

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

345° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 13 LUGLIO 1989

INDICE**Commissioni permanenti**

11 ^a - Lavoro	Pag.	7
13 ^a - Territorio, ambiente, beni ambientali	»	11

Commissioni riunite

5 ^a (Bilancio-Senato) e V (Bilancio-Camera)	Pag.	3
--	------	---

Organismi bicamerali

Mafia	Pag.	15
Riconversione industriale	»	14

Sottocommissioni permanenti

13 ^a - Territorio, ambiente, beni ambientali - Pareri	Pag.	26
--	------	----

BILANCIO (5ª)

GIOVEDÌ 13 LUGLIO 1989

20ª Seduta congiunta**con la****V Commissione (Bilancio) della Camera dei deputati***Presidenza del Presidente***ANDREATTA**

Interviene, ai sensi dell'articolo 125-bis del Regolamento, il professor Victor Uckmar.

La seduta inizia alle ore 9,50.

Seguito dell'attività conoscitiva preliminare del documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1990-1991 (Doc. LXXXIV, n. 2): audizione del professor Victor Uckmar

Il presidente Andreatta fa presente preliminarmente che sarebbe utile che potessero venire delucidazioni sulla questione relativa ai privilegi e alle esenzioni che hanno da tempo appesantito il nostro sistema fiscale, in contrasto con lo sforzo che si sta compiendo all'estero per allargare il reddito imponibile.

Un altro punto su cui sarebbe utile una qualche delucidazione riguarda la eliminazione dell'attuale contraddittorietà tra le varie norme in tema di tassazione dei profitti, come per quanto concerne i tempi di ammortamento troppo rapidi.

Un terzo punto da approfondire può riguardare una nuova struttura fiscale dell'intermediazione bancaria, in vista di un allineamento con altri Paesi per una maggiore competitività di tale comparto senza tuttavia perdere gettito.

Ha quindi la parola il professor Uckmar, il quale fa anzitutto rilevare il carattere improvvisato del sistema fiscale italiano, già nato negli anni '70 sulla base di studi riferiti all'immediato dopoguerra e quindi basati su un modello economico complessivamente preindustriale, in cui non si teneva conto nè nel settore terziario nè dell'internazionalità delle imprese: quello sforzo di ammodernamento che si è verificato negli ultimi anni sotto tale aspetto è venuto, più che da un impulso interno, dai richiami che la CEE ha più volte rivolto al nostro paese in materia. La riforma fiscale degli anni '70 d'altra parte si poneva l'obiettivo di acquisire comunque maggior gettito per reperire la copertura per una spesa sociale in forte aumento.

Tutto ciò significa che occorre modificare il quadro complessivo, anche se la prima riforma riguarda quella del Dicastero delle finanze, da dotare,

anzitutto, di un ufficio studi stabile onde venire incontro alle esigenze di coordinamento con gli altri Dicasteri e con gli enti istituzionali ed evitare ad esempio dichiarazioni avventate, come quelle in tema di necessità di tassazione dei guadagni di borsa senza tener conto che la gran parte di queste operazioni è già sottoposta a tassazione. Occorrerebbe altresì tener conto dell'aspetto psicologico della manovra tributaria, come conferma la sua esperienza personale in Unione Sovietica.

Ma uno stabile Servizio studi dovrebbe servire anche a fornire regolarmente quelle note e quei chiarimenti sui passaggi tecnici più complessi della normativa in maniera da creare un codice di comportamento non solo per il contribuente, ma anche per la stessa amministrazione fiscale: tutto questo significa quindi che la riforma del Dicastero deve essere intesa a rendere anche più efficiente la stessa legislazione tributaria, che è obiettivo da perseguire attraverso quello sviluppo dell'informatica, rallentato peraltro anche dal numero abnorme delle esenzioni e delle agevolazioni, la cui negatività rileva anche per il fatto che esse tendono a diventare permanenti e non si sa quale ne sia il costo.

Sul tema del prelievo tributario fa osservare che il tentativo di portarlo al livello medio di altri paesi deve tener conto del fatto che altrove il livello e la qualità dei servizi pubblici offerti è di gran lunga superiore a quanto accade in Italia, i cui cittadini sono costretti spesso a sopportare costi aggiuntivi per l'inefficienza dei servizi pubblici, costi che sono in qualche modo riconducibili, almeno concettualmente, all'area fiscale. Occorre poi tener conto del fatto che il livello medio della pressione tributaria non mette in luce adeguatamente le vaste esenzioni di fatto e di diritto esistenti nella gran parte dei settori contributivi, come nello stesso ambito del lavoro dipendente, nel comparto del reddito da fabbricati, nell'agricoltura, nel lavoro autonomo, nell'impresa e soprattutto nell'ambito della rendita finanziaria e degli interessi sui titoli pubblici in particolare, sui quali la tassazione è particolarmente favorevole per finanziare il *deficit*, con conseguenze però di carattere deleterio, perchè va sempre di più aumentando la quota del reddito interno destinata al servizio del debito pubblico.

Il problema del finanziamento del disavanzo va ricondotto quindi all'uso di strumenti più corretti, come le imposte, recuperando peraltro la massa di evasione in essere, in quanto forse in tal modo è possibile incidere sugli sprechi che caratterizzano la spesa pubblica.

Il sistema fiscale ha poi un legame stringente con il tasso di concorrenzialità internazionale da parte delle imprese e a tal riguardo occorre rilevare come l'appuntamento con il 1992 colga del tutto impreparato il nostro sistema tributario, in particolar modo per i comparti interessati all'Atto Unico, con conseguenze positive e negative.

Tra le prime è da annoverare il fatto che la caduta delle barriere finirà per avvantaggiare le imprese, abbassando gli attuali elevati costi di transazione, dovuti ad esempio alle lunghe attese presso le dogane. Per quanto riguarda le conseguenze di carattere negativo indubbiamente vi sarà una diminuzione di gettito stimata intorno a 15.000 miliardi circa, in conseguenza della riduzione delle accise: occorrerà anche tener conto del fatto che in numerosi settori esiste una stridente contraddizione con la normativa comunitaria, come per esempio per quanto riguarda le OPA e le società, che sono settori nei quali si dovrà affrontare una profonda revisione normativa.

Indubbiamente sussistono anche aree di esenzione per quanto riguarda le imprese, anche perchè manca una legislazione fiscale complessiva di gruppo o a causa di norme, come quelle per l'ammortamento anticipato e accelerato, volte a favorire l'investimento: al riguardo, occorre comunque tener conto del fatto che l'orientamento che si sta affermando negli Stati Uniti, ad esempio, è quello di accordare scarsa fiducia all'imposizione diretta a vantaggio di una struttura fiscale orientata prevalentemente sull'imposta sulla spesa e sul patrimonio. È anche da aggiungere che, quando si recepiscono norme di altri Paesi, occorre avere cautela, in quanto le efficienze dei sistemi amministrativi possono essere molto diverse.

Quanto alla questione della tassazione degli interessi delle rendite finanziarie, posto che sarebbe probabilmente più redditizio estendere il sistema delle ritenute, che è dimostrato avere effetti positivi per l'Erario, osserva che quella dei redditi da capitale al 30 per cento non è in linea con quella esistente negli altri paesi d'Europa: occorre pertanto valutare le eventuali perdite di gettito che potrebbero derivare da un abbassamento della relativa aliquota, ma anche i rischi di una fuga del risparmio nel caso in cui l'aliquota non sia modificata. In ogni caso, mentre si dichiara favorevole alla liberalizzazione dei movimenti finanziari, ritiene che potrebbe essere utile strumento di conoscenza, quello della trasmissione da parte della banca agli uffici finanziari di residenza dell'investitore di una notazione relativa all'investimento effettuato.

Seguono alcuni quesiti.

Il presidente Andreatta chiede di conoscere quali interventi potrebbero essere assunti per portare il livello del gettito tributario a quello delineato nel documento di programmazione, che prevede un incremento di circa due punti e mezzo sul PIL rispetto ai valori attuali. In particolare sarebbe opportuno disporre di indicazioni relative ai criteri per rivedere le posizioni di vantaggio, di erosione e di elusione e ai parametri sui quali commisurare il reddito dei lavoratori autonomi, senza elevare le aliquote. Sarebbe infine opportuno disporre di indicazioni al fine di migliorare il lavoro del Parlamento in questo campo.

Il professor Uckmar ritiene che, per quanto concerne il reddito dei lavoratori autonomi si potrebbe far ricorso ad una sorta di redditometro allargato, che sarebbe sicuramente più accettabile per il contribuente e che in ogni caso dovrebbe consentire l'opzione, in caso di reddito inferiore, per la dichiarazione documentata. Settori di intervento inoltre potrebbero essere quelli che concernono l'imposizione in materia agraria e dei fabbricati, mentre per quanto concerne il lavoro del Parlamento non vi è dubbio che si potrebbe far ricorso ad uno *staff* dotato di competenze tecniche in materia.

Interviene quindi il senatore Bollini per ricordare come il ministero delle finanze non sia in grado di adempiere a quella norma di legge che gli impone di dar conto degli effetti delle agevolazioni tributarie. In realtà le agevolazioni tributarie non compaiono neppure in bilancio, pur essendo sostanzialmente equiparabili a vere e proprie spese; e dunque da una parte si viola il diritto di bilancio e dell'altra si crea un insieme di posizioni di vantaggio cui nessuno vuole rinunciare. Chiede pertanto quale potrebbe essere la strada percorribile per costruire un documento, eventualmente da affiancare al bilancio, nel quale siano evidenziati gli effetti delle agevolazioni in questione e quale possa essere l'organo che se ne potrebbe far carico.

Il professor Uckmar osserva che è molto difficile che tale tipo di indagine possa essere compiuta dal Ministero delle finanze, più opportunamente essa potrebbe venire desunta dalle dichiarazioni dei contribuenti, ai quali potrebbe essere fatto carico di specificare di quali esenzioni od agevolazioni godano e quali redditi esenti percepiscano.

Ad una domanda del senatore Cortese, che osserva come in caso di insufficiente reddito si potrebbe ipotizzare la revoca dell'autorizzazione ad esercitare l'attività svolta, il professor Uckmar osserva che tale misura avrebbe un effetto del tipo di quello delle «grida» di manzoniana memoria. Sarebbe invece forse più efficace fissare un livello minimo di reddito, che non dovrebbe essere inferiore a quello dei lavoratori dipendenti del settore, salva sempre la possibilità per il contribuente di dimostrare il contrario.

Ad alcune domande del senatore Bonora, il professor Uckmar risponde di essere contrario alle agevolazioni ed alle esclusioni di tutti i tipi, mentre ritiene che l'imposta sul valore aggiunto si vada diffondendo sempre più come imposta di maggior rilievo, qualificandosi come imposta sulla spesa, mentre sicuramente le evasioni sono diffuse anche all'estero, anche se in Italia sono più accentuate quelle di modesta entità. Rispondendo poi a domande del senatore Bollini e del presidente Andreatta, osserva che occorre definire un redditometro alquanto dettagliato, variabile di anno in anno, e che faccia riferimento anche alla spesa, al fine di costruire il reddito del soggetto. Rispondendo infine ad una domanda del senatore Ferrari-Aggradi, il professor Uckmar osserva che il decremento demografico non dipende esclusivamente da motivi di carattere fiscale, ma che tuttavia una considerazione a fini fiscali degli oneri per il mantenimento delle famiglie numerose sarebbe da valutare.

Il presidente Andreatta ringrazia l'intervenuto e dichiara conclusa l'odierna audizione.

La seduta termina alle ore 11,40.

LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11^a)

GIOVEDÌ 13 LUGLIO 1989

73^a Seduta*Presidenza del Vice Presidente*

SARTORI

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

La seduta inizia alle ore 10,10.

IN SEDE DELIBERANTE

Lama ed altri: Proroga delle funzioni della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende, istituita dal Senato nella seduta del 7 luglio 1988 (Doc. XXII, n. 12-bis)

(Discussione e approvazione)

Riferisce alla Commissione il presidente Sartori, facente funzioni di relatore in sostituzione del presidente Giugni, ricordando i motivi che dettero origine alla Commissione di inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende. La Commissione ha già effettuato, tra il gennaio e il maggio 1989, una serie di sopralluoghi e di audizioni di notevole interesse ai fini della redazione della relazione all'Assemblea. Il relatore Sartori fa presente che, da parte della Commissione stessa, si richiede ora una breve proroga delle proprie funzioni sino al 31 dicembre 1989, al fine di elaborare una serie di specifici disegni di legge che saranno presentati all'Assemblea.

Interviene quindi il senatore Lama, presidente della citata Commissione d'inchiesta affermando che la relazione all'Assemblea sarà pronta, come previsto, entro il 20 settembre e che il periodo restante, così come richiesto all'unanimità dai membri della Commissione, sarà utilizzato per l'ulteriore compito a cui si è ritenuto di dover adempiere e cioè per la presentazione di disegni di legge migliorativi nella materia oggetto dell'inchiesta.

Anche il senatore Toth raccomanda l'approvazione della proroga delle funzioni della Commissione. Non essendovi altri interventi, il presidente pone ai voti la proposta di proroga, che risulta approvata.

IN SEDE REFERENTE

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 maggio 1989, n. 196, recante disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazio-

ne degli oneri sociali, di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento del patronati (1835), approvato dalla Camera dei deputati

(Esame e rinvio)

Riferisce il senatore Toth, relatore alla Commissione, rifacendo la storia del provvedimento in esame, giunto sostanzialmente alla sua terza reiterazione pur con alcune modifiche non marginali apportate sia dal Governo in sede di emanazione, che dalla Camera dei deputati in sede di conversione. Fra i problemi più rilevanti, il relatore Toth segnala la diminuzione delle due percentuali di riferimento per il versamento dei contributi di cui al comma 3 dell'articolo 1 del decreto, operata dalla Camera dei deputati e sulla quale la Commissione bilancio del Senato ha espresso parere negativo, adducendo la mancanza di copertura finanziaria. Ricorda che su questo punto il dibattito dura da tempo e che anche la stessa Commissione lavoro del Senato – quando fu discusso il precedente analogo decreto – concordò sulla diminuzione delle percentuali di riferimento, che potrebbe portare solamente ad una limitata e, al momento, teorica perdita di introiti, comunque direttamente a carico dell'INPS e non del fisco.

Il relatore Toth si sofferma quindi sul comma 2 dell'articolo 2, che attribuisce competenze ai comitati esecutivi degli enti previdenziali in materia di rateizzazione dei debiti per contributi, sul comma 16 del citato articolo 2, soppresso dalla Camera dei deputati e sull'articolo 2-bis, che circoscrive i casi di incompatibilità per la partecipazione ad organi amministrativi di enti concessionari del Servizio di riscossione dei tributi.

Dopo aver quindi illustrato le motivazioni che sono alla base del comma 10 dell'articolo 3, volto a temperare il rigore di alcune recenti norme relative ai patronati (che hanno colpito in particolare quelli di maggiori dimensioni), il relatore Toth sottolinea come – all'articolo 4 – il Governo abbia operato una notevolissima riduzione della fiscalizzazione degli oneri sociali ed auspica che tale drastico intervento non crei ulteriori problemi sul piano del costo del lavoro e delle relazioni industriali. In ultimo, il relatore Toth osserva che il fisco recupererà circa 2 mila miliardi dalla riduzione della fiscalizzazione degli oneri sociali e che, a fronte di questo, la teorica perdita di introiti dell'INPS – conseguente all'emendamento al comma 3 dell'articolo 1 – potrebbe essere di soli 360 miliardi, probabilmente compensati da una diminuzione dell'evasione contributiva.

Si apre quindi la discussione generale, nella quale interviene per primo il senatore Riz che preannuncia, fra l'altro, la presentazione di un emendamento volto a sanare gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 336 del 1989, in materia di fiscalizzazione per le imprese artigiane e di un altro emendamento volto ad agevolare anche le zone montane oltre a quelle meridionali, sempre in materia di imprese artigiane. Un ultimo emendamento sarà presentato dal senatore Riz relativamente all'articolo 6 che risulta invasivo delle competenze regionali.

Il senatore Emo Capodilista, soffermandosi sull'emendamento apportato dalla Camera al comma 1 dell'articolo 1, manifesta perplessità in ordine alla nuova formulazione del testo, in quanto ciò potrebbe generare una certa confusione nel campo della contrattazione sindacale. Ritiene inoltre non opportuna la decurtazione generalizzata della fiscalizzazione degli oneri sociali di cui all'articolo 4, poichè sarebbe stato preferibile differenziare le imprese per settori.

Il Presidente precisa che la formulazione del comma 1 dell'articolo 1, nel testo approvato dalla Camera, ha probabilmente lo scopo di prendere in considerazione anche i contratti integrativi provinciali.

Il senatore Antoniazzi dichiara la ferma opposizione del Gruppo comunista alla conversione del decreto-legge in oggetto, sia per ragioni di metodo che di merito. Nel deprecare la prassi invalsa della reiterazione dei decreti-legge in questo settore, ricorda l'impegno assunto dal Governo di varare una legge organica sulla fiscalizzazione che, pur non potendo disciplinare in modo definitivo la materia, avrebbe comunque il pregio di fornire finalmente alle imprese, alla collettività, nonché al Governo, uno schema normativo certo. A tale proposito, fa presente che la Commissione del Ministero del lavoro incaricata dello studio della riforma della fiscalizzazione degli oneri sociali ha concluso i propri lavori, ma delle proposte formulate in tale sede non rileva alcuna traccia nel provvedimento legislativo in discussione.

Quanto alle ragioni di merito, il proprio Gruppo non solo è assolutamente contrario alla manovra relativa alla riduzione della misura degli oneri fiscalizzati, ma propone di estendere gradatamente la fiscalizzazione anche ai contributi di malattia come già avviene negli altri paesi europei. Dopo aver sottolineato che il panorama imprenditoriale italiano è caratterizzato da una estrema eterogeneità, e che la continua modifica dei livelli di fiscalizzazione finisce per incidere negativamente sui lavoratori dipendenti, ribadisce altresì l'esigenza che anche l'Italia si immetta nel circuito della concorrenza europea ed auspica a tal fine una diversa metodologia legislativa anche in campo contributivo che tenda a realizzare tale obiettivo.

Il senatore Antoniazzi si sofferma poi brevemente su alcuni degli emendamenti approvati dalla Camera dei deputati. Quanto al comma 1 dell'articolo 1, osserva che alcune imprese non applicano affatto i contratti collettivi di lavoro: a tal fine va valutata l'opportunità di inserire una norma che consenta a dette imprese di adeguarsi al contratto collettivo in due o tre anni, in modo da poter beneficiare della fiscalizzazione. Associandosi poi alle osservazioni svolte dal senatore Riz in merito alla incostituzionalità della previsione di cui all'articolo 6 del decreto-legge, ribadisce che l'esigenza di reperire mezzi finanziari non può assolutamente andare a discapito delle regioni, creando fra le stesse disparità di trattamento e grave difficoltà per la finanza locale. Quanto poi alla fissazione delle nuove cifre di cui al comma 3 dell'articolo 1 operata dalla Camera, il senatore Antoniazzi ritiene di non poter condividere il parere negativo espresso dalla Commissione bilancio del Senato, sia per le ragioni già esposte dal relatore, sia per il fatto che se venisse applicata la percentuale più elevata indicata nel testo originario, cioè dell'11,25, si creerebbe una notevole ingiustizia nei confronti di coloro che percepiscono un salario inferiore al minimo stabilito in sede di contrattazione sindacale, ciò che si verifica nei settori dell'artigianato, del commercio e dell'abbigliamento. Oltre a ciò, l'elevazione della percentuale favorirebbe senz'altro l'evasione fiscale.

Assai grave ritiene poi la soppressione della norma di cui al comma 2 dell'articolo 1, che mirava ad attenuare l'onere contributivo per il lavoratore, e che, se venisse eliminata, determinerebbe l'anomala situazione in cui verrebbero pagati dai lavoratori dei contributi per stipendi non percepiti.

Il senatore Angeloni, ricorda l'impegno già in passato assunto, nel corso dell'esame di analoghi provvedimenti, in ordine all'assoluta necessità di

emanare una legge organica sulla fiscalizzazione. Infatti la frammentazione normativa non può che favorire alcuni gruppi di imprese e danneggiarne altre: quindi è necessario uno sforzo per cercare di offrire all'insieme dei produttori un dato normativo certo.

Il senatore Angeloni afferma quindi che la data di scadenza per la conversione in legge del decreto-legge n. 196 è prossima: pertanto si presenta la necessità di varare il provvedimento, ma questa volta con la ferma volontà di aprire un capitolo nuovo, avviando la legislazione organica sulla fiscalizzazione e soprattutto utilizzando i risultati dello studio svolto dall'apposita Commissione del Ministero del lavoro.

È poi certamente difficile dare una spiegazione alle contrastanti conclusioni offerte dai Presidenti delle Commissioni bilancio rispettivamente della Camera e del Senato, quindi è più che mai necessario cercare di trovare ora una soluzione adeguata, in modo tale da mettere fine all'ingiustizia recata dai provvedimenti contingenti.

Il senatore Rosati, associandosi alle considerazioni svolte dai senatori Antoniazzi e Angeloni, rivolge un invito al Governo affinché illustri le modalità di ripartizione dei fondi a favore dei patronati, di cui all'articolo 3 del decreto-legge.

Il senatore Perricone, nel concordare con le osservazioni emerse nel corso della discussione, sottolinea comunque la necessità di migliorare il provvedimento in esame, anziché approvarlo comunque con qualsivoglia conseguenza.

Il senatore Toth, nella replica, osserva che dall'andamento della discussione sono chiaramente percepibili alcuni motivi di disappunto e di critica circa il metodo ed il comportamento del Governo, e nemmeno appaiono condivisibili alcune decisioni della Camera dei deputati. Per quanto riguarda anche le obiezioni mosse dalla Commissione bilancio del Senato, invita il Governo a prendere posizione e a fornire alcune necessarie delucidazioni. Si associa quindi alla richiesta del senatore Rosati riguardo alla ripartizione dei fondi per i Patronati.

Il sottosegretario di Stato Carlotto, dopo aver ringraziato il relatore nonché gli oratori che sono intervenuti nella discussione per il contributo apportato, concorda sulla legittimità della richiesta di chiarimenti riguardo ai fondi per i Patronati e fa presente che tali chiarimenti saranno forniti quanto prima sulla base della documentazione raccolta. Per quanto riguarda il merito del provvedimento in esame, auspica che si possa giungere, in vista della prossima seduta, ad un accordo politico che superi le perplessità espresse anche da parte di esponenti della maggioranza e che tale accordo consenta la prosecuzione positiva del cammino del provvedimento.

Non essendovi altri interventi, il presidente rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta da tenersi nel pomeriggio di martedì 18 luglio.

SCONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che la seduta della Commissione, già convocata per oggi alle ore 16,30, non avrà luogo.

La seduta termina alle ore 12,20.

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13^a)

GIOVEDÌ 13 LUGLIO 1989

114^a Seduta*Presidenza del Presidente*

PAGANI

*Interviene il ministro della marina mercantile Prandini.**La seduta inizia alle ore 9,45.***COMUNICAZIONI DEL MINISTRO DELLA MARINA MERCANTILE SUL FENOMENO
ALGALE DEL MARE ADRIATICO**

Nel dare la parola al Ministro della marina mercantile, il presidente Pagani rileva che la grave situazione del mare Adriatico, così come quella dell'ACNA di Cengio, è stata sin qui gestita in sedi non istituzionali; ricorda tra l'altro che il Ministro della sanità non si è ancora presentato a riferire in Commissione sul grave problema.

Il ministro Prandini esordisce auspicando che l'interessamento per la grave situazione del mare Adriatico si protragga anche nel periodo autunnale, durante il quale si adottano i documenti finanziari dello Stato. L'azione del Governo è stata sin qui disorganica per la frammentazione di competenze, che il Ministero della marina mercantile cerca di superare, elaborando un disegno di legge per la sua trasformazione in Ministero del mare: gli ostacoli frapposti a tal riguardo dal Ministero delle finanze sono stati superati con un atto amministrativo che, di concerto con il Ministero della difesa, ha istituito la Guardia costiera.

Le tendenze mesotrofiche ed eutrofiche delle acque del mare Adriatico, verificatesi anche nel passato, si sono accentuate di recente a causa dell'afflusso di residui organici, reflui di allevamenti zootecnici e fertilizzanti usati in agricoltura: a ciò si aggiunga l'aumento della temperatura marina e dell'anidride carbonica nell'aria soprastante. Ne sono derivati il massiccio aumento della biomassa algale e la diminuzione dell'ossigeno disponibile, con produzioni organolettiche tossiche non totalmente biodegradabili e con cambiamenti della colorazione delle acque e mucillagini, che danneggiano la balneazione e la pesca. Gli interventi apprestati dal Ministero nell'immediato consistono nella raccolta e nello smaltimento delle alghe macroscopiche, ma sono già in fase di studio metodi analoghi per le microalghe. La prevenzione del fenomeno si deve realizzare invece a monte con il controllo e la depurazione dello scarico dei liquami: per il momento sono in corso convenzioni con alcune regioni costiere per un monitoraggio intensivo che non si limiti soltanto ad alcune fasi dell'anno. A domanda del Presidente,

infine, il Ministro precisa di non disporre di dati sulla reale efficacia dello smaltimento delle alghe, in quanto esso non è mai stato effettuato in passato dall'Amministrazione statale.

Apertasi la discussione, interviene per primo il senatore Fabris, che rileva la contraddittorietà e la scarsa attendibilità dei dati scientifici elaborati da vari enti circa la situazione dell'ecosistema adriatico. Oltre all'incremento di fosforo ed allo scorso ricambio delle acque, l'inquinamento del Mare Adriatico deriva senz'altro dalla grande presenza antropica e produttiva in Val Padana, specialmente per quanto riguarda il settore zootecnico e l'uso di concimi chimici in agricoltura. L'identificazione di un'autorità unica per il Mare Adriatico appare una priorità della quale dovrebbero trattare anche i prossimi accordi di Governo, per assicurare quella coesione di iniziativa che potrebbe raggiungersi anche con l'istituzione di un Ministero del mare: la prossima legge finanziaria è d'altro canto un'occasione indifferibile per superare l'irrisorietà degli stanziamenti previsti sinora.

Secondo il senatore Tornati, la soluzione dei problemi dell'Adriatico passa per un uso non distorto degli strumenti istituzionali esistenti, come la Conferenza Stato-Regioni: la sua frammentazione in diversi comitati viola il disegno previsto dalla legge n. 400 del 1988, così come il deferimento ad essa soltanto dei programmi di difesa dell'Adriatico lede un diritto fondamentale del Parlamento, esautorandolo del merito di provvedimenti importanti come il decreto-legge n. 277 del 1989. Più che un'autorità unica, occorre poi valorizzare l'unità di indirizzo politico sui problemi ambientali, affidandone l'esecuzione ad una pubblica amministrazione realmente funzionale: sul punto di raccordo delle politiche ambientali, il ministro Prandini precisa che può vertere sul Ministro dell'ambiente, ma esso deve assumere compiti di coordinamento e non di gestione.

Il senatore Tornati invita il Governo ad ammettere con coraggio politico la propria sottovalutazione delle emergenze ambientali del Mare Adriatico, contestando la teoria della normalità naturalistica di quanto ivi accaduto. Il presupposto della fertirrigazione e delle condotte di rifiuti al largo della costa risiede infatti nella teoria secondo cui il mare è capace di ricevere e depurare, a certe condizioni: ma tali condizioni non sono più riscontrabili nella situazione di grave degrado del bacino adriatico, del quale è necessario un sistematico monitoraggio per apprestare interventi finanziari più adeguati dei precedenti, considerando anche i costi di negative ricadute turistiche.

Il senatore Nebbia ricorda che, già in occasione dell'approvazione della legge n. 7 del 1986, il Parlamento aveva indicato una serie di interventi per il contenimento dei fenomeni di eutrofizzazione, che, in larga parte, non sono stati attuati dal Governo. In particolare, nel rilevare che l'origine del fenomeno deve farsi risalire ad una molteplicità di cause, tra le quali il rapporto percentuale di fosfati e azoto, i derivati da fertilizzanti chimici, nonché l'incidenza dell'industria zootecnica, osserva che tutt'oggi ci si interroga sulle cause del fenomeno dell'eutrofizzazione, senza affrontare in alcun modo il problema alla radice. La responsabilità di tale situazione pesa in gran parte sul Ministero dell'agricoltura, che non ha finora ottemperato a precise indicazioni del Parlamento, nonché sul Ministero della sanità, che non ha ancora portato a termine il monitoraggio del fenomeno dell'eutrofizzazione. Ritiene in particolar modo erroneo il metodo fin qui seguito dal Ministero della marina mercantile nelle indagini di rilevamento della campionatura delle acque prelevate a 4 chilometri dalla costa, mentre - a

suo avviso - il fenomeno dovrebbe essere analizzato sotto costa. Dopo essersi soffermato sulle cause molteplici e sulle diverse interpretazioni del fenomeno eutrofico, che - osserva - deriva in larga misura da un eccessivo accumulo di sostanze nutritive, svolge considerazioni critiche nei riguardi della gestione del Ministero della marina mercantile, che, in una situazione di totale carenza di strutture e di azioni programmate di intervento, non ha fin qui intrapreso nessuna seria azione per contrastare il progressivo dissesto del demanio marittimo. Conclude ritenendosi insoddisfatto delle comunicazioni rese dal Ministro, osservando che gran parte della responsabilità della crisi in cui versa il mare Adriatico è imputabile al suo Ministero, per la mancata messa in opera di adeguati interventi.

Il presidente Pagani esordisce osservando che la complessità dei rapporti uomo-natura comporta una riflessione approfondita di fronte al verificarsi di certi fenomeni di trasformazione che investono il patrimonio naturale del nostro Paese. In particolare, per quanto concerne il mare Adriatico - che sta trasformandosi in un grande digestore delle scorie degli impianti di depurazione - il fenomeno della eutrofizzazione delle sue acque può essere considerato, per certi aspetti, un'evoluzione naturale che l'attività dell'uomo certamente contribuisce ad accelerare, pur non essendone l'unica responsabile. Per affrontare con serietà una tale situazione occorre evitare ogni tentazione demagogica - che, oltre che inutile, può rivelarsi dannosa - e predisporre una linea d'azione che tenga conto del fatto che il suolo non può essere ovunque indiscriminatamente difeso e che realisticamente nei prossimi anni gli interventi tenderanno piuttosto a contenere i fenomeni emergenti, anziché affrontarli alla radice.

Conclude sottolineando la necessità di riportare in un corretto alveo istituzionale di rapporti Governo-Parlamento il sistema di contrattualizzazione fra diversi soggetti che caratterizza l'attuale situazione, offrendo altresì in tal modo all'autorità preposta una legittimazione più propria del suo operato.

Replica agli oratori intervenuti il ministro Prandini che, espresso il ringraziamento per i contributi recati all'approfondimento dei temi in discussione, ribadisce che il fenomeno dell'eutrofizzazione ha cause molteplici che devono essere globalmente affrontate, anche attraverso un'attività coordinata della pubblica amministrazione, incentrata sulla riqualificazione e conversione delle strutture esistenti.

In questa prospettiva, il Ministero dell'ambiente deve essere inteso come struttura di mero coordinamento, anziché di gestione operativa degli interventi. Si potranno ottenere in tal modo quei risultati in termini di efficienza che problemi, quale l'emergenza del fenomeno algale nel mare Adriatico, sicuramente richiedono.

La seduta termina alle ore 11,30.

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

GIOVEDÌ 13 LUGLIO 1989

Presidenza del Presidente

MARZO

Interviene l'amministratore delegato dell'ILVA, ingegner Giovanni Gambardella.

La seduta inizia alle ore 10.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il presidente Marzo informa che il ministro delle partecipazioni statali ha comunicato al Presidente della Camera dei deputati, ai sensi dell'articolo 9 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, la nomina a consiglieri di amministrazione dell'Ente autonomo di gestione per il cinema del dottor Francesco Polidoro, del dottor Benedetto Bruzzese, del dottor Domenico Fazio, del dottor Giovanni Sterlicchio, e la nomina in qualità di esperti del professor Roberto Zaccaria, dell'architetto Ettore Pasculli, del dottor Giampaolo Testa e del signor Raffaele Maiello.

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI STATALI IN RAPPORTO ALL'EVOLUZIONE DEI MERCATI MONDIALI: AUDIZIONE DELL'AMMINISTRATORE DELEGATO DELL'ILVA

Introduce un'ampia relazione l'ingegner Gambardella, cui seguono interventi dei deputati Vincenzo Russo, Polidori, Castagnola, Sanguineti, Merloni, Faraguti, Pumilia, dei senatori Dujany, Consoli e Mantica e del Presidente Marzo, i quali formulano domande, richieste di chiarimento e di integrazione.

A questi replica diffusamente l'amministratore delegato dell'ILVA, ingegner Gambardella.

La seduta termina alle ore 14.

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

GIOVEDÌ 13 LUGLIO 1989

23ª Seduta

Presidenza del Presidente
CHIAROMONTE

La seduta inizia alle ore 17,15.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

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

SEGUITO DELL'AUDIZIONE DEL MINISTRO DELL'INTERNO

Vengono introdotti nell'Aula della Commissione il ministro dell'interno Gava ed il sottosegretario di Stato Postal.

Il Presidente ricorda che, nella seduta della Commissione del 6 luglio scorso, il Ministro dell'interno ha svolto una relazione sulle iniziative assunte dal Governo per la lotta contro la criminalità organizzata. Dopo l'intervento del rappresentante del Governo hanno preso la parola numerosi Commissari formulando osservazioni e rivolgendo quesiti al ministro Gava. La Commissione ha stabilito pertanto di rinviare alla data odierna il seguito dell'audizione. Dà la parola al Ministro dell'interno.

L'oratore esordisce ringraziando il Presidente ed i Commissari per il contributo offerto all'approfondimento dei temi connessi alla lotta al crimine organizzato, temi sui quali ha registrato, accanto ad osservazioni critiche, una larga consonanza della Commissione verso le scelte e l'attività del Governo.

Sottolinea che la straordinarietà della situazione richiede una mobilitazione permanente dei pubblici poteri. Le osservazioni mosse alla sua relazione si fondano, sostanzialmente, su un'asserita mancanza di risultati concreti nella lotta contro la mafia, sulla segnalazione generica di iniziative legislative senza l'indicazione dei tempi di approvazione di esse, nonché sulla mancanza di un'analisi delle cause del fenomeno mafioso.

Una prima considerazione merita la critica, mossa dal deputato Violante, secondo cui la relazione del Governo non conterrebbe alcuna analisi delle cause che hanno determinato la recrudescenza del fenomeno mafioso. Rileva al riguardo che la sua relazione, illustrata il 6 luglio scorso, muove dalla considerazione che in tre regioni del territorio nazionale esistono situazioni che occorre affrontare con mentalità e mezzi nuovi, da cui il carattere di vera e propria emergenza nazionale che oggi rappresenta la lotta contro la criminalità organizzata, a significare la gravità di una situazione che preoccupa sensibilmente il Governo per la sua intrinseca pericolosità anche nei confronti delle istituzioni. Dopo l'analisi del fenomeno compiuta nel corso della precedente audizione del 31 gennaio scorso, ha ritenuto di circoscrivere il contenuto della relazione alle misure adottate e a quelle in corso di adozione. Rilevato che un' incisiva azione di Governo - proprio come si chiede - non può che muoversi su tutti i fronti che attengono alla responsabilità ed all'iniziativa dello Stato e che le proposte legislative nascono dall'esperienza della lotta sul campo, ritiene - circa i tempi di approvazione delle leggi - di dover continuare ad essere rispettoso sempre e comunque dell'attività del Parlamento e della necessità di approfondimenti su materie così delicate per la vita del Paese.

La lotta contro la criminalità organizzata - prosegue il ministro Gava - richiede misure amministrative necessarie ad accentuare il già notevole impegno operativo delle forze dell'ordine. Ha pertanto adottato una serie di provvedimenti per realizzare un programma generale di rafforzamento degli apparati di prevenzione e di polizia, congiuntamente con obiettivi di perfezionamento, qualificazione e specializzazione delle forze dell'ordine. Con tali iniziative ha voluto imprimere il massimo sforzo al consolidamento di quelle condizioni che renderanno sempre più penetranti ed efficaci le attività investigative. Tutto ciò non basta, dovendosi allestire aggiornati strumenti di azione ed intervento che solo la congiunta volontà del legislatore e dell'esecutivo può fornire a coloro che sono chiamati ad intervenire nelle zone calde.

In tale spirito ha definito il programma di azione anticrimine presentato al Parlamento. Solo in questo modo sarà possibile non far mancare alle forze dell'ordine gli strumenti operativi necessari a fronte delle accresciute sofisticate risorse di cui dispone la criminalità organizzata.

Circa la criticata assenza di volontà politica nella lotta contro la criminalità organizzata ed alla mancanza di risultati concreti, osserva che la mafia è una male che affonda le proprie radici nelle più svariate situazioni e condizioni storiche, sociali ed economiche, giacchè la sua espansione si verifica in condizioni precarie di sviluppo economico e sociale, all'interno delle quali si aprono spazi per la malavita che recluta la sua manovalanza nelle fasce della miseria e dell'emarginazione.

Ritiene sia davvero ingiusto, quindi, il tentativo di far carico al Ministro *pro tempore* di situazioni che hanno radici addirittura secolari, proprio nel momento in cui massimo è lo sforzo complessivo delle istituzioni democratiche. Semmai, la virulenza dell'offensiva criminale è dovuta proprio alla reazione dello Stato, che viene a determinare una compressione ed un'erosione di margini di attività illecite, in cui cercano di prosperare la mafia, la camorra e la 'ndrangheta. Precisa di non avere mai sottovalutato la dimensione e l'incidenza di questo fenomeno criminale e di aver sempre

richiamato l'attenzione di tutti, e quindi anche del Parlamento, sulla necessità di dotare le forze dell'ordine di strumenti adeguati alla pericolosità del fenomeno da combattere. L'approvazione, in tempi rapidissimi, della normativa sui poteri dell'Alto Commissario ne è un'eloquente dimostrazione. Nè è stato sottovalutato il pericolo della diffusione della delinquenza organizzata in altre regioni, com'è il caso della Puglia, di cui è prova l'assicurazione, fornita alla Commissione il 6 luglio scorso, e che intende ribadire, della piena operatività, dal 1° agosto prossimo, del nucleo prevenzione crimine per la Puglia e la Lucania, con sede a Bari.

Un utile contributo potrà senz'altro derivare da una corretta ed integrale applicazione delle nuove disposizioni sulle misure di prevenzione personale. Al riguardo assicura di aver promosso i necessari contatti con il Ministro di Grazia e Giustizia per una corretta applicazione della nuova normativa.

Quanto alla richiesta del deputato Antonino Mannino, si riserva di fornire alla Commissione, al più presto, i dati relativi alle misure di prevenzione.

Altra affermazione che, quale responsabile della sicurezza pubblica, non si sente di condividere, è il riferimento alla circostanza che, in alcune aree del Paese, la criminalità organizzata svolgerebbe vere e proprie funzioni «governanti».

Infatti negli ultimi tempi si è assistito al consolidarsi di un apprezzabile recupero dell'iniziativa istituzionale, rivelatasi utile ad interrompere una tradizione di rassegnazione, che non contribuiva ad ostacolare la crescita delle organizzazioni criminali e della loro influenza; nè vanno, d'altra parte, trascurate precise circostanze di fatto. Negli ultimi anni il fenomeno della delinquenza organizzata ha obiettivamente assunto dimensioni straordinarie, dalle quali si colgono, con nitida percezione, i mutamenti indotti dagli enormi profitti derivanti dal narcotraffico e dai tentativi di «aggressione» a risorse pubbliche. Tanto che facilmente si cade nella contraddizione di sostenere che la criminalità sia alimentata, nello stesso tempo, da un lato, dal degrado e, dall'altro, dall'afflusso di risorse destinate allo sviluppo di zone afflitte da un tasso di disoccupazione pari al venti per cento.

In ordine all'auspicio - da più parti espresso - di iniziative più incisive volte a realizzare un maggiore controllo del territorio nelle aree più delicate del Paese, il ministro Gava dichiara di essere ben consapevole dell'esigenza di rendere sempre più incisiva l'azione delle forze dell'ordine contro gli esponenti della criminalità organizzata. In tale direzione, va realisticamente preso atto che molti sforzi sono stati compiuti per migliorare l'attività di controllo del territorio; esso non è solo un fatto di polizia, ma è un fatto complesso che investe la presenza dello Stato in tutte le sue articolazioni e, in particolare, attraverso la piena funzionalità dei poteri centrali e locali, secondo lo spirito della Costituzione. Ma certo molto resta ancora da fare per garantire tranquillità e sicurezza ai cittadini, aggrediti non solo dalle manifestazioni della criminalità organizzata, ma anche dalle forme più varie della criminalità comune e anche minorile. Vi sono, infatti, delle patologie criminose che, per numero e velocità di sequenza, costituiscono il segno di un disagio, che suscita apprensione per la qualità della vita individuale, familiare e di gruppo. Si tratta di episodi delittuosi che, in assenza di un'eziologia accertata, rendono necessario esplorare con maggiore attenzione l'*humus* sociale e psicologico dal quale promanano. L'ambiente nel quale

si verificano, la provenienza dei responsabili, la collocazione delle vittime, inducono ad un sempre maggiore grado di attenzione.

Circa le iniziative avviate dai responsabili del Ministero dell'interno nei grandi centri urbani e tutti gli impulsi operativi promossi in tale direzione – prosegue il ministro Gava – non possono eludere il problema della grave discrasia esistente tra la limitatezza delle risorse finanziarie assegnate e l'aumento continuo di oneri e di compiti che vengono sempre più a ricadere sulle forze dell'ordine, soprattutto nelle aree colpite da fenomeni di delinquenza organizzata. Auspica che possa realizzarsi un incremento degli organici e in misura davvero idonea a consentire il puntuale svolgimento di tutte le funzioni di istituto. In tal modo sarà possibile garantire una sempre maggiore qualificazione delle forze di polizia nelle tre regioni più colpite dalla delinquenza, e intensificare l'azione anche contro fenomeni fortemente presenti in questa realtà, come ad esempio quello delle estorsioni.

In ordine alle critiche mosse sul tema del coordinamento delle forze di polizia, argomento sempre più al centro dell'attenzione per l'importanza che ad esso si attribuisce nella lotta contro la criminalità organizzata, fatto riferimento a quanto già esposto nella relazione del 6 luglio scorso, distingue le diverse responsabilità che fanno capo al Ministero dell'interno, a seconda che la funzione del coordinamento costituisca espressione dell'attività di prevenzione o di repressione dei reati. Infatti nella seconda ipotesi la competenza è della magistratura. Nel settore della polizia di prevenzione si sono realizzati notevoli progressi nell'azione di coordinamento con una piena intesa tra i vertici delle forze di polizia e tra questi, l'Alto Commissariato e la magistratura.

Ricorda di avere in altra occasione già richiamato l'esigenza del coordinamento, che la legge affida, a livello nazionale al Ministro dell'interno e, operativamente al Direttore generale della pubblica sicurezza, con l'ausilio del Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica e nelle province ai prefetti, con l'ausilio dei Comitati provinciali dell'ordine e della sicurezza pubblica. Tiene a tale riguardo a sottolineare che, mentre il potere di coordinamento delle forze di polizia spettante per legge al prefetto ha contenuto generale ed ambito provinciale, il potere di coordinamento attribuito all'Alto commissario deriva da una delega espressa del Ministro dell'interno limitatamente alla materia della lotta contro la delinquenza mafiosa, ed ha ambito locale e nazionale. D'altro canto, anche su questo argomento, sono stati fatti passi avanti con la partecipazione al Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica e alle Conferenze interprovinciali del Ministro di grazia e giustizia e di esponenti di rilievo della magistratura. Conferma una continua disponibilità ad accogliere i suggerimenti avanzati in sede parlamentare sul tema del coordinamento.

Ricorda al riguardo di aver dato il massimo impulso all'attività del Ministero dell'interno nell'intento di creare le condizioni operative occorrenti all'istituzione, alle dirette dipendenze dell'autorità giudiziaria inquirente, di nuclei di polizia giudiziaria interforze ad alta specializzazione. Sottolinea altresì la necessità di un sempre maggiore raccordo tra i vari uffici giudiziari nella prospettiva del nuovo codice di procedura penale ed una più qualificata professionalità di tutti gli operatori delle forze di polizia chiamati ad un più incisivo ruolo di collaborazione con il magistrato. Il comune impegno delle tre forze di polizia ha reso possibile il raggiungimento di alcuni degli obiettivi

del legislatore. Una delle iniziative, che assume maggiore rilievo, è il completamento e il potenziamento della rete integrata di telecomunicazioni tra tutte le forze di polizia. Nel settore della pianificazione delle esigenze infrastrutturali comuni è in via di avanzata elaborazione un vasto ed articolato programma di costruzione di nuovi poligoni di tiro a cielo chiuso e il potenziamento delle strutture attualmente in funzione. Meritano, altresì, di essere ricordate la creazione della banca dati interforze, per la quale dovrebbero maturare, nel corrente anno, le condizioni per una loro comune completa gestione, l'istituzione e lo sviluppo dell'attività della scuola interforze, l'impronta data dalla gestione del servizio centrale antidroga. Restano invece da definire le modalità organizzative dell'istituzione e del funzionamento delle sale operative comuni.

Il ministro Gava si sofferma successivamente sul programma di cattura dei latitanti, per il quale conferma l'impegno del Ministero dell'interno di pervenire alla costituzione di appositi «nuclei catturandi» ed al rafforzamento di quelli esistenti per le zone particolarmente calde, in modo da svolgere un'attività esclusiva di ricerca e di arresto dei soggetti più pericolosi.

Si sofferma anche sui sequestri di persona: conviene sui rilievi circa la scarsa redditività dell'attività delinquenziale se rapportata ai rischi cui i sequestratori vanno incontro in presenza della pressione operata dalle forze dell'ordine sul territorio. Non può negarsi fondatezza al convincimento che il fenomeno dei sequestri di persona sia espressione del tentativo della criminalità organizzata di distogliere la vigilanza delle forze di polizia da settori più renumerativi, quali il traffico della droga e delle armi, nonché il condizionamento degli appalti. Nè può escludere che questo odioso delitto serva a finanziare l'ingresso di nuovi gruppi criminali nel mercato della droga. Sui sequestri il Ministero si accinge a formulare precise proposte, anche legislative, per contrastare con accresciuta efficacia la grave piaga criminale.

Per quanto concerne le operazioni in corso sull'Aspromonte, con il concorso di tutte le forze dell'ordine, precisa che esse si iscrivono nei programmi di intensificazione della vigilanza in tale zona, resi ineludibili dall'accentuarsi della recrudescenza del fenomeno dei sequestri di persona. Tali interventi devono tuttavia essere visti nella loro giusta dimensione, che è quella di una maggiore presenza dello Stato in quella regione e non nella prospettiva di una militarizzazione della lotta contro la 'ndrangheta, che non rientra nei programmi del Ministero dell'interno.

L'azione dello Stato ha consentito, pur nel rispetto delle vite umane, di risolvere positivamente alcuni casi, senza il pagamento del riscatto. La flessione del fenomeno è rilevabile dai 14 sequestri degli anni '87-'88, a fronte della punta massima dei 77 casi di sequestro nel 1977. Precisa altresì che l'ottanta per cento dei responsabili dei sequestri è stato assicurato alla giustizia. L'impegno delle forze di polizia nella lotta del fenomeno è stato sviluppato senza risparmio di personale, mezzi, energie e risorse, con risultati investigativi che il più delle volte hanno portato alla denuncia ed alla condanna dei responsabili.

Il ministro Gava fornisce successivamente dati analitici sui sequestri di persona attualmente in corso e ricorda che migliaia di appartenenti a polizia di Stato, carabinieri e guardia di finanza, con l'ausilio anche di guardie forestali, sono stati mobilitati per la ricerca dei sequestrati. Ha ritenuto di

porre in essere un progetto organico fondato sulla presenza delle forze di polizia in punti nodali del territorio e sull'impiego di personale qualificato delle forze dell'ordine. Operano oggi nella provincia di Reggio Calabria molte migliaia di unità secondo un preciso programma. Oltre alle forze territoriali, la polizia di Stato si avvale di un nucleo antisequestro composto di 250 unità dirette dal Questore Emilio Pazzi, integrato da un nucleo investigativo di trenta addetti, mentre sono in corso di istituzione i Commissariati di Bovalino e Serra San Bruno in aggiunta a quelli di Cittanova, Condofuri, Gioia Tauro, Palmi, Siderno e Villa San Giovanni.

Un contingente del nucleo antisequestro è stato insediato a Canolo Nuovo, altri saranno collocati invece a Oppido Mamertina e Gambarie. Sono state integrate le specialità della polizia stradale e ferroviaria nonché squadre di cinofili. Sono già attive inoltre due squadre nei NOCS. L'Arma dei carabinieri, oltre alle forze territoriali, è presente in Aspromonte con un contingente di centottanta carabinieri dell'undicesima brigata, sessanta carabinieri di un reparto a cavallo, duecentotrentacinque paracadutisti e un distaccamento del GIS. La Guardia di finanza, oltre alle forze territoriali, con un contingente di centoventi finanziari, nonché con un reparto di baschi verdi per complessive trentacinque unità. All'operazione partecipano numerose unità navali della guardia di finanza nonché venti elicotteri e aerei leggeri delle tre forze di polizia. L'operazione è finalizzata a prevenire e contrastare qualsiasi traffico illecito ed a stroncare la pretesa criminale di vanificare l'azione dello Stato sul territorio.

L'azione investigativa, svolta da venticinque funzionari di pubblica sicurezza, si presenta nei suoi parametri essenziali quale operazione di carattere eccezionale, sia per il radicamento dei reparti in territorio aspromontano, sia per l'impegno che sarà profuso nel superamento degli ostacoli, sia infine per lo scopo di base costituito dal conseguimento della liberazione dei sequestrati.

Il ministro Gava sottolinea che l'operazione non ha mai avuto il carattere di un *blitz*, in quanto non contraddistinta dalla estemporaneità e dalla breve durata. Al contrario, è basata su linee programmatiche, che impegnano sia settori dell'investigazione, in pieno raccordo con la magistratura e con l'Alto Commissario, sia settori del controllo dell'intera area territoriale, mediante l'impiego diurno e sistematico della polizia di Stato, dell'arma dei carabinieri, della guardia di finanza e del corpo forestale dello Stato. Nel corso dei servizi espletati sono stati localizzati cinque rifugi, destinati verosimilmente ad accogliere sequestrati o latitanti. Le operazioni di polizia nel reggino vengono condotte dalle forze dell'ordine e dal nucleo antisequestro con interventi estesi anche alla confinante zona delle «Serre», nell'intento di pervenire alla cattura di pregiudicati. L'attività investigativa, condotta dal nucleo antisequestro, dalle strutture della polizia di Stato, dell'arma dei carabinieri e dalla guardia di finanza, ha consentito finora l'inoltro all'autorità giudiziaria di sei rapporti ai sensi dell'articolo 416-bis del codice penale, con la denuncia di sessantotto persone e l'arresto di trentatre.

L'azione espletata sul fronte della ricerca dei latitanti ha permesso di assicurare alla giustizia quattro pericolosi esponenti della malavita di Cittanova appartenenti al *clan* Raso-Albanese.

Nel settore delle misure di prevenzione il gruppo di cinque funzionari e di un dirigente superiore della polizia di Stato presso la questura di Reggio

Calabria ha elaborato, in aggiunta alle cinquantadue proposte di sorveglianza speciale già avanzate, altre con divieto di soggiorno nei confronti di sedici esponenti di spicco delle consorterie reggine; sono in corso di elaborazione altre proposte. Tale azione, seguita personalmente dall'Alto Commissario anche per i contributi che il suo Ufficio dà e potrà ulteriormente fornire, mira a colpire nella provincia reggina quei personaggi che, palesemente od occultamente, gestiscono i vari settori dell'illecito e possono condizionare la malavita di livelli minori.

Con riferimento alle misure di prevenzione patrimoniali - prosegue il ministro Gava - sono stati esperiti quaranta accertamenti ai fini del congelamento di patrimoni illecitamente acquisiti. L'azione intrapresa viene sviluppata ed incrementata in ragione delle esigenze emergenti, nel fermo intendimento di conseguire risultati, nella riaffermazione della legalità e per la dissuasione di ulteriori iniziative criminali. Il Governo è consapevole che, per proseguire in maniera sempre più efficace la lotta contro la criminalità organizzata, potrà rendersi indispensabile il ricorso ad altri strumenti incisivi. Un primo ordine d'interventi sarà rappresentato da misure legislative volte a garantire effettiva protezione a quanti si dissociano dalle organizzazioni criminali per collaborare con la giustizia. In proposito, assicura che terrà costantemente informata la Commissione sull'attività dell'apposito gruppo di lavoro, affinché non manchi, anche su questo delicato aspetto della lotta contro la criminalità organizzata, il tempestivo parere di essa.

Il secondo luogo ribadisce la necessità di insistere per una regolamentazione comunitaria sulla trasparenza dei movimenti finanziari, avuto riguardo alla scadenza del 1992, e di riconsiderare la legislazione nazionale in materia bancaria e parabancaria, con la previsione espressa di sanzioni penali in materia di illeciti finanziari. Solleciterà le competenti sedi internazionali, ove è proficua la collaborazione nella lotta contro la criminalità organizzata, ad assumere iniziative più incisive per intercettare flussi finanziari di provenienza illecita a livello comunitario ed internazionale.

Si sofferma infine sulle infiltrazioni della criminalità organizzata nella vita pubblica degli enti locali - tema già approfondito nella relazione già illustrata alla Commissione - fenomeno, che rischia di assumere aspetti ancora più inquietanti di quelli attuali, se non si porrà mano con urgenza ad una serie di interventi volti a rivitalizzare il tessuto istituzionale dello Stato. Al riguardo precisa che nel disegno di legge sulle autonomie locali è prevista una significativa ed incisiva riforma degli organi regionali di controllo per sottrarli all'influenza esclusiva di scelte politiche. Del resto la realizzazione di una effettiva trasparenza del potere elettivo locale è tutt'ora impedita dalla estrema rarefazione di controlli amministrativi che, affidati ad organi politici come i comitati regionali di controllo, finiscono per formare oggetto di scambi e di accordi tra i gruppi politici, ai quali appartengono gli stessi amministratori locali. Al momento, uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per verificare la legalità dell'operato delle amministrazioni locali è rappresentato dai poteri di accesso ispettivo dell'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa. Essi mirano, sostanzialmente, a combattere e a prevenire l'infiltrazione della criminalità organizzata nelle amministrazioni pubbliche. Dal 1982 ad oggi sono stati disposti novantacinque accessi, dodici dei quali sono ancora in corso nelle tre regioni più colpite dal fenomeno mafioso. Le esperienze maturate in

questo settore negli ultimi anni hanno indotto l'Alto commissario a costituire, a livello centrale, un gruppo di lavoro in grado di selezionare ed analizzare i risultati degli accertamenti. A livello operativo è stato impostato un progetto, in avanzata fase di definizione, che prevede, tra l'altro, la costituzione di nuclei integrati specializzati ai quali demandare a tempo pieno gli accessi ed i conseguenti accertamenti. Ai nuclei così composti saranno quindi delegati i poteri d'accesso e di accertamento da esercitare nei confronti degli enti ed uffici pubblici, per la individuazione dei quali è stata richiesta la collaborazione di tutte le prefetture interessate. Con tale iniziativa, l'Alto commissario si propone di razionalizzare e potenziare l'attività in funzione di una più efficace azione di prevenzione e di lotta contro il crimine.

Il Ministro Gava assicura di aver interessato l'Alto Commissario affinché voglia procedere ad accertamenti volti a verificare la situazione di irregolarità e di illegittimità denunciate in relazione alla gestione in appalto della nettezza urbana nel Casertano. Sul più generale problema di una revisione delle procedure in materia di appalti pubblici ricorda di aver già riferito nella relazione, ma aggiunge che l'Alto Commissario ha promosso alcune iniziative, d'intesa anche con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per favorire la costituzione di squadre miste di ispettori del lavoro e di forze di polizia per il controllo dei cantieri, mirato anche alla verifica della regolarità delle commesse in esecuzione. La penetrazione di segmenti della criminalità organizzata rilevata in alcuni enti locali viene anche favorita dalle situazioni di crisi e di instabilità degli organismi esecutivi degli enti locali. Per questa ragione si è riproposto di costituire le basi normative necessarie al consolidamento delle condizioni che renderanno possibile la realizzazione di un'effettiva stabilità e governabilità delle istituzioni locali. È questo lo spirito che muove il disegno di legge governativo di riforma delle autonomie locali, attualmente all'esame dell'Assemblea di Montecitorio, concepito nell'intento di assicurare una vera stabilità di Governo delle comunità locali e di far sentire sempre più partecipi i cittadini alle esigenze delle realtà locali. Nel progetto governativo, trova realizzazione una nuova impostazione dei rapporti tra consiglio e giunta, nel senso di concentrare nel primo organo l'attività di indirizzo e di programmazione e soprattutto l'approvazione dello statuto e del bilancio, affidandogli altresì il controllo politico-amministrativo degli atti di amministrazione concreta di competenza della giunta. Esprime l'auspicio che la piena ed integrale attuazione delle disposizioni previste dal progetto governativo, così come modificato dalla competente Commissione di merito, contribuiscano a risolvere il problema del governo del territorio e delle comunità locali, se sommati, obiettivamente, a più efficaci interventi del governo centrale e periferico.

Con riferimento alle precisazioni già fornite in ordine alle competenze del governo centrale, delle prefetture e dell'Alto Commissariato, ritiene di aver fugato ogni perplessità e preoccupazione di possibili turbative dell'attività istituzionale, emerse nella seduta della Commissione del 6 luglio scorso, circa l'ampliamento dei poteri ai prefetti nei rispettivi ambiti provinciali.

Ricorda altresì che la Commissione ha richiamato l'attenzione dei pubblici poteri sul pericolo di vera e propria rottura democratica, esistente nella provincia di Reggio Calabria in relazione alla situazione di degrado ivi esistente. Il Ministro riprende tale affermazione per confermare la volontà

del governo di operare, con tutti i mezzi disponibili, per un pieno recupero della fiducia dei cittadini. Per questo sono necessarie misure di carattere economico come quelle contenute nel recente provvedimento di legge sulla Calabria, ma accanto ad esse vi dovrà essere uno sforzo congiunto di tutti i pubblici poteri a livello centrale e periferico. Non vi è dubbio che nelle regioni più colpite dalla mafia, si debba necessariamente realizzare una maggiore e migliore presenza dello Stato, a tutti i livelli, in tutte le sue espressioni ed articolazioni. Deve cioè essere tangibile - a giudizio del Ministro - lo Stato come istituzione, e cioè nella sua più ampia accezione di ordinamento, che si realizza nelle funzioni del governo centrale, di quello regionale e degli organismi esponenziali delle collettività locali. Solo in tal modo si renderà possibile assicurare alle aree del Mezzogiorno un auspicato clima di normalità democratica. È consapevole della necessità che l'azione del governo non sia limitata ad una mera attività di repressione del delitto, ma a tutta una serie di misure preventive necessarie per combattere e debellare le cause che hanno provocato, o, quanto meno favorito, la situazione attuale. Ma per far questo è necessario continuare ed intensificare la mobilitazione ed il coinvolgimento di tutte le energie morali del Paese. È giusto chiedere al governo ed al Ministro dell'interno di fare fino in fondo il proprio dovere, ma è altrettanto giusto che ciascuno e tutti facciano la loro parte, in uno spirito di servizio verso la comunità nazionale.

In tal modo - conclude il ministro Gava - sarà possibile conferire maggiore prestigio ed autorevolezza allo Stato, nel senso auspicato, in tutta la sua latitudine di compiti e di funzioni, rendendo più tangibile quel processo di sinergia e di partecipazione dal quale trae alimento il sistema democratico.

Il Presidente, nel ringraziare il ministro Gava per la sua replica, sospende brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle ore 18, riprende alle ore 18,10.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE SU ALCUNI PUNTI DELLA RELAZIONE ANNUALE

Il presidente Chiaromonte, dopo aver ricordato che prima della pausa estiva la Commissione ha il compito di approvare la relazione annuale da inviare ai Presidenti delle due Camere, ritiene opportuno che la Commissione si soffermi brevemente su alcuni punti problematici che saranno affrontati in tale relazione allo scopo di fornire utili elementi di valutazione per la stesura dello schema di relazione che sarà poi nuovamente esaminato dalla Commissione.

Osserva che i punti su cui soprattutto è necessario il contributo preventivo dei Commissari sono quello del giudizio sul funzionamento dell'Alto commissariato e quello dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

Con riferimento al funzionamento dell'Alto commissario, il Presidente rileva che si è riscontrata una notevole difficoltà nell'azione di coordinamento delle forze di polizia; ciò emerge dalle relazioni svolte in Commissione sia dal prefetto Sica che dal Ministro dell'interno. Ritiene che nella relazione annuale si dovrà insistere sulla necessità di rendere funzionante il coordinamento e ciò a prescindere dalla valutazione che si intende dare della scelta compiuta nella legge istitutiva di porre l'Alto commissario alle

dipendenze del Ministro dell'interno e non, come secondo alcune parti politiche sarebbe stato più opportuno, del Presidente del Consiglio.

Il presidente Chiaromonte si sofferma quindi sui problemi che l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale può determinare per una efficace lotta contro la criminalità organizzata. Ricorda che, nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione, magistrati di tutte le regioni italiane hanno espresso una forte preoccupazione per la inadeguatezza delle strutture e del personale giudiziario. Osserva che la Commissione non potrà non segnalare i pericoli che un'entrata in vigore del nuovo codice potrà rappresentare in mancanza di una sufficiente preparazione.

Il deputato Paolo Bruno non ritiene che la Commissione debba avanzare una richiesta di rinvio dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, poichè tale importante riforma è attesa con speranza dalla pubblica opinione. È tuttavia dovere della Commissione riportare nella relazione annuale le osservazioni e le preoccupazioni emerse nel corso delle audizioni che ha svolto.

Il senatore Cappuzzo osserva che il problema del coordinamento deve essere affrontato in termini concreti e cioè soprattutto con riferimento alla coordinata ripartizione del territorio da parte delle forze dell'ordine. A suo avviso, il nuovo processo penale potrà rendere più difficile il momento giudiziario del contrasto delle organizzazioni criminali, poichè le caratteristiche del nuovo processo non facilitano la raccolta delle prove contro gli appartenenti alle stesse organizzazioni criminali.

Il deputato Azzaro esprime l'avviso che il bilancio sul funzionamento dell'Alto commissario deve riguardare non tanto la sua concreta attività in un lasso di tempo troppo limitato, ma la validità della struttura e dei poteri previsti dalla legge. Concorde sulla opportunità di approfondire il tema del coordinamento anche alla luce delle dichiarazioni rese dal Ministro dell'interno, mentre considera non produttivo tornare ad affrontare il problema della collocazione funzionale dell'Alto commissariato.

Per ciò che si riferisce al nuovo processo penale, afferma che il problema della lotta alle organizzazioni criminali ne costituisce un aspetto particolare. A suo giudizio, la Commissione non può non occuparsi del momento giudiziario della lotta alla mafia e, pur non dovendo entrare nel merito delle misure organizzative che non sono di sua competenza, ha il dovere di segnalare al Parlamento e al Governo le preoccupazioni espresse dalla gran parte dei magistrati che ha avuto modo di ascoltare.

Il deputato Bargone ritiene che la preoccupazione dei magistrati e degli avvocati per i problemi che deriveranno dall'entrata in vigore del nuovo codice sia del tutto giustificata. Nella sua relazione annuale la Commissione dovrà quindi sottolineare le gravissime carenze degli apparati giudiziari che saranno chiamati a far fronte alle esigenze del nuovo processo. A suo avviso, tuttavia, da ciò non deve derivare il rinvio dell'entrata in vigore della riforma, ma piuttosto l'adozione immediata dei provvedimenti necessari a migliorare la efficienza della struttura giudiziaria anche per il funzionamento della giustizia civile.

Con riferimento al funzionamento dell'Alto commissariato rileva che, a giudizio del Gruppo comunista, il prefetto Sica in questo primo anno di attività è andato oltre i limiti delle competenze che la legge aveva attribuito all'Alto commissario (così ad esempio creando una banca dati svincolata dai controlli di legge e realizzando intercettazioni telefoniche senza il necessario coordinamento con l'autorità giudiziaria). D'altra parte, sottolinea che non si sono potuti riscontrare dei risultati concreti nella lotta alla criminalità

organizzata, dato che, anzi, la situazione sembra complessivamente peggiorata.

Il deputato Antonino Mannino, ritiene, per quanto concerne il giudizio sui poteri dell'Alto commissariato, che si debba partire dalla valutazione oggettiva sia dei risultati dell'attività svolta da quell'ufficio nel campo del coordinamento delle forze di polizia, sia delle iniziative promosse per acquisire notizie utili in alcuni settori interessati dall'infiltrazione mafiosa, come l'attività creditizia. Cita al riguardo i documenti raccolti dalla Commissione antimafia della scorsa legislatura - documenti di cui è necessaria la pubblicazione - riguardanti operazioni creditizie della Cassa di Risparmio di Calabria e Lucania e del Banco di Napoli.

Per quanto concerne l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, condivide le preoccupazioni da più parti ventilate - e che la relazione della Commissione non potrà non registrare - circa i tempi di svolgimento dei procedimenti penali con il nuovo rito, con particolare riguardo ai processi di mafia.

Il senatore Sartori ritiene improduttivo per un organo politico fermare l'attenzione su una quantificazione quasi ragionieristica delle operazioni compiute dall'Alto commissariato dopo circa otto mesi dall'entrata in vigore della legge che lo ha istituito. Ritiene sia utile, invece, individuare le sinergie fra i pubblici poteri, tra cui l'Alto commissariato, allo scopo di arginare l'espansione della delinquenza di stampo mafioso.

Il senatore Calvi ricorda che la Commissione ha già approvato un documento, nello scorso anno, nel quale ha indicato una linea di aperto sostegno all'istituzione dell'ufficio ed alle impegnative competenze attribuite all'Alto Commissariato. Ritiene che debba essere pienamente confermata la scelta di privilegiare la circolazione di idee fra la Commissione antimafia e quell'ufficio; chiede al Presidente che, nello schema di relazione annuale che sarà discussa quanto prima dalla Commissione, sia ribadita la scelta di pieno sostegno all'Alto commissariato senza formulare giudizi affrettati sull'attività svolta in pochi mesi.

Il Presidente, dopo aver ringraziato gli intervenuti e precisato che terrà conto del senso complessivo delle osservazioni formulate nel predisporre lo schema di relazione che verrà sottoposto alla Commissione, concorda sulla inopportunità di dare un giudizio sulla attività dell'Alto Commissario e ritiene che si debba ribadire il parere positivo che la Commissione formulò sulla sua istituzione. Giudica altresì necessario sottoporre ad esame critico la struttura e i poteri dell'Alto Commissariato, specie con riferimento al modo di attuare la funzione di coordinamento. A suo avviso, un giudizio deve essere anche formulato sulla tenuta complessiva dello Stato nella lotta alla criminalità organizzata, fornendo così una risposta al quesito posto dal Presidente della Repubblica lo scorso anno.

Il presidente Chiaromonte, condividendo l'opinione di chi non ritiene opportuno che la Commissione avanzi una richiesta di rinvio dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, considera essenziale che nella relazione annuale sia sottolineata l'importanza del momento attuativo di questa importante riforma che non deve rischiare di fallire - e con ciò di ostacolare la lotta alla mafia - sotto il peso delle arretratezze di ordine materiale e delle inefficienze della struttura giudiziaria.

La seduta termina alle ore 19,30.

SOTTOCOMMISSIONE

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13^a)

Sottocommissione per i pareri

GIOVEDÌ 13 LUGLIO 1989

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

alla 11^a Commissione:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 maggio 1989, n. 196, recante disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali, di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati (1835), *approvato dalla Camera dei deputati: parere favorevole.*