

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

—————

672° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 14 DICEMBRE 2000

—————

**INDICE****Commissioni permanenti**

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali.....	<i>Pag.</i>	5
2 <sup>a</sup> - Giustizia .....	»	10
3 <sup>a</sup> - Affari esteri.....	»	16
5 <sup>a</sup> - Bilancio.....	»	23
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro .....	»	26
7 <sup>a</sup> - Istruzione.....	»	28
11 <sup>a</sup> - Lavoro.....	»	35
12 <sup>a</sup> - Igiene e sanità.....	»	40
13 <sup>a</sup> - Territorio, ambiente, beni ambientali .....	»	41

**Commissioni di inchiesta**

Sul sistema sanitario.....	<i>Pag.</i>	45
----------------------------	-------------	----

**Giunte**

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

---

<i>CONVOCAZIONI</i> .....	<i>Pag.</i>	70
---------------------------	-------------	----

## GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

GIOVEDÌ 14 DICEMBRE 2000

283<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*  
PREIONI

*La seduta inizia alle ore 14,20.*

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

***Esame del Doc. IV-ter, n. 11, nei confronti dell'onorevole Giuseppe Fronzuti, senatore all'epoca dei fatti, per il reato di cui all'articolo 595, commi primo e terzo, del codice penale (diffamazione con il mezzo della stampa)***

Il PRESIDENTE espone preliminarmente i fatti, sottolineando che il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Sala Consilina ha illustrato i motivi in base ai quali ha ritenuto di dover trasmettere gli atti processuali al Senato al fine di richiederne la deliberazione in materia di insindacabilità, facendo riferimento all'opportunità che l'organo parlamentare sia investito del problema dell'eventuale insindacabilità benché allo stato non esista alcun provvedimento normativo che imponga l'adozione di tale particolare procedura di garanzia per le prerogative del parlamentare, a causa della mancata conversione dei decreti-legge a suo tempo emanati per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione.

Prendono quindi la parola i senatori RUSSO e FASSONE, per chiedere alcuni chiarimenti sul procedimento penale pendente nei confronti del deputato Fronzuti.

Il PRESIDENTE fornisce le precisazioni richieste.

La Giunta ascolta quindi, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato, l'onorevole Giuseppe FRONZUTI al quale rivol-

gono domande i senatori VALENTINO, RUSSO, FASSONE ed il PRESIDENTE.

Congedato l'onorevole Fronzuti, il PRESIDENTE fa presente che la discussione deve essere rinviata a causa dei concomitanti impegni parlamentari dei componenti della Giunta. Ricorda quindi che il 21 dicembre prossimo verrà a scadere il termine di trenta giorni assegnato dall'articolo 135, comma 7, del Regolamento del Senato per riferire all'Assemblea e che, pertanto, occorre richiedere la concessione, ai sensi della medesima disposizione regolamentare, di un nuovo termine di trenta giorni.

La Giunta unanime conviene e rinvia quindi la discussione nonché l'esame dei restanti argomenti all'ordine del giorno.

*La seduta termina alle ore 15.*

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

GIOVEDÌ 14 DICEMBRE 2000

**613<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

*VILLONE*

*Intervengono i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Cananzi e per la pubblica istruzione Manzini.*

*La seduta inizia alle ore 14,45.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(3236) Norme in materia di conflitti di interesse**, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Caparini ed altri; Veltri ed altri; Berlusconi ed altri; Piscitello ed altri

**(236) PASSIGLI ed altri. – Disciplina in materia di incompatibilità e di conflitto di interessi per i titolari di cariche di Governo**

**(4465) CÒ ed altri. – Norme in materia di conflitti di interesse**  
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 6 dicembre, con l'illustrazione dei subemendamenti riferiti agli emendamenti presentati dalla relatrice pubblicati in allegato al resoconto della medesima seduta.

Il senatore PASTORE illustra il subemendamento 4.500/6 che limita la sanzione della nullità ai soli contratti che realizzino le condizioni previste dall'articolo 7 della legge n. 287 del 1990. Più in generale, ritiene eccessiva la previsione della sanzione della nullità nelle ipotesi previste dalla nuova formulazione dell'articolo 4 rispetto alle finalità perseguite dalla medesima disposizione. Il subemendamento 5.500 (nuovo testo)/10 prevede invece la soppressione del primo comma dell'articolo 5 come riformulato dalla relatrice. Si tratta infatti di una disposizione superflua, già contenuta in un'altra disposizione del testo proposto dalla relatrice.

A quest'ultimo proposito la relatrice DENTAMARO osserva che una simile previsione è contenuta nell'articolo 3 del testo approvato dalla Camera dei deputati, mentre è stata eliminata nella riformulazione, da lei presentata, della medesima disposizione.

Il senatore PASTORE, riprendendo la sua esposizione, passa ad illustrare il subemendamento 7.500/12, che elimina il limite previsto del 2 per cento sostituendolo con una più elastica previsione che fa riferimento alla nozione di controllo della società. La disposizione contenuta nella nuova formulazione dell'articolo 7, infatti, si applica alle situazioni più varie rispetto alle quali, dunque, il rigido riferimento al parametro del 2 per cento può risultare inadeguato.

Quanto al subemendamento 7.500/13, esso mira alla soppressione dell'ultimo periodo del primo comma dell'articolo 7, come riformulato dalla relatrice, secondo il quale si presume simulata l'alienazione compiuta a favore del coniuge, dei parenti ovvero degli affini. Questo tipo di simulazione ha un carattere assoluto, non prevede cioè la possibilità di una prova contraria, e finisce quindi per contraddire lo spirito del provvedimento secondo il quale la cessione dei beni, in sé, fa venir meno la situazione di conflitto di interessi. Si tratta inoltre di una previsione incoerente, poiché non colpisce le situazioni patrimoniali dei coniugi dei soggetti titolari di cariche di Governo, ma si limita a considerare simulate alienazioni successive al momento dell'assunzione della carica di Governo. Il subemendamento 7.500/14, in via subordinata, propone la correzione di un'evidente incongruità di tale disposizione.

A quest'ultimo proposito la relatrice DENTAMARO osserva che si tratta di un semplice errore materiale.

Il senatore PASTORE, riprendendo la sua esposizione, illustra il subemendamento 7.500/15 che corregge la formulazione della disposizione facendo riferimento, più correttamente, alla nozione di controllo. Il subemendamento 7.500/17 prevede invece un'articolata procedura di contestazione, al posto della previsione, contenuta nel testo proposto dalla relatrice, dell'applicazione diretta della sanzione. Quanto al subemendamento 7.500/18, esso mira alla eliminazione di una previsione che reputa vessatoria, nonché chiaramente incostituzionale prevedendo un'impropria fattispecie di sanzione per fatto altrui.

I subemendamenti 7.500/7, 7.500/20 e 8.500/11 eliminano invece il riferimento al Presidente della Consob il cui coinvolgimento, nell'applicazione della disciplina in esame, reputa inopportuno al di fuori delle ipotesi in cui l'attività di impresa viene svolta da società quotate.

Il subemendamento 7.500/21, conformemente a quanto previsto dal testo trasmesso dall'altro ramo del Parlamento, prevede un coinvolgimento dell'interessato nella scelta del gestore. Un'analoga finalità persegue il subemendamento 8.500/10, mentre il subemendamento 8.500/12 prevede che, nel caso di imprese individuali, il gestore agisca come institore ai

sensi degli articoli 2203 e seguenti del codice civile. Non è infatti necessario, a suo avviso, prevedere che la gestione di un'impresa individuale debba essere necessariamente affidata, qualora si versi in una situazione di conflitto di interessi, ad un professionista iscritto ad un albo professionale.

Venendo quindi a considerare la nuova formulazione dell'articolo 10, dà conto del subemendamento 10.500/1 che prevede una più compiuta disciplina della neutralità fiscale dei negozi conclusi in esecuzione di quanto disposto dalla disciplina in titolo.

Infine, illustra il subemendamento 13.500/6 che sopprime un'inopportuna limitazione al sindacato della Corte di cassazione sugli atti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Prende quindi la parola il senatore DUVA il quale osserva, preliminarmente, che il provvedimento in titolo, la cui necessità appare evidente, è in una fase avanzata dell'esame e potrà dunque essere definito entro la fine della legislatura. Quanto al testo proposto dalla relatrice, pur ritenendolo sostanzialmente condivisibile, ritiene opportuni alcuni chiarimenti e integrazioni che definiscano meglio le modalità di irrogazione delle sanzioni, precisino il regime fiscale degli adempimenti previsti ed assicurino, soprattutto, una effettiva separazione gestionale. Queste finalità ispirano gli emendamenti a sua firma. In proposito richiama l'attenzione sul subemendamento 5.500 (nuovo testo)/13 che prevede un'integrazione della disposizione proposta dalla relatrice al fine di garantire una più stringente separazione gestionale in particolare nel caso di alienazione parziale delle attività rilevanti. In questo caso si prevede anche un rinnovo degli organi sociali; la permanenza infatti in carica degli amministratori potrebbe porre in questione la terzietà dell'opera del gestore. Il subemendamento 8.500/6 persegue il medesimo obiettivo, affidando alla responsabilità del gestore la valutazione dei casi in cui sia necessario prevedere la convocazione dell'Assemblea della società.

La relatrice DENTAMARO chiede chiarimenti sulla formulazione di quest'ultimo subemendamento, mentre il senatore SCHIFANI avanza perplessità sulla formulazione dell'ultimo periodo del subemendamento 5.500 nuovo testo/13.

Il senatore DUVA, accogliendo questo rilievo, riformula l'ultimo periodo di questo emendamento, chiarendo che nell'assemblea non votano le azioni o le quote rimaste nella disponibilità dell'interessato.

Passando quindi all'illustrazione del subemendamento 8.500/13, osserva che l'intento di tale previsione è quello di ampliare l'ambito applicativo della disciplina.

Il subemendamento 10.500/2, invece, riformula l'articolo 10 nel testo proposto dalla relatrice, prevedendo una più incisiva e severa regolamentazione delle conseguenze fiscali delle operazioni compiute in applicazione della disciplina in esame.

Il senatore SCHIFANI illustra il subemendamento 5.500 (nuovo testo)/6, che prevede un coinvolgimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nelle scelte compiute dai soggetti destinatari della disciplina. Simile finalità persegue il subemendamento 5.500 (nuovo testo)/5, che ipotizza una vera e propria attività di consulenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che può anche prescrivere misure alternative rispetto a quelle previste dall'articolo 5, come riformulato dalla relatrice.

Il subemendamento 5.500 (nuovo testo)7 tocca invece un nodo essenziale della formulazione proposta dalla relatrice, ridefinendo l'apparato sanzionatorio ivi previsto che viene riportato a più congrui canoni di ragionevolezza e proporzionalità. Le sanzioni ipotizzate nel testo dell'articolo 5 proposto dalla relatrice ipotizzano infatti una vera e propria aggressione, quasi espropriativa, al patrimonio dell'interessato. Auspica quindi un ripensamento della relatrice, anche al fine di permettere una utile prosecuzione del confronto sui provvedimenti in titolo.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

#### *IN SEDE CONSULTIVA*

#### **Programma quinquennale di progressiva attuazione della legge 10 febbraio 2000, n. 30, concernente il riordino dei cicli di istruzione**

(Parere alla 7<sup>a</sup> Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

Si riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Il senatore BESOSTRI dichiara il voto favorevole della sua parte politica sulla proposta di parere favorevole avanzata dalla relatrice che, accertata la presenza del prescritto numero di senatori, posta ai voti, è approvata dalla Commissione.

#### *SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA DI DOMANI*

Il presidente VILLONE avverte che la seduta già convocata per domani, venerdì 15 dicembre, alle ore 14,30, non avrà più luogo.

La Commissione prende atto.

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Il presidente VILLONE propone di convocare la Commissione, per la prossima settimana, secondo il seguente calendario: da lunedì 18 a giovedì



21 dicembre ogni giorno alle ore 14,30, nonché alle ore 9 di mercoledì 20, per le comunicazioni del Governo sull'andamento della sperimentazioni di nuove forme di vendita dei giornali.

La Commissione consente.

*La seduta termina alle ore 16.*

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

GIOVEDÌ 14 DICEMBRE 2000

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

*Presidenza del Presidente*

PINTO

*Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Maggi.*

*La seduta inizia alle ore 9,05.*

### IN SEDE DELIBERANTE

**(1502-2681-2705-2734-2736-3227-3317-3664-3734-3793-3810-B)** *Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di formazione e valutazione della prova in attuazione della legge costituzionale di riforma dell'articolo 111 della Costituzione*, approvato dal Senato in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge di iniziativa dei senatori Fassone ed altri, La Loggia ed altri; Occhipinti ed altri; Salvato ed altri; Fassone ed altri; Di Pietro ed altri; Calvi ed altri; Senese ed altri; Follieri; Fassone ed altri; Centaro, modificato dalla Camera dei deputati previa unificazione con i disegni di legge di iniziativa dei deputati Simeone; Armosino ed altri; Carrara ed altri; Pisanu ed altri; Olivieri ed altri; Pecorella ed altri; Pisapia; Siniscalchi ed altri; Contento e Trantino; Pisapia; Pecorella; Pecorella ed altri; Carotti; Biondi e Costa

**(4383) SCOPELLITI. – Norme in materia di garanzie del cittadino imputato. Modifiche agli articoli 192, 195, 210, 500, 512-bis e 513 del codice di procedura penale**

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

Riprende il seguito della discussione congiunta rinviata nella seduta del 5 dicembre.

Il presidente PINTO, considerata l'urgenza dei disegni di legge in titolo, ritiene opportuno fissare a breve il termine per la presentazione degli emendamenti.

Concorda il relatore CALVI.

La Commissione conviene quindi di fissare a martedì 19 dicembre 2000, alle ore 11,30, il termine per la presentazione degli emendamenti al disegno di legge n. 1502-2681-2705-2734-2736-3227-3317-3664-3734-

3793-3810-B che viene assunto come testo base per il prosieguo della discussione.

Il presidente PINTO rinvia infine il seguito della discussione congiunta.

*IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

**Schema di regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia (n. 797)**

(Esame e rinvio)

Riferisce il senatore RUSSO, il quale rileva come lo schema di regolamento in esame dia attuazione alle previsioni riguardanti questo Dicastero contenute nel decreto legislativo n.300 del 1999. Al riguardo va ricordato in particolare che l'articolo 16 del predetto decreto legislativo individua nell'ambito del Ministero della giustizia quattro distinte aree funzionali e che il successivo articolo 17 prevede che il Ministero si articoli in dipartimenti il cui numero non può essere superiore a quattro in riferimento alle aree funzionali sopra menzionate. Il quadro normativo entro il quale si muove lo schema in esame va quindi integrato tenendo conto anche della distinzione, introdotta dal decreto legislativo n.29 del 1993, fra l'attività di indirizzo politico-amministrativo di competenza propria degli organi di Governo – nel caso di specie quindi dal Ministro della giustizia – e l'attività di gestione amministrativa in senso proprio attribuita alla dirigenza amministrativa. Tale distinzione si riflette poi nella distinzione fra uffici di diretta collaborazione del Ministro e uffici di gestione amministrativa diretta.

Gli articoli 2 e 3 dello schema in esame riflettono l'impostazione delineata e individuano nel Ministro l'organo di direzione politica che esercita i compiti e le funzioni attribuitegli dalla Costituzione, dagli articoli 3, comma 1, e 14, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e dalle altre leggi, avvalendosi degli uffici di diretta collaborazione. Nel dipartimento per gli affari di giustizia, nonché in quello per l'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, in quello dell'amministrazione penitenziaria e infine in quello per la giustizia minorile vengono individuati uffici di gestione amministrativa diretta. I successivi articoli dello schema di decreto definiscono quindi in maniera più articolata le funzioni svolte dagli uffici di collaborazione diretta del Ministro e dai quattro dipartimenti.

Nel parere reso dal Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in esame nell'adunanza del 18 settembre 2000, oltre ad una serie di osservazioni di dettaglio cui il relatore si riporta, si mette in evidenza l'esigenza di una linea di demarcazione più netta fra il livello politico-amministrativo della struttura del Ministero e il livello di gestione, indicando con puntualità gli interventi da apportare.

Il Governo – prosegue il relatore – ha già fatto conoscere la propria disponibilità ad adeguarsi complessivamente alle indicazioni del Consiglio

di Stato mentre, per quanto attiene alla osservazione – contenuta nello stesso parere del Consiglio di Stato – relativa all'esigenza di precisare che la figura del consigliere diplomatico deve avere grado non inferiore a quello ritenuto congruo e che lo stesso è nominato d'intesa con il Ministro degli affari esteri, gli consta che da parte del Governo si è fatto presente che non necessariamente il consigliere diplomatico debba provenire da tale ultima Amministrazione.

Per quel che concerne quanto osservato dal Consiglio Superiore della Magistratura in ordine allo schema in titolo nel parere adottato nella seduta del 16 novembre 2000, il relatore segnala come siano emerse alcune perplessità per il fatto che tra le attribuzioni dell'ufficio di gabinetto sono ricomprese anche quelle che riguardano i rapporti con il CSM, in riferimento alle attribuzioni proprie del Ministro in ordine ai magistrati, secondo quanto previsto nelle schema in esame, all'articolo 6, comma 2, lettera *b*). Sembra esserci infatti una qualche interferenza con quanto, a sua volta, stabilito dall'articolo 15 comma 2 del medesimo schema che, alla lettera *d*) contempla – nell'ambito del dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi una direzione generale magistrati che dovrebbe curare – tra l'altro – le attività preparatorie preliminari relative all'esercizio dell'azione disciplinare del Ministro in ordine ai magistrati e i conseguenti rapporti con il CSM: occorrerebbe, pertanto, effettuare una scelta a favore dell'una o dell'altra opzione. Peraltro va ricordato che l'articolo 16 del decreto legislativo n. 300 del 1999, comma 3 lettera *b*) individua le attività rientranti nelle competenze del Ministro in ordine ai magistrati come comprese nell'area funzionale definita come organizzazione e servizi della giustizia. Inoltre, considerati anche gli aspetti che nella questione attengono alle competenze dell'ispettorato generale che pure verrebbe, secondo quanto previsto dall'articolo 8 dello schema, a svolgere i propri compiti riferendone l'esito direttamente al Ministro ovvero al Consiglio superiore della magistratura, quando abbia operato su richiesta dello stesso, il relatore non ritiene di poter condividere la ipotesi – avanzata dal CSM – che il decreto legislativo n. 300 del 1999 abbia superato la legge n. 1311 del 1962, considerato che il medesimo decreto legislativo n. 300, all'articolo 16 comma 4, fa salve le disposizioni della legge in questione e successive modifiche ed integrazioni. Avuto riguardo all'articolo 6, comma 4 dello schema in esame, gli appare, poi, sopravvalutata la preoccupazione sollevata dal medesimo CSM in merito ai rischi che potrebbero derivare dalla sottoposizione dei magistrati che operano all'interno del Ministero in funzione dirigenziale a forme di controllo burocratico. Ferma restando la natura del vincolo che li lega all'organo di autogoverno della magistratura, tali magistrati saranno ovviamente valutati solo per l'attività amministrativa connessa alle funzioni svolte.

Il relatore non ritiene, del pari, convincenti le prospettazioni del CSM circa l'opportunità di non considerare i magistrati dell'Ispettorato ricompresi nel numero massimo di cinquanta unità destinate al Ministero. A suo avviso, attesa la elasticità della disposizione di cui all'articolo 12, comma 5, dello schema in questione, una oculata gestione del numero

di unità consentito permetterà di utilizzare al meglio la predetta quota di cinquanta magistrati.

Conclude esprimendo una valutazione positiva sul provvedimento in titolo e suggerendo di recepire le puntuali indicazioni contenute nel parere del Consiglio di Stato circa i profili di legittimità.

Il seguito dell'esame è infine rinviato.

*La seduta termina alle ore 9,30.*

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

*Presidenza del Presidente*

**PINTO**

*La seduta inizia alle ore 15,35.*

#### *IN SEDE REFERENTE*

**(3776) SALVATO ed altri. – Modifica agli articoli 4-bis e 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà**

**(4163) SALVATO ed altri. – Modifiche all'ordinamento penitenziario in tema di tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti**

**(4172) Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di tutela dei diritti dei detenuti e degli internati**

**(4834) Norme in materia di applicazione ai detenuti dei regimi di massima sicurezza e di speciale sicurezza**

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto il cui seguito era stato rinviato nella seduta antimeridiana di ieri.

Il presidente PINTO dichiara aperto il dibattito.

Prende la parola il senatore VALENTINO, il quale sottolinea l'esigenza che la Commissione valuti con particolare attenzione le proposte contenute nei disegni di legge in titolo le quali corrispondono sia alla esigenza fortemente avvertita di predeterminare i contenuti del regime attualmente previsto dall'articolo 41 – bis dell'ordinamento penitenziario, sia all'esigenza di configurare la normativa che tale regime disciplina in modo stabile e non ad efficacia temporalmente limitata.

Ha quindi la parola il senatore FASSONE, il quale rileva come la scelta di intervenire sulla disciplina di cui all'articolo 41- *bis* dell'ordinamento penitenziario nel senso di tipizzarne i contenuti e di configurarla come una normativa a regime appare coerente con una maggiore attenzione per le peculiarità delle diverse situazioni di volta in volta prese in considerazione dal legislatore. Si tratta di una tendenza di cui è espressione, ad esempio, sul piano del diritto penale sostanziale, anche la recente riforma istitutiva della competenza penale del giudice di pace e che, con specifico riferimento all'ordinamento penitenziario, è venuta progressivamente modificando l'originaria impostazione della legge n. 354 del 1975. A questo proposito è sufficiente ricordare, con riguardo ai profili che qui più specificamente rilevano, l'introduzione per effetto della legge n. 663 del 1986 dell'articolo 14-*bis* dell'ordinamento penitenziario riguardante il regime di sorveglianza particolare nonché, nel 1991, dell'articolo 4-*bis* dello stesso ordinamento penitenziario – poi modificato l'anno successivo per effetto del decreto legge n. 306 del 1992 – con il quale inoltre è stata introdotta la previsione attualmente contenuta nel comma 2 dell'articolo 41-*bis*. Proprio nella prospettiva di tener conto delle peculiarità della posizione del singolo detenuto, si giustifica il rilievo attribuito alla permanenza di collegamenti esterni con la criminalità in funzione di una modifica delle normali regole di trattamento. Il disegno di legge n. 4834, muovendosi nell'ottica richiamata, introduce i regimi di massima sicurezza e di speciale sicurezza, tipizzando le modifiche alle normali regole di trattamento necessarie per eliminare i pericoli derivanti dai collegamenti esterni in questione. Da questo punto di vista la *ratio* ispiratrice della normativa proposta non può che essere condivisa; essa però suscita perplessità laddove, per determinati condannati, la possibilità di sottrarsi all'applicazione del regime di massima sicurezza risulta condizionata ad una vera e propria *probatio diabolica*, dovendo risultare positivamente escluso qualsiasi collegamento con associazioni criminali.

Prosegue poi osservando come i regimi di massima sicurezza e di speciale sicurezza vengano previsti dall'articolo 2 del disegno di legge n. 4834 in riferimento a varie tipologie di reato. Al riguardo va sottolineato come tali tipologie coincidano solo parzialmente con altre previsioni anch'esse dirette ad individuare alcuni particolari reati prevedendo in riferimento agli stessi un particolare regime normativo. Si tratta in primo luogo dell'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario al quale, tra l'altro, fa rinvio proprio l'attuale articolo 41-*bis*, comma 2. Si verrebbe così a determinare una situazione tale da creare problemi di carattere sistematico ed esiti contraddittori sul piano applicativo. Sarebbe pertanto opportuno cogliere l'occasione dell'esame dei disegni di legge in titolo per individuare un'unica tipologia di reati contraddistinti da una particolare gravità cui collegare l'applicazione di specifiche previsioni normative sia sul piano della possibilità di deroga alle normali regole di trattamento, sia su quello dei beneficiari previsti dall'ordinamento penitenziario – distinguendo, se del caso, all'interno di questa classificazione una fascia di reati di maggiore gravità da una di minore gravità.

Più in particolare, sempre per quel che concerne il disegno di legge n. 4834, si chiede se la definizione a livello legislativo di tutte le implicazioni connesse con i regimi di massima e speciale sicurezza non possa creare delle eccessive rigidità. Ad esempio, con riferimento all'articolo 41-ter, comma 7 lettera f) – come introdotto dall'articolo 2 del disegno di legge – non ritiene pienamente convincente la soluzione proposta in quanto essa comporterebbe un vero e proprio obbligo, per l'autorità giudiziaria, di disporre il visto di controllo sulla corrispondenza, obbligo che per di più discenderebbe da una decisione dell'autorità amministrativa. In merito, poi, alla limitazione del numero dei colloqui, è a suo avviso opportuna una riflessione circa la compatibilità della soluzione suggerita con l'adozione del nuovo regolamento penitenziario che valuta con particolare favore la funzione dei colloqui, soprattutto di quelli con i figli minori, dovendosi anche tener conto del fatto che le modalità con cui tali colloqui possono svolgersi – soprattutto nell'ultima ipotesi considerata – potrebbero assicurare adeguate garanzie contro il rischio di un loro uso strumentale.

Con riferimento al disegno di legge n. 3776 giudica non condivisibile la proposta di attribuire direttamente all'autorità giudiziaria la decisione di sospendere nei confronti dei singoli detenuti l'applicazione delle normali regole di trattamento. Si tratta infatti di una decisione di carattere amministrativo che come tale non può che essere di competenza amministrativa, mentre va difeso e valorizzato, rispetto all'operato della amministrazione penitenziaria, il naturale ruolo di controllo della magistratura di sorveglianza.

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

*La seduta termina alle ore 16.*

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

GIOVEDÌ 14 DICEMBRE 2000

**334<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente***MIGONE***Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Ranieri.**La seduta inizia alle ore 15,10.***SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**

Il PRESIDENTE manifesta innanzitutto rincrescimento per non aver potuto prendere parte alla seduta congiunta delle Commissioni affari esteri e politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati, della Commissione esteri e della Giunta per gli affari europei del Senato, svoltasi ieri presso l'altro ramo del Parlamento e recante lo svolgimento delle comunicazioni del Presidente del Consiglio sulle conclusioni del Vertice europeo di Nizza. Ha infatti dovuto partecipare, nella stessa giornata di ieri, a una riunione a Parigi del gruppo di lavoro che è stato nominato dalla Conferenza dei Presidenti delle Commissioni esteri dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea con l'incarico di elaborare proposte dirette ad assicurare appropriate forme di coinvolgimento e di controllo dei Parlamenti nazionali nel settore della politica estera e di sicurezza comune.

Per quanto riguarda la seduta congiunta di ieri, testé richiamata, ricorda come l'iniziativa della sua convocazione sia stata da lui assunta nel pomeriggio del giorno precedente, dopo che erano stati diramati dispacci di agenzia in base ai quali il Presidente Amato risultava aver assunto un impegno a riferire sulle conclusioni del Vertice di Nizza davanti alle sole Commissioni III e XIV della Camera dei deputati. Tale soluzione, se si fosse concretizzata, avrebbe comportato un *vulnus* a quel criterio dell'alternanza tra i due rami del Parlamento ai fini dello svolgimento delle comunicazioni del Governo sui temi più importanti di politica estera che fu concordato nella scorsa legislatura tra i Presidenti delle Commissioni esteri del Senato e della Camera al fine di evitare sterili duplicazioni, e che ha rappresentato un obiettivo elemento di razionalizzazione



negli ultimi anni. Va infatti ricordato che il Governo ha effettuato le sue comunicazioni in vista del Vertice di Nizza alla Camera dei deputati, di modo che la sede naturale per il dibattito sulle conclusioni dello stesso Vertice non avrebbe potuto a rigore che essere il Senato.

Avendo preso contatto con il Presidente Mancino, apprendeva da questi, nel pomeriggio dell'altro ieri, che il Presidente del Consiglio, da lui già interpellato, aveva manifestato la sua disponibilità – fermo restando l'impegno a riferire alla Camera nella giornata di mercoledì, ormai oggetto di annunci alla stampa – a effettuare analoghe comunicazioni, il giorno successivo, al Senato.

Nella serata dell'altro ieri, si venivano così a profilare due possibilità alternative: convocare per oggi una seduta con la partecipazione soltanto della Commissione esteri e della Giunta per gli affari europei del Senato, con il rischio di veder riproporre in modo anche ritualistico temi ed accenti destinati ad emergere il giorno precedente nella seduta già annunciata delle Commissioni III e XIV della Camera, ovvero promuovere le intese necessarie per una seduta congiunta delle medesime Commissioni dei due rami del Parlamento. Pur nella consapevolezza degli inconvenienti che presentava tale seconda opzione, essa è stata, dopo attenta considerazione, da lui ritenuta preferibile, in quanto idonea ad evitare il rischio di un dibattito sostanzialmente ripetitivo; in ciò, egli è stato anche confortato dall'avviso di un componente dell'Ufficio di presidenza, il senatore Maggiore, non essendo stato invece in condizione di mettersi in contatto con i due vicepresidenti della Commissione.

Il fatto poi che la convocazione sia stata diramata *ad horas* è dipeso dalla circostanza che, nella tarda serata dell'altro ieri, si registravano impreviste difficoltà nel dar seguito alle intese già intercorse, in rapporto a sopraggiunte riserve sull'iniziativa della seduta congiunta da parte del Presidente della Commissione esteri della Camera, riserve che solo nella mattinata di ieri sono state poi dichiarate superate.

In conclusione, rileva come, anche in considerazione delle difficoltà e dei disagi sperimentati, sia opportuno evitare in futuro di discostarsi dall'applicazione del criterio di alternanza dei dibattiti tra le Commissioni esteri dei due rami del Parlamento al quale ha fatto in precedenza riferimento.

Il senatore PORCARI, nel prendere atto delle considerazioni svolte dal Presidente, auspica nondimeno che sia abbandonata la tendenza che sembra profilarsi in via di prassi nel senso di far svolgere i dibattiti più importanti di politica estera davanti alle Commissioni esteri di Camera e Senato in seduta congiunta. Tale indirizzo non sembra a suo avviso il più conforme al modello bicamerale definito dalla Costituzione, e provoca inconvenienti rilevanti sul piano pratico, in termini di compressione degli spazi di discussione, specie se, com'è avvenuto ieri, la seduta congiunta coinvolge ben quattro Commissioni.

Il senatore ANDREOTTI osserva che lo svolgimento di sedute congiunte fra Commissioni omologhe dei due rami del Parlamento, pur non avendo un esplicito fondamento in disposizioni costituzionali, può ritenersi senz'altro ammissibile sulla base di una prassi ormai consolidata. Manifesta invece riserve sulla scelta di convocare una seduta con un preavviso tanto esiguo.

Il PRESIDENTE, nell'esprimere rammarico per il disagio che è potuto derivare dalla mancanza di un più congruo margine di tempo, ribadisce che la tardività della convocazione, che ha comunque formato oggetto di annuncio da parte della Presidenza del Senato nel corso dei lavori dell'Assemblea, è derivata da circostanze del tutto particolari e non prevedibili. Assicura comunque che i rilievi formulati dai senatori Porcari e Andreotti saranno oggetto di attenta considerazione.

*IN SEDE REFERENTE*

**(4903) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 ottobre 2000, n. 295, recante disposizioni urgenti a sostegno del processo di stabilizzazione e sviluppo della Repubblica Federale di Jugoslavia**, approvato dalla Camera dei deputati

(Esame)

Riferisce alla Commissione il senatore VOLCIC, rilevando come il decreto-legge sia diretto ad autorizzare un contributo di 100 miliardi di lire in favore della Repubblica federale di Jugoslavia per aiuti di emergenza e per il finanziamento di operazioni a sostegno del processo di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo del paese. Il finanziamento, che fa seguito alla visita a Belgrado svolta lo scorso 12 ottobre dal Presidente del Consiglio Amato e dai ministri Dini e Visco, si inserisce nel contesto dell'impegno internazionale diretto a promuovere il pieno inserimento della Jugoslavia nel sistema del Patto di stabilità, sulla base dei positivi sviluppi che vi si sono registrati sul piano dei diritti democratici a seguito delle recenti elezioni presidenziali, che hanno visto l'affermazione del candidato dell'opposizione democratica, Vojislav Kostunica.

Con l'intervento finanziario contemplato dal provvedimento, l'Italia – che si è mossa nel caso presente con apprezzabile tempestività – si colloca tra i principali sostenitori del processo di consolidamento democratico del paese.

In conclusione, dopo aver invitato il sottosegretario Ranieri a fornire indicazioni, ove già disponibili, sui primi risultati dell'applicazione delle disposizioni di urgenza, ricorda come il provvedimento sia stato approvato a larghissima maggioranza da parte dell'altro ramo del Parlamento, e ne auspica la sollecita conversione in legge.

Il senatore ANDREOTTI si dichiara favorevole all'approvazione del disegno di legge, rilevando che l'approvazione di un intervento di emergenza non esclude però la necessità di una approfondita analisi politica

della situazione nella penisola balcanica. In particolare, osserva che nessun passo avanti è stato fatto verso la soluzione della questione del Kosovo, dove permangono seri problemi umanitari e una totale incertezza politica. Inoltre vi è una situazione assai inquietante anche nel Montenegro, sia pure per ragioni diverse. Su questi e su altri aspetti della crisi jugoslava bisognerà riflettere attentamente, in altra sede ma comunque in tempi brevi.

Il senatore PIANETTA chiede al rappresentante del Governo informazioni più precise circa i settori in cui saranno concentrati gli interventi di emergenza, la distribuzione territoriale e i tempi previsti. Ricordato poi che una parte degli aiuti italiani dovrebbe essere destinata alla riduzione del debito estero, fa presente che numerose imprese italiane vantano crediti nei confronti della Federazione jugoslava o di suoi enti pubblici: chiede dunque quale soluzione il Governo ritiene possibile per favorire il pagamento di tali debiti, in tempi congrui, da parte delle autorità jugoslave.

Il senatore PORCARI concorda con i precedenti interventi e sottolinea l'importanza di mantenere un equilibrio tra gli aiuti alla Federazione jugoslava e quelli promessi o forniti agli altri paesi della regione, spesso vittime delle aggressioni serbe, scatenate nel recente passato da un nazionalismo che, nonostante le sconfitte militari, resta più vivo che mai. Occorre poi discernere anche tra i progetti destinati alla Jugoslavia, affinché non sia tutto assorbito dalla Serbia, a scapito del Montenegro.

Chiede poi quali altri Stati e quali organizzazioni internazionali abbiano deciso finora di erogare aiuti finanziari al governo di Belgrado, come ha fatto l'Italia, in maniera forse troppo frettolosa. Ben si comprende l'interesse del neo presidente Kostunica a ottenere aperture di credito, anche in termini politici, ma si ha l'impressione che il presidente Amato abbia addirittura prevenuto i suoi desideri, muovendosi con un approccio unilaterale.

Il senatore BOCO sottolinea anzitutto il ritardo nell'*iter* parlamentare del disegno di legge recante la partecipazione italiana alla stabilizzazione e alla ricostruzione dei Balcani. A tal riguardo, rileva poi che la *Balkan Task Force* ha messo in risalto la gravissima crisi ambientale della Serbia, determinata dagli eventi bellici: chiede pertanto se sia possibile destinare almeno in parte gli aiuti finanziari dell'Italia a progetti di risanamento ambientale.

Nel merito del decreto-legge, osserva che la componente più consistente del pacchetto di 100 miliardi dovrebbe essere destinata a finanziare progetti della Banca mondiale e della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), ripetendo ancora una volta la distribuzione di risorse tra aiuti multilaterali e interventi bilaterali che caratterizza da troppi anni la cooperazione italiana. Domanda infine l'esatta consistenza dei fondi destinati alle due istituzioni finanziarie internazionali.

Il presidente MIGONE auspica che il pacchetto di aiuti varato dal Governo italiano, con una scelta politicamente opportuna, sia gestito nell'ambito di un rapporto di partenariato con il governo di Belgrado. Domanda poi se la preferenza per gli interventi multilaterali sottolineata dal senatore BOCO sia dovuta a una incapacità di spesa del Ministero degli affari esteri, che comunque dovrebbe essere superata con l'approvazione della riforma della cooperazione allo sviluppo.

Ricorda poi che anche gli impegni assunti dal Governo alla Conferenza dei donatori svoltasi a giugno sono tuttora rimasti tali. Occorre dunque dare maggiore concretezza e incisività alla cooperazione italiana, che ha bisogno di chiari impulsi politici e di adeguati meccanismi amministrativi. Auspica infine una rapida approvazione del disegno di legge sulla partecipazione italiana alla stabilizzazione dei Balcani.

La senatrice DE ZULUETA chiede se la quota del pacchetto di 100 miliardi destinata alla Banca mondiale e alla BERS sia in qualche modo collegata ai progetti che verranno adottati, a favore della Federazione jugoslava, nell'ambito del Patto di stabilità dei Balcani. In particolare domanda se è stato predisposto un *dossier* iugoslavo dalla *Balkan Task Force*.

Il senatore MAGLIOCCHETTI ricorda che lunedì scorso il presidente Kostunica ha partecipato a un convegno a Roma, nel corso del quale ha illustrato gli effetti disastrosi che il regime comunista e la guerra hanno avuto sul suo paese. È peraltro chiaro che la recente svolta di Belgrado si deve soprattutto al massiccio impegno politico e militare degli Stati Uniti.

Se il nuovo Presidente americano manterrà la posizione assunta durante la campagna elettorale, l'amministrazione di Washington ridurrà notevolmente il suo coinvolgimento nei Balcani. Inevitabilmente sarà l'Italia a doversi assumere l'impegno maggiore, anche in termini finanziari, ma è per lo meno dubbio che tale impegno sia sostenibile, tenuto conto dell'esiguità dei fondi a disposizione del Ministero degli affari esteri.

Il senatore VERTONE GRIMALDI fa presente al senatore Magliocchetti che sarà l'Unione europea nel suo complesso, e non la sola Italia, ad assumersi le responsabilità che le competono per evidenti ragioni geopolitiche. Osserva poi che la svolta a Belgrado è stata favorita anche dall'approccio equilibrato che l'Italia ha tenuto durante e dopo il conflitto del Kosovo, ottenendo un crescente consenso da parte degli altri paesi coinvolti.

Il sottosegretario RANIERI sottolinea anzitutto la necessità di aiuti che consentano al presidente Kostunica di gestire il delicatissimo periodo che segue alla sua elezione, in cui peraltro vi è la cruciale scadenza delle votazioni per il rinnovo del Parlamento, che si terranno il prossimo 23 dicembre.

Numerosi paesi europei, oltre all'Italia, hanno già annunciato aiuti finanziari alle autorità di Belgrado, ma decisivo appare soprattutto il ruolo dell'Unione europea, che già ha stanziato 300 milioni di euro per interventi di emergenza. Per quel che riguarda la ricostruzione dei Balcani in generale, l'Unione ha in programma di spendere oltre 4,5 miliardi di euro nel periodo 2000-2006, per sanare le ferite della guerra e avviare processi di sviluppo.

Il Sottosegretario dichiara poi di non ritenere possibile il ritiro degli Stati Uniti dalla penisola balcanica, o da altre aree nevralgiche per gli equilibri europei; ma in ogni caso l'Unione europea è pronta ad assumersi maggiori responsabilità, anche avvalendosi della forza d'intervento rapida, recentemente istituita per azioni di tipo *Petersberg*, che diventerà operativa nel giro di un paio di anni. La comunità internazionale dovrà poi affrontare anche i delicati problemi del Montenegro e del Kosovo, dove è prevedibile un prolungato periodo di amministrazione dell'ONU.

L'impegno dell'Italia, la cui importanza è stata riconosciuta dal Presidente Kostunica, si articola in vari strumenti, che vanno dal provvedimento in esame ai programmi della Cooperazione allo sviluppo – tra crediti di aiuto e doni il Ministero degli affari esteri ha destinato circa 150 miliardi di lire alla Federazione jugoslava – al disegno di legge per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo dei Balcani, che prevede una spesa complessiva di 400 miliardi di lire.

Per quel che riguarda la distribuzione del pacchetto di aiuti disposti con il decreto-legge, precisa che 40 miliardi saranno spesi per interventi di emergenza nei settori indicati dalle autorità di Belgrado e i restanti 60 saranno suddivisi tra la BERS, per finanziare investimenti nelle attività produttive, e la Banca mondiale, in un fondo fiduciario creato per la riduzione del debito estero della Federazione jugoslava. A tal proposito, fa presente al senatore Pianetta che il debito complessivo ammonta a 20 miliardi di dollari, di cui 115 milioni verso l'Italia.

Infine sollecita l'approvazione del disegno di legge e ricorda che, alla Camera dei deputati, è stato approvato un emendamento che prevede una relazione al Parlamento sulle iniziative realizzate.

Il relatore VOLCIC sottolinea l'urgenza di instaurare nella Federazione jugoslava condizioni politico-istituzionali di normalità democratica. Contemporaneamente si deve avviare a soluzione il contenzioso tra il governo di Belgrado e i paesi limitrofi, prevedendo il ritorno dei profughi, ove possibile, e negli altri casi adeguate forme di compensazione.

Rileva poi che i crediti vantati dalle imprese italiane verso il governo jugoslavo sono assai cospicui. Tale problema dovrà essere però affrontato in una fase ulteriore, quando esisteranno le condizioni di solvibilità delle autorità di Belgrado.

Il presidente MIGONE avverte che sono pervenuti i pareri favorevoli della 1<sup>a</sup> e della 5<sup>a</sup> Commissione. Verificata la presenza del numero legale, propone di conferire al Relatore il mandato di riferire all'Assemblea a favore del disegno di legge.

La Commissione approva.

*La seduta termina alle ore 16,25.*

**BILANCIO (5<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 14 DICEMBRE 2000

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

COVIELLO

*Interviene il sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica Giarda.*

*La seduta inizia alle ore 15,10.*

*IN SEDE CONSULTIVA*

**(4885) Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)**, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere all'Assemblea su emendamenti. Esame di nuovi emendamenti riferiti all'articolo 2 e di emendamenti riferiti agli articoli da 86 a 140. Rinvio dell'esame degli emendamenti relativi ai commi 24 e 26 dell'articolo 86. Parere in parte favorevole con osservazioni, in parte favorevole condizionato ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, in parte contrario ai sensi della medesima norma costituzionale sugli emendamenti riferiti ai restanti articoli)

Il presidente COVIELLO fa presente che si tratta degli emendamenti al disegno di legge finanziaria per il 2001, ora all'esame dell'Assemblea. Per quanto di competenza, segnala gli emendamenti 93.1020 (limitatamente alla seconda parte), 102.2003, 107.1004 (limitatamente al comma 1-ter), 107.1014 (limitatamente al comma 5-ter), 107.1065 (limitatamente al terzo periodo), 107.1066 (limitatamente al terzo periodo), 116.1001, 127.1057, 131.1045, 131.1068, 131.1179 (limitatamente al secondo periodo e alla copertura), 131.1188, 131.1193, 131.1194, 131.0.1006, 131.0.1027 (limitatamente all'ultimo periodo del comma 1) e 133.0.1001 (limitatamente ai commi 1, 2, 3), che non sembrano recare idonea compensazione finanziaria. Occorre poi valutare la neutralità finanziaria dell'emendamento 131.200, che comunque appare in linea con quanto già previsto nel testo in esame. Il parere sugli emendamenti 127.1063, 131.1066<sup>a</sup>, 131.1069, 131.1212, 131.0.1046, 131.0.1062 e 133.1001, dovrebbe essere condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, al-

l'introduzione di una idonea compensazione finanziaria per l'esercizio 2001 o allo spostamento della decorrenza della disposizione al 2002.

Gli emendamenti 96.0.1000, 120.1000, 125.1062, 131.1150, 131.1195 e 131.1278, precedentemente dichiarati parzialmente inammissibili, non presentano più rilievi di copertura finanziaria, in relazione alle modifiche delle Tabelle A e B approvate dalla Commissione. Segnala che, per un mero errore tipografico, in alcuni emendamenti non è stato inserito il rinvio alle compensazioni finanziarie dei gruppi Alleanza Nazionale (87.1028, 117.0.1010, 129.1000, 131.1199), Forza Italia (89.1009, 131.1171, 131.0.1044), Lega Nord (131.1025, 133.1022), Misto-Rifondazione Comunista (86.1092), Misto-Democratici (96.0.1005).

Sono stati poi trasmessi ulteriori emendamenti all'articolo 2: per quanto di competenza, segnala l'emendamento 2.1063 (nuovo testo), il cui onere – in base a valutazioni del Tesoro – viene stimato pari a 35 miliardi nel 2002 e a 20 miliardi su base annua, utilizzando per la copertura parte delle risorse dell'emendamento 2.1045b (nuovo testo), approvato nella seduta di ieri. In relazione a quest'ultimo, ricorda che valutazioni governative stimano l'effetto netto positivo pari a 107 miliardi nel 2001 e 112 miliardi nel 2002. In relazione all'emendamento 2.1068 (nuovo testo) occorre poi verificare l'idoneità della compensazione attivata, pari a 4 miliardi nel 2002 e 8 miliardi a decorrere dal 2003.

Propone infine di rinviare l'esame degli emendamenti riferiti ai commi 24 e 26 dell'articolo 86, al fine di effettuare un maggiore approfondimento, anche in relazione alle osservazioni formulate in merito dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Il sottosegretario GIARDA, dopo aver concordato con le osservazioni del presidente Coviello, conferma le valutazioni trasmesse in relazione agli ulteriori emendamenti riferiti all'articolo 2.

Il senatore FERRANTE, dopo aver rilevato che l'emendamento 131.200 appare analogo a quanto disposto nella lettera *c*) del comma 50 per la città di Genova, ritiene che la Commissione debba esprimersi in senso favorevole sull'emendamento, rinviando all'Assemblea la valutazione dell'idoneità dell'importo indicato.

La Commissione, su proposta del presidente COVIELLO, delibera di rinviare l'esame degli emendamenti riferiti ai commi 24 e 26 dell'articolo 86 ed esprime parere di nulla osta sui restanti emendamenti relativi agli articoli da 86 a 140 e sugli ulteriori emendamenti riferiti all'articolo 2, ad eccezione che sugli emendamenti 93.1020 (limitatamente alla seconda parte), 102.2003, 107.1004 (limitatamente al comma 1-ter), 107.1014 (limitatamente al comma 5-ter), 107.1065 (limitatamente al terzo periodo), 107.1066 (limitatamente al terzo periodo), 116.1001, 127.1057, 131.1045, 131.1068, 131.1179 (limitatamente al secondo periodo e alla copertura), 131.1188, 131.1193, 131.1194, 131.0.1006, 131.0.1027 (limitatamente all'ultimo periodo del comma 1) e 133.0.1001 (limitatamente ai



commi 1, 2, 3), per i quali il parere è contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

Il parere sugli emendamenti 127.1063, 131.1066<sup>a</sup>, 131.1069, 131.1212, 131.0.1046, 131.0.1062 e 133.1001 è condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, all'introduzione di una idonea compensazione finanziaria per l'esercizio 2001 o allo spostamento della decorrenza della disposizione al 2002.

Gli emendamenti 96.0.1000, 120.1000, 125.1062, 131.1150, 131.1195 e 131.1278, precedentemente dichiarati parzialmente inammissibili, non presentano rilievi di copertura finanziaria, tenuto conto delle modifiche delle Tabelle A e B approvate dalla Commissione.

La Commissione segnala, infine, che, per un mero errore tipografico, nei seguenti emendamenti non è stato inserito il rinvio alle compensazioni finanziarie dei gruppi Alleanza Nazionale (87.1028, 117.0.1010, 129.1000, 131.1199), Forza Italia (89.1009, 131.1171, 131.0.1044), Lega Nord (131.1025, 133.1022), Misto-Rifondazione Comunista (86.1092), Misto-Democratici (96.0.1005).

#### *CONVOCAZIONE DI SEDUTA*

Il presidente COVIELLO avverte che la Commissione è nuovamente convocata domani, venerdì 15 dicembre alle ore 8,30.

*La seduta termina alle ore 15,30.*

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

GIOVEDÌ 14 DICEMBRE 2000

419<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*

GUERZONI

*Interviene il sottosegretario di Stato per le finanze Veneto.*

*La seduta inizia alle ore 15,10.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(4911) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 ottobre 2000, n. 311, recante differimento della decorrenza dei termini per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria**, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito e conclusione dell'esame)

Si riprende l'esame sospeso nella seduta del 12 dicembre scorso.

Il presidente GUERZONI avverte che non sono stati presentati emendamenti e tutte le Commissioni consultate hanno espresso il proprio parere. Poiché non ci sono richieste di interventi in discussione generale, verificata la presenza del numero legale per deliberare, pone ai voti il mandato al relatore.

A maggioranza, la Commissione dà mandato al relatore a riferire favorevolmente in Assemblea sul disegno di legge n. 4911 di conversione del decreto-legge n. 311 del 2000 nel testo approvato dalla Camera dei deputati, autorizzandolo al contempo a richiedere lo svolgimento della relazione orale.

*IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

**Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: «Regolamento di semplificazione del procedimento relativo alla alienazione di beni mobili dello Stato» (n. 788)**

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 8 marzo 1999, n. 50. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Si riprende l'esame sospeso nella seduta del 12 dicembre scorso.

La relatrice SARTORI illustra la proposta di parere favorevole, apprezzando l'obiettivo di semplificare le procedure relative alla alienazione dei beni mobili dello Stato, al fine di ridurre i rilevanti oneri per l'erario connessi alla gestione di beni inservibili o comunque non proficuamente riutilizzabili nei tempi dilatati delle procedure di dismissione attualmente in vigore. Ella condivide altresì l'obiettivo di fondo della legge n. 50 del 1999, finalizzata a semplificare una serie di procedimenti amministrativi.

Invita il Governo a valutare l'opportunità di specificare all'articolo 1, comma 1, lettera c) che l'ufficio del territorio ha l'obbligo di notificare l'invito al proprietario a ritirare i beni mobili rinvenuti in immobili di proprietà statale, definendo peraltro un termine più congruo, dal momento della notificazione stessa, entro il quale il proprietario può procedere al ritiro dei beni. Un'ulteriore osservazione riguarda invece l'articolo 4, per il quale invita il Governo a valutare la necessità di stabilire il termine entro il quale deve essere adottato il decreto per definire le modalità di gestione del sito informatico.

Dopo le dichiarazioni di voto favorevoli dei senatori BONAVITA e ALBERTINI, verificata la presenza del numero legale per deliberare, posto ai voti viene approvato a maggioranza il parere favorevole con le osservazioni precedentemente illustrate.

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Il presidente GUERZONI avverte che l'esame dello schema di decreto legislativo concernente lo statuto del contribuente proseguirà nella prossima settimana.

#### *SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA DI DOMANI*

Essendo esauriti gli argomenti all'ordine del giorno il presidente GUERZONI comunica che la seduta di domani, venerdì 15 dicembre, già convocata per le ore 15, non avrà più luogo.

*La seduta termina alle ore 15,25.*

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

GIOVEDÌ 14 DICEMBRE 2000

**490<sup>a</sup> Seduta (antimeridiana)***Presidenza del Vice Presidente***BISCARDI***indi del Presidente***OSSICINI**

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'università e la ricerca scientifica e tecnologica Guerzoni.*

*La seduta inizia alle ore 9,05.*

**IN SEDE REFERENTE**

**(4864) Deputati JERVOLINO RUSSO ed altri.** – *Norme relative all'iscrizione ai corsi universitari*, approvato dalla Camera dei deputati

**(4631) BEVILACQUA ed altri.** – *Integrazione alla legge 2 agosto 1999, n. 264, recante «Norme in materia di accesso ai corsi universitari»*

**(4645) BERGONZI.** – *Norme per gli accessi universitari*

**(4874) ASCIUTTI.** – *Integrazione alla legge 2 agosto 1999, n. 264, recante «Norme in materia di accessi ai corsi universitari»*

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto dei provvedimenti in titolo, sospeso nella seduta antimeridiana di ieri.

Interviene nel dibattito il senatore DANZI, dichiarando in primo luogo di giudicare molto equilibrata e aperta la relazione della senatrice Pagano. Premesso infatti che argomenti validissimi militano a favore di entrambe le tesi che si contrappongono, egli non comprende il motivo per cui gli studenti considerati dai provvedimenti in esame debbano subire un trattamento peggiore rispetto agli studenti degli anni precedenti. La soluzione a suo avviso più serena ed equilibrata consiste dunque nel considerare sanata la posizione di quanti abbiano superato almeno un esame. Osservato poi in linea generale che il meccanismo di selezione fondato

sui quiz si è rivelato davvero incongruo – lo dimostra il fatto che gli studenti respinti nelle prove selettive e poi ammessi dai TAR hanno sostenuto brillantemente gli esami, mentre molti studenti che hanno superato i quiz vanno fuori corso – conclude affermando, a nome del Gruppo del Centro Cristiano Democratico, il pieno sostegno alla posizione di apertura della relatrice, fermo restando che dovrà trattarsi dell'ultima sanatoria.

Il senatore ASCIUTTI esprime un giudizio fortemente critico per la situazione di confusione determinata dalle pronunzie, sovente frettolose e comunque sempre contraddittorie, dei TAR, affermando la necessità di un intervento legislativo che impedisca per il futuro il suo ripetersi. Occorrerà quindi trovare gli strumenti per evitare che, nei prossimi anni, gli studenti giudicati non idonei siano ugualmente ammessi alla frequenza dei corsi.

Il sottosegretario GUERZONI interrompe l'oratore osservando che l'amministrazione statale è comunque vincolata a conformarsi alle ordinanze cautelari dei TAR; se qualche ateneo non lo ha fatto, ha operato illegittimamente.

Il senatore ASCIUTTI riprende formulando un giudizio molto negativo sul vigente sistema di selezione per l'accesso ai corsi universitari, che finora è parso più sensibile ai privilegi che al merito. Del resto, solo quest'anno è venuto alla luce quanto in realtà era noto anche in precedenza, e cioè che in molti casi era possibile conoscere in anticipo il contenuto delle prove di selezione: non a caso, quest'anno – molto opportunamente – il Ministero ha trasmesso agli atenei il testo dei quiz solo all'ultimo momento. Anche i bassi voti agli esami di maturità di molti studenti che hanno superato i quiz e – viceversa – i buoni risultati conseguiti dagli studenti respinti dai quiz e ammessi dai TAR attestano il malfunzionamento del sistema.

Ora, comunque, il legislatore è tenuto ad intervenire, nella considerazione che sono in gioco i destini di tante persone, cui il testo approvato dalla Camera dei deputati offre una risposta del tutto inadeguata. Egli dichiara quindi di concordare con l'orientamento della relatrice Pagano, favorevole a premiare l'effettivo merito e dunque a sanare la situazione di chi abbia superato una verifica. In tale prospettiva, dichiara anche la disponibilità del Gruppo Forza Italia a sostenere una eventuale richiesta di trasferimento alla sede deliberante.

Il senatore LOMBARDI SATRIANI rileva come il caso in discussione sia il più lampante esempio dei gravi danni cui possono condurre i ritardi della giustizia. Dopo aver brevemente ripercorso lo svolgimento della vicenda, che ha condotto ad una situazione di caos generalizzato, osserva che il Parlamento dovrebbe da un lato mantenere fermo il rispetto dei principi generali, dall'altro regolarizzare le situazioni di fatto prodotesi, tenendo conto della loro varietà. In tale prospettiva, esprime consenso

per gli orientamenti della relatrice e si dice favorevole ad un intervento legislativo che consenta la sanatoria di quegli studenti che hanno sostenuto almeno un esame, preannunciando la presentazione di un emendamento in tal senso.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 9,30.*

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

*Presidenza del Presidente*  
OSSICINI

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

*La seduta inizia alle ore 14,40.*

#### **AFFARE ASSEGNATO**

**Programma quinquennale di progressiva attuazione della legge 10 febbraio 2000, n. 30, concernente il riordino dei cicli di istruzione**

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, del Regolamento e rinvio)

Riprende l'esame del documento in titolo, sospeso nella seduta pomeridiana di martedì 12 dicembre.

Nel dibattito interviene il senatore MASULLO, il quale rileva anzitutto con soddisfazione come il programma in esame abbia opportunamente introdotto, quale asse culturale della riforma, la criticità del sapere, seguendo un indirizzo da lui stesso sollecitato in un ordine del giorno accolto dal Governo durante l'esame in Senato della legge di riordino dei cicli scolastici.

Egli si sofferma poi analiticamente su alcuni punti nodali della riforma.

In primo luogo, con riferimento al capitolo I del programma, dichiara di condividere la necessità ivi richiamata di porre in essere le condizioni per il riconoscimento del valore e della dignità delle diverse tradizioni di cultura. Sollecita tuttavia il Governo ad un chiarimento in ordine alle relative modalità, che gli appaiono fondamentali per la definizione dei nuovi *curricula*. Condivide altresì l'accento posto sulla centralità della persona:

anche in questo caso, ritiene tuttavia necessario precisare se esso sia da intendersi come contenuto tematico ovvero come modalità di esercizio dell'attività didattica. Infine, registra positivamente il carattere di ricerca attribuito alle attività sia di apprendimento che di insegnamento.

Passando al capitolo II, egli si sofferma in particolare sul principio di sussidiarietà ivi richiamato, osservando che in questo caso la partenza dalle esigenze primarie necessita di una evidente integrazione di carattere istituzionale. Riconosce pertanto piena validità al principio di carattere generale, ma sottolinea che il diritto allo studio deve essere inteso in senso non meramente formale bensì sostanziale, quale diritto ad una autentica conoscenza, da conseguirsi attraverso l'uso dei più idonei strumenti.

Il capitolo III, prosegue l'oratore, è poi dedicato ad aspetti più tecnici, fra i quali assume particolare rilievo la riorganizzazione dei *curricula*. A tal fine, il programma indica alcuni criteri fondamentali: essenzialità, storicità, problematicità. Nel sottolineare positivamente tale ultimo criterio, che si riallaccia alla criticità del sapere da lui stesso più volte invocata, si sofferma quindi sugli ulteriori due criteri individuati: progressività e gradualità. Si tratta, a suo giudizio, di criteri le cui intime connessioni debbono essere meglio specificate, non essendo sufficiente l'obiettivo di superare la discontinuità che ha caratterizzato i percorsi formativi precedenti la riforma attraverso l'affermazione di un'evoluzione non ripetitiva dell'apprendimento.

Osserva altresì che, al fine di assicurare le competenze essenziali di base per la formazione di una cittadinanza consapevole in una dimensione europea dell'istruzione, appare riduttivo che il programma indichi quale unico elemento fondante l'apprendimento di competenze linguistiche e matematiche.

Analogamente, ritiene indispensabile specificare meglio l'obiettivo, prefigurato dal programma stesso, di evitare squilibri fra valenze cognitive e dimensione operativa.

L'oratore si sofferma quindi sui diversi segmenti formativi.

Quanto alla scuola dell'infanzia, paventa il rischio che il richiamo ad una generalizzazione di tale segmento sulla base del sistema pubblico integrato possa rallentare l'assunzione di iniziative da parte dello Stato laddove siano presenti istituzioni non statali. A suo avviso, tale conseguenza sarebbe deplorabile, atteso che il sistema pubblico integrato presuppone il concorso di istituzioni statali e non statali, non certo la sostituzione dell'iniziativa non statale a quella statale.

Per quanto riguarda la scuola di base, egli rileva che l'accento posto al suo carattere di continuità appare incoerente rispetto all'inevitabile articolazione interna del settennio. Invita poi a soprassedere rispetto all'indicazione del *campus* quale idea guida per la dislocazione delle sedi scolastiche. Ricorda infatti che tale concezione, che comporta la chiusura delle «cittadelle degli studi» rispetto al mondo esterno, è in crisi anche in quelle società che per prime l'hanno sostenuta. Al contrario, le strutture scolastiche devono essere aperte e comunicanti con le istanze prove-

nienti dall'esterno, sia pure il più possibile accorpate con riguardo ai diversi cicli.

Quanto infine alla scuola secondaria, egli ritiene che le distinzioni fra diverse aree e diversi indirizzi non dovrebbero essere eccessivamente rigide. Ciò, non solo nel senso di consentire agevoli passaggi fra aree ed indirizzi attraverso compensazioni ed integrazioni, ma anche e soprattutto nel senso di non individuare alcuna area od indirizzo con *curricula* monotematici (a carattere esclusivamente umanistico, esclusivamente scientifico, ovvero esclusivamente tecnico). Se infatti appare ormai superata la dimensione onnicomprensiva del sapere, altrettanto criticabile appare anche una sua dimensione unilaterale: al contrario, occorre individuare alcune materie elettive ed esemplari su cui concentrare gli studi secondari, onde evitare che tale segmento formativo finisca per essere un'anticipazione acerba degli studi universitari.

L'oratore passa poi ad esaminare gli elementi fondamentali indicati dal programma per assicurare la professionalità del personale docente, dichiarando di condividerli nella sostanza. Dissente invece dalla tendenza ad unificare i ruoli e a superare l'attuale sistema delle classi di concorso (accusate di parcellizzare i saperi) in nome di una più completa formazione di base. Al contrario, egli ritiene indispensabile una approfondita conoscenza specifica per l'insegnamento di ciascuna materia, cui eventualmente affiancare conoscenze di carattere psicologico e pedagogico. In tale ottica, si sofferma sulle diverse ipotesi avanzate per la formazione degli insegnanti: conseguimento della laurea (triennale) e della laurea specialistica; aggiunta a tale percorso di un anno di tirocinio; differenziazione della formazione dei docenti della scuola dell'infanzia (per i quali sarebbe sufficiente la laurea di durata triennale) da quella dei docenti della scuola di base e della scuola secondaria (cui sarebbe richiesta anche la laurea specialistica, ma non nella propria disciplina, bensì in scienze della formazione, secondo un indirizzo di «imperialismo pedagogico» che egli sente di avversare completamente). Ritiene infatti conclusivamente che la formazione scolastica debba essere particolarmente attenta a non mortificare alcuna attitudine ed anzi impegnarsi per esaltare ogni potenzialità.

Il senatore PAPPALARDO rinuncia al suo intervento.

Il senatore BEVILACQUA dichiara di condividere molte delle osservazioni del senatore Masullo, delle quali sottolinea il carattere critico. Stigmatizza altresì l'assenza del ministro De Mauro, la cui presenza sarebbe stata un doveroso atto di attenzione del Governo all'impegno del Parlamento su una riforma di così ampia portata.

Egli ricorda poi che il Polo della Libertà si era già fortemente opposto alla riforma durante la discussione del disegno di legge poi divenuto la legge n. 30, come dimostra il fatto che in Commissione non si era concluso l'esame istruttorio del provvedimento, trasmesso quindi all'Aula senza il conferimento del mandato al relatore a riferire a nome della Commissione. Del resto, il Polo si era fatto carico di presentare un disegno di



legge alternativo (aggiuntivo rispetto a quello presentato per suo conto dal Gruppo Alleanza Nazionale), dai caratteri molto flessibili al fine di facilitare quella convergenza che, in una fase iniziale, non era stata esclusa dallo stesso relatore alla Commissione, senatore Donise, ma che poi era stata preclusa dalla decisione della maggioranza di «blindare» il provvedimento pervenuto dall'altro ramo del Parlamento.

Ciò ha determinato evidenti malumori ed insoddisfazioni, come peraltro hanno fatto molte delle altre riforme approvate da questa maggioranza nel corso della legislatura (innalzamento dell'obbligo scolastico, riforma degli esami di Stato, la stessa parità scolastica).

In tale situazione di contrasto, egli ritiene del tutto inopportuna l'accelerazione che la maggioranza vuole imprimere al riordino dei cicli scolastici, tanto più che – per quanto riguarda la scuola secondaria – è già emersa l'esigenza di rinviare l'entrata in vigore della riforma all'anno scolastico 2002-2003, per consentire un maggiore approfondimento nell'elaborazione dei programmi e dei *curricula*. Tale approfondimento non appare tuttavia inutile anche con riferimento alla scuola di base, sì da indurre, per il momento, ad una sospensione dell'applicazione della riforma.

Per quanto riguarda poi la frantumazione della cosiddetta «onda anomala», egli ritiene che il programma non specifichi con sufficiente chiarezza i criteri che saranno adottati né le relative competenze.

Quanto infine alla pretesa che la riforma non comporti oneri a carico dello Stato, egli osserva che tale affermazione corrisponde al vero solo ove si consideri che la contrazione degli insegnanti e la mancata assunzione di nuove leve docenti per oltre un decennio determinerà un risparmio tale da finanziare gli evidenti oneri su altri fronti.

Nell'accennare brevemente ad ulteriori nodi critici, quali la formazione del personale docente e l'unicità dei ruoli, invita conclusivamente il Governo a ritirare il programma in esame, in attesa dei risultati dell'ormai prossimo appuntamento elettorale.

La senatrice BRUNO GANERI osserva che l'intervento del senatore Masullo ha apportato elementi di valutazione critica e problematica di grande rilievo, da cui il Parlamento, la società italiana e la scuola non potranno prescindere nel successivo percorso di attuazione della riforma, ma non ha certo espresso un giudizio negativo sulla riforma in sé. Quest'ultima, d'altra parte, giunge al termine di un prolungato dibattito, che ha posto in rilievo, nell'arco di molti anni, la persistenza di gravi nodi critici irrisolti nel sistema scolastico. Il principale fra questi, a suo avviso, è rappresentato dall'insuccesso scolastico, che si manifesta in misura ormai intollerabile e che, al contrario, in una situazione di fisiologia del sistema non dovrebbe sussistere. Tale fenomeno appare particolarmente grave nelle fasi di passaggio fra la scuola elementare e quella media e fra quella media e quella secondaria superiore; emerge, sotto tale profilo, il carattere irrisolto della scuola media, che, dopo aver rappresentato una innovazione di straordinario impatto per la società italiana all'epoca della sua introduzione, ha esaurito la sua capacità propulsiva. Ormai essa si configura quasi

come un corpo estraneo, che da una parte mutua iterativamente alcuni elementi della scuola elementare e dall'altra anticipa in forma embrionale i caratteri della scuola secondaria superiore. Anche i compiti di orientamento rispetto alle successive scelte scolastiche sono adempiuti dalla scuola media in forma non più adeguata. La riforma in discussione affronta dunque i nodi problematici così sommariamente illustrati in termini per la prima volta organici e complessivi, ma d'altra parte rifugge da apodittiche asserzioni, prospettando un approccio articolato e problematico che certamente non si presta a strumentalizzazioni elettorali.

Ricordato poi come le parziali riforme scolastiche del recente passato – cita quella della scuola elementare – abbiano suscitato nel Paese vivaci contrasti e polemiche, poi smentiti alla prova dei fatti da una loro serena applicazione, la senatrice dichiara che l'aspetto a suo avviso più apprezzabile nell'impalcatura del documento in esame è rappresentato dalla posizione centrale conferita alla figura dell'alunno. Altro elemento meritevole di speciale apprezzamento è la consapevolezza della necessità di riorganizzare i saperi, tenendo conto che il bambino di oggi è profondamente diverso da quello di pochi anni fa.

Espresso altresì un giudizio favorevole sulla prospettata articolazione del settennio della scuola di base in tre fasi, rispettivamente di due, tre e due anni, dichiara che il problema della cosiddetta «onda anomala» dovrebbe a suo avviso stemperarsi nei tempi lunghi dell'attuazione di una riforma che non può certo essere messa in pratica tutta e subito. Al contrario, la necessaria gradualità lascerà lo spazio per quegli aggiustamenti e quella messa a fuoco dei dettagli che sono certamente necessari. D'altra parte – ella conclude – la pretesa di definire fin dall'inizio ogni dettaglio renderebbe impraticabile qualsiasi riforma.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### *SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA POMERIDIANA DI DOMANI*

Il presidente OSSICINI avverte che, acquisite le indicazioni della Presidenza del Senato, la seduta pomeridiana di domani, venerdì 15 dicembre, non avrà più luogo, ferma comunque restando la seduta già prevista per le ore 9.

*La seduta termina alle ore 16.*

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

GIOVEDÌ 14 DICEMBRE 2000

**505<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
SMURAGLIA

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

*La seduta inizia alle ore 15,15.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(4895) Conversione in legge del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 346, recante interventi urgenti in materia di ammortizzatori sociali, di previdenza, di lavori socialmente utili e di formazione continua**

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame del provvedimento in titolo, sospeso nella seduta di ieri.

Il PRESIDENTE ricorda che al termine della seduta di ieri la Commissione si è aggiornata ad oggi per conoscere l'opinione del Governo circa la prosecuzione dell'esame del disegno di legge in titolo, considerato che i contenuti del decreto legge n. 346 sono stati in parte trasferiti nel disegno di legge finanziaria all'esame dell'Assemblea ed in altra parte, anche se non integralmente, in un emendamento – presentato in Assemblea dopo la sua reiezione di carattere meramente tecnico nel corso dell'esame in Commissione bilancio – sottoscritto dal relatore al disegno di legge finanziaria. La Commissione ha concordato ieri circa l'opportunità di ascoltare il rappresentante del Governo su questo punto, considerato che la conversione in legge di un provvedimento d'urgenza è un dovere istituzionale che la Commissione è tenuta ad adempiere, salvo l'adozione di una diversa decisione qualora il Governo ritenga non più necessaria la conversione stessa.

Il sottosegretario MORESE fa presente che il Governo ritiene che l'emendamento presentato dal relatore al disegno di legge finanziaria, al quale ha fatto riferimento il Presidente, riproduca in modo sostanzialmente esauriente il contenuto normativo del decreto legge n. 346, sia pure con alcune integrazioni. La continuità degli interventi posti in essere in forza delle disposizioni dello stesso decreto che prevedono l'attivazione di risorse finanziarie a partire dall'esercizio in corso – ed in particolare delle proroghe di alcuni trattamenti di integrazione salariale e di alcune misure di sostegno al reddito – dovrebbe comunque essere assicurata dalla clausola di salvaguardia degli effetti del decreto legge, contenuta nel predetto emendamento e destinata ad entrare in vigore alla scadenza del termine costituzionale di conversione.

Dal punto di vista procedurale, la reiezione del predetto emendamento nel corso dell'esame in Commissione è stata dovuta a motivazioni tecniche, e i Presidenti dei Gruppi politici della maggioranza hanno manifestato il loro impegno per l'approvazione di esso in Assemblea. È auspicabile, peraltro, che su questo punto vi sia anche il consenso dei Gruppi politici dell'opposizione, considerata anche la natura delle questioni affrontate nel decreto legge n. 346. Ovviamente, il Governo non avrebbe obiezioni qualora la Commissione ritenesse comunque opportuno tornare a riunirsi, nella fase conclusiva della sessione di bilancio, per valutare se ed in quale misura il testo del disegno di legge finanziaria risultante dalle votazioni in Assemblea abbia effettivamente assorbito il contenuto del decreto legge all'esame, rendendone pertanto superflua la conversione.

Il PRESIDENTE osserva che dalla dichiarazione testé resa dal Sottosegretario si può ritenere venuto meno l'interesse del Governo alla conversione in legge del decreto legge n. 346, salvo una ulteriore verifica da effettuarsi sulle parti del disegno di legge finanziaria attinenti alla materia in discussione, quali risulteranno all'esito dell'esame in Assemblea, ove la Commissione intendesse orientarsi in tale senso.

Il senatore MONTAGNINO, relatore, sottolinea la natura tecnica e non politica della questione in discussione, poiché occorre assicurare che il trasferimento del contenuto del decreto legge n. 346 nel disegno di legge finanziaria, con le modalità illustrate dal Sottosegretario, non comporti comunque difficoltà applicative per le disposizioni all'esame, soprattutto per quelle riguardanti la proroga di alcuni trattamenti di integrazione salariale. Nel dettaglio, occorre ricordare che l'articolo 4 del decreto legge n. 346, sulla formazione professionale, è entrato a far parte, come commi 12 e 13 dell'articolo 110, del disegno di legge finanziaria per il 2001, nel testo all'esame dell'Assemblea. Per le restante parti del decreto legge medesimo, il più volte richiamato emendamento 83.0.3000 del relatore al disegno di legge finanziaria riproduce, tra l'altro, alcune parti del decreto legge n. 346: in particolare, i commi da 1 a 5 del predetto emendamento coincidono, con alcune modifiche ed integrazioni al comma 2, con l'articolo 2 del decreto legge; i commi 12, 13 e 14 riproducono i

primi tre commi dell'articolo 1 del decreto legge n. 346. In merito ai restanti commi dell'articolo 1, e soprattutto alle disposizioni di proroga di trattamenti di integrazione salariale o di sostegno al reddito, nonché in merito all'articolo 3, in materia di previdenza complementare per i dipendenti pubblici, l'approvazione della clausola di salvaguardia degli effetti di cui all'emendamento predetto, dovrebbe essere sufficiente ad assicurare la continuità degli interventi, anche se occorre rilevare che nello stesso emendamento sono contenute altre ulteriori disposizioni di proroga di trattamenti di integrazione salariale.

Si tratta, come risulta chiaramente da un'attenta disamina dei testi, di una situazione priva di difficoltà di carattere politico: tuttavia, anche alla luce della circostanza per cui la volontà del Governo non risulta formalmente espressa, essendo l'emendamento in discussione sottoscritto dal relatore al disegno di legge finanziaria – sia pure d'accordo con l'Esecutivo –, sembra opportuno prevedere un'ulteriore seduta della Commissione per verificare l'esito delle votazioni sugli articoli del disegno di legge finanziaria e sugli emendamenti ad esso riferiti, rinviando quindi a tale momento la decisione definitiva circa la prosecuzione dell'esame del disegno di legge di conversione in titolo.

Il sottosegretario MORESE, nel dichiararsi d'accordo con la proposta del relatore, ricorda che anche in passato si è verificata l'esigenza di trasferire i contenuti di un decreto-legge i cui termini costituzionali di conversione fossero prossimi a scadere nell'ambito dei provvedimenti relativi alla manovra annuale di finanza pubblica, senza che ciò abbia creato particolari problemi in fase di applicazione delle norme in tal modo varate. Precisa quindi che la clausola di salvaguardia consente di assicurare la continuità degli interventi i cui effetti finanziari, in conseguenza della pubblicazione del decreto legge n. 346, hanno cominciato a verificarsi già nell'anno in corso.

Il senatore MANZI, nell'associarsi ai rilievi formulati dal relatore, richiama l'attenzione sulla necessità di chiarire se l'elevamento della percentuale di commisurazione alla retribuzione dell'indennità di disoccupazione e il prolungamento del periodo di fruizione della stessa per i lavoratori ultracinquantenni, decorrente dal 1<sup>a</sup> dicembre 2000 ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legge n. 346, si applichi anche ai trattamenti in corso. Ritiene altresì necessario chiarire meglio l'ambito soggettivo di applicazione del comma 1, lettera *b*) dell'articolo 2 dello stesso decreto, in relazione alla sorte dei lavoratori che abbiano maturato il cinquantesimo anno di età nell'anno in corso.

Il senatore DONDEYNAZ esprime perplessità sul modo in cui i contenuti del decreto legge n. 346 vengono trasferiti nel disegno di legge finanziaria attraverso l'emendamento 83.0.3000. In particolare giudica il comma 16 della citata proposta emendativa, contenente la più volte richiamata clausola di salvaguardia degli effetti del decreto medesimo, un modo

non lineare per affrontare alcune delle questioni poste in esso. Non è infatti facilmente spiegabile il motivo per cui solo in alcuni casi viene esplicitato il riferimento al ricorso alla cassa integrazione, mentre per altri si fa ricorso agli effetti conseguenti alla disposizione di salvaguardia. Propone pertanto di trasferire in modo esplicito nel disegno di legge finanziaria anche le parti del decreto non comprese nell'emendamento citato, al fine di evitare possibili difficoltà per la fruizione della cassa integrazione da parte di alcune categorie di lavoratori, nonché possibili problemi di contenzioso con le imprese interessate.

Il senatore BATTAFARANO concorda con le affermazioni del relatore e propone di mantenere aperto l'esame del disegno di legge di conversione del decreto legge in titolo, al fine di verificare se l'utilizzazione delle risorse relative all'anno 2000 sarà pienamente garantita a seguito dell'approvazione dell'emendamento al disegno di legge finanziaria più volte richiamato, ovvero se sarà necessario seguire un percorso diverso.

Il senatore BONATESTA trae dalle considerazioni svolte dal rappresentante del Governo e dagli esponenti dei gruppi politici della maggioranza un'impressione negativa circa la soluzione prospettata al problema all'esame, soluzione che denota un evidente imbarazzo dell'Esecutivo. Esprime quindi perplessità sull'opportunità di procedere alla conversione soltanto di una parte residua del decreto legge n. 346 e rileva che vi sono significative difformità tra il testo originario del decreto legge e la formulazione delle parti corrispondenti contenute nell'emendamento al disegno di legge finanziaria. In particolare il secondo comma dell'articolo 1 del decreto legge n. 346, relativo al divieto di cumulo si riferisce al periodo dal 1° luglio 2000 al 30 giugno 2001, mentre il comma 14 del citato emendamento al disegno di legge finanziaria si riferisce al periodo dal 1° gennaio 2001 al 30 giugno 2001. Sottolinea inoltre che la bocciatura tecnica dell'emendamento 83.0.300 nella Commissione bilancio non implica l'automatica approvazione dello stesso da parte dell'Assemblea e chiede pertanto che la questione venga affrontata con chiarezza e trasparenza, per evitare che si riduca, come è avvenuto per altri problemi, ad un mero effetto di annuncio di chiaro sapore elettoralistico. A suo avviso, sarebbe stato preferibile pervenire alla conversione in legge del decreto n. 346 o, comunque, trasferire nel disegno di legge finanziaria il suo contenuto integralmente e senza modifiche o integrazioni che ne alterano il significato.

Il sottosegretario MORESE assicura il senatore Manzi che in Assemblea fornirà ampia e puntuale risposta alle questioni da lui sollevate e sottolinea che la soluzione perfezionata nell'emendamento al disegno di legge finanziaria è stata accuratamente valutata, con particolare riferimento agli effetti della clausola di salvaguardia.

Il PRESIDENTE, riassumendo i termini della discussione, precisa che, di fronte ad un decreto legge che viene incontro ad esigenze oggettive e che per sua natura fa già parte della legislazione vigente, si pone il problema di garantire la conservazione degli effetti da esso prodotti, nel caso di un inutile decorso dei termini costituzionali di conversione. Infatti, considerati gli impegni connessi allo svolgimento della sessione di bilancio, l'imminente pausa dei lavori parlamentari per le festività natalizie e la necessità dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, l'ipotesi di concludere per tempo l'esame del disegno di legge in titolo appare irrealistica. Di contro l'inserimento dei contenuti del decreto n. 346 nel disegno di legge finanziaria appare una strada più certa e credibile e anche la prassi seguita, con la presentazione dell'emendamento da parte del relatore, si muove nella logica dell'accelerazione dei tempi e della semplificazione delle procedure. Giudica pertanto soddisfacenti le scelte sino ad ora effettuate, pur ritenendo necessario mantenere aperta la procedura di conversione, per le considerazioni già svolte dal relatore Montagnino. Propone pertanto di procedere ad una nuova convocazione della Commissione, per martedì 19 dicembre 2000 alle ore 8,30, informando il Presidente del Senato di tale decisione e delle motivazioni di essa. Raccomanda inoltre al rappresentante del Governo di approfondire nei prossimi giorni i problemi ancora aperti sollevati nel corso della discussione.

Non facendosi obiezioni, così rimane stabilito.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 16.*

## IGIENE E SANITÀ (12<sup>a</sup>)

GIOVEDÌ 14 DICEMBRE 2000

**366<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

CARELLA

*La seduta inizia alle ore 15,45.*

*IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

**Schema di decreto legislativo recante: «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230, recante il riordino della medicina penitenziaria» (n. 793)**

(Parere al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 30 novembre 1998, n. 419) (Rinvio dell'esame)

Il presidente CARELLA, constatata la mancanza del numero legale, rinvia l'esame ad altra seduta.

*La seduta termina alle ore 15,50.*



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

GIOVEDÌ 14 DICEMBRE 2000

**490<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Vice Presidente*

MANFREDI

*La seduta inizia alle ore 8,45.**IN SEDE CONSULTIVA***Piano generale dei trasporti e della logistica (n. 794)**(Seguito e conclusione dell'esame. Osservazioni all'8<sup>a</sup> Commissione: favorevoli)

Riprende l'esame dell'atto in titolo, sospeso nella seduta di ieri.

Il relatore CONTE replica agli intervenuti nella discussione rilevando come sia emerso il ruolo fondamentale del fattore ambientale nello sviluppo della mobilità: il piano della logistica non solo non merita di essere ritirato, come richiesto dal Gruppo di Forza Italia, ma rappresenta uno strumento non improvvisato, di levatura culturale e scientifica; per il ceto di Governo e per i soggetti istituzionali, economici e sociale la sua attuazione rappresenta una sfida che va senz'altro raccolta. Si tratta di un percorso impegnativo, che si varrà di grandi stanziamenti previsti ma anche di una progettualità alta per la trasformazione del territorio: essa deve ispirarsi ad una nuova cultura del consumo e dello sviluppo, in rapporto alle indicazioni che provengono anche all'Unione europea.

È proprio l'afflusso alluvionale di direttive settoriali di fonte comunitaria a rendere forse difficile la redazione di un testo unico; il ruolo italiano nel Mediterraneo, però, ne esce esaltato, vista la necessità di accompagnare l'incremento dei traffici marittimi con la creazione di nuove infrastrutture. Lungi dal rappresentare la piattaforma per traffici altrui, la penisola si pone al centro di grandi linee di comunicazione suscettibili di ancora maggiore espansione, a seguito dei processi di pace che si vanno faticosamente tessendo nel Caucaso, in Medio Oriente e nei Balcani.

Merita menzione, tra le osservazioni, la questione degli studi sullo stretto di Messina, che non va lasciata a livello propagandistico dovendo ricevere dai soggetti istituzionali competenti una precisa indicazione sulle

scelte da compiere: i traffici marittimi con i Balcani mettono comunque già in forte redditività gli investimenti stanziati nell'ambito del Mediterraneo. L'intermodalità rappresenta poi un'opportunità per la riduzione del carico inquinante nel trasporto delle merci, che confluirebbero verso il centro ed il nord Europa da regioni meridionali ancora troppo distanti dalle grandi direttrici infrastrutturali: il raddoppio delle comunicazioni tra Bologna e Taranto, nonché della trasversale ferroviaria, offriranno alla Puglia – parallelamente a ciò che avviene sul Tirreno – uno strumento importante di riavvicinamento; il ricorso ad una rete intermodale potrebbe anche alleviare il sovraccarico di regioni come quelle alpine, gravate da una mole di trasporto di merci che pone a repentaglio la sicurezza dei viaggiatori.

Il diritto della cittadinanza a disporre di trasporti sicuri ed efficienti rappresenta una esigenza che il processo di liberalizzazione non deve vanificare; oltre alla manutenzione di strade e ferrovie, occorre una riqualificazione del settore mediante la valorizzazione delle risorse umane in esso impiegate. La saturazione della mobilità nei conglomerati urbani si previene con una pianificazione della logistica che individui forme di regolazione della quantità e della qualità dei carichi; lo strumento telematico può essere utilmente speso a tale scopo, oltre che individuando modalità di controllo delle rotte marittime che si accompagnino alla determinazione delle linee di cabotaggio.

Il presidente MANFREDI richiede al relatore di illustrare uno schema di osservazioni da sottoporre al voto della Commissione; preannuncia poi l'intendimento di sollecitare un pronunciamento dell'Ufficio di Presidenza della Commissione in merito all'adozione – come unico modello procedurale per la sede consultiva – dello schema di parere, in riferimento al quale consentire ai senatori di avanzare proposte di modifica.

Il senatore CONTE si dichiara favorevole alla diversa soluzione di proporre un mandato a redigere il testo delle osservazioni, secondo la prassi conforme della Commissione che rimette al relatore la scelta tra tale modalità e quella dello schema; ciò nondimeno, si inchinerà a diverse determinazioni cui dovesse giungere l'Ufficio di Presidenza. Senza comunque che ciò possa costituire precedente ovvero acquiescenza alla richiesta del Presidente di seduta, accetta comunque di riferire diffusamente sul tenore delle osservazioni che redigerà.

Occorre contenere i costi che il sistema dei trasporti comporta per l'intera collettività nazionale: congestione, incidenti, compromissione ambientale (in termini di inquinamento atmosferico ed acustico e di impatto sul paesaggio) e squilibrio territoriale. Le economie di scala richieste dall'Unione Europea si accompagnino a precisi obiettivi di ricerca e sviluppo volti alla rimozione delle strozzature nei collegamenti tra centro e periferia, al miglioramento del sistema complessivo ed alla realizzazione di un'effettiva intermodalità; ciò significa anche e soprattutto assumere

come impegnativi questi vincoli consacrati nel quinto programma-quadro sui trasporti della Commissione dell'Unione Europea.

Il riequilibrio tra trasporto su ferro e trasporto su gomma, il recupero di competitività del settore ferroviario, il finanziamento della mobilità ciclistica, delle reti metropolitane e delle ferrovie urbane – unitamente alle iniziative sul cabotaggio e sulle reti idroviarie – rappresentano un'opportunità di miglioramento del sistema complessivo della mobilità, oltre che della qualità del servizio reso ai cittadini utenti, e di salvaguardia del bene ambiente.

Le scelte della mobilità devono rispondere a finalità sociali, rientrando in una prospettiva ambientale che deve sempre ispirare le priorità degli interventi: questi ultimi solo in tal modo supereranno gli squilibri territoriali indirizzandosi ad uno sviluppo sostenibile, nel quale un peso notevole dovranno rivestire le piattaforme intermodali (tra le quali vanno inclusi i porti, gli interporti e gli aeroporti). Il completamento delle infrastrutture in corso, lungo direttrici nord-sud ed est-ovest, include un'adeguata considerazione del Mezzogiorno d'Italia – che è chiamato a svolgere un ruolo centrale nel contesto mediterraneo – con l'elaborazione di schemi di utilizzazione produttiva per le vie marittime e il traffico su ferro, ma anche di interventi di messa in sicurezza degli assi viari ancora precari come quello tra Salerno e Reggio Calabria. È necessario che gli studi in corso per la realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina forniscano indicazioni utili, tali da mettere il Parlamento in condizione di discutere su basi scientifiche, al di là di sterili contrapposizioni.

Definire un metodo di governo locale efficace significa anche coinvolgere soggetti pubblici e privati nel *project financing* in merito al trasporto locale: i nuovi modi di consumo e di produzione, impliciti nella definizione di sviluppo sostenibile, si dovranno valere anche di questa nuova programmazione della mobilità, che sia volta ad una maggiore valorizzazione del bene ambiente.

Il senatore RIZZI ribadisce il voto contrario del Gruppo di Forza Italia su un piano la cui tempistica denuncia l'intento elettoralistico dell'attuale maggioranza: si tratta di un manifesto, oggetto di mera propaganda, per il cui esame la Commissione ha sacrificato tempi che potevano più utilmente essere impiegati, affrontando la questione dell'alluvione del novembre scorso nelle regioni padane che da tempo attendono invano interventi dal Governo.

Il senatore PAROLA respinge l'accusa secondo cui il piano in titolo costituisce una scelta elettoralistica: esso contiene iniziative che attestano serietà e impegno politico che chiunque avrà responsabilità di governo dovrà necessariamente sposare, se intende adempiere all'obbligo di corrispondere alle esigenze del paese. Non a caso il piano nasce da consultazioni con le categorie produttive interessate, dopo oltre un anno di elaborazione e con il coinvolgimento delle risorse scientifiche più qualificate: l'intermodalità rappresenta una sfida tendente a conseguire l'europeizza-

zione della rete di trasporto, mediante il riequilibrio ferro-gomma e lo sviluppo delle idrovie. Esprimendo soddisfazione per come il relatore ha evidenziato tali problematiche, il Gruppo dei democratici di sinistra preannuncia un convinto voto favorevole.

Il senatore MAGGI lamenta la scarsa attenzione al ruolo del Mezzogiorno nella definizione delle grandi linee infrastrutturali operata dal piano in titolo: la funzione italiana nel Mediterraneo avrebbe richiesto invece maggiore valorizzazione delle parti del territorio nazionale che si confrontano ogni giorno con la realtà del traffico marittimo e con la necessità di più strette relazioni con i flussi produttivi del nord Europa. Per questi motivi il Gruppo di Alleanza Nazionale non potrà esprimere un voto favorevole.

Previa verifica del numero legale, la Commissione conferisce a maggioranza mandato al senatore Conte a redigere osservazioni favorevoli sul piano in titolo, nei termini da lui enunciati durante la discussione.

*La seduta termina alle ore 9,35.*

## COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA sul sistema sanitario

GIOVEDÌ 14 DICEMBRE 2000

90ª Seduta

*Presidenza del Presidente*  
PIANETTA

*La seduta inizia alle ore 8,40.*

### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il presidente PIANETTA informa che il professor Martinelli, il professor Salerno e il professor Contu hanno fatto pervenire integrazioni scritte alle risposte da loro fornite nel corso delle rispettive audizioni, effettuate nell'ambito dell'indagine sull'organizzazione della rete dei servizi di rianimazione nel quadro della tematica concernente i trapianti.

Comunica altresì che il professor Contu ha restituito il resoconto stenografico della sua audizione con alcune richieste di rettifica. Giacché si tratta di rettifiche che apportano elementi di chiarimento e di precisazione, senza modificare il senso delle affermazioni rese alla Commissione dal professor Contu, il Presidente propone, ai sensi dell'articolo 15, comma 7, del Regolamento della Commissione, che esse siano accolte ai fini della pubblicazione del resoconto stenografico della suddetta audizione.

Conviene la Commissione.

**Schema di relazione sul sopralluogo effettuato il 7 e 8 novembre 2000 da una delegazione della Commissione parlamentare di inchiesta presso l'azienda sanitaria locale n. 6 di Palermo, nell'ambito dei settori di indagine sul funzionamento delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere**

**Schema di relazione sul sopralluogo effettuato l'8 e 9 novembre 2000 da una delegazione della Commissione parlamentare di inchiesta presso l'azienda ospedaliera Sant'Antonio Abate di Erice (TP), nell'ambito dei settori di indagine sul funzionamento delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere**

(Discussione congiunta e approvazione con esiti separati)

Il presidente PIANETTA propone che sugli schemi di relazione in titolo, entrambi relativi al filone di inchiesta sul funzionamento delle

aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, si svolga un'unica discussione.

Conviene la Commissione.

Prende la parola la senatrice Carla CASTELLANI, relatrice sui documenti in esame, la quale sottolinea in primo luogo come i sopralluoghi effettuati – ai quali, oltre a lei stessa, hanno partecipato il presidente Pianetta e il senatore Baldassare Lauria – abbiano messo in evidenza due realtà (la Asl n. 6 di Palermo e l'azienda ospedaliera Sant'Antonio Abate di Erice) tra loro assai diverse.

Per quanto attiene all'azienda palermitana, derivante dall'accorpamento di 14 Usl, si tratta di una struttura assai complessa con un territorio di competenza molto esteso ed estremamente differenziato (comprendente anche le isole di Ustica, Linosa e Lampedusa), e con un bacino di utenza pari a 1.200.000 abitanti; la Asl dispone di 11 presidi ospedalieri, di cui 4 nella città di Palermo e 7 in altri comuni, per un totale di 1.270 posti letto; sono stati istituiti 14 distretti e l'organico del personale dipendente è pari a 7.500 dipendenti.

La delegazione ha ispezionato il presidio ospedaliero «Ingrassia», verificando la vetustà e l'inadeguatezza sanitaria della struttura, nata in effetti come ospedale sanatoriale. È da osservare peraltro che sono in corso di esecuzione interventi di ristrutturazione e di messa a norma di alcuni reparti – quali in particolare il pronto soccorso, la rianimazione e il reparto cardiologico – ristrutturazioni che comunque non sembrano da sole sufficienti a riqualificare l'intera struttura.

La delegazione della Commissione ha quindi svolto le audizioni dei vertici sanitari ed amministrativi della Asl n. 6 di Palermo, dalle quali è emerso che l'azienda presenta notevoli difficoltà nella programmazione pluriennale ed annuale. Molte perplessità hanno suscitato le dichiarazioni del direttore generale e del direttore sanitario, che sono apparse frammentarie, parziali e spesso non pertinenti alle domande loro poste, tali da denunciare nel complesso non solo una difficoltà di comunicazione all'interno dell'azienda, ma anche una insufficiente conoscenza della realtà aziendale da parte di tali figure di vertice.

Occorre inoltre sottolineare che il responsabile dell'unità operativa «qualità dei servizi» ha affermato che il piano strategico aziendale elaborato dal suo ufficio incontra gravi difficoltà ad essere concretamente applicato in un contesto aziendale di per sé problematico e che inoltre soffre per le debolezze degli *inputs* regionali.

L'audizione delle rappresentanze sindacali mediche e non mediche ha evidenziato uno stato dei rapporti con la dirigenza dell'azienda segnato da notevole conflittualità, ed ha pure messo in luce ritardi e carenze nel processo di aziendalizzazione.

Anche la situazione di bilancio dell'azienda presenta aspetti gravemente problematici, quali un notevole disavanzo di gestione nonché difficoltà nella gestione di cassa conseguenti ad una situazione creditoria nei confronti della Regione.

In conclusione – afferma la senatrice Castellani – la Asl n. 6 di Palermo è certamente una azienda complessa e vasta che presenta notevoli difficoltà gestionali; è peraltro stato verificato che il processo di aziendalizzazione è estremamente lento, giacché insufficiente attenzione è stata prestata, tra l'altro, alla formazione professionale del personale, all'attivazione del sistema di *budget*, all'individuazione dei centri di responsabilità e di costo, allo snellimento delle procedure burocratiche. Al fine di superare con successo la fase di transizione appare senz'altro necessario un impegno più incisivo da parte della dirigenza aziendale, che deve essere in grado di assicurare una gestione manageriale più puntuale e coordinata rispetto a quella attuale.

La situazione riscontrata nell'azienda ospedaliera di Erice è risultata invece sostanzialmente positiva.

L'azienda è dotata di 428 posti letto per un bacino d'utenza di circa 100.000 abitanti, e dispone di una pianta organica di 1.080 unità di cui 873 in servizio.

La struttura, più che trentennale, è apparsa in condizioni discrete e ben conservate, pur presentando una tipologia logistico-strutturale abbastanza superata ma ancora fruibile per le finalità di assistenza sanitaria.

Il pronto soccorso dell'azienda effettua ben 60.000 prestazioni l'anno, e ciò a causa sia delle carenze della sanità territoriale sia del fatto che tale servizio è l'unico disponibile nel raggio di molti chilometri.

Dalle audizioni svolte è emersa una buona professionalità manageriale e il vertice aziendale impegnato a dare alla struttura un taglio squisitamente aziendalistico. È stato attivato il controllo di gestione sulle unità operative, mentre il sistema di *budget* è operativo dal 1999 nell'intera azienda e la contabilità economico-patrimoniale sarà attivata a regime dal prossimo anno. Il vertice aziendale è orientato ad incentivare i posti letto di *day hospital* riducendo quelli ordinari anche in connessione ad un relativamente basso tasso di occupazione dei posti letto di alcuni reparti.

Le rappresentanze sindacali, ascoltate in audizione, hanno evidenziato un buon grado di collaborazione con il vertice aziendale.

La senatrice Castellani dichiara quindi conclusivamente che l'azienda ospedaliera di Erice, anche grazie alle sue contenute dimensioni e all'apprezzabile taglio gestionale messo in atto dal vertice aziendale, sembra aver raggiunto un soddisfacente grado di aziendalizzazione.

Terminata l'illustrazione della relatrice, il PRESIDENTE dichiara aperta la discussione.

Il senatore BRUNI, ringraziata la senatrice Castellani per la chiara ed esauriente illustrazione, giudica in linea generale certamente condivisibile l'orientamento ad incrementare le attività di *day hospital* e di *day surgery* rispetto a quelle di ricovero ospedaliero ordinario. Tale orientamento sembra correttamente perseguito nell'azienda ospedaliera di Erice, relativa-

mente alla quale peraltro sarebbe interessante conoscere quali sono i reparti che denunciano un basso tasso di occupazione dei letti.

Per quanto riguarda invece la Asl n. 6 di Palermo, il senatore Bruni sottolinea come proprio la particolare complessità di tale realtà comporti l'esigenza di una elevata professionalità manageriale del vertice aziendale, e chiede inoltre da quanti anni siano in carica il direttore generale e il direttore sanitario.

Il senatore Baldassare LAURIA rileva che le relazioni in esame, puntuali e ben articolate, rappresentano l'esito di sopralluoghi e accertamenti di carattere conoscitivo che non dovrebbero avere, a suo giudizio, alcun intento persecutorio. Certamente difficile, sotto il profilo della aziendalizzazione, è la situazione della Asl n. 6 di Palermo: si tratta peraltro di difficoltà che discendono dalla notevole dimensione dell'azienda in termini sia di bacino di utenza, sia di vastità ed articolazione del territorio, sia di elevato numero del personale dipendente. Non vi è dubbio, inoltre, che le carenze logistiche della struttura del presidio ospedaliero «Ingrassia» rendano particolarmente arduo il suo adeguamento ai nuovi parametri richiesti.

A fronte di tale complessa situazione, il sopralluogo effettuato – cui egli ha preso parte – ha denunciato un insufficiente coordinamento tra il direttore generale e il direttore sanitario, anche se occorre tener presente come, anche sotto il profilo dell'attività della direzione aziendale, abbia pesato negativamente il grave ritardo con cui la Regione ha approvato, pochi mesi fa, il primo Piano sanitario regionale. Comunque la dirigenza dell'azienda ha mostrato disponibilità ad impegnarsi per proseguire con passo più celere un processo di aziendalizzazione che – è inutile nascondere – al momento non può giudicarsi soddisfacente.

Per quanto riguarda invece l'azienda ospedaliera di Erice, il senatore Lauria osserva come essa sia molto cambiata in senso positivo nel corso degli ultimi anni, senza dubbio grazie anche all'impegno di una direzione aziendale particolarmente preparata e attiva sui temi dell'aziendalizzazione. Un elemento da sottolineare è che le audizioni delle rappresentanze sindacali hanno permesso di accertare un livello molto elevato di soddisfazione del personale, nonché rapporti di costruttiva collaborazione con il vertice aziendale.

Il presidente PIANETTA, concordando con il giudizio espresso dalla relatrice, afferma che le ispezioni condotte – alle quali ha partecipato – hanno posto in luce due realtà fra loro ben diverse.

Mentre deve essere espresso apprezzamento per il livello di aziendalizzazione raggiunto nella struttura di Erice e quindi per le capacità manageriali dimostrate dall'attuale direzione, la Asl n. 6 di Palermo ha denunciato una situazione ben lontana da un livello di accettabilità. Gravi perplessità hanno suscitato le audizioni del direttore generale e della direttrice sanitaria, i quali hanno denunciato (con particolare riferimento alla direttrice sanitaria) una conoscenza parziale e non organica dell'azienda e so-



prattutto una complessiva insufficiente capacità di gestire correttamente ed in modo propulsivo il processo di aziendalizzazione. Non vi è dubbio che, nel caso dell'azienda in questione, a causa soprattutto delle sue ipertrofiche dimensioni, tale processo è destinato ad incontrare particolari difficoltà, ma proprio questa considerazione rende concreto il rischio che, con l'attuale vertice aziendale, non sia possibile conseguire significativi miglioramenti. Giacché si tratta di questione che ha ricadute immediate sul diritto dei cittadini alla salute, il Presidente ritiene che la Commissione debba porre il problema all'attenzione delle competenti autorità affinché siano condotte le opportune verifiche.

Il senatore DE ANNA, dopo avere espresso apprezzamento per le relazioni predisposte dalla relatrice, osserva come nelle due aziende in oggetto risulti evidente l'incidenza dell'elemento dimensionale ai fini del buon esito del processo di aziendalizzazione. Infatti, mentre nel caso di Erice le dimensioni particolarmente contenute, peraltro giustificate dalla distanza tra i comuni compresi nel bacino d'utenza, hanno senza dubbio contribuito a rendere possibile una rapida ed efficiente operatività degli strumenti tipici di un'azienda, nel caso di Palermo le dimensioni troppo vaste della Asl n. 6 rendono sicuramente assai ardua l'implementazione di tali strumenti, tanto da suggerire la opportunità di procedere ad una sua divisione, al fine di istituire strutture più facilmente governabili.

Il senatore De Anna fa presente inoltre l'esigenza di evidenziare chiaramente, in quella che sarà la relazione conclusiva del filone d'indagine sul funzionamento delle aziende sanitarie, le differenze che nel corso dell'indagine sono emerse tra le varie aziende situate nelle diverse parti del territorio nazionale, proponendo opportuni correttivi.

Il senatore CAMERINI rileva che l'esperienza degli ultimi anni ha reso chiara l'esistenza, per quanto concerne le aziende sanitarie, di situazioni gestionali assai variegata non solo tra Regione e Regione, ma anche all'interno di una singola Regione, circostanza questa ben illustrata dalle situazioni dell'Asl n. 6 di Palermo e dell'azienda ospedaliera di Erice, ancorchè siano strutture per molti versi tra loro difficilmente paragonabili. Nel caso di Palermo, infatti, è stato riscontrato un grave clima di conflittualità con il personale ed una situazione finanziaria che non è esagerato definire disastrosa, mentre nel caso di Erice si è verificata una situazione ampiamente positiva sotto entrambi i profili.

Come opportunamente sottolineato dal senatore De Anna, la vastità delle dimensioni della Asl di Palermo rappresenta un fattore negativo ai fini di una corretta aziendalizzazione: tale valutazione, anzi, dovrebbe essere ripresa ed elaborata in sede di relazione conclusiva. Non può inoltre non suscitare preoccupazione la valutazione negativa in ordine all'adeguatezza di alcune figure apicali dell'azienda e appare pertanto del tutto condivisibile la sottolineatura a tale proposito espressa dal presidente Pianetta.

Infine il senatore Camerini – dopo avere rilevato l'insufficienza di un solo dipartimento di emergenza di secondo livello nella Asl di Palermo –

chiede alla relatrice se vi siano dati, per quanto riguarda la medesima azienda, sul rapporto tra spesa ospedaliera e spesa per la sanità territoriale, nonché in tema di indagini concernenti la *customer satisfaction*.

Il senatore ZILIO, nel ritenere ampiamente condivisibili le relazioni predisposte dalla relatrice Castellani, osserva come siano più che fondate le perplessità circa l'effettiva percorribilità del processo di aziendalizzazione da parte di una struttura, come la Asl n. 6 di Palermo, così vasta e complessa. Al riguardo senz'altro opportuno appare il suggerimento di procedere ad una sua divisione; necessario appare altresì assicurare un maggior impegno in senso aziendalistico da parte dei vertici della struttura.

La senatrice Carla CASTELLANI, intervenendo in sede di replica, precisa al senatore Bruni che un tasso di occupazione dei posti letto relativamente basso si registra – nell'ambito dell'azienda ospedaliera di Erice – nei reparti di pediatria a causa di una domanda non elevata, e nel reparto di ortopedia a causa dei lavori di ristrutturazione in corso; in assenza di un reparto di terapia intensiva post-operatoria, poi, il reparto di chirurgia pediatrica deve necessariamente limitare le proprie prestazioni. In linea generale, peraltro, esiste da parte del vertice aziendale un preciso orientamento ad incrementare l'attività di *day hospital* rispetto a quella di ricovero ordinario proprio al fine di ottimizzare l'uso delle risorse e di migliorare l'appropriatezza delle prestazioni. Sempre rispondendo ad un quesito posto dal senatore Bruni, la relatrice fa presente che i vertici aziendali della Asl n. 6 di Palermo sono in carica dal febbraio 1997.

La senatrice Castellani concorda con il senatore Lauria nel ritenere che l'inchiesta della Commissione non abbia alcun carattere inquisitorio: del resto nel corso dell'indagine tale consapevolezza è sempre stata tenuta presente. Nella relazione sono ben evidenziate le particolari complessità che caratterizzano la Asl n. 6 di Palermo, tra le quali non ultima è quella di avere un organico sovradimensionato in un contesto socio-economico che d'altra parte comporta evidenti limiti ad interventi di razionalizzazione.

Con riferimento al quesito posto dal senatore Camerini, la relatrice richiama l'affermazione del direttore amministrativo della Asl palermitana, il quale ha affermato che, senza considerare le spese relative al personale, i presidi ospedalieri incidono per circa 1/3 sul bilancio dell'azienda.

Nel condividere il rilievo che la dimensione contenuta nella struttura favorisce il processo di aziendalizzazione, la relatrice ritiene che per quanto concerne le prospettive future della Asl n. 6 si può prospettare o una sua divisione in due autonome strutture, oppure – come suggerito da alcuni rappresentanti sindacali – la separazione della gestione dei presidi ospedalieri da quella del territorio. Resta peraltro fermo che fin quando non si effettueranno adeguati investimenti nella sanità territoriale,

i cittadini continueranno a rivolgersi agli ospedali, come purtroppo la realtà siciliana illustra chiaramente.

Infine la senatrice Castellani ribadisce la necessità, sempre con riferimento alla Asl n. 6 di Palermo, di una direzione aziendale più impegnata e propulsiva, in mancanza della quale il processo di aziendalizzazione rischia concretamente di non svilupparsi.

Con separate votazioni, la Commissione approva quindi all'unanimità le due bozze di relazione in titolo, allegate al presente resoconto, e dispone che esse vengano trasmesse al Ministro della sanità e alla regione Sicilia.

*La seduta termina alle ore 9,40.*

**BOZZA NON CORRETTA**

**SETTORE DI INDAGINE:** *Funzionamento delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere*

**RELAZIONE**

**sul sopralluogo effettuato il 7 e 8 novembre 2000 da una delegazione della Commissione parlamentare di inchiesta presso l'azienda sanitaria locale n. 6 di Palermo.**

*1. Premessa*

Nel quadro della verifica sullo stato di funzionamento delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, una delegazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema sanitario ha effettuato il 7 e 8 novembre 2000 un sopralluogo presso la Asl n. 6 di Palermo. Hanno fatto parte della delegazione la senatrice Carla Castellani, nonché i senatori Enrico Pianetta, Ferdinando Di Orio e Baldassare Lauria. Nei locali della sala riunioni dell'Asl la delegazione, assistita da un componente del nucleo di polizia giudiziaria della Commissione di inchiesta, ha svolto le audizioni dei vertici sanitari e amministrativi dell'azienda, nonché delle rappresentanze sindacali sia mediche che di personale non medico.

La delegazione è stata assistita dal consigliere parlamentare Raffaello Tutinelli, dirigente dell'Ufficio di segreteria dell'organismo inquirente. Durante il sopralluogo la delegazione si è avvalsa della collaborazione della dottoressa Isabella Mastrobuono, collaboratore esterno della Commissione, nonché del proprio nucleo di polizia giudiziaria. Operatori fotografici della polizia scientifica della questura di Palermo hanno effettuato rilievi sulla base delle istruzioni impartite dalla delegazione parlamentare. La presente relazione è pertanto corredata anche di supporto fotografico relativo ad aspetti considerati rilevanti ai fini della indagine.

*2. Le audizioni in loco*

Nel pomeriggio del 7 novembre 2000 la delegazione parlamentare ha svolto le audizioni dei vertici sanitari e amministrativi della Asl n. 6 di Palermo.

È stato per primo ascoltato il dottor *Giancarlo Manenti*, direttore generale dell'azienda dal febbraio 1997, il quale ha ricordato che la Asl è

stata costituita nel luglio 1995 e deriva dalla unificazione di 14 Usl: si tratta di una realtà assai complessa, caratterizzata da un territorio di competenza molto esteso e differenziato (comprendente anche le isole di Ustica, Linosa e Lampedusa) con un bacino di utenza pari a circa 1.200.000 abitanti, anche se va ricordato che nel medesimo territorio è presente anche il policlinico universitario di Palermo, dotato di oltre 1.300 posti letto. La Asl dispone di 11 presidi ospedalieri, dei quali 4 nella città di Palermo e 7 in altri comuni, per un totale complessivo di circa 1.270 posti letto; nella Asl sono inoltre stati istituiti 14 distretti e lavorano complessivamente circa 7.500 dipendenti.

Per quanto concerne la situazione degli ospedali, il direttore generale, dopo aver ricordato che la Regione, in assenza fino a pochi mesi fa di un piano sanitario complessivo, aveva approvato alla fine del 1996 un piano sanitario stralcio per la rete ospedaliera, ha fatto presente che alcuni presidi – come quello di Palazzo Adriano – andrebbero chiusi, mentre altri – come quello di Corleone – presentano caratteristiche di vetustà piuttosto accentuate. D'altra parte sono in via di completamento oppure sono stati appena completati nuovi presidi, come in particolare quelli di Cefalù e di Petralia Sottana. Ha poi evidenziato che per la Casa del Sole è prevista la costituzione di un polo pediatrico per la cui realizzazione è già pronto il progetto e si è in attesa del finanziamento. Anche per l'ospedale Enrico Albanese di Villa Igea – in cui attualmente vi è una divisione di ortopedia per adulti, una di ortopedia pediatrica ed una di chirurgia pediatrica – esiste un progetto già completo per la costituzione di un polo di riabilitazione, così come previsto dal piano sanitario; tuttavia tale progetto, comportante una spesa di 2 miliardi, non è ancora stato finanziato con i fondi dell'articolo 20 della legge n. 67 del 1988.

Il senatore Di Orio a tale ultimo proposito ha precisato che tutti i progetti segnalati con carattere di priorità dalle Regioni sono stati finanziati con i fondi *ex* articolo 20 e che pertanto se così non è accaduto per l'ospedale Enrico Albanese è da ritenersi che il relativo progetto non sia stato segnalato come prioritario dalla regione Sicilia.

In ordine al personale dipendente, il direttore generale ha sottolineato che il suo eccessivo numero rende difficile l'applicazione di misure volte ad incrementarne la produttività. Sono molti i casi di infermieri ed ausiliari che svolgono in realtà mansioni di tipo diverso, mentre per quanto attiene ai dirigenti medici si è in presenza di una situazione variegata che vede presenti ottime professionalità insieme a indubbe carenze.

Con l'ausilio dell'università di Palermo è stato approntato un progetto di *budget* per l'attività sia degli ospedali che del territorio: il nuovo sistema verrà completamente avviato a partire dal 1° gennaio prossimo. È altresì pronto un progetto di rivisitazione complessiva dell'azienda, realizzato con la consulenza dell'università Bocconi di Milano proprio al fine di accelerare il processo di aziendalizzazione.

Il dottor Manenti ha affermato poi che il processo di informatizzazione dell'azienda è ancora agli inizi e che al riguardo uno specifico incarico è stato affidato a una grande ditta esterna.

Sono in atto convenzioni con l'università di Palermo per le specialità di neuropsichiatria infantile, pediatria, chirurgia pediatrica ed oncologia pediatrica. Corsi di formazione e riqualificazione del personale vengono svolti con l'ausilio delle università Bocconi di Milano e Luiss di Roma.

Per quanto concerne l'attività libero professionale *intramoenia*, il direttore generale ha lamentato la carenza di strutture dedicate; sono in corso contatti con cliniche private per la realizzazione di specifiche convenzioni.

Da ultimo la senatrice Castellani ha fatto presente al direttore generale che la Asl n. 6 di Palermo è una delle dodici Asl che non hanno restituito, debitamente compilato, il questionario loro inviato dalla Commissione (e successivamente sollecitato), contenente alcune richieste di dati e informazioni sullo stato di aziendalizzazione.

Il direttore generale ha attribuito tale inadempienza a disservizi di ordine burocratico, per cui il documento in questione, da lui ricevuto e smistato ad altro ufficio, sarebbe per due volte andato smarrito.

È stato quindi ascoltato il dottor *Giuseppe Scarpulla*, direttore amministrativo, il quale ha rilevato che è già stata avviata la contabilità economica, seppure ancora a titolo sperimentale ed in contemporanea con quella finanziaria: con il nuovo anno, come dispone la legge regionale, si passerà alla sola contabilità economica.

La situazione di bilancio dell'azienda presenta aspetti problematici, anche per la mancata applicazione di normative regionali. Nel 1999, a fronte di un finanziamento regionale di 245 miliardi, vi sono stati 97 miliardi di deficit, mentre per il 2000 la Asl è in credito nei confronti della Regione di 310 miliardi, il che determina un grave problema di cassa.

La Asl ha più volte richiesto alla Regione una assegnazione di fondi più tempestiva e certa; ha inoltre chiesto senza successo che la sanità relativa alle isole di Ustica, Lampedusa e Linosa venga remunerata in termini spesa effettiva e non di mera quota capitaria.

Rispondendo ad un quesito della senatrice Carla Castellani, il direttore amministrativo ha affermato che, senza considerare le spese relative al personale, i presidi ospedalieri incidono per circa 1/3 sul bilancio dell'azienda.

Il dottor Scarpulla ha poi precisato che il vecchio contratto per i dirigenti medici è stato regolarmente applicato, mentre è già iniziata la contrattazione relativa al nuovo contratto. La distribuzione e gli incentivi viene realizzata a specifici obiettivi stabiliti, nell'ambito del progetto aziendale, dai singoli dirigenti responsabili.

È stata poi ascoltata la dottoressa *Rosalia Spallina*, direttore sanitario dal 1997, la quale ha anche riferito in tema di ospedalità pubblica e privata. La dottoressa Spallina ha affermato che l'organizzazione per dipartimenti si sta avviando con notevoli difficoltà, dovute in particolare, per quanto concerne i presidi ospedalieri decentrati, alla carenza delle figure dirigenziali di tali sedi che registrano un *turnover* molto accentuato.

A suo giudizio i presidi ospedalieri dell'azienda rispondono bene alle esigenze degli utenti, soprattutto in provincia mentre per quanto riguarda la città di Palermo l'ospedale Ingrassia è l'unico presidio dell'azienda dotato di dipartimento di emergenza di secondo livello. La funzionalità dei poli ambulatoriali territoriali è invece meno soddisfacente e presenta carenze che vengono colmate dagli ospedali. Alcuni problemi sono emersi nel pronto soccorso dell'ospedale Ingrassia di Palermo dopo che la nuova pianta organica aveva previsto l'accorpamento dei medici di pronto soccorso nell'organico delle divisioni di medicina e chirurgia; il nuovo piano sanitario ha ora concesso di aumentare la quota dei medici di pronto soccorso in base al numero degli interventi effettuati.

La direttrice sanitaria, rispondendo ad una specifica domanda, ha affermato che la mobilità extraaziendale dell'utenza presenta un saldo passivo (soprattutto per patologie oncologiche, neurochirurgiche e di ortopedia) ma non è stata in grado di fornire in proposito dati più precisi. Non è stata inoltre in grado di fornire nessun elemento di informazione in materia di liste di attesa, di ricoveri impropri e di tasso di ospedalizzazione.

L'esercizio della libera professione intramuraria è stato attivato per quanto concerne l'attività ambulatoriale; peraltro solo in alcuni presidi esistono spazi dedicati, mentre in altri casi si è provveduto ad autorizzare l'attività in studi privati. L'attività *intramoenia* in regime di ricovero sostanzialmente non esiste né vi sono i fondi per creare spazi idonei.

Nel territorio dell'azienda – ha precisato infine la dottoressa Spallina – esistono due grandi cliniche private accreditate, una specializzata in cardiocirurgia ed oculistica, l'altra in oculistica e oncologia.

L'ingegner *Vincenzo Lo Medico*, responsabile del servizio protezione e sicurezza dal febbraio 1996, ha dichiarato che è stata realizzata la mappatura dei rischi sia nei presidi ospedalieri che nelle strutture territoriali dell'azienda e sono stati nominati i responsabili per la sicurezza. Sono inoltre stati attivati corsi di formazione per il personale esposto a rischi ambientali previsti dal decreto legislativo n. 626 del 1994 ed è stato approvato il regolamento interno per la sicurezza. Il piano di evacuazione è invece ancora in fase di stesura.

Uno studio specifico è stato fatto per le sale operatorie, anche se è ora necessario rivederlo. Periodicamente vengono effettuati rilevamenti per i vapori anestetici (ogni sei mesi) e per gli agenti microbiologici (ogni tre mesi).

L'ingegner Lo Medico ha poi affermato che non tutte le sale operatorie dispongono di sistemi perfettamente funzionanti: al riguardo è stato inviato ai responsabili un questionario volto a verificare eventuali scostamenti dai valori previsti. Nel caso in cui si verificano valori fuori norma si procede ad interventi sugli impianti mal funzionanti. In tempi recenti è stato concesso in appalto il servizio di manutenzione, mentre per le procedure operative sono stati diffusi fogli informativi.

La dottoressa *Fatima Mannino*, responsabile dell'ufficio relazioni con il pubblico, dopo aver consegnato documentazione utile ad illustrare l'attività svolta da tale ufficio, ha dichiarato che la Carta dei servizi è stata adottata nel 1997 ed aggiornata nel 2000 comprendendovi anche i servizi offerti dai distretti territoriali.

L'azienda non ha previsto un meccanismo di *bonus-malus* in caso di mancata prestazione, benché tale iniziativa fosse stata proposta dall'Ufficio relazioni con il pubblico.

Sono stati attivati 18 punti informativi e presso l'unità centrale dell'URP esiste una banca dati relativa all'intera azienda. A partire da luglio 2000 è iniziata la sperimentazione relativa alla dichiarazione di assenso alla donazione degli organi.

La dottoressa Mannino ha poi illustrato le iniziative assunte in tema di *customer satisfaction*, con particolare riferimento all'elaborazione dei reclami raccolti attraverso specifici questionari.

Il dottor *Giuseppe Noto*, responsabile del servizio unità operativa «qualità» istituita nel 1996, ha affermato che lo *staff* da lui coordinato si compone di un gruppo centrale, costituito da 8 persone, ed una rete di referenti tecnici dei diversi responsabili gerarchici dell'azienda. Attraverso un particolare sforzo si è riusciti nel 1999 ad approvare un piano strategico aziendale, strutturato per indirizzi ed obiettivi, che individua come aree meritevoli di particolare attenzione quelle della liste di attesa, della appropriatezza degli interventi e della ridefinizione dei percorsi amministrativi. Il dottor Noto ha tuttavia sottolineato che tale piano strategico deve essere calato in un contesto quanto mai difficile, segnato da profonde debolezze degli *inputs* regionali in materia sia di *budget* che di sistema di valutazione.

Rispondendo poi a quesiti posti dal senatore Di Orio, il dottor Noto ha affermato che esiste uno specifico ufficio competente per l'analisi epidemiologica del territorio presso il settore dell'igiene pubblica che afferisce alla direzione sanitaria; che non esistono dati sui ricoveri impropri, anche se sul tema è in fase di avvio uno studio specifico; che in tema di mobilità extraaziendale e di DRG dati possono essere forniti dall'unità operativa controllo di gestione; che esiste una rilevazione delle liste di attesa a partire dal 1997.

Ha infine evidenziato che nella Asl il sistema informativo è debole e parcellizzato e che per quanto concerne l'attuazione del piano sanitario regionale, approvato per la prima volta da pochi mesi, si è ancora in una fase primordiale anche se non manca qualche segnale positivo.

La delegazione parlamentare ha quindi svolto l'audizione delle rappresentanze sindacali sia mediche che non mediche.

Il signor *Giovanni Ferraro*, coordinatore della RSU aziendale e rappresentante della CISL, ha denunciato gravi ritardi e carenze negli interventi di razionalizzazione e pianificazione che avrebbero dovuto seguire all'accorpamento delle 14 USL nell'azienda n. 6. In particolare sono stati



ereditati molti piccoli presidi ospedalieri difficili da integrare tra loro e la cui gestione determina un notevole dispendio di risorse finanziarie. Ha poi ricordato che le rappresentanze sindacali hanno chiesto nel 1999 la rimozione del direttore generale anche a causa del cospicuo disavanzo (250 miliardi) dichiarato dalla Asl; tuttavia l'assessore regionale alla sanità non ha accolto tale richiesta con la motivazione che la situazione della sanità regionale non è in generale migliore di quella della Asl n. 6 di Palermo.

Per la CGIL il signor *Mario Scialabba* ha consegnato un documento in cui si evidenziano le difficoltà che il processo di aziendalizzazione incontra soprattutto per quanto concerne l'istituzione dei dipartimenti e della contabilità per centri di costo, nonché l'operatività dei distretti. L'andamento della spesa ospedaliera registra un cospicuo aumento negli ultimi anni, mentre insufficiente attenzione viene dedicata ai servizi territoriali. Tali rilievi sono stati del resto avanzati anche dal Collegio dei revisori, le cui affermazioni l'azienda ha inteso mettere in discussione attraverso una consulenza esterna: tale incongruo comportamento è stato oggetto di una nota inviata dal Ragioniere generale dello Stato al Presidente della Regione. Il rappresentante della CGIL ha infine sottolineato la difficoltà di instaurare corrette relazioni sindacali e di dare applicazione al contratto.

Per la FLS-CISAL il signor *Giuseppe Raneli* ha lamentato la carente gestione del personale e la confusione derivante dall'accavallamento tra i distretti sanitari e i settori in precedenza previsti dalla legislazione regionale.

Per la UIL-medici il signor *Salvatore Lo Cacciato* ha denunciato la cattiva gestione della ASL che è da considerare peggiore anche rispetto a quella delle precedenti USL: vi è una grave mancanza di pianificazione e suscitano perplessità i numerosi incarichi di consulenza esterna; inoltre la pianta organica è del tutto inadeguata perché priva di ogni concreto riferimento progettuale. Infine l'applicazione del contratto è stata largamente disattesa.

Per la CISL-Medici il signor *Giuseppe Papa* ha osservato che la gestione della Asl presenta particolari difficoltà a causa della vastità del territorio e che scelte corrette da un punto di vista aziendale (ad esempio la chiusura di alcuni ospedali) si scontrano con opposte valutazioni politiche. Pertanto se la gestione della Asl è nei numeri deficitaria, essa tuttavia viene assolta a livello politico.

Il dottor *Domenico Vella Greco* (CIMO-ASMD) ha sottolineato l'opportunità di rendere autonoma l'organizzazione della rete ospedaliera rispetto a quella del territorio e ha lamentato la cronica insufficienza di risorse dedicate alla sanità nel Sud.

La dottoressa *Rosalba Muratori* (CUMI-AMFUP) ha consegnato una memoria scritta, evidenziando la mancata attivazione dell'emergenza sanitaria territoriale che pure è parte integrante del servizio 118.

Infine il signor *Roberto Miranda* (FASE-FAPAS) si è riservato di trasmettere una memoria scritta.

### 3. Il sopralluogo presso il presidio ospedaliero «Ingrassia» di Palermo

La delegazione ha eseguito il sopralluogo presso il presidio ospedaliero «Ingrassia» di Palermo, una struttura vetusta destinata in passato ad ospedale sanatoriale ed attualmente utilizzata come ospedale generale (220 posti letto).

Al momento dell'ispezione erano in corso lavori per la messa a norma e per la ristrutturazione di alcuni reparti.

La visita ispettiva è iniziata dal pronto soccorso.

L'attuale pronto soccorso appare, dal punto di vista logistico-organizzativo, strutturalmente carente anche in relazione al numero di prestazioni che effettua (circa 40.000 l'anno); angusto è lo spazio destinato all'attesa (carente anche come numero di posti a sedere), alle prestazioni ed all'astanteria. Quest'ultima è costituita da una piccola stanza con 3 posti letto ed è sprovvista di servizio igienico. Non esiste *triage*.

Adiacente al pronto soccorso è presente un locale dedicato all'accettazione ed attrezzato con scaffalature a vista contenenti parte dell'archivio delle prestazioni effettuate dal pronto soccorso. La stanza, al momento dell'ispezione, è apparsa in oggettivo disordine.

I nuovi locali per il pronto soccorso sono disposti al piano seminterrato (piano continuato) accanto alla radiologia.

Il nuovo pronto soccorso, in via di approntamento, appare ampio e ben disposto, con adeguati spazi per l'attesa, per le visite mediche e per le prestazioni chirurgiche, per l'astanteria e per il personale sanitario.

È previsto anche un nuovo e più funzionale accesso per ambulanze e pazienti. Nella nuova sede sarà attuato anche il *triage*.

Sempre nel seminterrato è prevista la nuova unità operativa di rianimazione che sarà dotata di 8 posti letto.

L'organizzazione strutturale degli spazi appare razionale essendo previsti, oltre alle due stanze di degenza da 4 posti letto ciascuna con accesso esterno per i visitatori, una sala di preparazione per i pazienti, una sala chirurgica e spazi per gli operatori sanitari.

I tempi di ultimazione ed attivazione della nuova rianimazione dovrebbero essere di 6-8 mesi, mentre l'area di pronto soccorso dovrebbe essere riconsegnata entro dicembre del corrente anno.

La delegazione ha visitato successivamente l'unità operativa di ostetricia e ginecologia che prevede, sullo stesso piano, sia il reparto di degenza che quello operatorio dotato, quest'ultimo, di 2 sale operatorie dedicate; queste sono utilizzate esclusivamente per gli interventi di ostetricia e ginecologia. Gli interventi di ginecologia sono 2.500 l'anno ed i parti circa 1.000.

Il reparto di degenza è dotato di 32 posti letto in totale, distribuiti in stanze da 5 e da 6 posti letto; i servizi igienici sono scarsi.

Per l'attività libero-professionale dei dirigenti del reparto, sono state attrezzate due stanze dotate di servizi igienici in camera, abbastanza sod-

disfacenti da punto di vista alberghiero e, a detta del personale sanitario, in grado di coprire la richiesta di prestazioni libero-professionali.

Successivamente è stata ispezionata l'unità operativa di cardiologia, dotata anch'essa di 32 posti letto di cui 8 di terapia intensiva. Ogni camera di degenza è dotata di 6-8 posti letto con servizi igienici esterni. Nessuno dei servizi igienici è dotato di ausili per portatori di handicap.

Presso l'unità operativa di cardiologia sono ricoverati 1.600 pazienti l'anno (di cui 350 pazienti infartuati). Il dirigente di reparto ha riferito che, accanto all'attività assistenziale, una particolare attenzione è dedicata anche alla ricerca.

Anche nell'unità operativa di cardiologia sono in corso lavori di ristrutturazione e per l'adeguamento al decreto legislativo n. 626 del 1994.

#### 4. Considerazioni conclusive

L'Azienda n. 6 di Palermo è stata istituita nel 1995 e deriva dall'acorpamento di 14 Usl. Si tratta di una realtà assai complessa con un territorio di competenza molto esteso ed estremamente differenziato (comprendente anche le isole di Ustica, Linosa e Lampedusa), e con un bacino d'utenza pari a circa 1.200.000 abitanti.

La Asl dispone di 11 presidi ospedalieri, di cui 4 nella città di Palermo e 7 in altri Comuni per un totale complessivo di 1.270 posti letto. Nella Asl sono stati istituiti 14 distretti e l'organico complessivo della Asl è di 7.500 dipendenti.

Nello stesso territorio d'incidenza della Asl è presente anche in policlinico universitario di Palermo dotato di oltre 1.300 posti letto e due grandi cliniche private accreditate, di cui una specializzata in cardiocirurgia ed oculistica e l'altra in oculistica ed oncologia.

La delegazione ha ispezionato uno dei 4 presidi ospedalieri di Palermo e precisamente il presidio ospedaliero «Ingrassia» dotato di 220 posti letto.

La struttura è decisamente vetusta, destinata nel passato ad ospedale sanatoriale ed attualmente utilizzata come ospedale generale.

Dalle unità operative e dai reparti di degenza ispezionati si evidenzia ancor di più come il presidio ospedaliero rispecchi una situazione sostanzialmente carente e certamente non rispondente, dal punto di vista strutturale oltre che igienico ed organizzativo, ai nuovi requisiti e criteri di accreditamento. Erano in corso, però, al momento della ispezione, interventi di ristrutturazione e di messa a norma di alcuni reparti come il Pronto soccorso, la rianimazione ed il reparto cardiologico, ristrutturazioni che comunque non saranno da sole sufficienti a riqualificare la vecchia struttura.

Nel corso delle audizioni sono stati ascoltati il direttore generale, il direttore amministrativo, il direttore sanitario, il responsabile del servizio di prevenzione e sicurezza, la responsabile dell'URP, il responsabile del servizio unità operativa «qualità dei servizi» e le rappresentanze sindacali sia mediche che non mediche.

Dalle audizioni svolte è emerso che l'Azienda n. 6 di Palermo presenta allo stato attuale notevoli difficoltà nell'ambito della programmazione pluriennale ed annuale. Molte perplessità hanno suscitato le dichiarazioni del direttore generale e del direttore sanitario, che sono apparse frammentarie, parziali e spesso non pertinenti alle domande poste dai componenti della delegazione.

Il direttore generale, che non aveva risposto al questionario inviato dalla Commissione di inchiesta né aveva inviato i relativi documenti, ha indugiato su problemi marginali dell'azienda, senza affrontare le tematiche tipiche dell'aziendalizzazione, dal processo di *budget*, che verrà proposto da soggetti consulenti esterni all'azienda, alla ristrutturazione della rete ospedaliera.

L'organizzazione dipartimentale, di prevalente competenza della direzione sanitaria aziendale, non è ancora stata avviata, e ciò è stato riferito dal direttore sanitario esclusivamente all'accentuato *turnover* delle figure dirigenziali. La relazione del direttore sanitario è apparsa in molti casi confusa, non di rado contraddittoria, non supportata da dati concreti (numero di interventi praticati, numero di accessi ospedalieri, tasso di ospedalizzazione, tipologia e quantità di DRG prodotti, liste di attesa, ricoveri impropri) che il direttore sanitario ha comunicato di non conoscere, chiedendo alla Commissione di rivolgersi all'ufficio controllo di gestione.

Per quanto riguarda la organizzazione territoriale dei servizi, in particolare quella degli ambulatori, il direttore sanitario ne ha ammesso la difficoltà di attuazione ed ha imputato a questo problema l'intensa mobilità extraaziendale dei pazienti e l'eccessivo carico di prestazioni con lunghe liste di attesa negli ospedali.

Dalle audizioni del direttore generale e del direttore sanitario è emersa chiaramente una difficoltà di comunicazione e di scambio di informazioni all'interno dell'Azienda, a svantaggio dello sviluppo di una azione comune. Entrambi hanno mostrato scarsa conoscenza della realtà aziendale da loro diretta, superficialità nell'affrontare temi importanti come, ad esempio, il reperimento degli spazi per l'attività libero-professionale dei medici, imputando troppo spesso le carenze al livello regionale.

Quanto all'attività libero-professionale *intramoenia*, per carenze di spazio sono in corso convenzioni con studi e cliniche private sia per l'attività ambulatoriale che di ricovero.

È da rilevare l'assenza fino a pochi mesi fa del Piano sanitario regionale: nel 1996 è stato approvato un piano stralcio per la rete ospedaliera, ma la riorganizzazione di detta rete è praticamente ancora in fase iniziale vista l'estensione del territorio, il contesto sociale e le relative problematiche socio-economiche. Lo stesso organico della Asl di 7.500 unità, di per sé sovradimensionato, risponde però ad una problematica occupazionale particolarmente difficile in tutta la Sicilia.

Il direttore amministrativo ha riferito che è stata attivata, in via sperimentale, la contabilità economica in contemporanea con quella finanziaria e che, con il nuovo anno, si passerà alla sola contabilità economica. Ha lamentato una non sempre tempestiva e certa assegnazione di fondi da

parte della Regione. Gli incentivi vengono finalizzati a specifici obiettivi nell'ambito del progetto aziendale.

Il responsabile del servizio di protezione, in servizio dal febbraio 1996, ha riferito che è stata realizzata la mappatura dei rischi sia nei presidi ospedalieri che nelle strutture territoriali dell'Azienda e sono stati nominati i responsabili per la sicurezza. Il piano di evacuazione è, invece, ancora in fase di stesura.

Il monitoraggio dei vapori anestetici viene effettuato ogni sei mesi e quello degli agenti microbiologici ogni tre mesi.

Non tutte le sale operatorie dispongono di sistemi di evacuazione a norma.

La responsabile dell'URP ha dichiarato che la Carta dei Servizi è stata adottata nel 1997 ed aggiornata nel 2000 con i servizi offerti dai distretti territoriali. Sono stati attivati 18 punti informativi e presso la sede centrale dell'URP esiste una banca dati relativa all'intera azienda.

Il responsabile dell'unità operativa «qualità dei servizi» istituita nel 1996, ha elaborato nel 1999, con il suo staff, un piano strategico aziendale (strutturato per indirizzi ed obiettivi, che privilegiano settori strategici come le liste di attesa, l'appropriatezza degli interventi, la rapidità dei percorsi amministrativi) ma ha sottolineato come tale piano strategico trovi difficoltà ad essere calato in un contesto quanto mai difficile anche in relazione a profonde debolezze degli *inputs* regionali in materia sia di *budget* che di sistemi di valutazione.

Le rappresentanze sindacali mediche e non mediche hanno riferito che l'applicazione del contratto è stata praticamente disattesa ed hanno evidenziato che il processo di aziendalizzazione incontra difficoltà e ritardi soprattutto per quanto concerne l'istituzione dei dipartimenti, della contabilità analitica per centri di costo, dei sistemi di valutazione, nonché l'effettiva operatività dei distretti, denunciando gravi ritardi e carenze del vertice aziendale negli interventi di razionalizzazione e pianificazione che avrebbero dovuto seguire all'accorpamento delle 14 Usl nell'Azienda n. 6.

Concludendo, l'Asl n. 6 di Palermo è certamente un'azienda complessa e vasta per estensione territoriale, e presenta non poche difficoltà gestionali.

Dalla visita ispettiva, dalle audizioni effettuate, dalla documentazione fornita alla Commissione, è emerso che il cammino verso un compiuto processo di aziendalizzazione appare lento e caratterizzato più da ombre che da luci.

Nonostante l'Azienda sia stata istituita nel febbraio del 1995, solo di recente ha cominciato a dotarsi di strumenti di pianificazione.

Fino ad oggi sembrano debolmente perseguite scelte strategiche come l'integrazione dei presidi ospedalieri per razionalizzare l'utilizzo delle risorse finanziarie, la dipartimentalizzazione per ottimizzare l'uso delle risorse umane e tecnologiche, la differenziazione dell'offerta attraverso lo sviluppo della sanità territoriale in relazione ai mutati bisogni di salute dei cittadini.

L'Azienda ha inoltre investito poco nella formazione professionale del personale sanitario ed amministrativo, nella modernizzazione gestionale attraverso l'attivazione dei *budget*, l'individuazione dei centri di responsabilità e di costo e di un sistema di verifica della qualità, nello snellimento e velocizzazione delle procedure burocratiche, nella innovazione tecnologica e strumentale, nella concreta valorizzazione delle professionalità presenti.

La Commissione auspica che con la recente approvazione del Piano sanitario regionale, con un più attento ed incisivo impegno delle istituzioni preposte, con una gestione manageriale più puntuale e coordinata, questa fase di transizione possa trovare un rapido sbocco verso una compiuta aziendalizzazione nell'interesse precipuo dei cittadini e della loro salute.

Carla CASTELLANI, *relatrice*

**BOZZA NON CORRETTA**

**SETTORE DI INDAGINE:** *Funzionamento delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere*

**RELAZIONE**

**sul sopralluogo effettuato l'8 e 9 novembre 2000 da una delegazione della Commissione parlamentare di inchiesta presso l'azienda ospedaliera Sant'Antonio Abate di Erice (TP).**

*2. Premessa*

Nel quadro della verifica sullo stato di funzionamento delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, una delegazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema sanitario ha effettuato l'8 e 9 novembre 2000 un sopralluogo presso l'azienda ospedaliera Sant'Antonio Abate di Erice (TP). Hanno fatto parte della delegazione la senatrice Carla Castellani, nonché i senatori Enrico Pianetta, Ferdinando Di Orio e Baldassare Lauria. Nei locali della sala riunioni dell'azienda ospedaliera la delegazione, assistita da un componente del nucleo di polizia giudiziaria della Commissione di inchiesta, ha svolto le audizioni dei vertici sanitari e amministrativi dell'azienda, nonché delle rappresentanze sindacali sia mediche che di personale non medico.

La delegazione è stata assistita dal consigliere parlamentare Raffaello Tutinelli, dirigente dell'Ufficio di segreteria dell'organismo inquirente. Durante il sopralluogo la delegazione si è avvalsa della collaborazione della dottoressa Isabella Mastrobuono, collaboratore esterno della Commissione, nonché del proprio nucleo di polizia giudiziaria. Operatori fotografici della polizia scientifica della questura di Palermo hanno effettuato rilievi sulla base delle istruzioni impartite dalla delegazione parlamentare. La presente relazione è pertanto corredata anche di supporto fotografico relativo ad aspetti considerati rilevanti ai fini della indagine.

*2. Il sopralluogo presso l'azienda ospedaliera di Sant'Antonio Abate di Erice (TP)*

L'azienda ospedaliera, dotata di 418 posti letto, è stata costituita nel 1995 come tutte le aziende sanitarie del Paese.

La delegazione della Commissione ha visitato l'unità operativa di urologia che è stata illustrata dal dottor Andrea Bulgorella. L'unità è do-

tata di 17 posti letto, distribuiti in tre stanze con una medicheria ed un locale per le endoscopie.

L'unità di dialisi è dotata di 14 posti letto. In un locale dedicato è posizionato un litotritore di ultima generazione per interventi di litrissia.

Nell'azienda ospedaliera sono presenti 4 sale operatorie per chirurgia pediatrica, ortopedia, chirurgia generale. Al quinto piano è presente una sala per ostetricia e ginecologia ed al settimo piano quella dedicata ad oculistica ed otorinolaringoiatria.

È prevista la loro riorganizzazione e la concentrazione di tutte le attività in un unico complesso operatorio al secondo piano.

La delegazione ha proseguito la visita presso l'unità operativa di ortopedia (29 posti letto), distinta in due ali (uomini e donne); una parte dell'unità operativa è dedicata a pazienti provenienti dalle carceri.

Inizialmente, il reparto era stato ideato per accogliere pazienti paganti in proprio, per cui tutte le stanze sono dotate di servizi.

Sono state quindi ispezionate le unità operative di pediatria e chirurgia pediatrica (10 posti letto), che sono localizzate al sesto piano, decorate e adattate ai piccoli pazienti per rispondere alle loro esigenze.

All'ottavo piano sono localizzate le cucine con annessi i locali per la preparazione delle pietanze. È prevista la ristrutturazione del complesso ed in particolare delle celle frigorifere.

La delegazione si è quindi recata presso il pronto soccorso, che sarà ristrutturato. Attualmente le sale di visita sono due, destinate a divenire tre con annessa sala operatoria per le urgenze. L'astanteria è dotata di otto posti letto.

### 3. Le audizioni in loco.

Nel pomeriggio dell'8 novembre 2000 la delegazione parlamentare ha svolto le audizioni dei vertici sanitari e amministrativi dell'azienda ospedaliera.

È stato per primo ascoltato il dottor *Giuseppe Di Carlo*, direttore generale, il quale ha affermato che l'attuale direzione generale, insediatasi nel settembre 1997, si è impegnata a dare alla struttura un taglio gestionale squisitamente aziendalistico. Dal punto di vista organizzativo è stata ridefinita la pianta organica e sono state create unità operative aggiuntive rispetto al piano regionale, come ad esempio l'unità di neurologia. A partire dal 1997 è stato attivato il controllo di gestione sulle unità operative, mentre il sistema di *budget* è stato in una prima fase applicato solo relativamente al sistema premiante ed esteso poi nel 1999 all'intera azienda. La contabilità economico patrimoniale è già in atto, sia pure in via sperimentale, ma sarà applicata a regime a partire dal prossimo mese di gennaio.

Il direttore generale ha poi precisato che il bacino di utenza dell'azienda ospedaliera è pari a circa 100.000 abitanti; i posti letto previsti come limite massimo dalla Regione sono 445, anche se quelli effettivi



sono in numero inferiore (418, compresi quelli di *day hospital*) sulla base di una scelta aziendale derivante da una propria analisi epidemiologica. La tendenza è quella di incrementare i posti letto di *day hospital* e ridurre i posti letto ordinari. La dotazione organica è di 1080 unità, di cui 873 in servizio. L'azienda è stata la prima in Sicilia ad applicare, già nel 1998, la graduazione delle funzioni con trattamento economico corrispondente. Il contratto del personale non medico del comparto è stato chiuso nello scorso mese di aprile, mentre è già in atto la negoziazione del nuovo contratto per il personale medico.

Il direttore generale ha inoltre affermato che è stato approvato un regolamento per l'attività libero-professionale *intramoenia*; al riguardo vi è però un grave problema di spazi, che si intende superare attraverso lavori di ristrutturazione per realizzare 10 ambulatori.

Rispondendo ad una specifica domanda della senatrice Castellani, il dottor Di Carlo ha affermato che il saldo della mobilità extraaziendale è di segno negativo, sia pure di entità modesta: la mobilità che si registra verso Palermo potrà essere a suo giudizio recuperata una volta completati i lavori di ristrutturazione in corso. Quanto ai ricoveri impropri, si tratta di un problema che deriva dal malfunzionamento della medicina territoriale e per il cui contenimento l'azienda ha attivato un meccanismo di filtro che tuttavia ha dato luogo alle proteste dei pazienti per i quali è stato rifiutato il ricovero; comunque l'azienda tende ad incrementare i ricoveri in *day hospital* rispetto a quelli ordinari.

Il direttore generale ha quindi sottolineato che a partire dal 1995, l'azienda registra un cospicuo avanzo annuale di gestione, la cui utilizzazione (90 per cento in investimenti, 10 per cento in incentivi al personale) non è tuttavia stata autorizzata dalla Regione.

In conclusione il dottor Di Carlo ha consegnato una documentazione concernente i principali aspetti dell'attività dell'azienda ospedaliera.

Si è quindi svolta l'audizione del dottor *Liborio Ognibene*, direttore amministrativo, il quale ha illustrato l'attività svolta dai servizi da lui dipendenti, organizzati in tre settori: quello del personale, quello economico-patrimoniale e quello tecnico e competente per gli approvvigionamenti.

Tra il personale in servizio – in totale 873 unità, di cui 167 dirigenti medici – si registra una carenza di personale amministrativo, il cui concorso peraltro presenta notevoli difficoltà di organizzazione dato l'elevato numero di domande.

Il direttore amministrativo si è poi soffermato sull'avanzo di gestione – pari a 11 miliardi nel 1998 e a 4,3 nel 1999 – indicando come causa di tale andamento positivo l'assenza di conflittualità nell'azienda, la preparazione e competenza dei vertici sanitari e amministrativi e, senza dubbio causa principale, il numero delle prestazioni remunerate con il sistema degli DRG. Ha infine precisato che l'assegnazione annuale di risorse all'azienda da parte della Regione è pari a 105 miliardi.

È stato quindi ascoltato il direttore sanitario, il dottor *Liborio Ianni*, il quale ha illustrato le iniziative dell'azienda connesse alla istituzione dei dipartimenti e alle conseguenti esigenze sia logistiche che funzionali.

È stato attivato un progetto sperimentale per le sale di degenza volto ad incrementare la flessibilità dell'assistenza anche grazie alla istituzione di *task forces* infermieristiche. Nel dipartimento chirurgico, la cui gestione è affidata al primario anestesista, si sta inoltre realizzando un progetto di razionalizzazione dei tempi di intervento nelle sale operatorie, al fine di ottimizzare l'uso delle risorse.

Più problematica è l'organizzazione dei dipartimenti di medicina, la cui effettiva realizzazione richiede un cambiamento culturale dai tempi non brevi. Per quanto riguarda invece il dipartimento dei servizi, si sta realizzando un corso di formazione per percorsi clinico-assistenziali con la prospettiva di identificare linee guida condivise per la stesura di veri e propri protocolli.

Il direttore sanitario ha poi affermato che è stato istituito il *triage* di pronto soccorso, reparto che effettua 60.000 prestazioni all'anno, circa la metà delle quali peraltro sono da giudicare non appropriate.

Rispondendo poi ad un quesito posto dal senatore Di Orio, il dottor Ianni ha precisato che il basso tasso di occupazione dei posti letto in alcuni reparti (pediatria) dipende dalla bassa domanda, mentre per altri reparti (ortopedia) va tenuto presente che, a causa dei lavori di ristrutturazione, i posti letto effettivi sono in numero minore rispetto a quelli autorizzati. Inoltre, in assenza di un reparto di terapia intensiva post-operatoria, anche il reparto di chirurgia pediatrica deve necessariamente limitare le proprie prestazioni. Infine va tenuto presente che nel dicembre del 1999 il numero dei posti letto è stato rimodulato anche tenendo conto del loro effettivo utilizzo, che peraltro deve scontare la notevole variabilità stagionale connessa all'affluenza turistica estiva.

Il direttore sanitario ha poi affermato che all'interno dell'azienda non vi è la possibilità di svolgere attività libero-professionale in regime di ricovero e che la limitata mobilità passiva che si registra attiene in massima parte a patologie tumorali, oltre naturalmente a specialità (emodinamica, neurochirurgia) non presenti nell'azienda.

La delegazione parlamentare ha poi ascoltato l'ingegner *Lino Viccica*, responsabile del servizio tecnico e progettazione nonché del servizio protezione e prevenzione, il quale ha fatto presente che – caso abbastanza raro nel panorama delle aziende italiane – l'ufficio progettazioni di cui è responsabile è in grado di approntare la gran parte dei progetti di ristrutturazione che interessano l'azienda.

Uno specifico progetto antincendio, per circa 11 miliardi di spesa, è stato già approvato dai Vigili del fuoco ed è in attesa del finanziamento regionale, non rientrando le opere antincendio nella manutenzione ordinaria.

Sono altresì stati elaborati altri progetti da finanziare con i fondi *ex* articolo 20 della legge n. 67 del 1988, per una spesa complessiva di circa

14 miliardi, per opere di adeguamento strutturale alle disposizioni del decreto legislativo n. 626 del 1994 nonché di acquisto di attrezzature, alcune delle quali vecchie di trent'anni. Altri progetti riguardano poi l'abbattimento di barriere architettoniche, la costruzione di nuovi ascensori, la segnaletica di sicurezza. L'insieme di tali progetti sarà trasmesso alla Regione entro il prossimo 10 dicembre.

L'ingegner Viccica ha infine precisato che è stato approvato un regolamento dei comportamenti e delle procedure relativi alla protezione dai rischi e che sono in svolgimento specifici corsi di formazione.

La delegazione parlamentare ha quindi ascoltato le rappresentanze sindacali del personale sia medico che non medico presenti nell'azienda.

Il signor *Alberto Barbata*, della FPS-CISL sanità, ha indicato nelle lunghe liste di attesa per le prestazioni diagnostiche e nella mancanza di spazi i principali problemi che affliggono l'azienda; ha altresì denunciato la mancanza di una risonanza magnetica nell'intera provincia di Trapani (esiste soltanto una convenzione con una clinica privata di Marsala).

Il dottor *Vincenzo Messina*, della FES-MED ACOI ha lamentato la carente collaborazione della medicina territoriale, e soprattutto dei medici pediatri, con il pronto soccorso dell'azienda: tale situazione dà luogo a numerose richieste di prestazioni improprie volte anche ad aggirare, tramite il pronto soccorso, le liste di attesa per esami diagnostici e visite specialistiche. Il dottor Messina ha invece sottolineato i buoni rapporti di collaborazione che esistono tra la direzione dell'azienda ed il pronto soccorso.

La rappresentante della CISAL sanità, signora *Laura Mannina* ha denunciato le carenze di personale esistenti, mentre la signora *Giuseppina Pellerito* (CGIL funzione pubblica) ha lamentato la carenza degli infermieri nei turni di servizio, ed ha indicato nelle carenze della ASL n. 9 la causa principale delle liste di attesa che si determinano soprattutto per quanto concerne la diagnostica strumentale.

La dottoressa *Elisabetta Butera*, del sindacato nazionale radiologi, ha precisato che esistono due distinte liste di attesa: una interna del reparto per le patologie più gravi che comporta tempi di attesa al massimo di 35 giorni, e l'altra per gli esami di *routine* con tempi di attesa mai oltre i 90 giorni. Ha inoltre rilevato che l'azienda si propone di acquistare nuove apparecchiature diagnostiche.

Il dottor *Alberto Di Girolamo* per la CGIL medici ha lamentato l'esistenza nella provincia di Trapani di 6 strutture ospedaliere tra loro sostanzialmente uguali, il che determina una risposta medio-bassa e l'esistenza di mobilità passiva. Assai più opportuno sarebbe invece procedere ad una specializzazione dei presidi ospedalieri. Ha quindi sottolineato che in nessuna delle strutture ospedaliere della provincia di Trapani viene svolta attività libero-professionale intramuraria.

Per la UIL sanità il signor *Leonardo Notarbartolo* ha affermato che il livello di prestazioni rese nell'azienda ospedaliera è assai più elevato di quelle erogate dalla Asl ed ha sollecitato una revisione del sistema dei DRG che presenta evidenti incongruità.

Il dottor *Massimo Di Martino* (AANAO) ha fatto presente che in Sicilia il servizio del 118 dispone di sole 4 centrali cui sono dedicate poche linee telefoniche, mentre la maggior parte delle ambulanze è sprovvista di medico a bordo. Ha poi denunciato lo stato di abbandono in cui versano i reparti di pronto soccorso (ad eccezione di quello dell'azienda di S. Antonio Abate) e la grave carenza di infermieri soprattutto in tali reparti. Per quanto concerne l'azienda di S. Antonio Abate ha rilevato che non esistono guardie mediche continue in tutti i servizi ed i reparti principali.

Il signor *Nicolò Miceli* (CONFESAL) ha lamentato l'insufficienza degli spazi della sede aziendale e la mancata collaborazione della medicina nel territorio per quanto riguarda la prevenzione e l'appropriatezza dei ricoveri. Ha poi evidenziato l'esigenza di una revisione della dislocazione dei servizi di pronto soccorso nella provincia di Trapani, facendo presente l'eccessiva distanza tra quello di S. Antonio Abate e quello viciniore di Marsala.

#### 4. Considerazioni conclusive

L'azienda ospedaliera Sant'Antonio Abate di Erice (TP) è stata istituita nel 1995, è dotata di 418 posti letto, con una pianta organica ammontante a 1080 unità di cui 873 in servizio e con un bacino di utenza di circa 100.000 abitanti.

La struttura, più che trentennale, è apparsa alla delegazione della Commissione in condizioni discrete e ben conservate, pur presentando nel complesso una tipologia logistico-strutturale abbastanza superata ma ancora fruibile per le finalità di assistenza sanitaria.

La delegazione ha visitato alcuni reparti, tra cui l'ortopedia (29 posti letto) le cui camere di degenza sono tutte dotate di servizi igienici all'interno, essendo stato il reparto già nel passato ideato per accogliere pazienti paganti.

Tutti i reparti visitati sono apparsi in condizioni igieniche soddisfacenti.

Nell'azienda ospedaliera le sei sale operatorie sono disposte su tre piani di cui quattro (chirurgia pediatrica, ortopedia, chirurgia generale) al 2° piano; una per ostetricia e ginecologia al 5° piano ed una per oculistica ed otorinolaringoiatra al 7° piano.

È prevista però una riorganizzazione con la concentrazione di tutte le attività in un unico complesso operatorio al 2° piano e il relativo adeguamento del complesso alle norme previste dal decreto legislativo n. 626 del 1994.

Anche per il pronto soccorso è prevista una ristrutturazione. Il pronto soccorso effettua 60.000 prestazioni l'anno, è stato istituito il *triage* e c'è una astanteria con 8 posti letto.

Le cucine con annessi locali sono situati all'ultimo piano. Parte degli ambienti dedicati alle cucine sono state ristrutturati e messi a norma, sono in corso lavori di ristrutturazione delle celle frigorifere.

Nel corso delle audizioni sono stati ascoltati il direttore generale, il direttore amministrativo, il direttore sanitario, il responsabile del servizio di protezione e prevenzione che è anche responsabile del servizio tecnico e progettazione e le rappresentanze sindacali mediche e non mediche.

Nel corso delle audizioni è emersa una buona professionalità manageriale del vertice aziendale che si è impegnato a dare alla struttura un taglio squisitamente aziendalistico.

È stato attivato il controllo di gestione sulle unità operative, il sistema di *budget* è stato in una prima fase applicato al sistema incentivante ed esteso poi nel 1999 all'intera azienda (il direttore generale è in carica da settembre 1997). Anche la contabilità economico patrimoniale, in atto in via sperimentale, sarà applicata a regime dal prossimo mese di gennaio.

Già nel 1998 è stata applicata la graduazione delle funzioni del personale medico con trattamento economico corrispondente. Il contratto del personale non medico del comparto è stato chiuso nel mese di aprile ed è già in atto la negoziazione del nuovo contratto per il personale medico.

Il vertice aziendale è orientato ad incentivare i posti letto di *day hospital* riducendo quelli ordinari anche in relazione ad un relativamente basso tasso di occupazione dei posti letto di alcuni reparti.

Sono stati attivati i dipartimenti chirurgici e dei servizi; più problematica è risultata l'attivazione dei dipartimenti di medicina.

È stato approvato il regolamento per l'attività libero professionale *in-tramoenia*, ma la carenza degli spazi ne ha impedito sino ad ora l'effettiva attuazione. È prevista però la costruzione, utilizzando il porticato della struttura, di almeno dieci ambulatori.

L'azienda ha una mobilità passiva extraaziendale marginale, ed il bilancio presenta un avanzo di gestione pari ad 11 miliardi per il 1998, a 4,3 miliardi nel 1999.

Per il progetto antincendio e per opere di adeguamento della struttura al decreto legislativo n. 626 del 1994 e l'innovazione tecnologica sono stati approntati progetti rispettivamente per 11 miliardi e 14 miliardi. Il responsabile della protezione è anche responsabile dell'ufficio tecnico e progettazione ed appronta gran parte dei progetti di ristrutturazione ordinaria che interessano l'azienda.

Le rappresentanze sindacali hanno evidenziato un buon grado di collaborazione e di rapporti con il vertice aziendale, pur sottolineando la necessità di intervenire in maniera più incisiva per ridurre le liste di attesa per la diagnostica strumentale e per far fronte alla carenza di spazi; hanno altresì sottolineato l'esigenza di differenziare meglio le funzioni delle sei strutture ospedaliere della provincia di Trapani al fine di contenere la mobilità passiva.

Concludendo l'azienda ospedaliera Sant'Antonio Abate di Erice per le sue contenute dimensioni e per l'apprezzabile taglio gestionale complessivo del vertice aziendale sembra aver raggiunto un buon grado di aziendalizzazione.

Carla CASTELLANI, *relatrice*

## **CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI**

### **BILANCIO (5<sup>a</sup>)**

*Venerdì 15 dicembre 2000, ore 8,30*

#### *IN SEDE CONSULTIVA*

Seguito dell'esame degli emendamenti al disegno di legge:

- Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (4885) (legge finanziaria 2001) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).
- 

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

*Venerdì 15 dicembre 2000, ore 9*

#### *IN SEDE REFERENTE*

Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge:

- Deputati JERVOLINO RUSSO ed altri. – Norme relative all'iscrizione ai corsi universitari (4864) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).
  - BEVILACQUA ed altri. – Integrazione alla legge 2 agosto 1999, n. 264, recante «Norme in materia di accesso ai corsi universitari» (4631).
  - BERGONZI. – Norme per gli accessi universitari (4645).
  - ASCIUTTI. – Integrazione alla legge 2 agosto 1999, n. 264, recante «Norme in materia di accessi ai corsi universitari» (4874).
-

## LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8<sup>a</sup>)

Venerdì 15 dicembre 2000, ore 9

### IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 139-*bis* del Regolamento, dell'atto:

- Piano generale dei trasporti e della logistica (n. 794).

