di concludere l'esame dei provvedimenti concernenti norme contro lo sfruttamento sessuale dei minori entro la prossima settimana, saranno convocate tre sedute: martedì 2 giugno, alle ore 20,30, mercoledì 3 giugno alle ore 20,30, nonché un'ulteriore seduta nella giornata di giovedì.

Sulle comunicazioni del Presidente interviene la senatrice SCOPPELLITI per lamentare che, causa l'anticipazione della riunione dell'ufficio di presidenza del 26 maggio, non le è stato possibile partecipare.

La senatrice SALVATO fa presente che se i lavori dell'Assemblea del Senato dovessero concludersi entro mercoledì della prossima settimana, la Commissione avrebbe la possibilità di concludere l'iter dei disegni di legge in questione nelle sedute di mercoledì sera e giovedì mattina.

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*  
(R033 004, C35<sup>a</sup>, 0012<sup>o</sup>)

Il presidente MAZZUCA POGGIOLINI propone che per i lavori della Commissione sia attivato il circuito audiovisivo interno, per il quale ha acquisito preventivamente l'assenso presidenziale. Concorda la Commissione ed è quindi adottata tale forma di pubblicità.

#### IN SEDE DELIBERANTE

**(2625) *Norme contro lo sfruttamento sessuale dei minori quale nuova forma di riduzione in schiavitù***, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Rizza ed altri; Muscolini; Aprea ed altri; Marras e Cicu; Signorini ed altri; Storace

**(113) *MANIERI ed altri. - Modifica alle norme penali per la tutela dei minori***

**(1820) *MANCONI ed altri. - Disposizioni concernenti lo sfruttamento sessuale dei minori***

**(1827) *MAZZUCA POGGIOLINI ed altri. - Introduzione di norme contro la pedofilia e lo sfruttamento sessuale dei minori***

**(2018) *GRECO ed altri. - Disposizioni concernenti lo sfruttamento sessuale dei minori***

**(2098) *GASPERINI ed altri. - Norme penali sull'abuso dei minori***  
(Seguito della discussione e rinvio)

Riprende la discussione sospesa nella seduta del 12 maggio 1998.

Il presidente MAZZUCA POGGIOLINI ricorda che nell'ultima riunione erano stati illustrati gli emendamenti aggiuntivi all'articolo 7, sui quali deve ancora essere espresso il parere da parte del Relatore e del Governo. Invita quindi il senatore Greco ad illustrare l'emendamento 11.0.1, stante la pertinenza della materia in esso contenuta all'articolo 7.

Il senatore GRECO aderisce all'invito ed illustra il proprio emendamento concernente la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva, proponendo una modifica meramente tecnica per quanto riguarda il riferimento agli articoli del codice penale in esso previsti.

La relatrice BONFIETTI, prima di esprimere il proprio parere sugli emendamenti aggiuntivi all'articolo 7, sollecita una discussione più ampia sulle tematiche che ne sono oggetto da parte dei componenti la Commissione.

Interviene il senatore FASSONE il quale, con specifico riferimento all'emendamento 7.7, ma allargando il discorso anche agli altri emendamenti presentati, ritiene assolutamente sconsigliabile configurare una sorta di diritto penale speciale.

Il senatore GRECO sottolinea al contrario l'importanza di tenere conto della specificità del reato. Se si vuole veramente dare attuazione al principio costituzionale che prevede il reinserimento del reo, non bisogna lasciarsi intimorire dall'idea di creare, laddove occorra, un regime speciale.

Il presidente MAZZUCA POGGIOLINI, pur non negando la fondatezza delle osservazioni mosse dal senatore Fassone, ricorda i contenuti della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989, ove non si esita ad affermare che i diritti del minore possono talora prevalere su quelli degli adulti. Preannuncia quindi che ritirerà alcuni degli emendamenti da lei presentati, con l'intenzione tuttavia di farli rifluire in un autonomo disegno di legge. Ritiene infatti necessario valutare la possibilità di introdurre innovazioni normative per dare piena attuazione ai contenuti della Convenzione.

La senatrice SALVATO, nel preannunciare il suo voto contrario a tutti gli emendamenti presentati, sottolinea la confusione di idee che spesso si registra affrontando tali tematiche e richiama l'attenzione sul fatto che la norma in questione tratta in primo luogo di coloro che sfruttano il mercato della pedofilia, e non dei pedofili in quanto tali.

Il senatore Antonino CARUSO, nel respingere come ingiuste e generiche le critiche agli emendamenti presentati, invita ad una più attenta lettura delle norme in essi contenute.

Il presidente MAZZUCA POGGIOLINI ritira quindi l'emendamento 7.10/nuovo testo, nonché gli emendamenti 7.11 e 7.12.

La relatrice BONFIETTI esprime quindi parere contrario sugli emendamenti 7.7, 7.8, 7.9/nuovo testo, 11.0.1, 7.14/nuovo testo, 7.16/nuovo testo e 7.17/nuovo testo. Si rimette alla Commissione per quanto riguarda gli emendamenti 7.13/nuovo testo e 7.15/nuovo testo. Esprime parere in parte favorevole sull'emendamento 7.18/nuovo testo, proponendone una riformulazione.

Il rappresentante del Governo esprime parere contrario sugli emendamenti 7.7, 7.8, 7.9/nuovo testo, 11.0.1, 7.13/nuovo testo, 7.14/nuovo testo, 7.15/nuovo testo, 7.16/nuovo testo e 7.17/nuovo testo. Si riserva di esprimere il parere sull'emendamento 7.18/nuovo testo. Si passa quindi alla votazione di tali emendamenti aggiuntivi, all'articolo 7.

Posto ai voti, non è approvato l'emendamento 7.7, dopo una dichiarazione di voto favorevole del senatore Antonino CARUSO che sottolinea l'importanza di una legislazione di tipo «premiale» ai fini della riabilitazione del condannato.

Posto ai voti, non è approvato l'emendamento 7.8. Ugualmente non approvato è l'emendamento 7.9/nuovo testo, dopo che i senatori MON-

TELEONE e CAMPUS hanno dichiarato di ritirare la propria firma, nonché quella della senatrice Castellani Carla.

Posto ai voti non è approvato l'emendamento 11.0.1.

Interviene la senatrice SALVATO in sede di dichiarazione di voto sull'emendamento 7.13/nuovo testo, preannunciando il proprio voto contrario. Ugualmente contrario si dichiara il senatore FASSONE. Il presidente MAZZUCA POGGIOLINI ritira quindi gli emendamenti 7.13/nuovo testo, 7.14/nuovo testo, 7.16/nuovo testo e 7.17/nuovo testo.

Posto ai voti non è approvato l'emendamento 7.15/nuovo testo.

Si passa quindi alla votazione dell'emendamento 7.18/nuovo testo. Il presidente MAZZUCA POGGIOLINI, accogliendo i suggerimenti della relatrice BONFIETTI, riformula l'emendamento nel senso di prevedere un articolo aggiuntivo all'articolo 7 per la tutela delle generalità e dell'immagine del minore, in modo da integrare la previsione di cui all'articolo 734-*bis* del codice penale con il riferimento anche agli articoli aggiuntivi introdotti con il disegno di legge all'esame. (7.18/1/nuovo testo).

Sulla nuova formulazione il rappresentante del Governo esprime parere favorevole. Posto ai voti è quindi approvato l'emendamento 7.18/1/nuovo testo.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

#### *IN SEDE REFERENTE*

**(130-bis) Modifica della disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori**, risultante dallo stralcio, approvato dall'Assemblea il 26 febbraio 1998, degli articoli da 1 a 13 e dell'articolo 18 del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Manieri ed altri

**(160-bis) Nuova disciplina delle adozioni**, risultante dallo stralcio, approvato dall'Assemblea nella seduta del 26 febbraio 1998, degli articoli da 1 a 39 e da 60 a 74 del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Mazzuca Poggiolini ed altri

**(445-bis) Modifica della disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori; norme per la campagna informativa per la promozione dell'affidamento dei minori**, risultante dallo stralcio, approvato dall'Assemblea nella seduta pomeridiana del 26 febbraio 1998, degli articoli da 1 a 12 e da 22 a 24 del disegno di legge d'iniziativa delle senatrici Bruno Ganeri ed altre

**(1697-bis) Nuove disposizioni in materia di adozioni**, Risultante dallo stralcio, approvato dall'Assemblea nella seduta del 26 febbraio 1998, degli articoli da 1 a 8 e da 18 a 20, dell'articolo 21 (eccetto il capoverso 8-**quater del comma 1**) e degli articoli 22 e 23 del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Salvato ed altri

**(852) BUCCIERO e CARUSO Antonino. - Riforma dell'articolo 6 della legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di adozione, con abolizione del limite massimo di età tra adottandi e adottando e definizione normativa della preferenza per l'indivisibilità dei fratelli adottandi**

**(1895) MAZZUCA POGGIOLINI.** – *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, per l'introduzione dell'adozione integrativa*

**(3128) CARUSO Antonino ed altri.** – *Modifica dell'articolo 6 della legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di adozione dei minori*

**(3228) SERENA.** – *Modifiche ed integrazioni alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di adozione*

(Rinvio dell'esame)

Il presidente MAZZUCA POGGIOLINI informa la Commissione che il senatore Callegaro, relatore sui disegni di legge in titolo, impossibilitato a partecipare all'odierna seduta, ha chiesto un breve rinvio della relazione, considerata l'estrema complessità della materia. Conviene la Commissione.

*La seduta termina alle ore 15.*

**EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2625****Art. 7.**

*Dopo l'articolo 7, aggiungere il seguente, con rinumerozione dei successivi:*

«Art. 7-bis. - (Misure di sicurezza). – La condanna per i reati previsti dalla presente legge comporta l'applicazione di uno o più delle seguenti misure di sicurezza:

- a) soggiorno obbligato;
- b) divieto di soggiorno in determinate località;
- c) allontanamento dal domicilio familiare o della convivenza;
- d) ritiro del passaporto e divieto di espatrio;
- e) divieto di ingresso in Paesi esteri determinati;
- f) divieto di svolgere mansioni lavorative che comportino contatti con i minori;
- g) divieto di svolgere attività anche a carattere di volontariato che comportino contatti con i minori».

**7.7** CARUSO, CASTELLANI, CAMPUS, MONTELEONE, BUCCIERO,  
BATTAGLIA, PELLICINI, SILIQUINI, VALENTINO

*Dopo l'articolo 7, aggiungere il seguente:*

«Art. 7-bis (Misure di sicurezza). – La condanna per i reati previsti dalla presente legge comporta l'applicazione di uno o più delle seguenti misure di sicurezza: divieto di soggiorno in determinate località; allontanamento dal domicilio familiare o dalla convivenza; ritiro del passaporto e divieto di espatrio; divieto di ingresso in Paesi esteri determinati».

**7.8** GRECO

*Dopo l'articolo 7, aggiungere il seguente, con rinumerozione dei successivi:*

«Art. 7-ter. - (Sospensione dell'esecuzione ed estinzione della pena). – L'esecuzione della pena detentiva e delle misure di sicurezza di cui all'articolo 7-bis lettere b), c) ed f), irrogate al condannato per i reati

di cui agli articoli 600-*bis*, secondo comma e 600-*quater*, possono essere sospese per un periodo non superiore a tre anni, qualora lo stesso accetti di sottoporsi ed effettivamente si sottoponga, con le modalità indicate dal tribunale di sorveglianza e sotto il controllo dello stesso, a trattamento psicoterapeutico o ad altro trattamento medico che abbiano per obiettivo quello di impedire la reiterazione delle condotte per le quali è stata pronunciata la condanna.

È competente ad assumere i provvedimenti di cui al precedente comma il tribunale di sorveglianza del luogo di residenza del condannato o del luogo in cui lo stesso sta espiando la pena.

Il tribunale di sorveglianza dispone, su istanza dell'interessato, i necessari accertamenti preliminari al fine di accertare la sussistenza e la efficace praticabilità di trattamenti di cui al primo comma e, all'esito positivo dei detti accertamenti, assume il provvedimento di sospensione dell'esecuzione della pena e delle eventuali misure di sicurezza, stabilendo il tipo dei trattamenti da praticarsi e le relative modalità.

Il tribunale di sorveglianza dispone, con il provvedimento di cui sopra, l'affidamento dell'interessato al servizio socio-sanitario del comune dove i trattamenti devono avere luogo, con incarico a questo di riferire in ordine all'andamento dei medesimi e alle condotte tenute dall'interessato.

Il provvedimento di sospensione è in qualunque momento revocato se l'interessato non si sottopone con le modalità previste ai trattamenti stabiliti o se gli stessi non appaiono utilmente perseguibili.

L'istanza di cui al terzo comma è proponibile nel termine massimo di dieci giorni dalla pronuncia della sentenza definitiva di condanna.

La sospensione dell'esecuzione della pena, salvo che risulti esclusa l'utile praticabilità di qualsiasi trattamento, è sempre disposta dal tribunale di sorveglianza con le modalità stabilite nei precedenti commi, se l'istanza è proposta entro cinque giorni dopo la pronuncia di sentenza di condanna a seguito del giudizio di primo grado e non è interposto appello avverso alla stessa.

L'applicazione di pena su richiesta è accoglibile solo se accompagnata dall'istanza di cui al terzo comma.

Il tribunale di sorveglianza che ha assunto il provvedimento di sospensione dell'esecuzione della pena e che ha disposto i trattamenti, verificato il favorevole esito degli stessi, dichiara con ordinanza, in deroga all'articolo 172 del codice penale, l'estinzione della pena».

**7.9** CARUSO, CASTELLANI, CAMPUS, MONTELEONE, BUCCIERO, BATTAGLIA, PELLICINI, SILIQUINI, VALENTINO

*Dopo l'articolo 7-bis aggiungere i seguenti, con rinumeroazione dei successivi:*

«Art. 7-ter. - (*Sospensione del processo a fini di trattamento psicoterapeutico dell'imputato*). – Il giudice, su istanza dell'imputato dei reati di cui agli articoli 600-*bis*, secondo comma e 600-*quinqes*, può dispor-

re con ordinanza, sentite le parti e disposti gli eventuali necessari accertamenti medico-legali a carattere preliminare, la sospensione del processo quando l'imputato richieda di sottoporsi ed effettivamente si sottoponga, con le modalità indicate dal giudice e sotto il controllo dello stesso, a trattamento psicoterapeutico o ad altro trattamento medico che abbiano per obiettivo quello di impedire la reiterazione delle condotte per le quali è sottoposto a giudizio.

Il giudice dispone, con l'ordinanza di cui sopra, il tipo dei trattamenti che devono essere praticati e i soggetti delegati all'attuazione degli stessi, nonché l'affidamento dell'imputato al servizio sociosanitario del comune dove i trattamenti devono avere luogo, con incarico a questo di riferire in ordine all'andamento dei medesimi e alle condotte tenute dall'interessato.

Il processo può essere sospeso per un periodo non superiore a due anni, rinnovabile per uguale periodo e per una sola volta, qualora il giudice, sentite nuovamente le parti e i soggetti a cui è delegata l'attuazione dei trattamenti, ne ravvisi l'utilità ai fini della favorevole conclusione degli stessi.

La sospensione è revocata in caso di accertata reiterazione delle condotte e in caso di mancata osservanza delle prescrizioni relative ai trattamenti disposti.

Decorso il periodo di sospensione il giudice fissa una nuova udienza nella quale dichiara con sentenza estinto il reato se, sentite le parti, ritenuto che l'imputato abbia dato luogo a congruo risarcimento del danno alle persone offese e positivamente valutati gli esiti dei trattamenti, ritiene che l'imputato non sia più persona pericolosa in grado di reiterare le condotte per le quali è stato tratto a giudizio.

In caso contrario assume i provvedimenti necessari alla prosecuzione del processo.

Contro l'ordinanza che provvede sull'istanza di sospensione del processo possono ricorrere per cassazione il pubblico ministero, l'imputato e le parti civili costituite.

*Art. 7-quater. - (Sospensione dell'esecuzione ed estinzione della pena). - L'esecuzione della pena detentiva e delle misure di sicurezza di cui all'articolo 7-bis lettere b), c) ed f), irrogate al condannato per i reati di cui agli articoli 600-bis, secondo comma e 600-quater, possono essere sospese per un periodo non superiore a tre anni, qualora lo stesso accetti di sottoporsi ed effettivamente si sottoponga, con le modalità indicate dal tribunale di sorveglianza e sotto il controllo dello stesso, a trattamento psicoterapeutico o ad altro trattamento medico che abbiano per obiettivo quello di impedire la reiterazione delle condotte per le quali è stata pronunciata la condanna.*

È competente ad assumere i provvedimenti di cui al precedente comma il tribunale di sorveglianza del luogo di residenza del condannato o del luogo in cui lo stesso sta espiando la pena.

Il tribunale di sorveglianza dispone, su istanza dell'interessato, i necessari accertamenti preliminari al fine di accertare la sussistenza e la efficace praticabilità di trattamenti di cui al primo comma e, all'esito

positivo dei detti accertamenti, assume il provvedimento di sospensione dell'esecuzione della pena e delle eventuali misure di sicurezza, stabilendo il tipo dei trattamenti da praticarsi e le relative modalità.

Il tribunale di sorveglianza dispone, con il provvedimento di cui sopra, l'affidamento dell'interessato al servizio socio-sanitario del comune dove i trattamenti devono avere luogo, con incarico a questo di riferire in ordine all'andamento dei medesimi e alle condotte tenute dall'interessato.

Il provvedimento di sospensione è in qualunque momento revocato se l'interessato non si sottopone con le modalità previste ai trattamenti stabiliti o se gli stessi non appaiono utilmente perseguibili.

L'istanza di cui al terzo comma è proponibile nel termine massimo di dieci giorni dalla pronuncia della sentenza definitiva di condanna.

La sospensione dell'esecuzione della pena, salvo che risulti esclusa l'utile praticabilità di qualsiasi trattamento, è sempre disposta dal tribunale di sorveglianza con le modalità stabilite nei precedenti commi, se l'istanza è proposta entro cinque giorni dopo la pronuncia di sentenza di condanna a seguito del giudizio di primo grado e non è interposto appello avverso alla stessa.

L'applicazione di pena su richiesta è accoglibile solo se accompagnata dall'istanza di cui al terzo comma.

Il tribunale di sorveglianza che ha assunto il provvedimento di sospensione dell'esecuzione della pena e che ha disposto i trattamenti, verificato il favorevole esito degli stessi, dichiara con ordinanza, in deroga all'articolo 172 del codice penale, l'estinzione della pena.

*Art. 7-quinques. - (Norma transitoria).* – Le disposizioni di cui all'articolo 7-*quater* primo, secondo, terzo, quarto e quinto comma si applicano anche in favore dei condannati che si trovano in stato di espiazione della pena alla data di entrata in vigore della presente legge».

**7.9** (Nuovo testo) CARUSO Antonino, CASTELLANI Carla, CAMPUS, MONTELEONE, BUCCIERO, BATTAGLIA, PELLICINI, SILIQUINI, VALENTINO

*Dopo l'articolo 7, aggiungere il seguente:*

«Art. 7-*bis.* - (*Detenzione*). – 1. Nel corso della detenzione il condannato per uno dei reati previsti dalla presente legge può essere sottoposto a trattamento terapeutico o trattamento medico secondo le modalità indicate dal Giudice in sentenza. Tale trattamento è considerato dal Tribunale di sorveglianza ai fini dell'applicazione delle misure alternative nel corso della detenzione».

**7.10**

MAZZUCA POGGIOLINI

*Dopo l'articolo 7, aggiungere il seguente:*

«Art. 7-*bis.* - (*Trattamento durante la detenzione*). – 1. Nel corso della detenzione il condannato per uno dei reati previsti dalla presente

legge, se lo richiede, deve essere sottoposto su sua richiesta a trattamento psicoterapeutico, neuropsichiatrico o farmacologico, a cura dell'amministrazione, nel modo più efficace, secondo le prescrizioni imposte dal Tribunale di sorveglianza.

2. Gli organi preposti al trattamento riferiscono periodicamente al Magistrato di sorveglianza sull'andamento del trattamento medesimo.

3. Di tali trattamenti una volta effettuati, il Tribunale di sorveglianza tiene conto ai fini dell'eventuale applicazione delle misure alternative nel corso della detenzione, nonché ai fini della sospensione condizionale della pena».

**7.10** (Nuovo testo)

MAZZUCA POGGIOLINI

*Dopo l'articolo 7-bis, aggiungere il seguente:*

«Art. 7-ter. - (Misure alternative al regime detentivo). - 1. L'applicazione delle misure alternative al regime detentivo, è subordinata all'accettazione da parte del condannato, per uno dei reati previsti dalla presente legge, alla sottoposizione del condannato ad un trattamento terapeutico, condotto secondo le prescrizioni imposte dal Tribunale di Sorveglianza.

2. Gli organi preposti al trattamento, riferiscono periodicamente al magistrato di sorveglianza».

**7.11**

MAZZUCA POGGIOLINI

*Dopo l'articolo 7-ter, aggiungere il seguente:*

«Art. 7-quater. - (Sospensione condizionale della pena). - 1. La sospensione condizionale della pena ai sensi dell'articolo 163 del codice penale è subordinata all'adempimento degli obblighi imposti dal Giudice nella sentenza di condanna.

2. In particolare è subordinata all'accettazione da parte del condannato per uno dei reati previsti dalla presente legge, a sottoporsi a trattamento terapeutico o trattamento medico, compatibili con i diritti costituzionali garantiti e con le modalità indicate dal Giudice».

**7.12**

MAZZUCA POGGIOLINI

*Dopo l'articolo 7-quater, aggiungere il seguente:*

«Art. 7-quinques. - (Associazioni rappresentative di interessi lesi dal reato). - 1. Le associazioni che, in forza di legge, si occupano di tematiche riguardanti i minori, possono costituirsi parte civile ai sensi degli articoli 74 e seguenti del codice di procedura penale, nei processi penali nei quali la parte lesa sia un minore».

**7.13**

MAZZUCA POGGIOLINI

*Dopo l'articolo 7-quater, aggiungere il seguente:*

«Art. 7-quinques. - (Costituzione come parte civile delle Associazioni rappresentative di interessi dei minori). – 1. Neiprocessi penali nei quali la parte lesa sia un minore, possono costituirsi parte civile, ai sensi dell'articolo 91 del codice di procedura penale, le Associazioni iscritte in un apposito elenco istituito presso il Ministro per la solidarietà sociale.

2. L'iscrizione è subordinata al possesso, da comprovare con idonea documentazione stabilita da emanarsi con decreto del Ministro della solidarietà sociale, entro sessantagiorni dall'entrata in vigore della presente legge, dei seguenti requisiti:

a) avvenuta costituzione, per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, da almeno tre anni;

b) statuto che sancisca un ordinamento a base democratica e preveda come scopo statutario la difesa dei diritti e degli interessi dei minori».

**7.13** (Nuovo testo)

MAZZUCA POGGIOLINI

*Dopo l'articolo 7-quinques, aggiungere il seguente:*

«Art. 7-sexies. - (Residenza del condannato). – 1. Il condannato per uno dei reati previsti dalle presenti disposizioni quando abbia finito di scontare la pena inflittagli deve, al momento della messa in libertà, comunicare al magistrato di sorveglianza competente quale sarà la sua residenza e la dimora, qualora non coincidente.

2. Tale comunicazione dovrà essere rinnovata, per i successivi cinque anni, nel caso di cambiamento di residenza o dimora.

3. Il Magistrato ne darà comunicazione all'Autorità di Polizia Giudiziaria dei luoghi indicati dalla persona.

4. Tali Autorità, a loro volta, informeranno le autorità scolastiche locali nelle persone dei Provveditori agli Studi, dei Presidi e dei Direttori didattici, nonchè le associazioni e gli organismi le cui attività concernono i minori.

5. Le suddette autorità scolastiche, coadiuvate dall'Autorità di polizia giudiziaria, per la tutela dei loro allievi, adotteranno le misure che riterranno più opportune secondo le diverse circostanze, evitando di creare allarme nella cittadinanza e nel rispetto della libertà e della dignità delle persone interessate».

**7.14**

MAZZUCA POGGIOLINI

*Dopo l'articolo 7-quinquies, aggiungere il seguente:*

«Art. 7-sexies. - (Residenza del condannato). – 1. Il condannato per i reati previsti dall'articolo 600-bis, comma 2 e 600- quater (ex quin-

quies) c.p., quando abbia finito di scontare la pena inflittagli, deve, al momento della messa in libertà, comunicare al magistrato di sorveglianza competente quale sarà la sua residenza nonchè la dimora, qualora non coincidente con la prima.

2. Tale comunicazione dovrà essere rinnovata, durante i successivi cinque anni, nel caso di cambiamento di residenza o dimora.

3. Il Magistrato, valutato il caso, potrà dare comunicazione all'Autorità di Polizia Giudiziaria, qualora lo ritenga opportuno, dei luoghi indicati dalla persona, prescrivendo, quando necessario, di informare le Autorità scolastiche locali, nelle persone dei Proweditori agli Studi, dei Presidi, e dei Direttori didattici, le associazioni e gli Organismi frequentati da minori.

4. Nel rispetto della libertà e della dignità delle persone interessate, l'Autorità di polizia collaborerà con gli enti di cui al precedente comma, per le misure necessarie a prevenire danni a minori».

**7.14** (Nuovo testo)

MAZZUCA POGGIOLINI

*Dopo l'articolo 7-sexies, aggiungere il seguente:*

«Art. 7-septies. - (*Allontanamento dalla casa familiare*). – 1. Se il condannato per uno dei reati previsti dalla presente legge è l'ascendente, il genitore anche adottivo, il tutore, ovvero altra persona cui, per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia, il minore è affidato o che abbia, con quest'ultimo, una relazione di convivenza, può essere disposto dal Giudice in caso di condanna il suo allontanamento dalla casa familiare.

2. Il giudice può, altresì, disporre l'intervento dei servizi sociali del territorio o di un centro di mediazione familiare.

3. Le stesse disposizioni si applicano anche all'indagato, nel corso del procedimento».

**7.15**

MAZZUCA POGGIOLINI

*Dopo l'articolo 7-sexies, aggiungere il seguente:*

«Art. 7-septies. - (*Allontanamento dalla casa familiare*). – 1. Se il condannato per un reato in danno di un minore è l'ascendente, il genitore anche adottivo, il tutore, ovvero altra persona cui, per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia, il minore è affidato, o che abbia, comunque, con quest'ultimo, una relazione di convivenza, il Giudice che emette la sentenza può disporre l'allontanamento del condannato medesimo dalla casa familiare.

2. Il giudice può, altresì, disporre l'intervento dei servizi sociali del territorio, del consultorio, o di un centro di mediazione familiare.

3. Le stesse disposizioni possono essere anche applicate al prosciolto per difetto di condizione di procedibilità, all'indagato, ed al rinvio a giudizio, nel corso del procedimento.

4. Al primo comma dell'articolo 333 del c.c., sono aggiunte, infine, le seguenti parole: «ovvero l'allontanamento del genitore che ha tenuto la condotta pregiudizievole».

**7.15** (Nuovo testo)

MAZZUCA POGGIOLINI

*Dopo l'articolo 7-septies, aggiungere il seguente:*

«Art. 7-octies. - (*Misure di sicurezza*). – 1. Il condannato o l'indagato ad uno dei reati previsti dalla presente legge può essere sottoposto ad una o più delle seguenti misure di sicurezza:

- 1) soggiorno obbligato;
- 2) divieto di soggiorno in determinate località;
- 3) ritiro del passaporto o divieto di permanenza in alcuni paesi esteri.

2. Le misure di cui al comma 1) possono essere sospese in tutto o in parte qualora il condannato accetti di sottoporsi a trattamento psico – terapeutico o a trattamento medico con le modalità indicate dal Giudice.

3. Il soggiorno obbligato è disposto in caso di recidiva».

**7.16**

MAZZUCA POGGIOLINI

*Dopo l'articolo 7-septies, aggiungere il seguente:*

«Articolo 7-octies. - (*Misure di sicurezza*). – 1. Il condannato, il prosciolti per difetto di condizione di procedibilità o il rinvio a giudizio per uno dei reati di cui alla presente legge, può essere sottoposto ad una o più delle seguenti misure di sicurezza: a) soggiorno obbligato, b) divieto di soggiorno in determinate località; c) ritiro del passaporto o divieto di permanenza in alcuni paesi esteri.

2. Le misure di cui al comma 1) possono essere sospese, in tutto o in parte, qualora il condannato si sia sottoposto, su sua richiesta e con esito favorevole, al trattamento psicoterapeutico o neuropsichiatrico o farmacologico, con le modalità indicate dal Giudice.

3. Il soggiorno obbligato è disposto in caso di recidiva».

**7.16** (Nuovo testo)

MAZZUCA POGGIOLINI

*Dopo l'articolo 7-octies, aggiungere il seguente:*

«Art. 7-nonies. - (*Pene accessorie*). – 1. L'articolo 609-nonies è così integrato:

- 1) interdizione perpetua dall'insegnamento, pubblico e privato, nelle scuole primarie e secondarie;

2) interdizione dall'impiego o da incarichi di amministratore di istituzioni o associazioni le cui attività concernono i minori».

**7.17**

MAZZUCA POGGIOLINI

*Dopo l'articolo 7-octies, aggiungere il seguente:*

«Art. 7-nonies. - (*Pene accessorie*). – 1. L'articolo 609-nonies c.p. è così integrato:

1) interdizione perpetua dall'insegnamento, pubblico e privato, nelle scuole primarie e secondarie;

2) interdizione dall'impiego o da incarichi in istituzioni o associazioni frequentate da minori».

**7.17** (Nuovo testo)

MAZZUCA POGGIOLINI

*Dopo l'articolo 7-nonies, aggiungere il seguente:*

«Art. 7-decies. - (*Dati relativi ai minori*). – 1. È sempre vietata la diffusione, con qualsiasi mezzo, delle generalità di minori vittime dei reati oggetto della presente legge.

2. È vietata, inoltre, la raccolta e la diffusione, con qualsiasi mezzo, delle immagini relative ai minori vittime dei reati oggetto delle presenti disposizioni.

3. Durante l'intero corso del procedimento deve essere assicurato il più assoluto segreto sulla persona della vittima, ed evitata la divulgazione di qualsiasi informazione possa condurre alla sua identificazione.

4. Chiunque violi le disposizioni del presente articolo, soggiace alla pena prevista dall'articolo 734-bis. del codice penale, ma questa è aumentata sino alla metà».

**7.18**

MAZZUCA POGGIOLINI

*Dopo l'articolo 7-nonies, aggiungere il seguente:*

«Art. 7-decies. - (*Dati relativi ai minori vittime di reati*). – 1. È sempre vietata la diffusione, con qualsiasi mezzo, delle generalità di minori vittime di reati.

2. È vietata, inoltre, la raccolta e la diffusione con qualsiasi mezzo delle immagini relative ai minori vittime di reati.

3. Durante l'intero corso del procedimento deve essere assicurato il più assoluto segreto sulla persona della vittima, ed evitata la divulgazione di qualsiasi informazione possa condurre alla sua identificazione.

4. Chiunque violi le disposizioni del presente articolo, soggiace alla pena prevista dall'articolo 734-bis del codice penale».

**7.18** (Nuovo testo)

MAZZUCA POGGIOLINI

*Dopo l'articolo 7, aggiungere il seguente:*

«Art. 7-bis. - (*Tutela delle generalità e dell'immagine del minore*).

– 1. All'articolo 734-bis del codice penale, dopo le parole «609-octies» sono inserite le seguenti «600-bis, 600-ter, 600-quinques».

**7.18/1** (Nuovo testo)

MAZZUCA POGGIOLINI

*Dopo l'articolo 11, aggiungere il seguente:*

«Art. 11-bis. - (*Sospensione dell'esecuzione della pena detentiva*).

– 1. Nei confronti di persona condannata ad una pena detentiva non superiore a quattro anni, anche se residua di pena maggiore e congiunta a pena pecuniaria, per i reati di cui agli articoli 600-bis e seguenti e 609-bis e seguenti codice penale, nonché per i reati con questi connessi, il tribunale di sorveglianza del luogo in cui l'interessato risiede, su istanza dello stesso, può sospendere per cinque anni l'esecuzione della pena, qualora accerti, con l'ausilio di un perito, che la persona condannata si è sottoposta o intenda sottoporsi a un programma di recupero psico-terapeutico presso centri specializzati, pubblici o convenzionati, nonché enti o associazioni riconosciuti dalla legge.

2. Il tribunale di sorveglianza può adottare le prescrizioni che ritiene le più opportune.

3. Il servizio sociale competente per zona, di concerto con il centro terapeutico appositamente incaricato del progetto di recupero, è tenuto a riferire periodicamente, con la frequenza indicata nel provvedimento, al magistrato di sorveglianza sul comportamento del reo.

4. L'affidamento è revocato qualora il comportamento del condannato appaia incompatibile con la prosecuzione della prova.

5. L'esito positivo del periodo di prova estingue la pena ed ogni ulteriore effetto penale.

6. Si applica, per quanto non diversamente stabilito, la disciplina prevista dalla presente legge per la misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale».

**11.0.1**

GRECO

**GIUNTA**  
**per gli affari delle Comunità europee**

GIOVEDÌ 28 MAGGIO 1998

**90ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
BEDIN

*La seduta inizia alle ore 8,35.*

*IN SEDE CONSULTIVA*

**(2204) SELLA DI MONTELUCE ed altri. – Norme per lo svolgimento di attività fieristiche**

(Parere alla 10ª Commissione: favorevole con osservazioni)

Sul disegno di legge in titolo riferisce alla Giunta il relatore BETTAMIO che rileva come il provvedimento disciplini una materia che si caratterizza per l'evoluzione della natura delle fiere negli ultimi anni, divenute centri di *business* sottoposti alla concorrenza, e per la dicotomia che si presenta tra la proprietà dei quartieri fieristici ed i soggetti che organizzano le manifestazioni. Tali quartieri richiedono infatti elevati investimenti tecnologici oltre che nelle costruzioni, con conseguenti oneri di difficile gestione per i privati e per lo Stato laddove l'organizzazione delle fiere si caratterizza invece per gli aspetti di creatività ed inventiva che costituiscono il necessario presupposto delle manifestazioni. In tale quadro il provvedimento in titolo attribuisce alle Regioni il potere di gestire e autorizzare i vari aspetti dell'attività fieristica e disciplina la separazione tra la proprietà delle infrastrutture, in relazione al cui assetto si cerca di favorire il coinvolgimento di capitali privati, e l'esercizio delle attività fieristiche. L'articolo 3, in particolare, esclude dall'ambito di applicazione della legge le esposizioni universali disciplinate da apposite convenzioni internazionali e le esposizioni promozionali realizzate da singoli produttori. L'articolo 5 definisce la qualificazione delle manifestazioni fieristiche di rilevanza nazionale, regionale e locale precisando che il riconoscimento delle fiere nazionali e regionali è di competenza delle Regioni cui spetta, ai sensi dell'articolo 6, autorizzare le manifestazioni con validità annuale. L'articolo 7 disciplina la concomitanza in calendario delle fiere e l'articolo 9 consente alle persone giuridiche di diritto privato che già gestiscono quartieri fieristici di essere ri-

conosciute come Enti fieristici e attribuisce alle Regioni il compito di riordinare gli Enti fieristici preesistenti.

Ritenendo che il provvedimento non presenti profili di incompatibilità con il diritto comunitario l'oratore rileva come la nuova disciplina rechi norme analoghe a quelle vigenti in Germania a proposito delle competenze dei *länder* nel settore e propone infine di esprimere parere favorevole.

La senatrice SQUARCIALUPI esprime apprezzamento per la chiarezza dell'esposizione del relatore ma ritiene che una regolamentazione del settore eccessivamente dettagliata come quella disposta dal provvedimento in titolo sia in contrasto con il principio di apertura dei mercati. Le fiere dovrebbero essere invece trattate come qualunque altra merce e ad esse dovrebbero essere applicate disposizioni meno restrittive, analoghe a quelle previste dalla nuova disciplina sul commercio. In tale campo le prescrizioni dovrebbero attenersi alle esigenze di armonizzazione dei calendari e di tutela della sicurezza.

Il senatore TAPPARO rileva che in relazione all'organizzazione delle fiere non si pongono solamente le esigenze di armonizzazione dei calendari e di sicurezza, opportunamente sottolineate dalla senatrice Squarcialupi, ma anche problemi attinenti la disciplina della concorrenza. Riferendosi all'esperienza di Torino – dove nella società che gestiva il Centro Congressi del Lingotto è stata progressivamente ampliata la partecipazione della Regione, del Comune e di altri Enti pubblici – l'oratore osserva come i gravosi oneri connessi alla gestione delle infrastrutture comportino di frequente il coinvolgimento di fondi pubblici per ripianare le perdite. In tale prospettiva si rende necessario un provvedimento normativo che oltre a razionalizzare le date degli eventi fieristici disciplini il settore realizzando condizioni di equilibrio tra le esposizioni che, pure in perdita, fruiscono di imponenti infrastrutture finanziate con fondi pubblici e quelle che dispongono di minori risorse e che, tuttavia, non gravano sul bilancio pubblico. L'oratore esprime inoltre talune perplessità in merito all'attribuzione alle Regioni della competenza sulle fiere di rilevanza nazionale.

Il senatore PAPPALARDO si richiama alle considerazioni espresse dai senatori Tapparo e Squarcialupi rilevando come nel Comitato ristretto che è stato costituito in seno alla Commissione industria sia stato elaborato un testo unificato che riformula le disposizioni inerenti i procedimenti amministrativi onde evitare sovrapposizioni con il decreto legislativo sulle attività produttive che è stato presentato dal Governo. Tale testo unificato, pertanto, si limita ad affrontare gli aspetti che riguardano l'armonizzazione dei calendari delle fiere e la soluzione dei problemi di gestione delle infrastrutture e delle attività fieristiche menzionati dal senatore Tapparo. Esso prevede, tra l'altro, che per le principali fiere di rilevanza internazionale – rispettivamente Milano, Verona, Napoli e Bari – che non rientrano nella sfera di competenza delle Regioni, vengano costituiti quattro Enti nella forma di società per azioni.

Il presidente BEDIN rileva che la Giunta non può esprimersi sul testo unificato ed osserva come il disegno di legge in titolo, pur recando opportune disposizioni, all'articolo 4, che consentono l'accesso all'organizzazione di manifestazioni fieristiche ai soggetti di altri paesi dell'Unione europea, non prevede le conseguenti disposizioni di accompagnamento in altre parti del provvedimento. L'articolo 9, in particolare, disciplina gli enti fieristici solamente con riferimento al diritto italiano e si pone al riguardo l'esigenza di un'armonizzazione con le precedenti disposizioni onde assicurare l'apertura alla partecipazione di soggetti europei. Talune norme procedurali, da questo punto di vista, costituiscono un limite in quanto potrebbero oggettivamente limitare la partecipazione di soggetti di altri paesi dell'Unione europea.

Il relatore BETTAMIO sottolinea come il problema principale sia la definizione delle caratteristiche dei soggetti fieristici in vista della loro trasformazione in società di capitale anche a partecipazione pubblica. Il provvedimento in titolo non dovrebbe penalizzare la libera circolazione di beni, capitali e servizi anche se una valutazione più adeguata al riguardo sarebbe stata possibile esaminando il testo unificato. La trasformazione di enti fieristici in società di capitali costituisce in definitiva l'aspetto politico centrale laddove altri profili, quali l'armonizzazione dei calendari, assumono una rilevanza tecnica.

La senatrice SQUARCIALUPI ribadisce di non ritenere in linea con il principio di liberalizzazione dei mercati la complessa disciplina autorizzatoria prevista dal provvedimento in titolo, che attribuisce eccessive competenze anche al Ministero dell'industria e del commercio, e ritiene pertanto di non condividere un parere favorevole.

Il presidente BEDIN propone di esprimere un parere favorevole che tenga conto tuttavia delle osservazioni dianzi esposte, ivi comprese quelle inerenti una maggiore semplificazione delle procedure amministrative in coerenza con lo spirito di liberalizzazione del mercato. Al riguardo, peraltro, le considerazioni del senatore Pappalardo hanno consentito di chiarire talune perplessità in merito all'eventuale sovrapposizione di disposizioni con la disciplina sul commercio.

Il relatore BETTAMIO dichiara di accogliere le proposte del presidente Bedin.

La Giunta, quindi, conferisce mandato al relatore Bettamio a redigere un parere favorevole con osservazioni nei termini emersi nel dibattito.

**(3233) Disposizioni in materia di attività produttive**, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 10ª Commissione: favorevole con osservazioni)

Riferisce alla Giunta il relatore MUNGARI il quale rileva come il provvedimento in titolo conferisca, all'articolo 1, la delega al Governo

per disporre una nuova disciplina dell'istituto dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese, modificando le norme previste dal decreto legge n. 26 del 1979 convertito con modificazioni con la legge n. 95 del 1979. La procedura di amministrazione straordinaria fu istituita accanto alle procedure concorsuali al fine di temperare l'esigenza di assicurare una più efficace tutela dei creditori con quella di garantire i livelli occupazionali degli addetti alle aziende dichiarate in stato di insolvenza. La normativa vigente prevede al riguardo che la procedura si applichi alle imprese con almeno 300 addetti ed una esposizione debitoria non inferiore a 35 miliardi o a cinque volte il capitale versato.

L'oratore rileva tuttavia come l'esperienza dell'applicazione delle suddette disposizioni non sia stata particolarmente felice: l'amministrazione straordinaria delle imprese, autorizzata dal Ministero dell'industria e del commercio previa sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza da parte del Tribunale, nella maggior parte dei casi ha prodotto ulteriori perdite finanziarie senza garantire il recupero dell'impresa. La Commissione europea ha contestato la suddetta procedura rilevandone la difformità rispetto alla procedura di fallimento con riferimento alla maggiore discrezionalità di cui dispone la Pubblica amministrazione ed alla differente finalità dell'istituto che è volto a recuperare le imprese. All'amministrazione straordinaria sono inoltre connessi dei benefici di natura creditizia, contributiva e fiscale, che secondo l'Unione europea sono assimilabili ad aiuti di Stato.

L'oratore osserva inoltre come la Commissione europea abbia avviato delle procedure di infrazione alcune delle quali riguardano, in particolare, le aziende del settore siderurgico. Per tale motivo il Governo ha ritenuto di presentare il provvedimento in titolo che reca taluni miglioramenti alla procedura vigente concernenti, tra l'altro, la definizione di tempi certi per lo svolgimento della fase iniziale della procedura e una riduzione, peraltro non ancora soddisfacente, del potere discrezionale della Pubblica amministrazione. Viene infatti conferito al tribunale il potere di dichiarare lo stato di insolvenza acquisito l'avviso del Ministro dell'industria, il quale si riserva tuttavia la nomina dei commissari. Il tribunale valuta la risanabilità dell'impresa aprendo eventualmente la procedura di amministrazione straordinaria sulla base di una apposita relazione di un commissario giudiziale che deve essere depositata entro 30 giorni dalla sua nomina. La procedura di amministrazione straordinaria si può svolgere attraverso due indirizzi alternativi concernenti, rispettivamente, la cessione a terzi dei complessi aziendali, entro il termine di un anno, ovvero la ristrutturazione economico-finanziaria sulla base di un programma della durata di due anni. Anche i termini suddetti costituiscono elementi di maggiore certezza laddove la procedura può durare attualmente cinque o sei anni salvo ulteriori proroghe.

Il relatore illustra altresì l'articolo 1, comma 2, lettera n), il quale include fra i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega l'esigenza di rispettare le disposizioni e gli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato sul salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà. Tale disposizione dovrebbe consentire una ridefinizione della disciplina vigente in senso maggiormente conforme con le indicazioni co-

munitarie. Considerando, tuttavia, che i motivi di contenzioso sorgono generalmente per il mancato rispetto dell'obbligo di notifica alla Commissione europea di provvedimenti che recano eventuali aiuti di Stato, l'oratore osserva l'opportunità di modificare la suddetta lettera n) nel senso di rendere esplicito il riferimento al rispetto dell'obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 3, del Trattato sulla Comunità europea. Tenendo conto, inoltre, che vi sono aiuti considerati ammissibili dall'Unione europea diversi da quelli contemplati dall'attuale formulazione dell'articolo 1, comma 2, lettera n) – come quelli concernenti le aziende siderurgiche – si potrebbero altresì introdurre ulteriori riferimenti agli altri aiuti ritenuti ammissibili dalla Comunità europea. Il recepimento delle suddette osservazioni dovrebbe consentire di rendere la normativa del settore pienamente conforme con il diritto comunitario.

Il relatore Mungari illustra inoltre l'articolo 2 del disegno di legge, che reca disposizioni eterogenee rispetto al precedente articolo, disciplinando una materia oggetto di grande attenzione da parte della Comunità europea quale il settore siderurgico. Si prevedono infatti disposizioni volte a favorire il completamento degli interventi previsti dal piano di ristrutturazione dell'industria siderurgica prorogando i termini per l'utilizzo dei contributi previsti da tale piano e consentendo che parte dei finanziamenti inizialmente destinati alla riconversione dell'industria del settore sia impiegata per interventi di soppressione di capacità produttive. A tale riguardo l'oratore sottolinea le proprie perplessità sul merito delle suddette disposizioni, che meriterebbero un provvedimento legislativo *ad hoc*, rilevando tuttavia come sotto il profilo dei rapporti con l'Unione europea le suddette misure siano in linea con le intese definite a livello comunitario nel senso di una riduzione delle capacità produttive.

Il relatore illustra altresì gli articoli 3 e 4, che recano disposizioni concernenti, rispettivamente, l'attività ispettiva sui programmi di investimento finanziati da parte del Ministero dell'industria e l'esenzione degli agenti contabili delle Camere di commercio dall'obbligo di presentazione del conto giudiziale alla Corte dei conti, disposizioni che confermano il carattere eterogeneo del provvedimento in titolo e che non attengono i rapporti comunitari.

L'oratore, quindi, propone di esprimere un parere favorevole, per quanto di competenza della Giunta, con le osservazioni esposte.

Il presidente BEDIN esprime apprezzamento per la relazione e le osservazioni esposte dal relatore e propone di sottolineare altresì l'esigenza che lo stesso testo del disegno di legge in titolo, in quanto attinente una materia oggetto di contenzioso, sia notificato alla Commissione europea onde bloccare la procedura di infrazione in corso.

Il relatore MUNGARI ritiene che siano già intercorsi dei contatti a tale proposito fra il Governo e la Commissione europea e accoglie tuttavia la proposta del Presidente.

La Giunta, pertanto, conferisce mandato al relatore a redigere un parere favorevole con le osservazioni emerse.

**(3207) Attivazione delle risorse preordinate della legge finanziaria per l'anno 1998 al fine di realizzare interventi nelle aree depresse**

(Parere alla 5ª Commissione: favorevole)

Il relatore CORRAO illustra il provvedimento in titolo che reca risorse per le aree depresse del paese in armonia con gli obiettivi di sviluppo perseguiti anche dall'Unione europea. Gli interventi finanziati dal suddetto provvedimento comporteranno tra l'altro lo svolgimento di appalti per cui è prevista l'applicazione della normativa comunitaria.

Esprimendo talune personali perplessità sull'eventualità che le suddette misure finanzino anche gli interventi di un'azienda pubblica come la GEPI, l'oratore propone di esprimere, per quanto di competenza della Giunta, parere favorevole.

La Giunta, quindi, conferisce mandato al relatore a redigere un parere nei termini emersi.

**(2206-B) Interventi nel settore dei trasporti**, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 8ª Commissione: favorevole)

Il presidente relatore BEDIN illustra il provvedimento in titolo, già approvato dal Senato, il quale, in particolare, a seguito dell'esame svolto dall'altro ramo del Parlamento, è stato assegnato all'esame della Giunta in relazione ad una modifica dell'articolo 2, recante interventi nel settore dei trasporti locali, con la quale si prevede, al comma 6, che gli autobus da acquistare siano rispondenti alle norme tecniche indicate nella proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 98/C/17/01. Al riguardo l'oratore esprime apprezzamento per un intervento che ha adeguato con estrema sollecitudine il procedimento legislativo interno alla fase preparatoria del diritto comunitario. La citata proposta di direttiva disciplina le disposizioni applicabili ai veicoli adibiti al trasporto di passeggeri aventi più di otto posti a sedere, oltre al conducente, onde facilitare il completamento del mercato interno, contribuendo all'eliminazione degli ostacoli agli scambi, recepisce le prescrizioni tecniche della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite ed è volta altresì a garantire l'accessibilità dei veicoli alle persone con ridotta capacità motoria.

Sottolineando come il suddetto progetto di direttiva rechi peraltro implicazioni per la produzione ed il mercato italiani che non sono state sufficientemente approfondite ed illustrate al Parlamento dalle Amministrazioni competenti – anche la fine di consentire una più efficace partecipazione del Parlamento e dell'Italia alla fase ascendente del diritto comunitario – l'oratore propone infine di esprimere un parere favorevole sul provvedimento in titolo.

La Giunta, pertanto, conferisce mandato al relatore a redigere un parere nei termini esposti.

*La seduta termina alle ore 9,30.*

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

GIOVEDÌ 28 MAGGIO 1998

*Presidenza del Presidente*  
Massimo SCALIA

*La seduta inizia alle ore 13.*

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*  
(R033 004, B37<sup>a</sup>, 0043<sup>o</sup>)

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

**Seguito dell'esame ed approvazione del documento predisposto dal gruppo di lavoro coordinato dal Vicepresidente deputato Franco Gerardini, relativo alla realizzazione di un sistema industriale nella gestione dei rifiuti per una nuova politica ambientale**  
(A010 000, B37<sup>a</sup>, 0001<sup>o</sup>)

Il Presidente Massimo SCALIA ricorda che nelle sedute del 31 marzo e del 22 aprile scorsi è iniziato l'esame del documento in titolo; nell'odierna seduta si procederà all'esame ed alla votazione delle proposte emendative presentate, nonché all'approvazione del documento nel suo complesso. Successivamente, il gruppo di lavoro coordinato dal Vicepresidente Gerardini si occuperà di altre tematiche connesse.

Fa presente che il 5 giugno prossimo, nei locali di via del Seminario, si svolgerà la presentazione del rapporto sulla gestione dei rifiuti solidi urbani in Italia, realizzato con l'Osservatorio nazionale sui rifiuti ed in collaborazione con l'ANPA.

Ricorda che il documento in esame è del seguente tenore:

REALIZZARE UN SISTEMA INDUSTRIALE  
NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI  
PER UNA NUOVA POLITICA AMBIENTALE

## INDICE

1. Premessa
2. La nuova normativa
3. Il concetto di rifiuto
4. La centralità della minimizzazione dei rifiuti
5. Il sistema di gestione dei rifiuti
  - 5.1 Effetti economici ed occupazionali del riciclaggio
  - 5.2 Primi risultati e prospettive
  - 5.3 Il problema del recupero energetico
6. Nuovi strumenti per una più efficace politica dei rifiuti
  - 6.1 Gli strumenti volontari
  - 6.2 La fiscalità ambientale e gli incentivi economici
7. Proposte operative

## 1. PREMESSA

La normativa sui rifiuti, anzichè essere vista come occasione di sviluppo dal mondo industriale, è solo subita e costituisce un vincolo a causa di molti fattori che qui si elencano e che, per converso, facilitano lo sviluppo delle organizzazioni malavitose del settore.

Sinora non vi è stata programmazione del sistema di gestione dei rifiuti, ma tutto si è basato sull'emergenza: le normative si sono sovrapposte e non sono state coordinate; non si sono posti obiettivi realistici ma del tutto inadeguati alla realtà esistente anche con riferimento alle strutture di controllo ed ai laboratori di analisi.

Il sistema di controllo è tutto basato su autorizzazioni preventive e non su controlli successivi a campione, e le autorizzazioni hanno tempi abnormi per il rilascio (e non sono fissati termini massimi per l'esaurimento della procedura).

Non sono previste forme di autocertificazione.

Non si hanno poi parametri attendibili circa le dimensioni del fenomeno e questo forse è l'aspetto più grave (ad esempio il fallimento del vecchio catasto rifiuti). Questo inficia qualsiasi tentativo di programmazione e di determinazione di ecoincentivi, nonchè ogni seria diagnosi quali-quantitativa ai fini di una mappatura impiantistica.

Una nuova e più corretta strategia in materia di rifiuti rappresenta uno dei punti cruciali di una seria ed efficace politica dell'ambiente.

Essa deve essere basata sulla salvaguardia e sull'adeguata utilizzazione di materie prime, risorse naturali ed ambientali, per mirare a raggiungere quella che si può definire una «società a ciclo ecologico».

Per raggiungere la società a ciclo ecologico è necessario basarsi su due pilastri fondamentali: la riduzione a monte della produzione dei rifiuti ed un intervento a valle di massimo recupero dei rifiuti di materie prime (riutilizzo e riciclaggio dei diversi materiali e prodotti) e di energia.

La Commissione UE con la comunicazione del 30 luglio 1996 (COM 96/399) ha riesaminato la strategia comunitaria di gestione dei rifiuti, il cui pilastro «forte» è la maggiore desiderabilità di forme di recupero dei materiali rispetto al recupero di energia. In questo modo è stato eliminato il rischio che, considerando il recupero energetico una forma di valorizzazione equivalente al riciclaggio, si penalizzasse l'aspetto preventivo rispetto all'aspetto *end-of-pipe*.

Inoltre il riciclaggio, essendo maggiormente *labour-intensive* rispetto all'incenerimento, ha una maggiore efficacia dal punto di vista occupazionale.

La comunicazione tiene anche a ribadire che la «gerarchia» delle diverse attività connesse con il ciclo dei rifiuti deve essere applicata tenendo conto del principio della «migliore opzione per l'ambiente» e dei costi economici e sociali.

Attuando queste linee fondamentali che sono contenute nel decreto legislativo n. 22/97, si avrà come conseguenza la riduzione dell'apporto

dei rifiuti in discarica e si colpiranno alla base le attività illecite, connesse prevalentemente con la realizzazione e la gestione delle discariche.

Tutto ciò richiede un cambiamento profondo di tutti i soggetti pubblici e privati: dal legislatore alle autorità preposte al controllo delle leggi, a tutto il sistema nazionale di produzione e consumo.

L'Unione europea, già all'inizio degli anni novanta, nell'ambito del V programma di azione comunitario in materia ambientale e per uno sviluppo sostenibile, ha ritenuto opportuno introdurre i principi di una nuova politica ambientale basata essenzialmente sull'azione di prevenzione e sul comportamento volontario responsabile di tutti gli operatori e dei cittadini.

Infatti, la legislazione basata unicamente sulla regolamentazione dei singoli aspetti della protezione dell'ambiente (emissione nell'atmosfera di sostanze inquinanti, scarichi idrici, rifiuti, eccetera), attraverso l'emissione di una normativa sempre più fitta e complicata, non ha dato risultati soddisfacenti.

Da una parte, le imprese dimostrano incapacità di soddisfare requisiti sempre più numerosi e complessi, dall'altra, le autorità preposte al controllo effettuano il loro lavoro in maniera episodica ed incompleta.

L'impresa privata, anche a causa di condizionamenti (collusione tra affari e politica, ecomafie, eccetera), non ha certamente scommesso sull'innovazione ambientale dei prodotti e sul *business* dell'impiantistica ambientale di qualità (i finanziamenti disponibili per la gestione dei rifiuti industriali sono stati sottoutilizzati), rallentando di fatto la modernizzazione del Paese.

## 2. LA NUOVA NORMATIVA

Il decreto legislativo n. 22 del 1997 ha introdotto una nuova disciplina generale nella gestione dei rifiuti, che era in precedenza caratterizzata da un coacervo di norme stratificatesi in modo disorganico e contraddittorio sul nucleo normativo fondamentale costituito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982.

La regolamentazione prevista dal decreto legislativo n. 22 del 1997 ha fornito lo spunto per una serie di analisi sulle potenzialità del nostro sistema di gestione dei rifiuti.

Forse mai come oggi si è realizzata tanta unanimità sulle prospettive:

- sviluppo della raccolta differenziata e recupero dei materiali da essa provenienti da parte delle filiere industriali dell'imballaggio;

- sviluppo delle raccolte selettive del verde e dei mercati per la trasformazione in *compost* di alta qualità;

- trattamento generalizzato a tutta la restante frazione di RSU per l'ottenimento di CDR (combustibile derivante dai rifiuti) e di *compost*;
- recupero energetico del CDR e delle altre frazioni di rifiuti combustibili;

- smaltimento in discarica delle sole frazioni residuali dei tratta-

menti precedenti, oltre agli inerti e a quei rifiuti che saranno individuati con apposito decreto.

In questo quadro, va posta particolare attenzione alla produzione ed utilizzazione del CDR: si deve cercare di evitare l'avvio di processi speculativi derivanti dal comportamento consistente nel produrre enormi quantità di CDR in assenza di una rete adeguata di impianti dedicati di combustione. Infatti, ciò comporterà senz'altro l'avvio del CDR nelle discariche, come purtroppo si è già verificato nel caso dell'RDF, anch'esso combustibile derivato dai rifiuti.

Tutta la trasformazione del settore dovrebbe essere orientata con una precisa «bussola», che è quella del mercato e della concorrenza. Eccezioni a queste indicazioni dovrebbero essere fatte solo per quelle zone ad emergenza rifiuti dove le esigenze di lotta alla malavita rendono necessari poteri di intervento e pianificazione del settore pubblico particolarmente cogenti.

Il decreto legislativo n. 22 del 1997 avrà senz'altro alcuni difetti, sono tanti i decreti attuativi per dare tutte le gambe alla normativa (ma si realizza una corposa delegificazione), alcuni aspetti sono troppo marginali come la parte relativa alla prevenzione della produzione dei rifiuti, ma possiede una grande qualità: quella di offrire un quadro di norme che consentono d'innovare il sistema di gestione dei rifiuti e promuovere la crescita di nuove capacità imprenditoriali ed occupazionali verso un sistema industriale ed una moderna gestione dei servizi.

È chiaro che molto dipenderà da come sapranno muoversi, da come risponderanno, i vari soggetti, i vari attori in campo, che hanno il compito di giocare al meglio le loro carte.

È una svolta moralizzatrice del settore dei rifiuti, perchè intende affermare un concetto di fondo: più legalità uguale più modernità e più tutela per l'ambiente.

Tutti concordano che, in questo primo anno di applicazione della normativa del decreto legislativo n. 22 del 1997, due fattori hanno condizionato l'attuazione della nuova legge: la complessità e la corposità della normativa, nonchè l'arretratezza del sistema Italia in questo settore.

Per il primo aspetto, va sottolineato che la necessità di prevedere decreti attuativi era inevitabile, per il carattere interdisciplinare, per l'elevato contenuto tecnico della normativa di settore, che impone un intervento di completamento della legge da parte dell'autorità amministrativa competente, e per un impegnativo lavoro di concertazione (Ministeri competenti, Conferenza Stato-Regioni, eccetera), per adeguare strumenti operativi già esistenti o da costituire *ex novo* (Albo gestori, Osservatorio, CONAI, catasto, eccetera). A parte ciò si rende necessario un impegno del Governo a limitare il numero dei decreti, accorpando, ove possibile, le norme attuative.

Per il secondo aspetto, c'è da rilevare che la portata innovativa di alcune disposizioni si è scontrata con un sistema industriale che, a causa della scarsa programmazione e del prevalere dei fattori emergenziali in materia ambientale, è risultato ancora impreparato a dare risposte effica-

ci in tempi brevi. Infatti, l'industria dei RSU nella sua attuale struttura non è in grado di garantire una *performance* ottimale. Molti degli impianti costruiti si sono rivelati inadeguati (si pensi alle migliaia di tonnellate di *compost* e RDF accantonate in discariche più o meno provvisorie). Il livello di recupero di materiali ed energia è assai modesto se comparato con gli *standards* europei e gli obiettivi imposti dalle direttive.

### 3. IL CONCETTO DI RIFIUTO

Un primo ostacolo da superare per poter attuare la nuova normativa sui rifiuti consiste nell'interpretazione del concetto di rifiuto.

La direttiva 91/156/CEE intende per rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi».

La nuova definizione risulta essere frutto della combinazione di un criterio oggettivo «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato A» con un criterio soggettivo «di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi». Il legislatore ha quindi inteso rafforzare il ruolo del criterio oggettivo, così come stabilito dalla direttiva 91/156, che ha modificato la definizione di cui all'articolo 1 della direttiva 75/442: «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi secondo le disposizioni vigenti».

Nella nuova ottica il riconoscimento della qualità di rifiuto deriva da una duplice valutazione: l'appartenenza del «residuo» all'allegato A e la volontà del produttore-detentore di disfarsene.

L'allegato A ripropone sostanzialmente l'allegato 1B della direttiva 91/156, con l'indicazione di quindici categorie di rifiuti e di un'ultima categoria «conclusiva» in base alla quale è rifiuto qualsiasi sostanza, materia o prodotto che non rientri nelle categorie sopra elencate. Il valore classificatorio di tale formula è evidentemente scarso, in quanto di fatto tutto può essere rifiuto. In questo modo finisce per risultare prevalente la rilevanza del criterio soggettivo, poichè, a fronte dello scarso rilievo della condizione oggettiva, occorre accertare la destinazione che il soggetto ha deciso di dare o ha dato a tale sostanza. Sotto questo secondo profilo diviene fondamentale una piena comprensione del termine «disfarsi», per stabilire con quali operazioni o con l'avvio di quale *iter* il soggetto rende nota la propria volontà di disfarsi di una certa cosa o di una certa sostanza. La distinzione fra prodotti e rifiuti rimane quindi molto problematica.

In merito al significato del termine «disfarsi», va ricordato che il gruppo di lavoro creato *ad hoc*, nell'ambito del comitato previsto dall'articolo 18 della direttiva 91/156, non ha mai trovato una soluzione, riunendosi, peraltro, un numero limitato di volte. L'Italia, in quel contesto, pur avendo presentato una sua proposta, non ha mai ottenuto la possibilità di discussione. D'altra parte, la stessa DGXI, nel suo rapporto del 27 febbraio 1997, ha dovuto riconoscere che non vi è un solo Stato in regola con la direttiva 91/156 e con le interpretazioni fornite dalla DGXI stessa.

Ciò è emerso anche nel corso delle due questioni pregiudiziali discusse dinanzi alla Corte di giustizia europea e che hanno portato alle sentenze del 25 giugno 1997 e 18 dicembre 1997.

Le memorie difensive dei vari Stati e le conclusioni del procuratore generale hanno mostrato tutta la loro diversità di opinioni da quelle della DGXI.

In un recente rapporto redatto per il Parlamento europeo nel novembre 1997 dall'IPTS di Siviglia (che è lo stesso organismo incaricato di redigere le BAT in attuazione della direttiva 96/91 in materia di IPPC) viene chiaramente affermato che la principale causa del negativo impatto della normativa sui rifiuti sul sistema è la diversa interpretazione della nozione di rifiuto che danno i vari Stati membri, in assenza di indicazioni unitarie e vincolanti da parte della DGXI.

Infatti, la stessa Commissione Unione europea registra (Bruxelles 27 febbraio 1997, COM (97) 23 def) «... una notevole divergenza terminologica fra gli Stati membri...».

Per offrire un contributo, la definizione di rifiuto potrebbe essere nei fatti interpretata con un tentativo di «oggettivizzazione» dei criteri soggettivi nel modo seguente: qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato A e che il detentore abbia avviato ad una delle operazioni individuali ai sensi degli allegati B e C, come smaltimento e recupero (ricomprendendo naturalmente anche tutte le ipotesi di abbandono illecito dei rifiuti).

In conclusione, l'importanza di una chiara ed univoca nozione di rifiuto, oltre che essere un presupposto indispensabile per un'efficace protezione ambientale, è condizione essenziale per un corretto funzionamento dell'economia, in particolare del regime di regolamentazione degli scambi commerciali nel mercato interno. La comunicazione 96/399 evidenzia che la legislazione europea sui rifiuti deve coniugare due esigenze: elevata protezione ambientale e corretto funzionamento del mercato interno. Infatti, è basata in parte sull'articolo 100 A ed in parte sull'articolo 130 S del Trattato.

L'introduzione del concetto di materie prime equivalenti - MPE - (nella sua definizione di «materie e materiali con caratteristiche equivalenti alle materie prime utilizzate nei cicli di produzione e, pertanto, in quanto impiegati negli stessi settori di produzione, sottoposti al regime normativo delle materie prime») appare un segno (uno dei tanti) legato alle difficoltà connesse all'interpretazione della nozione di rifiuto (e di disfarsi).

Pervenire ad un'univoca interpretazione del concetto di rifiuto è dunque un'esigenza non più rinviabile.

Una differente interpretazione della definizione di rifiuto, infatti, potrebbe condurre ad assegnare alla stessa materia un valore commerciale ed economico diverso, da Stato a Stato, ed essere sottoposta a differenti vincoli allo scambio tra le imprese, alterando di fatto i corretti meccanismi della concorrenza.

In particolare, va rimarcato che le conseguenze di un'interpretazione «allargata» della nozione di rifiuto porterebbe ad una situazione in cui gli impianti industriali, che si trovassero a utilizzare come rifiuti dei

materiali fino ad allora considerati delle vere e proprie materie prime, diventerebbero delle industrie del recupero, assoggettate agli stringenti vincoli amministrativi e tecnologici di cui s'è fatto cenno sopra, con un'indubbia alterazione della competitività a livello nazionale e soprattutto internazionale.

A questo potrebbero aggiungersi ricadute negative anche da un punto di vista ambientale, in quanto la complessità degli adempimenti previsti dalla normativa potrebbe indurre il detentore del materiale, qualora fosse qualificato come rifiuto, a disfarsene piuttosto che avviarlo ad un suo effettivo utilizzo, azzerando i benefici ambientali che deriverebbero invece da un suo impiego e che riguardano la riduzione dell'uso delle risorse e dell'energia, ostacolando di fatto il raggiungimento della «società a ciclo ecologico» in precedenza richiamata.

#### 4. LA CENTRALITÀ DELLA MINIMIZZAZIONE DEI RIFIUTI

Il decreto legislativo n. 22 del 1997 offre un quadro di norme che consentono l'innovazione del sistema di smaltimento e la crescita di nuove capacità imprenditoriali ed occupazionali, e con esso il nostro Paese si allinea con i nuovi principi europei cui si deve ispirare la gestione dei rifiuti.

Esso pertanto rappresenta una straordinaria opportunità per realizzare un sistema industriale nella gestione dei rifiuti, che presuppone lo sviluppo di innovazione tecnologica e di moderna gestione dei servizi.

Il decreto legislativo n. 22 del 1997 contiene alcuni principi che in altri Paesi europei sono da tempo una realtà. Il principio di prossimità, per cui i rifiuti devono essere smaltiti il più possibile vicino ai luoghi dove sono prodotti; il principio di autosufficienza; il principio di chi inquina paga; il principio delle 4R secondo una ben definita gerarchia che vede al primo posto la riduzione della quantità dei rifiuti prodotti e della loro pericolosità, il riutilizzo, il riciclo dei materiali, il recupero sia in termini di materia che di energia, lo smaltimento finale che diviene una mera fase residuale del ciclo; il principio della responsabilità condivisa per cui la gestione dei rifiuti deve essere ripartita fra tutti i soggetti coinvolti nelle varie fasi del ciclo di vita dei materiali, dalla produzione allo smaltimento.

In sintesi, come avviene nella maggior parte dei Paesi europei, per risolvere il problema dei rifiuti si deve applicare il seguente schema di priorità: riduzione e minimizzazione all'origine dei rifiuti; riutilizzo, riciclaggio; recupero energetico; avvio a discarica.

La questione fondamentale è la riduzione dei rifiuti, cioè la nascita di politiche di gestione dei rifiuti dal lato della domanda di prodotti. La *waste minimization* non risolve tutti i problemi ma costituisce un tassello fondamentale del *life-cycle-analysis*, per esempio degli imballaggi.

Negli anni 1993-94 la produzione complessiva dei rifiuti in Italia è stata stimata in 63,6 milioni di tonnellate: di questi 22,7 milioni di tonnellate tossici nocivi e 14,3 milioni di tonnellate inerti, mentre circa 200.000 tonnellate erano stimati i rifiuti ospedalieri.

Dal 1991 al 1994 i RSU sono aumentati (Relazione sullo stato dell'ambiente) del 13 per cento, con una crescita media annua del 3-4 per cento. Nel 1995 (dati Federambiente) si è avuta una diminuzione di 300.000 tonnellate di RSU, con una produzione per abitante/anno di 450 Kg.

Le famiglie producono circa il 50-60 per cento del totale dei RSU, mentre il restante 40-50 per cento è prodotto da reti commerciali, esercizi pubblici e terziario.

Lo spazio della minimizzazione è enorme. Essa potrebbe, in primo luogo, consentire un 15-20 per cento di crescita evitata della quantità dei rifiuti nel prossimo decennio. Ed è anche un 10-15 per cento di riduzione subito ottenibile rispetto alla situazione attuale. Anche intervenendo sul solo comparto imballaggi è realisticamente possibile conseguire una riduzione di questo ordine di grandezza agendo in cinque direzioni (Duccio Bianchi, 1997): una riduzione della quantità di imballo per unità di prodotti (razionalizzazione, alleggerimenti materiali); l'eliminazione dell'*overpackaging* e in specie dell'imballo secondario; l'impiego di contenitori a rendere per liquidi con il ricorso anche a materiali leggeri plastici ri-riempibili; l'impiego di imballi a rendere per l'imballaggio terziario (trasporto); la riduzione dell'imballaggio non obbligato nella grande distribuzione (cestelli, eccetera).

Esistono aree in cui è possibile ottenere risultati positivi aumentando le *performances* dei materiali, riducendo il peso degli stessi. Ad esempio per il cartone ondulato, cioè gli scatoloni, che sono circa 2 milioni di tonnellate, il 20 per cento degli imballaggi in Italia, sulla base di studi compiuti, si stima addirittura una possibile riduzione di peso, con conseguente riduzione di impatto sull'ambiente di quasi il 20 per cento in cinque anni.

Nel corso della progettazione degli imballaggi è possibile mettere in atto strategie integrate per la riduzione dell'impatto ambientale che contemplino diverse fasi del ciclo di vita dei prodotti. Le principali prescrizioni sono le seguenti: *design* per la diminuzione del consumo delle risorse, per l'allungamento della vita del prodotto, per il riciclo, per il disassemblaggio. Così come risultano essenziali mirate azioni di informazione del consumatore.

Altre e importanti possibilità esistono, ad esempio nel lavoro di ufficio, dove le tecnologie informatiche e la standardizzazione di alcune procedure aprirebbero la possibilità di riduzioni di alcune quote non marginali di rifiuto cartaceo.

In altri termini, vale per la gestione dei rifiuti ciò che vale per la gestione dell'energia: la necessità di impostare una politica dal lato della domanda, di risparmio e riduzione, e non solo di miglioramento delle modalità di smaltimento.

Il decreto legislativo n. 22 del 1997 ha recepito la gerarchia comunitaria, che pone l'accento sulla necessità-priorità di perseguire la minimizzazione dei rifiuti, sposando i contenuti dell'agenda XXI per ciò che attiene la gestione integrata dei rifiuti.

Nella terminologia anglosassone per *waste minimization* si intende tutta una serie di operazioni finalizzate ad un'effettiva riduzione del vo-

lume e della produzione del rifiuto, se quest'ultimo è pericoloso, e indica una riduzione dei rischi per l'uomo e per l'ambiente. Pertanto è un concetto innovativo che incentiva la prevenzione, riducendo all'origine la produzione del rifiuto stesso.

È possibile raggiungere buoni risultati se si agisce sui seguenti quattro livelli: misure di tipo economico dirette (tasse e tariffe) o indirette (incentivi ed esenzioni); misure amministrative che limitano il consumo e la distribuzione di determinati tipi di prodotto o l'impiego di determinate sostanze o la qualità di rifiuti; accordi di programma con il sistema delle imprese e della distribuzione; politiche di prodotto attraverso obblighi derivanti dal principio di responsabilità del produttore (obblighi di recupero e gestione del prodotto a fine vita) o misure di promozione (eco-label, indirizzi per gli acquisti da parte del sistema pubblico), e attività di formazione sociale finalizzate ad incoraggiare stili di vita e prodotti ecologicamente più sostenibili.

I costi e le convenienze per il produttore, o per il consumatore, tendono poi a determinare la scelta tra azioni di minimizzazione o di riciclaggio.

Inoltre, la gestione dei rifiuti si dovrà basare su sistemi integrati da una combinazione di metodi diversi. Infatti, anche con il più alto tasso possibile di riduzione e riciclaggio, sarà sempre necessario trattare i rifiuti ed esistono tecnologie in grado di trattare efficacemente i rifiuti in modo sicuro dal punto di vista ambientale.

I diversi metodi non solo non dovrebbero essere in contraddizione tra di loro ma dovrebbero, al contrario, essere considerati reciprocamente complementari: recupero di materiali domestici ed industriali, che prevede il diretto coinvolgimento dei residenti e delle industrie in cooperazione con coloro cui sono stati affidati la raccolta, il recupero ed il riciclaggio dei diversi materiali e prodotti; incremento dell'utilizzazione di materiali e fonti energetiche provenienti da rifiuti industriali, e quindi la conservazione delle risorse dovrebbe essere attuata principalmente all'interno dell'industria, attraverso l'uso di tecnologie a basso contenuto di rifiuti, ed attraverso il recupero interno di residui e rifiuti; trattamento termico dei rifiuti con recupero energetico; utilizzazione della parte facilmente biodegradabile dei rifiuti organici per la produzione di biogas e *compost*; discarica che, indipendentemente dagli altri metodi utilizzati, resterà sempre un impianto residuale.

## 5. IL SISTEMA DI GESTIONE DEI RIFIUTI

### 5.1 *Effetti economici ed occupazionali del riciclaggio*

Il sistema di smaltimento dei rifiuti solidi urbani in Italia solo negli ultimi anni ha cominciato ad evolversi nel senso della gestione integrata degli stessi. Tuttavia si può osservare che:

lo smaltimento in discarica resta il sistema prevalente sia su scala nazionale (circa l'85 per cento dei rifiuti urbani) che per ogni singola regione; solo in alcune regioni del centro-nord (Alto-Adige, Lombardia, Emilia, Toscana, Umbria) si registra un sistema di smaltimento articolato, nel quale le forme di trattamento e smaltimento alternative alla di-

scarica incidono almeno sul 30 per cento dei rifiuti prodotti; la termodistruzione (con recupero di energia nel 70 per cento degli impianti esistenti) riguarda appena il 7 per cento dei rifiuti urbani (cioè circa 1,8 milioni t/a) ed è concentrata per oltre il 60 per cento in Lombardia ed in Emilia Romagna; secondo recenti studi, attualmente operano 23 impianti di selezione di rifiuti t/q, dai quali si ottiene: 23 per cento *compost*, 39 per cento frazione combustibile, 13 per cento scarti, 25 per cento perdite. La frazione combustibile ottenuta viene per il 20 per cento smaltita in impianti di incenerimento, per l'1 per cento ceduta a terzi, e per il 79 per cento smaltita in discarica.

Sono sei i principali schemi di gestione dei rifiuti.

Interramento dissipativo: è l'opzione basata sulla discarica, con una bassa raccolta differenziata, ed è il sistema prevalente in Italia. Con tale sistema la raccolta differenziata non riguarda più del 10 per cento dei rifiuti prodotti.

Massima valorizzazione energetica: tale opzione punta massimamente sull'incenerimento dei rifiuti prodotti, ma – allo stato attuale – lo scarso recupero energetico italiano la rende ambientalmente debole e in contrasto con il decreto legislativo n. 22 del 1997. Anche con tale sistema la raccolta differenziata non supera il 10 per cento, mentre all'incenerimento finisce circa l'80 per cento dei rifiuti, e un restante 10 per cento di tal quale finisce in discarica.

Valorizzazione del rifiuto indifferenziato: è l'opzione basata sugli impianti *compost*/*rdf*, ma non garantisce un prodotto di qualità e dunque il suo rendimento anche economico; la raccolta differenziata oscilla da un minimo del 5 per cento a un massimo del 25 per cento e una quota rilevante dei rifiuti finisce al trattamento termico.

Sistema integrato con forte valorizzazione energetica: adottato in buona parte dell'Europa centrale e settentrionale, porta la raccolta differenziata a quasi il 50 per cento dei rifiuti, e ha punte di termodistruzione fino al 70 per cento; è minimizzato il ricorso alla discarica e ha tra gli aspetti positivi un'omogeneità dei rifiuti da bruciare.

Sistema integrato a bassa valorizzazione energetica: variante del sistema precedente, è lo schema adottato ad esempio a Milano, e consente l'uso della frazione combustibile anche in impianti di combustione non dedicati, come i cementifici.

Sistema ad elevato recupero senza trattamenti termici: utilizzato in aree europee a bassa densità abitativa, porta la raccolta differenziata a punte del 60 per cento, con un rendimento nel trattamento del rifiuto differenziato fino al 70 per cento.

La composizione merceologica dei rifiuti solidi urbani sta cambiando negli ultimi anni con la crescita delle frazioni secche (carte, plastica, vetro, metalli) rispetto alla frazione organica.

Da un confronto di diverse analisi sulla composizione peso dei rifiuti, l'organico rappresenta circa il 30 per cento, la plastica e la gomma rappresentano circa il 14-15 per cento, la carta e cartoni circa il 27 per cento, il vetro circa il 7 per cento ed i metalli circa il 5 per cento.

Gli imballaggi sono diventati la componente maggioritaria nei RSU (circa il 35 per cento in peso ed il 50 per cento in volume).

In Italia non sono disponibili basi statistiche attendibili ed affidabili sui costi attuali dei servizi di gestione dei rifiuti; le indagini compiute e

le ricostruzioni condotte da vari istituti sui costi dei servizi di raccolta e smaltimento sono basate in parte su stime ingegneristiche.

Il costo della raccolta indifferenziata è una variabile che decresce tendenzialmente all'aumentare della concentrazione della popolazione nei bacini di raccolta e varia secondo i sistemi di raccolta.

Tipo di raccolta	Costi diretti di raccolta (lire/kg)
Cassonetti a carico posteriore .....	100 – 120 – 150
Cassonetti a carico laterale .....	60 – 80 – 100
Raccolta con sacchi .....	150 – 220

(Federambiente marzo 1998)

Per quanto riguarda i servizi di raccolta differenziata, comportano un beneficio netto sia in termini di costi di gestione che in termini di occupati. Lo sviluppo delle raccolte differenziate sposta il ciclo di gestione dei rifiuti verso attività caratterizzate – sia in fase di raccolta che in fase di trattamento – da un'alta intensità di lavoro. L'insieme ponderato delle raccolte differenziate (RD totale) comporta costi inferiori al ciclo di raccolta e smaltimento dei rifiuti indifferenziati (con discarica o inceneritore), anche assumendo un ricavo pari a zero lire per la vendita dei materiali raccolti e senza considerare che i costi di raccolta e valorizzazione degli imballaggi dovrebbero gravare sui consorzi di produttori ed utilizzatori.

La raccolta del vetro e della carta, quasi con metodologia ed in qualsiasi area territoriale, ha costi largamente competitivi con la raccolta del rifiuto indifferenziato. La raccolta della plastica, viceversa, ha costi molto elevati, soprattutto in contesti ad elevata dispersione.

La raccolta della frazione organica è fortemente sensibile ai rendimenti di intercettazione dei materiali.

La raccolta del verde e dell'organico è ancora rallentata dalla carenza di impianti di compostaggio. È comunque possibile raggiungere risultati tra i 60 ed i 150 Kg/ab di organico da compostare; la frazione organica può rappresentare in peso il 30 per cento dei RSU.

Peraltro, l'uso dei composte si colloca nell'ambito delle attività di riduzione dei rifiuti. Nel suo insieme, quindi, le raccolte differenziate hanno una redditività economica che cresce all'aumentare del costo di smaltimento a discarica evitato, all'aumentare delle rese unitarie ed infine all'aumentare del costo di mercato dei prodotti recuperati.

Inoltre, considerati gli obblighi di recupero degli imballaggi, una parte consistente dei costi del sistema dei RD sarà trasferita sul sistema delle imprese produttrici e distributrici, riducendo il costo del servizio di gestione dei rifiuti (Duccio Bianchi – Ambiente Italia).

È opportuno mettere in evidenza che non è sufficiente stabilire la quantità di materiale da recuperare con la RD, ma è anche necessario considerare la qualità dei materiali raccolti, che devono essere valorizzati attraverso l'effettivo reinserimento sul mercato.

Risulta indispensabile, nell'ambito del contesto normativo ed infrastrutturale idoneo, attuare accordi ben precisi con i consorzi di filiera, il CONAI, al fine di creare le condizioni per lo sviluppo di un mercato che attualmente è ancora insufficiente e presenta notevoli difficoltà di crescita, per il quale è opportuno prevedere meccanismi di incentivazione all'utilizzo del materiale riciclato e studi per aumentare le *performances* di prodotto.

Il CONAI è stato istituito il 30 ottobre 1997 ed ha costituito i suoi organi il 25 novembre 1997. Ha incontrato numerose difficoltà per avviare il suo lavoro, a causa della complessità delle procedure tecnico-giuridiche relative alla sostituzione dello svolgimento dei compiti dei consorzi esistenti.

Tutti i consorzi di filiera previsti hanno approvato gli statuti, che sono al vaglio dei Ministeri competenti.

La tabella successiva mostra il costo per la gestione di un Kg di rifiuti in maniera differenziata (come somma dei costi di raccolta e di valorizzazione, riciclaggio o compostaggio) a confronto con il costo di raccolta e smaltimento (in discarica o inceneritore) di un Kg di RSU indifferenziato.

	Investimento (Mgl Lire per t/a)			Gestione (Lire/Kg)			Addetti (unità per 100.000 t/a)		
	Min.	Max.	Media	Min.	Max.	Media	Min.	Max.	Media
Organ./verde	421	590	464	213	369	278	157	282	223
Carta	222	358	275	53	144	93	80	173	123
Vetro	175	300	233	43	190	76	24	207	56
Plastica	1.202	2.971	1.725	983	1.419	1.108	1.007	1.605	1.191
Rsu tq e disca.	416	771	679	171	372	254	39	175	91
Rsu tq e incen.	790	1.277	1.046	239	480	305	52	188	104
RD (totale)	342	562	411	165	301	215	148	286	202

*Costi e occupati diretti per ciclo di raccolta e valorizzazione dei materiali recuperati e per ciclo di raccolta e smaltimento dei rifiuti indifferenziati; minimo e massimo corrispondono a diversi metodi di raccolta o impianti di smaltimento; la media è basata sulle simulazioni dell'Istituto Ambiente Italia (Duccio Bianchi, 1997).*

Il valore «economico» della raccolta differenziata è stato studiato su due possibili scenari: il primo con raccolta differenziata al 50 per cento, il secondo con tale valore al 35 per cento. Il risultato della simulazione evidenzia che il primo scenario risulta il più vantaggioso sotto tutti i punti di vista: consente infatti di ridurre del 10 per cento i costi di investimento rispetto al solo mantenimento dell'esistente (grazie soprattutto ai ridottissimi costi di discarica e al basso impiego della termidistruzione, i cui impianti sono invece assai costosi), di mantenere inalterati i costi di gestione (e quindi il costo per i cittadini) bilanciando le maggiori uscite per la raccolta differenziata e per il riciclaggio con le minori spese in raccolta indifferenziata e riciclaggio, e soprattutto di alimentare 41.008 posti di lavoro rispetto ai 26.862 attuali (con una crescita quindi del 53 per cento).

Lo scenario al 35 per cento, anche se meno vantaggioso rispetto al precedente, è tuttavia competitivo con il sistema attuale (e comunque in

linea con il decreto legislativo n. 22 del 1997): puntando in maniera più marcata sulla termodistruzione, determinerebbe un aumento degli investimenti, con costi superiori rispetto al sistema attuale; anche i costi di gestione risulterebbero superiori, mentre gli addetti salirebbero a 38.716 unità (+ 44 per cento).

Va aggiunto che, in entrambe le simulazioni, sono sempre la raccolta differenziata e le attività di riciclaggio e compostaggio a determinare la maggiore crescita di occupazione. Ulteriori considerazioni generali possono riguardare: i costi dei servizi, che attualmente sono anche influenzati da politiche assistenziali che specie nel settore pubblico – hanno dato luogo a sovradimensionamenti del personale rispetto alle reali esigenze; i costi dei servizi di trattamento, che dipendono anche dalla qualità tecnologica degli stessi, allo stato attuale in Italia decisamente modesta; i costi di gestione, oggi distorti dalla presenza di incentivi e assistenze statali varie (es. ex Cip); i costi delle discariche, che oggi possono variare fino a 10 volte il minimo, soprattutto al nord dove esistono particolari situazioni di mercato, mentre nel meridione i costi inferiori spesso corrispondono all'assenza dei minimi *standards* di qualità.

## 5.2 Primi risultati e prospettive

Ad un anno dall'entrata in vigore della riforma sono stati raggiunti importanti risultati.

È indubbio che la nuova normativa ha innescato un processo che sta migliorando le prestazioni del sistema di gestione dei rifiuti nel suo complesso.

Si registrano, ad esempio, dei buoni risultati per quanto riguarda la raccolta differenziata e la progressiva affermazione delle nuove strategie tra tutte le pubbliche amministrazioni, i cittadini, i privati.

Nonostante gli effetti della riforma siano evidentemente moderati, si è passati dal 6,7 per cento di raccolta differenziata del 1996 all'8,6 per cento del 1997.

Materia	1995	1996	1997
Vetro .....	730.000	750.000	780.000
Carta .....	329.000	518.000	650.000
Plastica .....	38.000	75.000	110.000
Organico e verde .....	70.000	200.000	450.000
Altro .....	130.000	200.000	250.000
<b>Totale. . .</b>	<b>1.297.000</b>	<b>1.743.000</b>	<b>2.240.000</b>
<b>% RSU. . .</b>	<b>5,0%</b>	<b>6,7%</b>	<b>8,6%</b>

Raccolta differenziata urbana in tonn.

Fonte: Osservatorio nazionale rifiuti (da prelaborazione dati ex Consorzi obbligatori e Istituto di ricerche «Ambiente Italia»).

Il settore dei rifiuti si viene strutturando (studio IEFE/ECO 1997) intorno a nuovi poli. La competizione non è più fra modelli organizzativi (gestione pubblica o gestione privata), ma fra filiere tecnologiche, variamente coordinate ed integrate, nelle quali pubblico e privato non sono generalmente antagonisti, ma piuttosto funzionali l'uno all'altro.

Quello che oggi appare necessario, come riconoscono tutti gli osservatori, è un sistema di gestione integrata, in grado di farsi carico, con continuità ed in modo economicamente ed ecologicamente sostenibile, del problema dei rifiuti.

È necessario che si eviti un dibattito, così come si è sviluppato sino ad oggi, tutto fondato su una semplicistica contrapposizione tra le diverse opzioni tecnologiche.

Bisogna invece che le diverse opzioni (riduzione della produzione dei rifiuti, raccolta differenziata, recupero e riciclo dei materiali, recupero di energia), consentano un'integrazione sinergica per far uscire il settore rifiuti dalla continua emergenza, realizzando una rete integrata di servizi e di impianti.

Si riportano alcuni punti per una proposta di politica industriale nel settore dei rifiuti.

Superare l'assetto dominato dalla pianificazione regionale, che non ha funzionato: i piani sono stati approvati con ritardo, costruiti a tavolino secondo «mode» tecnologiche del momento, e giacciono quasi del tutto inattuati. Per gli impianti completati spesso non si è «chiuso il cerchio».

Ripensare i problemi: pianificazione rigida in un settore altamente dinamico; sovrapposizione fra funzioni di Governo e funzioni di gestione; ecocrazia (burocrazia ambientale) per imprese pubbliche e private; distorta applicazione dei principi di prossimità ed autosufficienza.

Il futuro: strumenti diversi dal passato. Il piano regionale come documento strategico che espliciti obiettivi e linee di azione, fissando incentivi e disincentivi; non dovrebbe occuparsi delle scelte tecnologiche e/o delle localizzazioni; prevedere meccanismi di tipo negoziale fra gli attori (enti locali, imprese di gestione rifiuti pubbliche e private, sistema industriale), prevedendo la regolamentazione autoritativa solo in caso di fallimento del meccanismo negoziale; assecondare, anche proceduralmente, l'evoluzione delle imprese verso le funzioni specializzate, all'interno delle quali trovano posto la crescita delle tecniche di recupero e di riciclaggio; individuazione elastica dei bacini di autosufficienza, in modo da favorire l'aggregazione della domanda e non limitare l'offerta.

### *5.3 Il problema del recupero energetico*

A seguito della «responsabilità del produttore», la gestione futura dei rifiuti registrerà molto probabilmente un decremento dei quantitativi di RSU da trattare rispetto ai quantitativi attuali. La quantità di RSU inceneriti in impianti per il recupero energetico diminuirà ma, al tempo stesso, si apriranno nuove possibilità di un aumento di rifiuti industriali da incenerire per il recupero energetico in relazione alle forti restrizioni decise in sede comunitaria per l'avvio a discarica di RSU organici e

combustibili. Tutto ciò causerà in molti Paesi europei una richiesta di maggiore capacità di incenerimento.

È necessario innalzare la percentuale dei rifiuti utilizzati per produrre energia. Questo non significa «incenerimento selvaggio» come è stato, con toni drammatici, sollevato da associazioni ambientaliste, che hanno denunciato una corsa sfrenata all'incenerimento, peraltro smentita dal Ministero dell'ambiente.

Infatti, in Italia si producono circa 26 milioni di RSU l'anno. Prevedendo il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, come previsto dal decreto legislativo n. 22 del 1997 (35-50 per cento), rimane una quantità di circa 13 milioni di tonnellate di RSU che, almeno per una parte, possono essere utilizzati come combustibile derivato dai rifiuti (CDR) per produrre energia elettrica.

---



---

*Situazione smaltimento RSU in Italia: dicembre 1997*

Rifiuti Solidi Urbani complessivamente prodotti	26 milioni t./a
Raccolta Differenziata	2.240.000 t./a. 8.6%
Rifiuti conferiti in inceneritori	1.300.000 t./a. 5%
Rifiuti conferiti in discarica	22.460.000 t/a. 86.4%

---



---

Si avrebbero alcune conseguenze positive, perchè è possibile in questo modo sostituire altro combustibile (carbone e petrolio) risparmiando risorse e riducendo l'inquinamento nonchè la quantità di rifiuti da smaltire in discariche.

Il meccanismo del CIP/6 di incentivazione delle fonti rinnovabili è superato perchè inadeguato. La sospensione del provvedimento CIP/6, avvenuta come noto con il decreto ministeriale 24 gennaio 1997, si è resa necessaria in quanto tale provvedimento, pur avendo contribuito positivamente allo sviluppo delle fonti rinnovabili, risultava inadeguato per un sistema in profonda evoluzione come quello del settore elettrico. In sostituzione ci vogliono nuovi strumenti per lo sviluppo delle energie rinnovabili e quindi anche delle energie da rifiuti, tramite il meccanismo degli incentivi pubblici.

Attualmente, dei circa 8.000 MW provenienti da impianti ammessi alla cessione di energia, 670 MW provengono da impianti alimentati dai rifiuti (dati ENEL). Le opzioni di recupero energetico dai rifiuti sono state sinora penalizzate dai bassi rendimenti elettrici (5-20 per cento), mentre con le nuove tecnologie si può arrivare oggi ad oltre il 40 per cento.

Il parco incenerimento del nostro Paese tratta solo il 5-6 per cento del totale dei RSU, ed in più è obsoleto tecnologicamente e di piccola taglia.

Nei Paesi europei di elevato grado industriale, tale percentuale va dal 35 per cento al 75 per cento con l'eccezione dell'Inghilterra, che utilizza come discariche il gran numero di miniere dismesse, e della Spagna, per il suo ritardo nel processo di industrializzazione.

Il recente decreto 19 novembre 1997, n. 503, del ministro dell'ambiente, con cui si recepiscono le direttive 89/369/CEE e 89/429/CEE rispettivamente in materia di prevenzione dell'inquinamento atmosferico provocato dai nuovi e dagli esistenti impianti di incenerimento atmosferico dei RSU, ha introdotto norme particolarmente severe per la qualità delle emissioni, per garantire un'elevata protezione dell'ambiente, adeguando il parco esistente alle migliori tecnologie disponibili.

È necessario, come auspicato dal presidente dell'ENEL, utilizzare la potenzialità degli impianti di termovalorizzazione di rifiuti per produrre energia, che potrebbe coprire circa il 10 per cento dei consumi elettrici per usi domestici, contribuendo anche a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>.

L'ENEL ha individuato 15 centrali nelle quali utilizzare il combustibile da rifiuti (CDR) per produrre elettricità.

Così come si ritiene indispensabile il varo di accordi di programma con le cementerie per l'utilizzo di CDR per produrre energia.

Situazione inceneritori rifiuti solidi urbani: sono 32 gli impianti di incenerimento installati in Italia tra il 1965 e il 1995, che corrispondono ad una capacità complessiva di smaltimento pari a circa 1.300.000 t./a. di rifiuti solidi urbani (5 per cento dei RSU).

Questi stessi impianti, per effetto del decreto del ministro dell'ambiente n. 503 del 1997, dovranno adeguarsi ai nuovi *standards* di emissione e di efficienza energetica sulla base dei provvedimenti che le regioni dovranno adottare entro il 31 dicembre 1999.

Inoltre si sono aggiunti 3 impianti (Scarlino, S. Vittore del Lazio e Mortara) nel 1997: l'inceneritore di Marghera e 2 impianti per il combustibile da rifiuti (CDR) a Pietrasanta e Rimini. Tutti questi impianti sono attualmente in costruzione e non ancora funzionanti.

## 6. NUOVI STRUMENTI PER UNA PIÙ EFFICACE POLITICA DEI RIFIUTI

Nei capitoli precedenti si è fatto riferimento all'attuale normativa sui rifiuti ed agli adempimenti che le imprese debbono rispettare. Si è parlato del sistema autorizzativo e del sistema di controllo, dell'insieme cioè della regolamentazione in materia di rifiuti.

Come riportato nella premessa, la Commissione europea, nel suo quinto programma d'azione in materia ambientale, ha tuttavia rimarcato l'esigenza di superare la logica del «comando e controllo», sottolineando che il solo sistema di regolamentazione non è sufficiente a garantire il raggiungimento di adeguati obiettivi ambientali. Di qui la necessità di affiancare la regolamentazione con altri strumenti di politica dell'ambiente.

### 6.1 *Gli strumenti volontari*

Lo strumento volontario per l'ecogestione e l'audit - EMAS (*environmental management and audit scheme*)

Scopo della nuova politica ambientale, proposta dalla Commissione europea, è quello di far leva, oltre che sulla regolamentazione, sull'uso

di strumenti volontari, con l'obiettivo di indurre nuovi comportamenti presso il sistema industriale nel suo complesso e presso i consumatori.

Si punta in altri termini sul recupero di un ciclo virtuoso, nel quale siano coinvolti spontaneamente tutti gli operatori che, come cittadini, sono consapevoli del rischio collegato al degrado ambientale e richiedono una maggiore protezione dell'ambiente.

Il principio «dalla culla alla tomba» è perfettamente aderente a quello della «responsabilità condivisa», secondo il quale tutti gli attori coinvolti nel ciclo di vita di un prodotto devono assumersi determinate responsabilità anche quando il prodotto diventa un rifiuto. Il principio della responsabilità del produttore, introdotto con la comunicazione del 1989, ha rappresentato una novità nel diritto ambientale comunitario.

Il sistema di ecogestione e audit (EMAS), emanato dalla UE nel 1993 con il regolamento 1836, è forse l'espressione più evidente di questo nuovo indirizzo.

Esso si propone di favorire una riorganizzazione e razionalizzazione della gestione ambientale dell'azienda basate, non solo sul rispetto dei limiti imposti dalle leggi, che rimane comunque un obbligo dovuto, ma sul rapporto nuovo tra imprese, istituzioni e pubblico, che abbia come elementi di riferimento l'adesione volontaria delle imprese, la cooperazione con l'amministrazione, il supporto reciproco e la trasparenza.

Con il nuovo sistema proposto dal legislatore europeo, viene delineato un modo di produrre e di gestire l'azienda finalizzato al miglioramento delle condizioni ambientali, che, se attuato con correttezza e completezza, comporta un riconoscimento pubblico valido per tutti i suoi interlocutori sia a livello delle istituzioni, sia nei confronti del mercato, sia infine della pubblica opinione: per le imprese che hanno deciso di aderire al regolamento EMAS, di rispettarne quindi i principi e le relative procedure, e acquisire così il diritto di iscrivere il loro sito nell'apposito registro europeo.

Il regolamento prevede differenti specifici compiti.

Essi sono nell'ordine: l'analisi ambientale iniziale del sito industriale, il programma ambientale, la politica ambientale aziendale, il sistema di gestione ambientale, l'attività di *auditing* interna nel sito e, infine, la dichiarazione ambientale, che rappresenta la parte più impegnativa a carico dell'impresa e comprende la descrizione delle attività produttive, le incidenze che esse hanno sull'ambiente, i risultati ottenuti dall'impresa per un minor impatto ambientale, sia infine l'enunciazione degli obiettivi di miglioramento conseguibili con i programmi futuri. La dichiarazione ambientale dovrà poi essere convalidata da verificatori ambientali accreditati e quindi inviata all'organismo nazionale competente per EMAS, che provvede alla registrazione del sito nel registro europeo e sancisce il diritto dell'impresa di avere il riconoscimento nei confronti dell'esterno (pubblico, autorità di controllo, clienti, ecc.) del carattere ambientalmente corretto dei sistemi di produzione.

L'EMAS, dopo un periodo di transizione, è divenuto operativo in Europa nell'aprile 1995. Attualmente circa 1000 siti sono stati inseriti nel registro europeo, con una conferma della massiccia adesione

dell'industria tedesca (circa l'80 per cento dei siti) ed un significativo ampliamento dei settori industriali coinvolti.

L'organismo competente italiano, che svolge anche la funzione di organismo di accreditamento e che è divenuto pienamente operativo solo di recente, ha già provveduto a definire le procedure per l'accREDITAMENTO di verificatori ambientali come organizzazioni e per la registrazione dei siti; ha registrato i primi tre siti industriali collocati sul territorio nazionale ed ha accreditato il primo verificatore ambientale italiano.

Nel presente anno, accanto alle attività di registrazione e accREDITAMENTO, il comitato intende attivare: una consultazione delle associazioni industriali, delle associazioni ambientaliste e dei consumatori, delle piccole e medie industrie e dell'artigianato per un'analisi delle problematiche legate all'applicazione del sistema EMAS; una collaborazione con l'Unioncamere per concordare i servizi reali che possono essere messi a disposizione delle imprese per la diffusione dell'EMAS; un incontro con le autorità ambientali a livello locale per una valutazione delle azioni che possano essere attuate per favorire l'applicazione di metodologie di gestione ambientale delle varie strutture produttive e di servizio; un esame della possibilità di applicazione a distretti industriali caratterizzati da uniformità di tecnologie produttive e creazione di aree ecologicamente attrezzate come presupposto per una più facile registrazione EMAS per nuovi insediamenti industriali; il lancio di alcuni programmi sperimentali di applicazione del sistema EMAS ai servizi municipalizzati, con particolare attenzione alle aziende di gestione dei rifiuti e dei trasporti; l'organizzazione di incontri con una rappresentanza pluralistica dei settori di interesse per seguire le linee di evoluzione delle modifiche del regolamento da parte delle strutture comunitarie.

In ambito EMAS, la gestione del ciclo dei rifiuti rappresenta evidentemente un aspetto prioritario, che l'impresa deve ottimizzare puntando sia sulla riduzione a monte della produzione dei rifiuti, sia sulla loro massima riutilizzazione interna o esterna all'impresa, in modo da ridurre l'apporto a discarica.

Un'impresa che registri su base volontaria il proprio sito secondo EMAS ha pertanto una gestione ottimale anche del ciclo dei rifiuti e garantisce il suo impegno per una assoluta trasparenza di comportamento nei confronti dell'ambiente, escludendo qualsiasi illecito, attraverso la pubblicità della politica ambientale che l'impresa volontariamente si dà. È dunque evidente che un diffuso sviluppo del sistema EMAS possa essere la reale mossa vincente, anche se non evidentemente esclusiva, per attuare nei fatti la nuova politica di controllo del ciclo dei rifiuti sul piano nazionale.

Gli accordi di programma.

Accanto all'EMAS e, in alcuni casi, anche come sostegno alla sua diffusione, si collocano gli accordi di programma.

Accordi di programma con il sistema delle imprese e della distribuzione sono diffusi in vari Paesi europei ed hanno spesso la finalità di stimolare politiche di riduzione o recupero dei rifiuti.

Lo strumento degli accordi di programma è variamente regolato e può assumere forme diverse. L'efficacia di questo strumento è però in gran parte legata alla credibilità del decisore pubblico e della pubblica amministrazione. Poiché l'accordo di programma presuppone una verifica dilazionata nel tempo, l'effettiva implementazione da parte della controparte sarà condizionata alla certezza che il decisore pubblico sia capace di dar corso alle eventuali misure sostitutive e sanzionatorie.

In ben sette articoli del decreto legislativo n. 22 del 1997 è prevista la possibilità di concludere accordi di programma tra i più diversi interlocutori: pubblica amministrazione, filiere produttive, consorzi, singole industrie o singoli insediamenti produttivi. I contenuti degli accordi di programma possono essere vari: prevenzione e riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti; recupero dei rifiuti all'interno di insediamenti industriali esistenti, al di fuori del piano regionale; piani di settore per il recupero dei rifiuti, con l'impiego dei materiali riciclati; la diffusione dell'eco-audit e dell'ecolabel; la gestione di particolari tipologie di rifiuti.

È necessaria un'ampia diffusione di accordi di programma promuovendoli ai vari livelli. Si sono ormai affermati come uno dei principali strumenti di gestione delle politiche ambientali, perché favoriscono un atteggiamento proattivo da parte delle imprese e sono più flessibili rispetto agli strumenti tradizionali.

Nell'ambito dei flussi prioritari dei rifiuti individuati dalla strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti (1991), è opportuno stringere i tempi per una rete di accordi di programma (pneumatici fuori uso, veicoli a fine vita, solventi clorurati, rifiuti ospedalieri, rifiuti da costruzione e demolizione rifiuti da dispositivi elettrici ed elettronici). Per i PFU è stata approvata l'11 dicembre 1997, dalla Commissione ambiente della Camera dei deputati, una specifica risoluzione, la n. 7-00315, per incentivare in modo particolare l'attività di ricostruzione dei PFU. Gli accordi di programma dovrebbero anche contenere misure, strumenti economici, in grado di incentivare comportamenti virtuosi da parte del sistema industriale, semplificazioni amministrative giustificate dagli obiettivi concertati. La conclusione di accordi può risultare più rapida dell'azione legislativa anche perché lo sviluppo sostenibile richiede azioni, anziché reazioni, da parte dei settori industriali interessati.

Sono in corso di predisposizione i seguenti accordi di programma: compost di qualità controllata, proveniente da raccolta differenziata dal trattamento dei rifiuti urbani (recupero per usi agronomici per recupero ambientale); CDR (produzione e recupero); rifiuti cellulosici (prevenzione e recupero); beni durevoli (prevenzione e recupero); macchine fotografiche monouso (recupero-reimpiego).

Sono in fase di studio: vuoti a rendere (bottiglie e vetro birra); inerti (prevenzione e recupero); pneumatici (prevenzione, reimpiego, riciclaggio, recupero energetico); amalgame dentarie contenenti mercurio ed argento (prevenzione e recupero).

## 6.2 La fiscalità ambientale e gli incentivi economici

Accanto agli strumenti volontari, gli altri strumenti che debbono affiancare la regolamentazione sono quelli economici.

### *L'ecofiscalità*

In linea di massima, gli Stati membri sono liberi di istituire il regime fiscale che ritengano più adeguato. Ma devono tener conto del fatto che il regime applicato ai prodotti nazionali costituisce la referenza per determinare se ai prodotti di altri Paesi *partners* venga applicato un prelievo fiscale più gravoso. E soprattutto non trascurare che un'imposizione più gravosa sul prodotto proveniente da un altro Stato, rispetto ad un prodotto nazionale, costituisce una palese infrazione ai principi della concorrenza e della libera circolazione.

In nessun dei Paesi i prelievi verdi dovranno aumentare il carico fiscale globale, e i proventi delle eco-tasse devono essere destinati alla protezione dell'ambiente ed alla riduzione della tassazione del lavoro. Queste sono le indicazioni sulle imposte ed i prelievi fiscali ambientali espresse dal CES, il comitato economico- sociale, riunito in sessione plenaria. Esso, oltre a dare una definizione indicativa unica delle tasse e dei tributi, determina le caratteristiche del tributo ambientale: un tributo cioè la cui base imponibile abbia manifesti effetti negativi sull'ambiente. Ma potrebbe anche rientrare in questa categoria un tributo i cui effetti positivi sull'ambiente siano chiaramente individuabili. Fornisce a sostegno di questa definizione l'esempio della tassazione differenziale dei carburanti, in funzione di finalità ambientali, a seconda cioè dei contenuti di piombo.

I tributi sui prodotti sono invece applicati alle materie prime, ai fattori produttivi incorporati, come i concimi, i pesticidi, la ghiaia, le acque sotterranee, e ai prodotti di consumo, come le batterie, gli imballaggi a perdere, i pneumatici e i sacchetti di plastica. Alcuni di questi tributi, applicati già da anni, particolarmente nel settore energetico, sono ormai considerati un elemento di integrazione tra la politica dell'ambiente e quella energetica.

Gli strumenti economici dovrebbero avere lo scopo di permettere un approccio più efficace rispetto alla gestione dei rifiuti.

Il ruolo primario degli strumenti economici in questo settore è quello di sfruttare l'effetto del meccanismo del prezzo per modificare il comportamento dei singoli e degli operatori.

Questo può risultare più flessibile delle misure legislative. Tale flessibilità darà spazio ad approcci più creativi, favorendo quindi il progresso tecnologico. Si possono identificare tre diversi strumenti economici validi su larga scala nella gestione dei RSU, che hanno un effetto incentivante maggiore sulla riduzione al minimo dei rifiuti e sui cambiamenti comportamentali: tassa o imposta sulle discariche; costi diretti dei rifiuti (tassa-tariffa); costi unitari o del prodotto (un costo unitario o del prodotto dovrebbe coprire il costo di recupero marginale).

### *Dalla tassa alla tariffa*

La volontà di trasformare la tassa per lo smaltimento dei RSU in una tariffa correlata all'erogazione di un omologo servizio offre la pos-

sibilità di progettare un sistema tariffario e di sussidio delle attività di smaltimento dei RSU in grado di cogliere differenti, per quanto interconnessi, obiettivi.

Nel contesto delle finalità generali del provvedimento, la tariffa dovrebbe porsi come: strumento economico di attuazione del principio di «responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti»; strumento economico di incentivazione di comportamenti degli utenti coerenti con gli obiettivi di fondo del decreto stesso, riduzione dei rifiuti, massimizzazione del recupero, minimizzazione del ricorso alla discarica.

La tariffa sulla quantità di rifiuti prodotti si presterebbe a tre soluzioni gestionali, che permetterebbero la misurazione corretta e il pagamento adeguato da parte degli utenti: tariffe commisurate al volume dei rifiuti; tariffe commisurate al volume ed alla frequenza di svuotamento; tariffe commisurate direttamente al peso dei rifiuti.

È opportuno che si affronti, prima dell'emanazione del decreto attuativo, la problematica relativa all'IVA connessa con la tariffa.

#### *Gli incentivi economici*

La politica degli incentivi gioca un ruolo importante sia per prevenire la produzione dei rifiuti che per una corretta loro gestione una volta prodotti.

Gli incentivi vanno visti come uno strumento che si integra con quello della tassa e della tariffa.

La situazione in Italia su questa materia è piuttosto complessa, in quanto negli anni si sono andate stratificando numerose leggi di sostegno alle imprese in diversi settori.

In fase di applicazione di tali leggi, attraverso delibere CIPI, circolari ministeriali, decreti attuativi, sono state inserite le problematiche ambientali, che hanno trovato spesso una risposta positiva da parte delle imprese.

Una valutazione complessiva della portata di tali strumenti in direzione della tutela dell'ambiente non è disponibile; tuttavia è possibile ritenere che il loro uso è ancora limitato e quindi insufficiente alle esigenze di crescita della qualità dell'ambiente, che vengono sempre più richieste e, nello specifico, nel campo della minimizzazione dei rifiuti e di una loro efficace gestione.

È opportuno in particolare prendere in considerazione gli strumenti che incentivano le piccole e medie imprese, che costituiscono, da un lato, il fattore di gran lunga più importante per affermare la competitività del nostro Paese ma, dall'altra, quelle che più di altre soffrono nell'adeguarsi alle nuove sfide imposte dalla politica ambientale più recente.

Un altro degli aspetti da considerare, più volte richiamati nel presente documento, è quello del sostegno economico allo sviluppo ed alla diffusione dell'innovazione tecnologica, che costituisce un fattore determinante per attuare una politica sui rifiuti che dia risultati apprezzabili. Tale sostegno, anche in questo caso, dovrà rivolgersi in primo luogo

go alle piccole e medie imprese, e riguardare in modo prioritario la riduzione a monte dei rifiuti, quindi il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero.

Un terzo elemento essenziale consiste nel sostenere le aree del nostro Paese tradizionalmente poco sviluppate, dove, tra l'altro, i fenomeni malavitosi sono anche più accentuati, per fare in modo che si sviluppi una sana imprenditoria industriale che faccia della prevenzione in materia ambientale e della riduzione dei rifiuti uno degli obiettivi prioritari, ed una altrettanto sana «imprenditoria verde» che consenta lo sviluppo di tecnologie avanzate di recupero e riciclaggio dei rifiuti, evitando il flusso a discarica.

Su questi tre aspetti è opportuno concentrare l'attenzione, esaminando le leggi di incentivazione di cui è dotato il nostro Paese. Sarà necessario definire le modalità per un loro utilizzo a fini ambientali.

Nell'allegato sono riportate le principali leggi di agevolazione finanziaria a favore di attività economiche.

## 7. PROPOSTE OPERATIVE

Alla luce delle considerazioni sinora fatte, emergono, da un lato, elementi che consentono di affermare che ci si trova finalmente di fronte ad una svolta nella politica dei rifiuti che potrà segnare un passo decisivo per adeguare il nostro Paese agli *standards* dei nostri *partners* europei, in particolare del nord Europa, e ridurre drasticamente le influenze della malavita organizzata in questo settore; dall'altro, si evidenziano altri elementi che denotano l'esistenza ancora di fattori negativi, che impediscono che si realizzi a pieno una riforma radicale in direzione di un efficace sistema di gestione dei rifiuti strettamente legato ad un miglioramento complessivo della qualità dell'ambiente.

Occorrerà dunque agire soprattutto su questi ultimi fattori in tempi brevi, per ricondurre la politica di gestione dei rifiuti sul piano della massima efficienza.

In primo luogo, è necessario che il Parlamento prenda iniziative affinché il Governo, nella sua interezza, si faccia promotore di un intervento forte e possibilmente risolutivo nei confronti della Commissione europea, per giungere ad una interpretazione univoca della nozione di rifiuto, con lo scopo di evitare sia effetti negativi sul piano ambientale che in termini di concorrenza tra imprese che operano in Paesi diversi dell'Unione europea.

In secondo luogo, è necessario che si affermi con maggior forza la centralità della minimizzazione dei rifiuti che, come è noto, risulta al primo posto della scala gerarchica degli interventi in materia di rifiuti. Su questo fronte le azioni governative sono scarse se non nulle, mentre meriterebbero un'attenzione prioritaria. Si propone pertanto la promozione di iniziative, come una conferenza sulla minimizzazione dei rifiuti, che consenta, tra l'altro, di fare il punto sullo stato delle tecnologie in Italia che permettono di ridurre la produzione dei rifiuti, sulle proposte del Governo per promuovere lo sviluppo e la diffusione di tali tecnolo-

gie, nonchè sul ruolo degli Enti di ricerca e di innovazione tecnologica (ENEA e CNR).

In terzo luogo, occorre che sia profondamente rivisto il sistema autorizzativo per renderlo più snello e flessibile, in modo da responsabilizzare l'imprenditore, che deve diventare partecipe del miglioramento ambientale. L'amministrazione deve, da parte sua, assumere maggiore responsabilità non potendo far ricadere sull'utente le lungaggini burocratiche per la concessione di un'autorizzazione. Questo significa semplificazioni procedurali, fare maggior uso dell'autocertificazione, definire tempi massimi disponibili per l'autorità amministrativa. Queste esigenze, valide in linea generale, diventano ancor più pressanti per gli impianti che riciclano o recuperano rifiuti, ivi incluso il recupero energetico, che costituiscono la sfida più importante per raggiungere gli obiettivi fissati dalla nuova normativa. Accanto a questo dovrà essere intensificata l'attività di controllo sul territorio, per garantire l'efficacia degli interventi che si intende realizzare. Perchè tutto ciò si metta in pratica occorrerà un'azione del Parlamento e del Governo affinché vengano introdotti tali principi nei decreti applicativi della «legge Bassanini» e vengano potenziate le strutture di controllo.

Tutto ciò comunque potrebbe risultare del tutto vano se non si affermino comportamenti adeguati da parte di tutti gli attori coinvolti nel ciclo dei rifiuti e, soprattutto, se non si affermi una nuova cultura dell'ambiente che coinvolga, oltre i cittadini, anche il *management* delle aziende. È necessario dunque che si sviluppi e si diffonda anche in Italia l'uso degli strumenti volontari, tra cui in primo luogo l'EMAS. Il sistema è, come ricordato, volontario; occorre quindi porsi il problema su come si debba operare perchè il suo sviluppo abbia le dimensioni auspiccate. Una strada è quella di semplificare le procedure e le regolamentazioni ambientali per le imprese che aderiscono a EMAS. Occorrerà al più presto un intervento del legislatore che renda espliciti tali benefici nell'ambito del più generale riordino della materia che avrà luogo in relazione al recepimento delle direttive comunitarie per l'IPPC e per la VIA. Il Parlamento, che si accinge ad approvare la delega al Governo per il recepimento di tali direttive, ha una concreta occasione per indicare quali possano essere i vantaggi da assicurare sul piano regolamentare alle imprese che registrino il proprio sito secondo EMAS e che quindi rappresentino la contropartita agli oneri non indifferenti che l'applicazione del sistema comporta per le imprese stesse.

Accanto all'EMAS ed anche per una sua affermazione, occorrerà che il Governo faccia maggior uso degli accordi volontari, che consentono di raggiungere obiettivi ambientali attraverso un processo di negoziazione che garantisce spesso risultati superiori a quelli della semplice normativa. È necessario dunque che gli accordi già previsti siano resi immediatamente operativi e che se ne individuino altri, consentendo il diffondersi di un sistema di confronto tra le parti che favorisca atteggiamenti attivi del mondo industriale verso il miglioramento della qualità dell'ambiente.

Un quinto elemento da considerare è l'attenzione specifica che deve essere rivolta alle piccole e medie imprese ed all'artigianato, per i

quali è necessario prevedere appositi strumenti di sostegno e benefici regolamentari che possono godere le imprese registrate EMAS, o utilizzando quelli già esistenti ai fini ambientali. Un esempio riguarda l'applicazione dell'EMAS a tali imprese, che rappresentano una realtà percentualmente molto significativa del nostro sistema produttivo. Le piccole imprese non hanno al loro interno la cultura e la competenza per attuare e seguire le procedure previste dal regolamento EMAS. Appare quindi necessario organizzare in modo sistematico un supporto alle piccole e medie industrie ed una fornitura di servizi reali di consulenza a costi agevolati; l'insieme di questi provvedimenti richiede decisioni che devono essere prese a livello del Governo centrale o di quello regionale. In tal modo sarà possibile affrontare, con possibilità di successo, non solo la lotta per la difesa dell'ambiente ma anche quella per la competitività delle nostre industrie sul mercato europeo e mondiale.

Sempre nel campo degli incentivi, occorrerà provvedere, con apposite direttive del Governo, ad adattare gli strumenti di incentivazione all'innovazione tecnologica alle esigenze di garantire un sistema più efficace di prevenzione e gestione dei rifiuti. Sotto questa luce dovranno, in particolare, essere riesaminate la legge n. 46 del 1982 e la legge n. 317 del 1991, e, per quanto riguarda le aree depresse, la legge n. 488 del 1992.

Infine, sarà necessario fare maggiore ricorso alle ecofiscalità, che potranno agire sia sul fronte della minimizzazione dei rifiuti che sulla diffusione delle attività di riciclo e recupero.

LEGGI DI AGEVOLAZIONE FINANZIARIA  
A FAVORE DI ATTIVITÀ ECONOMICHE

*(in ordine cronologico)*

1. Legge n. 50/1953 (Danni subiti a seguito di pubbliche calamità)
2. Legge n. 517/1975 (Credito agevolato alle PMI commerciali)
3. Decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1976 (Disciplina del credito agevolato al settore industriale. Agevolazioni alle imprese del centro-nord)
4. Legge n. 675/1977 (Sostegno alla ristrutturazione e alla riconversione industriale)
5. Legge n. 219/1981 (Interventi di ricostruzione e di sviluppo industriale delle zone terremotate della Campania e della Basilicata colpite dal sisma del novembre 1980)
6. Legge n. 46/1982 – Artt. 14-18 (Incentivazione di programmi di innovazione tecnologica).
7. Legge n. 308/1982 (Risparmio energetico)
8. Legge n. 752/1982 – Artt. 9, 12 e 17 (Politica mineraria)
9. Legge n. 887/1982 – Art. 9 (Agevolazioni finanziarie alle cooperative e ai consorzi fidi costituiti da soggetti operanti nel settore del commercio e del turismo)

10. Decreto del Presidente della Repubblica n. 915/1982 – Art. 23 (Incentivazione di iniziative finalizzate allo smaltimento o al recupero di rifiuti industriali e non industriali)

11. Regolamento CEE n. 216/1984 (Sviluppo di attività per la creazione di posti di lavoro nelle zone colpite da crisi in seguito alla ristrutturazione dell'industria siderurgica)

12. Regolamento CEE n. 217/1984 (Rimozione degli ostacoli allo sviluppo di nuove attività economiche in talune zone colpite dalla ristrutturazione del settore della costruzione navale)

13. Legge n. 798/1984 (Interventi per la salvaguardia della città di Venezia e per il suo recupero architettonico, urbanistico, ambientale ed economico)

14. Legge n. 49/1985 (titolo I: provvedimenti per il credito alla cooperazione; titolo II: misure urgenti a salvaguardia dei livelli di occupazione)

15. Legge n. 198/1985 – Art. 9 (Interventi per i danni causati dalle eccezionali calamità naturali ed avversità atmosferiche nei mesi di dicembre 1984 e gennaio 1985)

16. Legge n. 808/1985 – Art. 3 (Promozione dello sviluppo delle collaborazioni internazionali in campo aeronautico)

17. Legge n. 41/1986 – Art. 11 (Interventi a favore di centri commerciali e mercati agro-alimentari)

18. Legge n. 64/1986 (Disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiomo)

19. Legge n. 15/1987 (Sostegno finanziario alle PMI dei settori commercio e turismo per l'acquisto di locali precedentemente in fitto)

20. Legge n. 119/1987 – Art. 5 – Conversione del decreto-legge n. 10/1987 (Realizzazione di programmi di ricerca in materia di scarichi dei frantoi oleari)

21. Legge n. 121/1987 Art. 3-*octies* (Interventi in materia di distribuzione commerciale e sulla disciplina del credito agevolato al commercio)

22. Legge n. 399/1987 – Art. 3 (Programmi e progetti di sostegno all'artigianato)

23. Legge n. 67/1988 – Art. 15, commi 13 e 14 (Creazione nel Mezzogiorno di centri di servizi per lo sviluppo dell'imprenditorialità-CISI – incubatori di imprese)

24. Legge n. 67/1988 – Art. 15, comma 40 (Sostegno finanziario alle imprese commerciali, turistiche e di servizi operanti nel Mezzogiomo)

25. Legge n. 41/1989 – Art. 1 e legge n. 221/1990 – Art. 3 (Sviluppo di attività economiche nei bacini minerari interessati da processi di ristrutturazione o sospensione parziale o totale dell'attività mineraria comportanti contrazione di manodopera)

26. Legge n. 181/1989 – Programma speciale di reindustrializzazione IRI (Reindustrializzazione aree colpite da crisi siderurgica e sostegno all'occupazione)

27. Legge n. 181/1989 – Programma di promozione industriale SPI (Reindustrializzazione aree di crisi siderurgica. Promozione industriale)

28. Legge n. 181/1989 – Art. 11, comma 1 (Reindustrializzazione aree siderurgiche)
29. Legge 221/1990 – Art. 9 e legge n. 204/1993 – Art. 1 (Riassetto e riabilitazione ambientale delle aree minerarie)
30. Legge n. 10/1991 – Artt. 11, 12 e 14 (Uso razionale dell'energia e utilizzo fonti rinnovabili)
31. Legge n. 317/1991 – Artt. 5, 6 e 12 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese – Acquisto di macchinari a tecnologia avanzata)
32. Legge n. 317/1991 – Art. 8 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese. Spese di ricerca)
33. Legge n. 317/1991 – Artt. 17, 23 e 34 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese – Contributi a favore dei consorzi e società consortili tra PMI)
34. Legge n. 317/1991 – Art. 27 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese. Contributi a favore delle società consortili miste)
35. Legge n. 317/1991 – Art. 33 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese. Contributi a favore dei consorzi di garanzia collettiva fidi)
36. Legge n. 215/1992 (Promozione dell'imprenditoria femminile)
37. Legge n. 257/1992 (Sostegno all'attuazione di programmi finalizzati alla riconversione delle produzioni a base di amianto e allo sviluppo e produzione di materiali innovativi e sostitutivi dell'amianto)
38. Legge n. 488/1992 (Sviluppo delle attività produttive nelle aree depresse)
39. Legge n. 237/1993 – Art. 6 (Ristrutturazione e riconversione produttiva delle imprese operanti nel settore della produzione di materiale di armamento)
40. Legge n. 471/1994 (Provvidenze economiche per le imprese colpite da fenomeni alluvionali nei mesi settembre-dicembre 1993)
41. Legge n. 481/1994 (Disposizioni urgenti per l'attuazione del piano di ristrutturazione del comparto siderurgico)
42. Legge n. 35/1995 – Art. 2-*bis* (Sostegno finanziario dei consorzi e delle cooperative di garanzia mutualistica fidi – CONFIDI)
43. Legge n. 341/1995. Conversione decreto-legge n. 244/95 – Art. 1 (Agevolazioni in forma automatica a favore delle imprese industriali localizzate nelle aree depresse)
44. Legge n. 341/1995. Conversione decreto-legge n. 244/95 – Art. 9 (Sostegno a interventi di modernizzazione delle imprese operanti nel settore del commercio)
45. Legge n. 549/1995 – Art. 2, comma 42 (Agevolazioni alle imprese del commercio e del turismo nelle aree depresse)
46. Legge n. 549/1995 – Art. 3, commi 24-39 (Imposta speciale conferimento in discarica dei rifiuti)
47. Legge n. 344/1997 – Art. 2 (Promozione delle tecnologie pulite e dello sviluppo della sostenibilità urbana)

48. Legge n. 30/1997. Conversione decreto-legge n. 669/1996 – Art. 29 (Contributo per l'acquisto di autoveicoli nuovi a fronte della rottamazione di analoghi beni usati)

49. Legge n. 449/1997 – Art. 4, comma 9 (Legge finanziaria 1998 Incentivi per le piccole e medie imprese)

50. Legge n. 449/1997 – Art. 17, comma 29 (Legge finanziaria 1998. Disposizioni tributarie in materia di veicoli)

51. Legge n. 449/1997 – Art. 18 (Imposta erariale regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili).

Invita il Vicepresidente Gerardini a prendere la parola.

Il deputato Franco GERARDINI, in qualità di relatore, avverte che al documento prima ricordato sono state presentate alcune proposte emendative. Illustra quelle presentate dal deputato Oreste Rossi, che sono del seguente tenore:

«Al capitolo 3, tredicesimo comma, dopo le parole: “della nozione di rifiuto (e di disfarsi)” aggiungere: “Tanto è vero che nella versione definitiva del decreto che disciplina le procedure “agevolate” sul recupero dei rifiuti non pericolosi (DM 5 febbraio 1998, pubblicato in SO n. 72 alla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 16 aprile 1998) i ministri concorrenti hanno soppresso le MPE ripristinando il termine di materie prime secondarie. Probabilmente per timore di incorrere in ulteriori procedure di infrazione in sede Ue, poichè il concetto di MPS si allontana meno di quello di MPE dalla legislazione e soprattutto dalla giurisprudenza europea, che è risultata sempre meno propensa ad escludere dalla nozione di rifiuto quelle sostanze od oggetti suscettibili di riutilizzazione economica (Corte di giustizia europea 25 giugno 1997, Tombesi), anche se inserite in un processo di produzione industriale (Corte di giustizia europea 18 dicembre 1997)”».

«Al capitolo 6.1, subito prima del paragrafo “Gli accordi di programma”, aggiungere: “Un altro strumento volontario di politica ambientale, di cui è auspicabile la diffusione, sono le norme della serie ISO 14000 (certificazione di qualità ambientale). La certificazione, secondo tali norme, per certi aspetti simili all'EMAS e in parte meno vincolanti (manca, infatti, nel sistema ISO l'onerosa “dichiarazione ambientale”), ha il vantaggio di essere riconosciuta su scala internazionale – e non solo in ambito strettamente Ue, come l'EMAS – ed è ottenibile piuttosto agevolmente da chi ha già ottenuto la registrazione del sito come EMAS. Inoltre le ISO 14000, al contrario dell'EMAS, si rivolgono a tutti i tipi di aziende e non solo ai siti industriali”».

Illustra quindi le proposte emendative presentate dal Presidente Scaglia, che sono del seguente tenore:

«Al capitolo 1, primo comma, sostituire le parole: “costituisce un vincolo” con le parole: “ha costituito sino all'emanazione del decreto legislativo n. 22 del 1997 un vincolo”.

*Al capitolo 1, quarto comma, sostituire le parole: “non sono previste” con le parole: “non erano previste”.*

*Al capitolo 2, sesto comma, dopo le parole: “alcuni aspetti” aggiungere le parole: “- anche per via dei limiti imposti dalla legge delega -”.*

*Al capitolo 2, ultimo comma, aggiungere dopo le parole: “sistema industriale” le parole: “ed istituzionale-amministrativo”.*

*Al capitolo 6.2, nel paragrafo: “dalla tassa alla tariffa” sopprimere l’ultimo comma».*

Accetta le proposte emendative testè illustrate.

Il Presidente Massimo SCALIA pone in votazione le proposte emendative presentate dal deputato Oreste Rossi, che vengono approvate.

Passa quindi alla votazione delle proposte emendative da lui presentate.

Il senatore Giuseppe SPECCHIA, riferendosi alla prima proposta emendativa del Presidente Scalia, chiede al relatore di valutare l’opportunità di mantenere il testo originario.

Il deputato Franco GERARDINI, in qualità di relatore, ritiene opportuna la modifica proposta dal Presidente Scalia.

Il Presidente Massimo SCALIA si dichiara d’accordo con il deputato Gerardini.

Pone in votazione le prime quattro proposte emendative da lui presentate, che vengono approvate.

Passa quindi alla votazione dell’ultima proposta emendativa.

Il senatore Giuseppe SPECCHIA, in riferimento all’ultima proposta emendativa del Presidente Scalia, ritiene che, invece di sopprimere il comma, si debba procedere alla seguente nuova formulazione: «È opportuno che si affronti, contestualmente all’emanazione del decreto attuativo, la problematica relativa all’IVA connessa con la tariffa».

Il deputato Franco GERARDINI, in qualità di relatore, si dichiara d’accordo con tale nuova formulazione.

Il Presidente Massimo SCALIA accetta la formulazione del comma espressa dal senatore Specchia.

Pone quindi in votazione l’ultima proposta emendativa da lui presentata, che viene approvata.

Passa quindi alla votazione del documento nel suo complesso.

Il senatore Giuseppe SPECCHIA ringrazia innanzitutto il relatore, i consulenti e la segreteria della Commissione per il contributo offerto alla predisposizione del documento in esame, che ha rivelato aspetti assai complessi e certamente innovativi nel panorama normativo del nostro Paese.

Ritiene che il documento possa essere l'occasione per l'inizio di una cultura rivolta all'ambiente di stampo innovativo, in cui l'attività della pubblica amministrazione, ed in particolare degli enti locali, possa costituire il segno di una nuova epoca: esprime, a tale proposito, la necessità che siano posti in essere gli adeguati controlli affinché non continuino ad essere attuati ai danni dell'ambiente quei comportamenti che attentano alla vita sociale ed alla salute pubblica.

Esprimerà il suo voto favorevole, pur mostrando riserve sulla parte del documento relativa alla tassa-tariffa.

Il deputato Pierluigi COPERCINI, esprimendo consenso sulle premesse e sulle finalità sottese al documento in esame, auspica che vengano attuati al più presto i principi contenuti nel decreto legislativo n. 22 del 1997, che incontra ancora – come è emerso dalle audizioni svolte nei giorni scorsi in Sicilia – considerevoli resistenze.

Esprimerà il suo voto favorevole, nella certezza che il miglioramento dell'ambiente costituisca la premessa per un migliore futuro della vita della popolazione.

Il Presidente Massimo SCALIA ricorda che il gruppo di lavoro coordinato dal Vicepresidente Gerardini ha elaborato anche un progetto di legge relativo agli incentivi alle imprese per lo sviluppo sostenibile: data la sua complessità, ritiene che possa essere esaminato nelle prossime settimane.

Il deputato Franco GERARDINI, in qualità di relatore, si dichiara d'accordo su quanto testè prospettato dal Presidente Scalia e precisa che con il progetto di legge citato si intende incentivare l'applicazione del sistema EMAS in Italia: a tal fine, ritiene opportuno che siano svolte alcune audizioni, in particolare con i rappresentanti delle piccole imprese e degli artigiani, del comitato EMAS, dell'ENEA e dell'ANPA.

Il Presidente Massimo SCALIA pone infine in votazione il documento nel suo complesso. Viene approvato all'unanimità.

*La seduta termina alle ore 14,15.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE****Consultiva in materia di riforma fiscale ai sensi della legge  
23 dicembre 1996, n. 662**

GIOVEDÌ 28 MAGGIO 1998

*Presidenza del Presidente*  
Salvatore BIASCO*La seduta inizia alle ore 14,45.***Schema di decreto legislativo contenente disposizioni integrative e correttive  
del decreto legislativo 21 novembre 1997, n. 461, concernente il riordino della  
disciplina tributaria dei redditi di capitale e dei redditi diversi**(Seguito dell'esame e rinvio)  
(R139 b00, B14<sup>a</sup>, 0020<sup>o</sup>)

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, sospeso nella seduta di ieri.

Il presidente Salvatore BIASCO esprime vivo apprezzamento per il contributo fornito dal Dottore Salvatore Bragantini, Commissario della Consob, e dai Dottori Claudio Salmi e Fabrizio Plateroti, rispettivamente responsabile e funzionario della Divisione Mercati della Consob, nel corso dell'audizione informale testè svoltasi nell'Ufficio di Presidenza allargato. Dà quindi la parola al deputato Armani che interviene nella discussione generale.

Il deputato Pietro ARMANI riferisce che il provvedimento correttivo non contiene in effetti norme che incidono in modo sostanziale sul decreto istitutivo della nuova disciplina in oggetto indicata e, pertanto, sembra opportuno cogliere questa occasione per affrontare alcune questioni di principio, che non possono passare sotto silenzio.

Gli organi di stampa hanno dato notizia della richiesta dell'ABI di far slittare di almeno sei mesi l'entrata in vigore della riforma adducendo problemi di natura organizzativa. Non è questo certamente un aspetto da sottovalutare, ma ve ne sono almeno altri due che meritano altrettanta attenzione.

La riforma impone ai risparmiatori di scegliere, entro il 30 giugno p.v., se rimanere in sostanza nel regime attuale, se passare a quello «amministrato», ovvero a quello «gestito». Orbene, anche se il provvedimento ha avuto

tempestiva diffusione sulla *Gazzetta Ufficiale* non è corretto pensare che i risparmiatori – come dire l'intera popolazione adulta italiana – siano in grado di comprendere le differenze esistenti fra i tre regimi possibili. Ancor più errato sarebbe ritenere che tale carenza di informazione possa dipendere dalla mancata lettura del testo, che richiede vasta competenza non solo in materia tributaria, ma anche in quella finanziaria.

Le opzioni lasciate al risparmiatore possono, perciò, essere correttamente esercitate a condizione che al bagaglio di conoscenze tecniche si associ la capacità di valutare la convenienza economica delle stesse opzioni, che è in funzione della composizione e dell'entità del patrimonio in cui il risparmio è stato investito.

Il deputato Armani rileva, quindi che se queste considerazioni possono essere condivise – e francamente non si vede come possano essere rifiutate, se il rapporto fisco-contribuente deve svolgersi su un piano di correttezza e di civiltà – la richiesta di rinvio di almeno sei mesi deve essere sicuramente accolta, ponendo però a carico delle banche l'obbligo di invio ai risparmiatori di un preventivo dell'imposizione che verrebbe a gravare su ciascuna delle tre opzioni in relazione al proprio portafoglio ed ai regimi applicabili. In sostanza, così come è d'obbligo la pubblicazione di un foglio illustrativo, allorchè si sollecita il pubblico risparmio verso una forma di investimento, altrettanto è doveroso che ciascun risparmiatore sia messo in grado di valutare concretamente le conseguenze dell'esercizio dell'opzione che è chiamato ad esercitare e a prescegliere.

Altra ragione, che consiglia di prendere favorevolmente in esame l'ipotesi di rinvio, è quella di far coincidere i nuovi regimi con l'inizio dell'anno. Infatti, se l'entrata in vigore fosse confermata al 1° luglio prossimo, non si vede quale progresso in termini di semplificazione si otterrebbero, dato che per il 1998 si avrebbero due regimi. Ove si considerino gli effetti della sovrapposizione dell'attuale sistema di tassazione dei *capital gains* con quello o, per meglio dire, con quelli previsti dalle nuove disposizioni, si deve convenire che il quadro che si presenta al risparmiatore non istituzionale (e cioè a quello che gestisce i risparmi derivanti da una vita di lavoro) è a dir poco disarmante.

Venendo ora ad un aspetto tecnico di principio, balza in tutta la sua evidenza la irrazionalità e la «crudeltà» del cosiddetto «equalizzatore». In estrema sintesi, chi opta per il regime cosiddetto «amministrato» continua a corrispondere le imposte nel momento in cui i frutti vengono percepiti. Si conferma così che, per le persone fisiche, il regime di tassazione normale – riconosciuto a livello mondiale – è quello di cassa. Nel regime cosiddetto «gestito» al regime di cassa si sostituisce quello competenza. Tuttavia, poichè l'ingresso in tale regime è opzionale e dipende dal calcolo di convenienza che ciascun risparmiatore effettuerà (se, come detto prima, sarà messo in condizioni di farlo), non sembra che possano sollevarsi in linea di massima, profili di incostituzionalità, o quanto meno di iniquità.

Peraltro, una volta entrato in funzione «l'equalizzatore», le perplessità vengono ad emergere con evidenza. Per spiegare il fenomeno in termini semplici, bisogna considerare che con il sistema per competenza il contribuente anticipa l'imposta rispetto a chi sceglie il sistema per cassa. Apparentemente l'«equalizzatore» è uno strumento di giustizia, in quanto tende a mettere sullo stesso piano il contribuente per cassa con quello

per competenza. Con un decreto ministeriale saranno fissati, infatti, i parametri per pervenire, a carico del contribuente per cassa, ad un prelievo integrativo che annulli il beneficio – indiscutibile – che si realizza in capo a chi con tale sistema differisce il pagamento dell'imposta.

L'irrazionalità e la «crudeltà» consistono, tuttavia, nel fatto che il contribuente per cassa non è in grado di fare alcuna previsione sul suo carico d'imposta e potrebbe trovarsi, quindi, nella condizione di aver speso tutto il suo reddito, allorchè sarà chiamato a far fronte all'integrazione. È bene ricordare che il motivo, per il quale le persone fisiche vengono generalmente tassate per cassa, discende dal principio secondo cui si presume che esse, a differenza delle imprese, non hanno capacità di credito e, perciò, non possono subire prelievi oltre il momento dell'incasso. Se non si volesse riconoscere l'esistenza di questo principio – per quanto esso non sia formalmente scritto –, si metterebbe in crisi tutto il sistema delle ritenute alla fonte e dei versamenti in acconto.

Comunque, poichè fra i due sistemi certamente uno concretizza un vantaggio e la neutralità fiscale è un obiettivo da perseguire, per non creare distorsioni negli investimenti, si dovrebbe proporre di costruire l'«equalizzatore» nel modo esattamente contrario a quello in cui è stato concepito. In sostanza, si sta ipotizzando che sia il risparmiatore per competenza ad essere messo sullo stesso piano di quello per cassa, nel senso che il decreto accerti la disutilità che il primo ha ricevuto anticipando il pagamento delle imposte ed ottenga, quindi, in restituzione dallo Stato l'equivalente del beneficio realizzato da chi il pagamento ha invece posticipato.

Superati i problemi generali, nello specifico il deputato Armani ritiene che il nuovo regime transitorio, previsto dall'articolo 5 del provvedimento correttivo, realizzi una palese ingiustizia.

Infatti, sempre in estrema sintesi in tale articolo si prevede che i soggetti, i quali opereranno per il sistema «gestito», siano sottoposti al prelievo per competenza anche sui proventi maturati prima del 30 giugno, sebbene non riscossi. La relazione ministeriale, senza alcun pudore, ammette che la disposizione favorisce gli intermediari in termini di semplificazione e lo Stato in termini di gettito. Il risparmiatore non merita evidentemente alcuna considerazione, perchè sarà tutelato sul piano dell'uguaglianza dal suddetto «equalizzatore»; ammesso che questo possa essere un motivo di consolazione.

In conclusione, il deputato Armani, osservando che tutto il regime transitorio appare una scommessa ingovernabile, rinnova la richiesta di un superamento di tutti questi inconvenienti attraverso lo slittamento dell'entrata in vigore della riforma all'inizio del nuovo periodo di imposta.

Il presidente Salvatore BIASCO dichiara quindi chiusa la discussione generale e rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta avvertendo che il termine per la presentazione per la proposta di parere è fissato per venerdì 29 maggio alle ore 15 e il termine per la presentazione degli emendamenti e delle proposte alternative di parere è fissato per martedì 2 giugno alle ore 18.

*La seduta termina alle ore 15.*

## SOTTOCOMMISSIONI

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

#### Sottocommissione per i pareri

GIOVEDÌ 28 MAGGIO 1998

25<sup>a</sup> Seduta

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del Presidente Thaler Ausserhofer, ha adottato le seguenti deliberazioni per i provvedimenti deferiti:

*alla 1<sup>a</sup> Commissione:*

**(3095-B) Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonchè norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica**, approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati: parere favorevole;

*alla 5<sup>a</sup> Commissione:*

**(2712) BONATESTA ed altri. - Nuove disposizioni sulla ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF: concorso dei comuni**, fatto proprio dal Gruppo di Alleanza Nazionale, a norma dell'articolo 79, comma 1, del Regolamento: rinvio dell'emissione del parere.

## **INDUSTRIA (10<sup>a</sup>)**

### **Sottocommissione per i pareri**

GIOVEDÌ 28 MAGGIO 1998

**21<sup>a</sup> Seduta**

La Sottocommissione, riunitasi sotto la presidenza del presidente De Carolis, ha adottato la seguente deliberazione sul disegno di legge deferito:

*alla 13<sup>a</sup> Commissione:*

**(3291) Conversione in legge del decreto-legge 25 maggio 1998, n. 156, recante proroga di termini in materia di acque di balneazione: favorevole.**





