

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

—————

552° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 3 FEBBRAIO 2000

I N D I C E**Commissioni permanenti**

1 ^a - Affari costituzionali.....	<i>Pag.</i>	5
2 ^a - Giustizia	»	22
3 ^a - Affari esteri.....	»	27
6 ^a - Finanze e tesoro	»	33
7 ^a - Istruzione.....	»	38
9 ^a - Agricoltura e produzione agroalimentare	»	48
10 ^a - Industria.....	»	54
11 ^a - Lavoro.....	»	56
13 ^a - Territorio, ambiente, beni ambientali	»	83

Commissioni di inchiesta

Sul sistema sanitario.....	<i>Pag.</i>	93
----------------------------	-------------	----

Giunte

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

Organismi bicamerali

Sul ciclo dei rifiuti.....	<i>Pag.</i>	122
Consorzi agrari.....	»	127

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

GIOVEDÌ 3 FEBBRAIO 2000

228^a Seduta

Presidenza del Presidente
PREIONI

La seduta inizia alle ore 14,15.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il PRESIDENTE informa che, in data 1° febbraio 2000, il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta la lettera con la quale il senatore Tino Bedin ha comunicato che nei suoi confronti risulta attualmente pendente presso il Tribunale di Padova un procedimento civile per fatti che, ad avviso dello stesso, debbono ritenersi insindacabili ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

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

Esame della richiesta di deliberazione avanzata dal senatore Roberto Centaro, in relazione al procedimento penale n. 859/99 RGNR pendente nei suoi confronti dinanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo

Il PRESIDENTE informa che il senatore Centaro ha trasmesso il 18 gennaio scorso una richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità, con riferimento ad un procedimento penale per il reato di diffamazione con il mezzo della stampa, aperto nei suoi confronti davanti alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo a causa delle dichiarazioni da lui diffuse attraverso l'agenzia giornalistica ANSA il 12 gennaio 1999 sull'Amministrazione del Comune siciliano di Vittoria. Tali dichiarazioni richiamano l'attenzione sull'aggiudicazione da parte del Comune di Vittoria di appalti, forniture e servizi comunali senza che sia stato richiesto il certificato antimafia, nonché sulla circostanza che le suddette aggiudica-

zioni hanno riguardato personaggi pluripregiudicati e notoriamenti collegati ad organizzazioni criminali. Il lancio ANSA conclude con l'affermazione che ci si attende «dall'Amministrazione comunale di Vittoria, che solo oggi scopre la mafia, un'attività incisiva nell'ambito delle proprie competenze» e con il richiamo che «chi governa Vittoria da decenni deve assumersi in pieno le proprie responsabilità altrimenti l'equazione 'A Vittoria la sinistra uguale mafia sarà inevitabile...».

La Giunta ascolta, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento, il senatore Roberto CENTARO.

Il senatore Centaro viene quindi congedato.

La Giunta rinvia infine il seguito dell'esame.

Seguito dell'esame della richiesta di deliberazione avanzata dal senatore Stelio De Carolis, in relazione al procedimento penale n. 040770/97 R.G. P.M. 67 pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Roma.

Il PRESIDENTE riassume brevemente i fatti, ricordando che il senatore De Carolis ha segnalato un episodio relativo ad un diverbio avuto con due vigili urbani che lo hanno fermato e trattenuto a lungo mentre si recava al Senato per imminenti votazioni, nonostante egli avesse fatto presente la sua qualifica di senatore e l'urgenza di recarsi in Aula per partecipare ai lavori parlamentari.

Si apre la discussione, con gli interventi dei senatori CALLEGARO e MUNGARI.

La Giunta rinvia infine il seguito dell'esame nonché l'esame dei restanti argomenti all'ordine del giorno.

La seduta termina alle ore 14,45.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

GIOVEDÌ 3 FEBBRAIO 2000

492^a Seduta

Presidenza del Presidente

VILLONE

Intervengono il ministro per la funzione pubblica Bassanini, e i sottosegretari per l'interno Lavagnini e per la funzione pubblica Vigneri.

La seduta inizia alle ore 15,10.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il senatore ROTELLI chiede quando inizierà l'esame del disegno di legge n. 4445, recante l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli illeciti rapporti tra sistema politico e sistema economico-finanziario e dell'illecito finanziamento dei partiti.

Il presidente VILLONE risponde che l'esame del provvedimento, inserito all'ordine del giorno della Commissione, inizierà nelle sedute della prossima settimana.

La Commissione prende atto.

IN SEDE REFERENTE

(4014) *Modifica degli articoli 22 e 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di riordino dei servizi pubblici locali e disposizioni transitorie*

(1388-ter) *Disposizioni in materia di servizi pubblici locali e di esercizio congiunto di funzioni di comuni e province*, risultante dallo stralcio, deliberato dall'Assemblea il 21 gennaio 1998, degli articoli 10 e 11 del testo proposto per il disegno di legge d'iniziativa governativa

(3295) **DEBENEDETTI.** – *Norme per l'apertura al mercato dei servizi pubblici locali, per la loro riorganizzazione e sviluppo su base concorrenziale*

(3448) MAGNALBÒ e PASQUALI. – *Riforma dei servizi pubblici economici locali, di cui al Capo VII della legge 8 giugno 1990, n. 142*

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 16 dicembre 1999, con l'esame degli emendamenti riferiti al disegno di legge n. 4014, assunto dalla Commissione come testo base.

I senatori ROTELLI, MARCHETTI e MANZELLA chiedono chiarimenti in ordine alla presentazione di nuovi emendamenti, da parte del Governo, preannunciata nell'intervento del ministro Bianco nella seduta di ieri.

Il sottosegretario VIGNERI presenta e illustra l'emendamento 1.2000, che costituisce una riformulazione dei commi 14, 15 e 16 del nuovo articolo 22 della legge n. 142 del 1990, e ricorda che il Governo si riserva comunque, come preannunciato dal ministro Bianco, di presentare ulteriori emendamenti, con particolare riferimento alla disciplina di carattere transitorio. Ritira quindi l'emendamento 1.900.

Si riprende quindi l'esame dell'emendamento 1.700 (nuovo testo) e del relativo subemendamento.

Dopo un breve intervento del relatore PARDINI, secondo il quale l'emendamento 1.700 (nuovo testo) ricomprende sostanzialmente quanto previsto dal relativo subemendamento, il sottosegretario VIGNERI rileva che queste disposizioni non innovano sostanzialmente quanto previsto dalla normativa vigente, in virtù della quale si può già ritenere applicabile l'articolo 37-*quinquies* della cosiddetta legge Merloni anche a tutte le società che gestiscono servizi pubblici locali. Rileva comunque che la normativa proposta nell'emendamento incide essenzialmente sulla disciplina delle gare per l'affidamento dei servizi e dunque dovrebbe essere più propriamente, a suo avviso, collocata nell'ambito di quanto previsto dal nuovo testo dell'articolo 23 della legge n. 142.

Il relatore PARDINI dichiara di non concordare con quest'ultimo rilievo, mentre il sottosegretario VIGNERI ribadisce le sue argomentazioni rimettendosi comunque alle valutazioni della Commissione.

Il presidente VILLONE propone, anche per consentire una più attenta valutazione dell'emendamento 1.2000, di accantonare i restanti emendamenti all'articolo 1 riferiti al nuovo testo dell'articolo 22 della legge n. 142 del 1990, e di passare all'esame degli emendamenti all'articolo 1, riferiti al nuovo articolo 23 della legge medesima.

Concorda la Commissione.

Il senatore BESOSTRI dichiara il proprio voto contrario sull'emendamento 1.8 rilevando che non viene, in questa disposizione, individuato l'organo che ha la rappresentanza legale dell'azienda speciale.

Posto ai voti, l'emendamento 1.8 è respinto dalla Commissione.

Il relatore PARDINI, ricordato il proprio voto favorevole sull'emendamento 1.162, ritiene comunque che questo debba essere sostanzialmente considerato assorbito dall'emendamento 1.613, sul quale anche esprime un parere favorevole. Concorde con la valutazione del relatore il sottosegretario VIGNERI.

Il senatore PASTORE e il senatore GRILLO segnalano che l'emendamento 1.162 prevede che alle gare siano ammessi anche i gruppi europei di interesse economico, ma alla condizione che degli stessi non facciano parte imprese di costruzione. Tale condizione non è prevista nell'emendamento 1.613 del Governo.

A questo rilievo replica il senatore BESOSTRI, secondo il quale non è giustificata la esclusione delle imprese di costruzione; appare quindi più ragionevole e conforme alla normativa europea la formulazione dell'emendamento 1.613. Convengono con questi rilievi il presidente VILLONE e il sottosegretario VIGNERI.

Dopo che il senatore ANDREOLLI ha dichiarato di ritirare il subemendamento 1.613/1, il senatore BESOSTRI rileva che la formulazione dell'emendamento 1.613 impedirebbe la partecipazione alle gare di imprese appartenenti ad altri paesi dell'Unione europea che gestiscano servizi in virtù di affidamenti diretti ottenuti in base a normative precedenti all'entrata in vigore della disciplina in esame. A questo rilievo replicano il presidente VILLONE e il relatore PARDINI, segnalando che il fine della normativa in esame è quello di mettere su un piede di parità tutte le imprese, italiane e straniere, che intendano concorrere all'affidamento di servizi pubblici locali, escludendo, quelle che già siano, a qualunque titolo, affidatarie dirette di simili servizi.

Il senatore PELLEGRINO rileva la difficoltà di fissare criteri che escludano dalla partecipazione alle gare determinate categorie di imprese, mentre il sottosegretario VIGNERI, chiarisce che l'intento dell'emendamento 1.613 è quello di dare un chiaro segno, alle istituzioni comunitarie e agli altri paesi appartenenti all'Unione europea, di apertura del mercato dei servizi pubblici, anche al fine di stimolare la realizzazione di una disciplina uniforme in materia in tutti i paesi dell'Unione.

Il senatore BESOSTRI richiama quindi l'attenzione sull'emendamento 1.66 volto ad evitare che la normativa proposta si risolva in una ingiustificata discriminazione delle imprese italiane che hanno ottenuto af-

fidamenti diretti, rispetto a imprese straniere titolari, in virtù della legislazione vigente nei rispettivi paesi di appartenenza, di analoghi affidamenti.

A quest'ultimo proposito, il sottosegretario VIGNERI, pur comprendendo l'intento dell'emendamento 1.66 (che costituisce una soluzione alternativa rispetto a quella proposta dal Governo), ritiene che questa disciplina sia di difficile applicazione in quanto, presuppone un accertamento della normativa vigente nei paesi di provenienza delle singole imprese che partecipano alle gare.

Concorda con questa valutazione il presidente VILLONE.

Posto quindi ai voti l'emendamento 1.613 è approvato dalla Commissione, mentre risultano assorbiti o preclusi gli emendamenti da 1.162 a 1.66.

Si passa quindi all'esame dell'emendamento 1.248 che la senatrice BUCCIARELLI dichiara di fare proprio.

Secondo il senatore GRILLO si tratta di un emendamento che incide notevolmente sulla normativa vigente, mentre il senatore BESOSTRI ritiene che esso contenga disposizioni estranee al contenuto del provvedimento in titolo, incidendo solo indirettamente sulla disciplina dei servizi pubblici locali.

L'emendamento 1.248, posto ai voti, è quindi respinto dalla Commissione.

Con il parere favorevole del RELATORE e del rappresentante del GOVERNO gli emendamenti 1.153 ed 1.185, di contenuto identico, sono approvati dalla Commissione. L'emendamento 1.154 viene dichiarato decaduto per assenza del proponente, mentre l'emendamento 1.186, di identico contenuto, è ritirato dal senatore ANDREOLLI.

Con il parere contrario del RELATORE e del rappresentante del GOVERNO, l'emendamento 1.138, sul quale dichiara il proprio voto contrario il senatore GRILLO, è respinto dalla Commissione.

Il rappresentante del GOVERNO formula altresì un parere contrario sull'emendamento 1.67, rilevando l'inopportunità di individuare puntualmente l'organo competente nell'ambito dell'ordinamento regionale.

Concordano con questa valutazione il relatore PARDINI ed il presidente VILLONE, mentre, dopo una richiesta di chiarimenti del senatore PELLEGRINO, il senatore BESOSTRI fa presente che l'attività, per cui il comma 3 del nuovo testo dell'articolo 23 prevede un intervento sostitu-

tivo, ha una natura vincolata. Appare quindi opportuno precisare che questa attività debba essere svolta da un organo neutrale di controllo.

Posto ai voti, l'emendamento 1.67 non è approvato dalla Commissione.

Il rappresentante del GOVERNO formula quindi un parere contrario sugli emendamenti 1.231 e 1.77, di analogo contenuto, ritenendo incongruo prevedere la corresponsione di un'indennità anche nell'ipotesi di naturale scadenza degli affidamenti.

Dopo che il presidente VILLONE ha dichiarato di concordare con quest'ultima valutazione, l'emendamento 1.231 è respinto dalla Commissione, mentre l'emendamento 1.77 viene dichiarato decaduto per assenza del proponente.

Il senatore ANDREOLLI ritira quindi l'emendamento 1.211.

Il sottosegretario VIGNERI riformula in un nuovo testo l'emendamento 1.615 che, posto ai voti, è approvato dalla Commissione. Risultano conseguentemente assorbiti gli emendamenti 1.34, 1.163 ed 1.200, di contenuto identico.

Su proposta del rappresentante del GOVERNO, è quindi accantonato l'emendamento 1.126 che incide sul regime transitorio regolato dall'articolo 2.

L'emendamento 1.69 (nuovo testo) viene invece ritirato dal senatore BESOSTRI e trasformato in subemendamento all'emendamento 1.614.

Sul contenuto del subemendamento il senatore PASTORE ed il presidente VILLONE rilevano che il previsto ricorso all'offerta reale richiede la previa definizione delle modalità di determinazione dell'indennizzo.

Al fine di superare quest'ultimo rilievo, il senatore PELLEGRINO propone una riformulazione dell'emendamento 1.614 che chiarisca che la misura dell'offerta reale debba essere provvisoriamente determinata dall'amministrazione.

Concorda con questa proposta il rappresentante del GOVERNO che riformula, conseguentemente, l'emendamento 1.614. Quanto al subemendamento 1.614 (nuovo testo)/1 del senatore Besostri, osserva comunque che la previsione di una continuazione dell'esercizio del servizio fino al pagamento dell'indennizzo o, alla sua offerta reale, potrebbe indurre a comportamenti collusivi tra i vari soggetti coinvolti.

A quest'ultimo rilievo replica il senatore BESOSTRI, rilevando che le eventualità paventate dal rappresentante del Governo concreterebbero fattispecie penalmente rilevanti. Ricorda quindi che la previsione dell'interruzione del servizio senza che siano definiti tempi certi per la materiale corresponsione dell'indennizzo, potrà produrre un indefinito contenzioso.

Dopo interventi del presidente VILLONE e del senatore PELLEGRINO, su proposta del sottosegretario VIGNERI, si conviene di rinviare l'esame dell'emendamento 1.614 (nuovo testo) e del relativo subemendamento.

L'esame congiunto viene quindi rinviato.

(2232) DE LUCA Athos ed altri. – Istituzione di una giornata nazionale dedicata a tutti i deportati nei campi di concentramento nel corso della guerra del 1939-1945

(Rinvio del seguito dell'esame)

La relatrice BUCCIARELLI chiede un rinvio del seguito dell'esame del provvedimento in titolo.

Concorda la Commissione.

La seduta termina alle ore 16,40.

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 4014

All'emendamento 1.700, aggiungere in fine le seguenti parole: «; si applicano, inoltre, le disposizioni di cui al comma 1-bis dello stesso articolo 37-quinquies».

1.700 (Nuovo testo)/1

GRILLO

Al comma 1, capoverso «Art. 22», nel comma 12, aggiungere, in fine, il seguente periodo: «Alle società che gestiscono servizi locali a contenuto industriale, ovvero che effettuano attività di gestione e sviluppo delle reti e degli impianti, si applicano le disposizioni sulla finanza di progetto recate dagli articoli 37-quinquies e seguenti e, per quanto applicabile, dall'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni ed integrazioni.».

1.700 (Nuovo testo)

IL RELATORE

Art. 1.

Al comma 1, capoverso «Art. 22» sostituire i commi 14, 15 e 16 con i seguenti:

«14. La proprietà delle reti e degli altri impianti e dotazioni dichiarati reversibili nel contratto di servizio spetta all'ente locale. Con riferimento ai servizi di cui al comma 3, la proprietà di reti ed impianti può essere conferita, anche in deroga alle disposizioni del codice civile relative al regime dei beni degli enti pubblici territoriali, ad una società di capitali controllata dall'ente o dagli enti titolari del servizio in forma associata, con la partecipazione di altri soggetti pubblici e/o privati, questi ultimi ciascuno con una quota di capitale non superiore allo 0,1 per cento. Si ha controllo quando gli enti locali, singoli o associati, sulla base di una convenzione stipulata tra gli stessi enti, a norma dell'articolo 24 della legge 8 giugno 1990, n. 142, dispongono della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria della società. Il venire meno del controllo determina la cessazione del conferimento. La società ha nel proprio oggetto sociale esclusivamente l'amministrazione dei beni destinati al pubblico servizio,

con il vincolo di mantenerne la relativa destinazione. L'ente o gli enti titolari del servizio provvedono, tramite gara a norma dell'articolo 23, alla scelta del gestore delle reti e degli impianti, nonché, anche separatamente, del gestore del servizio all'utenza. Tale compito, se consentito dalla disciplina nazionale di settore, può essere delegato alla società di cui al presente comma nel caso che la stessa sia proprietaria di reti ed impianti di più enti locali.

15. Per i servizi pubblici locali indicati al comma 3 la durata dell'affidamento è fissata fino a nove anni per il trasporto collettivo di linea e per la gestione dei rifiuti escluso lo smaltimento, fino a quindici anni per la gestione dei rifiuti compreso lo smaltimento e per il loro smaltimento, per l'erogazione di energia diversa da quella elettrica, nonché per l'erogazione del gas, fino a venti anni per la gestione del ciclo dell'acqua. Nelle ipotesi di cui al comma 15, la durata massima dell'affidamento del servizio all'utenza non può essere superiore a cinque anni. Per i servizi pubblici locali diversi da quelli di cui al comma 3 la durata massima dell'affidamento non può essere superiore a dieci anni.

16. Alla scadenza del periodo di affidamento del servizio, le reti e gli impianti di proprietà dell'ente locale o della società controllata di cui al comma 16, rientrano nella loro disponibilità. Le reti e gli altri impianti e dotazioni, realizzati durante il periodo di affidamento e dichiarati reversibili, sono trasferiti all'ente locale ovvero, se costituita, alla società anzidetta, alle condizioni stabilite nel bando di gara e nel contratto di servizio».

1.2000

IL GOVERNO

Al comma 1, capoverso «Art. 22», sostituire il comma 15 con il seguente:

«15. Per i servizi pubblici locali indicati al comma 2 la durata dell'affidamento è fissata per il servizio di trasporto collettivo di linea e per il servizio di raccolta dei rifiuti in nove anni, per il servizio di smaltimento dei rifiuti, per il servizio di erogazione di energia diversa da quella elettrica e per il servizio di erogazione del gas in quindici anni, per il servizio di gestione del ciclo dell'acqua in venti anni. Sono comunque fatte salve le disposizioni nazionali di attuazione delle normative comunitarie in materia. Nelle ipotesi di cui al comma 13 la durata massima dell'affidamento del servizio all'utenza non può essere superiore a cinque anni. Per i servizi pubblici locali diversi da quelli di cui al comma 2 la durata massima dell'affidamento non può essere superiore a dieci anni».

1.900

IL GOVERNO

Al comma 1, sostituire il capoverso «Art. 23», con il seguente:

«Art. 23. – (Aziende speciali ed istituzioni) – 1. L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale.

2. L'istituzione è organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale.

3. Organi dell'azienda e dell'istituzione sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Le modalità di nomina e revoca degli amministratori sono stabilite dallo statuto dell'ente locale.

4. L'azienda e l'istituzione informano la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti.

5. Nell'ambito della legge, l'ordinamento ed il funzionamento delle aziende speciali sono disciplinati dal proprio statuto e dai regolamenti; quelli delle istituzioni sono disciplinati dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale da cui dipendono.

6. L'ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza, verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura degli eventuali costi sociali.

7. Il collegio dei revisori dei conti dell'ente locale esercita le sue funzioni anche nei confronti delle istituzioni. Lo statuto dell'azienda speciale prevede un apposito organo di revisione nonché forme autonome di verifica della gestione».

1.8

TIRELLI, STIFFONI

All'emendamento 1.613, quinto rigo, sopprimere le parole da: «nonché delle società», fino alla fine del periodo.

1.613/1

ANDREOLLI

Al comma 1, capoverso «Art. 23», sostituire il comma 1 con il seguente:

«1. Alle gare di cui al comma 2 e al comma 3, lettera a), dell'articolo 22 sono ammesse, senza limitazioni territoriali, società per azioni o a responsabilità limitata, anche a partecipazione pubblica e società cooperative a responsabilità limitata, sulla base di requisiti oggettivi, proporzionati e non discriminatori, con la sola esclusione delle società di cui al comma 14 del richiamato articolo 22, nonché delle società o loro controllate

che, in Italia o all'estero, gestiscono di fatto, o per disposizione di legge, di atto amministrativo o per contratto, servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto o di una procedura non ad evidenza pubblica. Nel caso in cui le procedure per l'affidamento del servizio siano svolte dagli organismi di cui al comma 17 dell'articolo 22, alle gare possono partecipare anche società controllate dall'ente titolare del servizio. Alle gare sono ammessi inoltre i Gruppi europei di interesse economico. Nel caso di servizi diversi da quelli di cui al comma 2 dell'articolo 22, gli enti locali possono ammettere alle gare anche società di persone.».

1.613

IL GOVERNO

Al comma 1, capoverso «Art. 23», sostituire il comma 1 con il seguente:

«1. Alle gare di cui al comma 2 e al comma 3, lettera a), dell'articolo 22, sono ammesse, senza limitazioni territoriali, società di capitali, anche a partecipazione pubblica e società cooperative a responsabilità limitata, sulla base di requisiti oggettivi, proporzionati e non discriminatori, con la sola esclusione delle società o loro partecipate o controllate che, in Italia o all'estero, gestiscono di fatto o per disposizione di legge, di atto amministrativo o per contratto, servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto o di una procedura non ad evidenza pubblica. Alle gare sono ammessi inoltre i Gruppi europei di interesse economico, alla condizione che degli stessi non facciano parte imprese di costruzione. Nel caso di servizi diversi da quelli di cui al comma 2 dell'articolo 22, gli enti locali possono ammettere alle gare anche società di persone.».

1.162

GRILLO, PASTORE, VENTUCCI

Al comma 1, capoverso «Art. 23», nel comma 1, sostituire il primo periodo con il seguente: «Alle gare di cui al comma 2 e al comma 3, lettera a), dell'articolo 22, sono ammesse, senza limitazioni territoriali, società per azioni o a responsabilità limitata, anche a partecipazione pubblica e società cooperative a responsabilità limitata, sulla base di requisiti oggettivi, proporzionati e non discriminatori, con la sola esclusione delle società o loro partecipate o controllate che, in Italia o all'estero, gestiscono di fatto o per disposizione di legge, di atto amministrativo o per contratto, i servizi pubblici locali di cui al comma 2 dell'articolo 22, in virtù di affidamento diretto o di una procedura non ad evidenza pubblica.».

1.33

D'ALESSANDRO PRISCO

1.79 (Identico all'em. 1.33)

DE LUCA Athos

1.199 (Identico all'em. 1.33)

ANDREOLLI

Al comma 1, capoverso «Art. 23», nel comma 1, sostituire il primo periodo con il seguente: «Alle gare di cui al comma 2 e al comma 3, lettera a), dell'articolo 22, sono ammesse, senza limitazioni territoriali, società di capitali, eccetto quelle a partecipazione pubblica controllate dagli enti locali che affidano il servizio, e società cooperative a responsabilità limitata, sulla base di requisiti oggettivi, proporzionati e non discriminatori, con la sola esclusione delle società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto. Sono altresì escluse le società direttamente o indirettamente riconducibili a Stati che non applicano procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi pubblici locali».

1.232

LAURO, PASTORE

1.210 (Identico all'em. 1.232)

ANDREOLLI

Al comma 1, capoverso «Art. 23», nel comma 1, sostituire il primo periodo con il seguente: «Alle gare di cui al comma 2 e al comma 3, lettera a), dell'articolo 22, sono ammesse, senza limitazioni territoriali, società di capitali non controllate dagli enti locali affidatari, e società cooperative a responsabilità limitata, sulla base di requisiti oggettivi, proporzionati e non discriminatori, con l'esclusione sia delle società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto, sia di quelle società che direttamente o indirettamente sono riconducibili a Stati che non applicano procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi pubblici locali».

1.219

LAURO, PASTORE

Al comma 1, e ove ricorra nei successivi commi, sopprimere le parole: «e al comma 3, lettera a)».

1.84

MARCHETTI

Al comma 1, capoverso «Art. 23», nel comma 1, dopo le parole: «anche a partecipazione pubblica», inserire le seguenti: «o a totale capitale pubblico».

1.4

STIFFONI, TIRELLI

Al comma 1, capoverso «Art. 23», nel comma 1, dopo le parole: «anche a partecipazione pubblica», inserire le seguenti: «società consortili».

1.32

FUMAGALLI CARULLI

1.38 (Identico all'em. 1.32)

DENTAMARO

1.71 (Identico all'em. 1.32)

DE LUCA Athos

1.245 (Identico all'em. 1.32)

PASTORE

1.165 (Identico all'em. 1.165)

ANDREOLLI

Al comma 1, capoverso «Art. 23», nel comma 1, sopprimere le parole da: «con la sola esclusione delle società» fino a: «imprese di costruzione».

1.113

MAGNALBÒ, PASQUALI

Al comma 1, capoverso «Art. 23», nel comma 1, sopprimere le parole: «con la sola esclusione delle società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto o di una procedura non ad evidenza pubblica».

1.41

STIFFONI

Al comma 1, capoverso «Art. 23», nel comma 1, sostituire le parole da: «con la sola esclusione delle società» fino alla fine del periodo, con le seguenti: «con la sola esclusione di società che nella loro nazione siano per legge escluse dalla partecipazione a gare di evidenza pubblica».

1.3

STIFFONI, TIRELLI

Al comma 1, capoverso «Art. 23», nel comma 1, primo periodo, sostituire le parole da: «che in Italia o all'estero» fino alla fine del periodo, con le seguenti: «con sedi in Paesi che consentano l'affidamento diretto di servizi pubblici o in regime di esclusiva. L'esclusione opera anche nei confronti di società da esse controllate, o ad esse collegate, ancorché stabilite nell'Unione Europea».

1.66

BESOSTRI

Al comma 1, capoverso «Art. 23», dopo il comma 1, inserire il seguente:

«1-bis. Le società di capitali, gli enti pubblici ed ogni altro ente che sia controllato, ai sensi dell'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, direttamente o indirettamente, anche congiuntamente tra loro, dallo Stato, dagli enti pubblici locali o da altri enti o società a controllo pubblico, oppure da fondazioni bancarie di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, non possono partecipare a gare aventi per oggetto lo svolgimento, la gestione o il godimento di attività commerciali diverse da quelle svolte gestite o godute alla data del bando di gara, intendendosi per attività commerciali quelle indicate dall'articolo 2195 del codice civile, e per quelle attualmente svolte o gestite quelle che, rientrando nell'oggetto sociale del soggetto stesso, rappresentino una quota significativa e comunque non diano luogo a ricavi inferiori all'uno per cento dei ricavi di detto soggetto, come risultano dall'ultimo bilancio annuale regolarmente approvato o da documento equivalente».

1.248

DEBENEDETTI, BUCCIARELLI

Al comma 1, capoverso «Art. 23», nel comma 2, inserire, dopo la parola: «ambientali», le seguenti: «, di equa distribuzione sul territorio».

1.153

STANISCIÀ

1.185 (Identico all'em. 1.153)

ANDREOLLI

Al comma 1, capoverso «Art. 23», nel comma 2, dopo la parola: «reti», inserire le seguenti: «distribuite sul territorio».

1.154

STANISCIA

1.186 (Identico all'em. 1.154)

ANDREOLLI

Al comma 1, capoverso «Art. 23», nel comma 3, sostituire il primo periodo con il seguente: «Limitatamente ai servizi di cui al comma 2 dell'articolo 22, e nel caso in cui l'organismo di cui al comma 17 dello stesso articolo 22, determini che la forma di affidamento diretto non garantisca i requisiti richiesti, l'ente locale avvia la procedura di gara non oltre un anno prima della scadenza dell'affidamento».

1.138

TIRELLI, STIFFONI

Al comma 1, capoverso «Art. 23», nel comma 3, ultimo periodo, sostituire le parole: «la regione», con le seguenti: «l'organo regionale di controllo previsto dall'articolo 130 della Costituzione», e, conseguentemente, sopprimere la parola: «anche».

1.67

BESOSTRI

Al comma 1, capoverso «Art. 23», sostituire il comma 4 con il seguente:

«4. Prima di procedere al nuovo affidamento l'Ente locale è tenuto a corrispondere al gestore uscente un'equa indennità calcolata ai sensi del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578, e comunque commisurata al valore industriale residuo dei beni del gestore uscente; nel caso in cui il gestore uscente abbia beneficiato di contributi pubblici a fondo perduto, detti contributi sono detratti, al netto del corrispondente onere fiscale, dal valore dell'indennità come sopra determinata. L'ente locale può trasferire la predetta obbligazione in capo al nuovo gestore, fermo restando quanto disposto dal comma 5 del presente articolo, con contestuale rilascio di adeguata garanzia.»

1.231

LAURO, PASTORE

Al comma 1, capoverso «Art. 23», sostituire il comma 4 con il seguente:

«4. Prima di procedere al nuovo affidamento l'Ente locale è tenuto a corrispondere al gestore uscente un'equa indennità calcolata ai sensi del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578, e comunque commisurata al valore industriale residuo dei beni del gestore uscente; nel caso in cui il gestore uscente abbia beneficiato di contributi pubblici a fondo perduto, detti contributi sono detratti, al netto del corrispondente onere fiscale, dal valore dell'indennità come sopra determinata. L'ente locale può trasferire la predetta obbligazione in capo al nuovo gestore, fermo restando quanto disposto dal comma 5 del presente articolo.».

1.77

DE LUCA Athos

1.211 (Identico all'em. 1.77)

ANDREOLLI

Al comma 4, capoverso «Art. 23», nel comma 4, primo periodo, dopo le parole: «è tenuto a subentrare», aggiungere le seguenti: «nelle garanzie».

1.615

IL GOVERNO

Al comma 4, capoverso «Art. 23», nel comma 4, primo periodo, dopo le parole: «è tenuto a subentrare», aggiungere le seguenti: «nelle garanzie,» ed inoltre sostituire la parole: «estinguere», con le seguenti: «estinguere queste ultime».

1.615 (Nuovo testo)

IL GOVERNO

Al comma 1, capoverso «Art. 23», sostituire il comma 4 con il seguente:

«4. Il nuovo gestore, con riferimento agli investimenti realizzati secondo il piano degli investimenti oggetto del precedente affidamento, è tenuto a subentrare nelle garanzie e nelle obbligazioni relative ai contratti di finanziamento in essere o ad estinguere queste ultime e a corrispondere un indennizzo al gestore uscente pari al valore residuo, al netto degli eventuali contributi pubblici a fondo perduto, degli ammortamenti di detti in-

vestimenti risultanti dai bilanci del gestore uscente e corrispondenti ai piani di ammortamento oggetto del precedente affidamento».

1.34

D'ALESSANDRO PRISCO, BESOSTRI

1.163 (Identico all'em. 1.34)

GRILLO, PASTORE, VENTUCCI

1.200 (Identico all'em. 1.34)

ANDREOLLI

Al comma 1, capoverso «Art. 23», nel comma 4, aggiungere, in fine, le seguenti parole: «In sede di prima applicazione della presente legge, ai gestori uscenti cui il servizio sia stato affidato prima del 30 settembre 1999, l'indennità dovuta per il rilievo degli impianti o reti, purché strettamente destinati al servizio pubblico gestito, è calcolata secondo quanto previsto dall'articolo 24 del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578».

1.126

DEBENEDETTI

Al comma 1, capoverso «Art. 23», nel comma 4, aggiungere, in fine, il seguente periodo: «Fino al pagamento dell'indennizzo e alla sua offerta reale il precedente gestore continua l'esercizio del servizio».

1.69

BESOSTRI

Al comma 1, capoverso «Art. 23», nel comma 4, aggiungere, in fine, il seguente periodo: «Fino al pagamento dell'indennizzo o alla sua offerta reale il precedente gestore continua l'esercizio del servizio».

1.69 (Nuovo testo)

BESOSTRI

Al comma 4, capoverso «Art. 23», dopo il comma 4, aggiungere, in fine, il seguente periodo: «Non è dovuto alcun indennizzo nel caso in cui i piani di ammortamento prevedano il completamento dello stesso entro il termine di scadenza dell'affidamento. Ove l'indennizzo è dovuto, il gestore subentrante acquisisce la disponibilità degli impianti dalla data del

pagamento dell'indennizzo, ovvero dalla data di offerta reale dello stesso. I rapporti con gli utenti proseguono in capo al nuovo gestore.».

1.614

IL GOVERNO

All'emendamento 1.614 (nuovo testo), dopo le parole: «nella misura provvisoriamente determinata dall'amministrazione» inserire le seguenti: «Fino al pagamento dell'indennizzo o alla sua offerta reale il precedente gestore continua l'esercizio del servizio».

1.614 (Nuovo testo)/1

BESOSTRI

Al comma 4, capoverso «Art. 23», dopo il comma 4, aggiungere, infine, il seguente periodo: «Non è dovuto alcun indennizzo nel caso in cui i piani di ammortamento prevedano il completamento dello stesso entro il termine di scadenza dell'affidamento. Ove l'indennizzo è dovuto, il gestore subentrante acquisisce la disponibilità degli impianti dalla data del pagamento dell'indennizzo, ovvero dalla data di offerta reale dello stesso nella misura provvisoriamente determinata dall'amministrazione. I rapporti con gli utenti proseguono in capo al nuovo gestore.».

1.614 (Nuovo testo)

IL GOVERNO

GIUSTIZIA (2^a)

GIOVEDÌ 3 FEBBRAIO 2000

536^a Seduta*Presidenza del Presidente*

PINTO

Intervengono il sottosegretario di Stato alla giustizia Ayala e il sottosegretario di Stato alle finanze Veneto.

La seduta inizia alle ore 8,50.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante: «Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205» (n. 617)

(Parere al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205. Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di martedì 1° febbraio.

Interviene il senatore FASSONE, il quale richiama preliminarmente l'attenzione sulla scelta di fondo che caratterizza la delega contenuta nell'articolo 9 della legge n.205 del 1999, consistente nel superamento di un modello di intervento repressivo in materia penale tributaria facente leva sullo strumento dei cosiddetti «reati prodromici», e cioè su fattispecie criminose volte a colpire, indipendentemente da un'effettiva lesione degli interessi dell'Erario, comportamenti ritenuti astrattamente idonei a preparare una successiva evasione di imposta. Si tratta di abbandonare un'impostazione che caratterizza tuttora la normativa vigente e che si è rivelata incapace di assicurare un'effettiva deterrenza nei confronti della grande evasione, e ha sovraccaricato gli uffici giudiziari di un enorme numero di procedimenti relativi a fatti di limitata rilevanza. La delega contenuta nel citato articolo 9 prevede infatti la definizione di un ristretto numero di fattispecie di natura esclusivamente delittuosa caratterizzate da rilevante offensività per gli interessi dell'Erario e dal fine di evasione o di conseguimento di indebiti rimborsi di imposta. Lo schema di decreto in esame ha cercato di dare coerentemente attuazione a tale impostazione e signifi-

cative in questa prospettiva appaiono, innanzitutto, la disposizione di cui all'articolo 6 in materia di tentativo, e quella di cui all'articolo 1, comma 2. In particolare, quest'ultima stabilisce che le violazioni dipendenti da interpretazioni della normativa tributaria o di disposizioni da essa richiamate sono punibili soltanto in caso di palese infondatezza dell'interpretazione adottata. Si tratta di una previsione, a suo avviso, di carattere speciale sia rispetto a quella di cui all'articolo 47, terzo comma, del codice penale, sia rispetto a quella di cui all'articolo 5 dello stesso codice. In altri termini, mentre in generale l'errore sulla norma penale o extra penale ha efficacia scusante solo se non è dovuto a colpa ovvero, come precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 364 del 1988 in relazione all'articolo 5, solo se inevitabile, nella materia tributaria l'errore sulla norma avrebbe una più ampia efficacia scusante in quanto le violazioni dipendenti da un'erronea interpretazione normativa sarebbero punibili soltanto qualora l'interpretazione stessa risulti palesemente infondata, non essendo sufficiente che essa sia semplicemente evitabile. Alla luce di tali rilievi, appare evidente come l'integrazione suggerita dal relatore con riferimento al disposto dal citato articolo 1, comma 2, risulti sostanzialmente superflua.

Per quel che concerne poi i livelli minimo e massimo di pena previsti per i reati di cui agli articoli 2 e 3 dello schema di decreto, è necessario considerare distintamente i primi dai secondi. Per quel che concerne il limite massimo di sei anni esso appare giustificato dal fatto che, da un lato, tale limite è previsto dalla legge delega, mentre, dall'altro, le fattispecie descritte dagli articoli 2 e 3 sono assimilabili sotto il profilo dell'offensività delle condotte ivi considerate e rappresentano, inoltre, le ipotesi di reato più gravi – unitamente a quella prevista dall'articolo 8 – contemplate dallo schema di decreto in esame. Per di più, va sottolineato come il limite massimo di pena così stabilito costituisca un lieve incremento rispetto all'attuale limite di cinque anni di reclusione fissato dall'articolo 4 del decreto legge n. 429 del 1982 per il reato di frode fiscale. In merito invece al limite minimo di pena di due anni di reclusione esso appare effettivamente elevato, ma può trovare una giustificazione nell'esigenza di evitare che, attraverso successive riduzioni conseguenti al riconoscimento di eventuali circostanze attenuanti oltre, se del caso, alla diminuzione di pena derivante dal possibile accesso al giudizio abbreviato o al patteggiamento, venga in concreto irrogata una pena sostituibile con la pena pecuniaria ai sensi dell'articolo 53 della legge n. 689 del 1981, consentendo così all'evasore fiscale la possibilità di una vera e propria monetizzazione della responsabilità penale. Tale esigenza spiega perché nelle ipotesi di cui agli articoli 4, 5 e 6 il limite minimo di pena sia individuato in un anno di reclusione e giustifica di riflesso la previsione di un limite di pena più elevato - che potrebbe in ipotesi anche attestarsi sui diciotto mesi anziché sui due anni di reclusione – nelle ipotesi più gravi previste dagli articoli 2 e 3 dello schema.

Per quel che concerne poi la problematica relativa all'inclusione delle violazioni degli obblighi contabili fra i comportamenti suscettibili di inte-

grare il reato di dichiarazione fraudolenta previsto dall'articolo 3, va evidenziato che la mancata riproposizione dell'espresso riferimento a tali violazioni presente nell'originario Atto Senato n. 2979 – su cui è modellata la previsione dell'articolo 9 della legge n. 205 del 1999 – è spiegabile con la convinzione che il legislatore abbia considerato superfluo il riferimento specifico a queste violazioni, essendo possibile senz'altro ricomprenderle nella generale nozione «di artifici idonei a fornire una falsa rappresentazione contabile» contenuta nell'articolo 9, comma 2, lettera a), numero 1, della legge n. 205. Tale esito interpretativo trova effettivamente conferma proprio nell'ordine del giorno 9/1850-B/1 presentato alla Camera dei deputati e accolto dal Governo. La scelta del legislatore delegato di ricondurre le violazioni degli obblighi contabili all'ipotesi di cui all'articolo 3 appare giustificata, altresì, dal fatto che l'omessa fatturazione o la sottofatturazione a sostegno di una dichiarazione dei redditi non veritiera costituiscono comportamenti speculari a quelli previsti dall'articolo 2 consistenti nell'utilizzazione di fatture o altri documenti emessi a fronte di operazioni in tutto o in parte inesistenti. Proprio il carattere, come si è detto, «speculare» delle due tipologie di comportamento considerate spiega la scelta di ricondurle entrambe nell'ambito della nozione di dichiarazione fraudolenta individuata dal citato articolo 9, comma 2, lettera a) n. 1 della legge n. 205. Va ancora precisato che la violazione di obblighi contabili risulta suscettibile di integrare il delitto di dichiarazione fraudolenta solo se essa assume carattere sistematico, in quanto solo in presenza di comportamenti di questo genere è possibile che, in concreto, risultino superate le soglie di punibilità previste dalle lettere a) e b) dell'articolo 3 dello schema.

Con riferimento poi alle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 1989 e n.35 del 1991, va sottolineato come la Corte si sia pronunciata sulla legittimità dell'allora vigente articolo 4, primo comma, n.7) del decreto-legge n.429 del 1982 rispetto agli articoli 25, secondo comma e 3 della Costituzione, essendosi dubitato nelle ordinanze di rimessione che il requisito dell'alterazione in misura rilevante del risultato della dichiarazione fosse compatibile con il principio di determinatezza delle disposizioni penali incriminatrici. La Corte con la prima sentenza rigettò le questioni di legittimità costituzionale, asserendo che una lettura dell'articolo 4, primo comma, n.7), effettuata tenendo conto delle disposizioni di cui all'articolo 1 dello stesso decreto-legge n.429, portava alla necessaria conclusione che la prima ipotesi di reato poteva risultare integrata soltanto se la relativa condotta si esprimeva in forme oggettivamente artificiose e fraudolente, mentre il requisito dell'alterazione in misura rilevante del risultato della dichiarazione svolgeva esclusivamente una funzione selettiva dei fatti concretamente punibili. Pertanto le indicazioni ricavabili dalla menzionata sentenza n.247, nonché dalla successiva sentenza n.35 del 1991 con cui la Corte ebbe a ribadire il suo precedente indirizzo, non impediscono in alcun modo al legislatore di costruire una fattispecie di dichiarazione fraudolenta fondata sulla violazione degli obblighi contabili, purché ne risultino chiaramente definiti gli elementi differenziali rispetto

alle ipotesi di dichiarazione infedele. L'unico problema di costituzionalità che, in astratto, potrebbe porsi è quello relativo alla ragionevolezza della presunzione *iuris et de iure* per effetto della quale, nelle ipotesi di cui al comma 2 dell'articolo 3 dello schema, le violazioni degli obblighi contabili vengono ricomprese nella nozione di «artifici idonei a fornire una falsa rappresentazione contabile». Poiché però è innegabile che nei casi considerati ci si trova di fronte a comportamenti che si risolvono nella predisposizione di un falso impianto contabile che costituisce, secondo l'*id quod plerumque accidit*, un rilevante ostacolo all'attività di accertamento degli uffici finanziari, la presunzione sopra richiamata appare, in effetti, ragionevole e non censurabile sotto il profilo della sua legittimità costituzionale.

Considerazioni di carattere più problematico devono invece, ad avviso dell'oratore, essere rivolte all'articolo 17 dello schema di decreto che, nei casi in cui il giudice competente non può essere individuato ai sensi dell'articolo 8 del codice di procedura penale, prevede l'individuazione di tale giudice sulla base di disposizioni che derogano a quelle di cui all'articolo 9 del codice di procedura penale. È evidente, a questo proposito, il rischio che si determinino non trascurabili problemi interpretativi nei casi di connessione di reati.

In merito poi ai rapporti tra processo penale e processo tributario, pur apparendo condivisibile la disposizione di cui all'articolo 19 dello schema, sarebbe peraltro opportuno un intervento che disciplini espressamente il tema degli effetti del giudicato penale nel processo tributario, non essendo sufficiente a suo avviso – diversamente da quanto si sostiene nella relazione di accompagnamento allo schema di decreto – la pura e semplice applicazione dell'articolo 654 del codice di procedura penale.

Da ultimo, il senatore Fassone ritiene non condivisibili le considerazioni critiche svolte dal relatore riguardo alla disposizione transitoria contenuta nell'articolo 25 dello schema, non essendovi alcun contrasto fra tale disposizione e la direttiva contenuta nell'articolo 6, comma 1, lettera d) della legge n.205 del 1999, in quanto la richiamata disposizione transitoria, in concreto, esclude l'applicabilità, ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore dell'emanando decreto, della nuova normativa in materia penale tributaria che prevede un trattamento sanzionatorio più rigoroso rispetto a quella precedente, cui i fatti in questione continuano ad essere assoggettati.

Prende quindi la parola il senatore BOSELLO, il quale rileva che l'articolo 17 dello schema di decreto nel dare attuazione alla direttiva contenuta nell'articolo 9, comma 2, lettera h) della legge n. 205 del 1999 ha finalmente risposto in modo positivo alle richieste formulate dalla dottrina accademica fin dagli anni '30, richieste che muovevano dall'esigenza di eliminare norme che, prevedendo in materia penale tributaria l'individuazione della competenza sulla base del luogo di accertamento del reato, di fatto consentivano all'amministrazione finanziaria di scegliere il giudice penale che avrebbe dovuto procedere.

Richiama poi l'attenzione in termini fortemente critici sulla previsione di cui all'articolo 7, comma 2, dello schema di decreto che, attribuendo rilevanza sul piano penale alle cosiddette «valutazioni estimative», rende evanescente ed incerta, per i profili considerati, la linea di confine fra l'area del penalmente lecito e quella del penalmente illecito, in riferimento alle fattispecie di cui agli articoli 3 e 4, in conseguenza del carattere estremamente opinabile delle condotte in questione.

Per quel che attiene poi alla problematica degli obblighi contabili, sottolinea come il numero di questi sia praticamente indefinito e come la soluzione adottata dal legislatore delegato con l'articolo 3 finisca per ampliare a dismisura l'ambito di applicazione di tale fattispecie incriminatrice, ricomprendendovi anche comportamenti ben diversi dalla omessa fatturazione e dalla sottofatturazione.

Conclude complimentandosi con il senatore Follieri per la relazione da lui svolta nella seduta di martedì 1° febbraio, e ne sottolinea il carattere tecnico delle argomentazioni esposte.

Il presidente PINTO rinvia infine il seguito dell'esame.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA POMERIDIANA DI OGGI

Il Presidente PINTO comunica che la seduta prevista per oggi alle ore 15 non avrà luogo.

Prende atto la Commissione.

La seduta termina alle ore 9,30.

AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE (3^a)

GIOVEDÌ 3 FEBBRAIO 2000

264^a Seduta

Presidenza del Presidente

MIGONE

Interviene la dottoressa Natalina Cea, capo della missione europea di assistenza alle dogane albanesi «CAM-ALBANIA»

La seduta inizia alle ore 15,20.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente MIGONE avverte che è stata presentata richiesta di attivazione dell'impianto audiovisivo per lo svolgimento dell'odierna seduta. Comunica, altresì, che il Presidente del Senato, in previsione di tale richiesta, ha preannunciato il suo assenso.

La Commissione accoglie tale proposta e conseguentemente viene adottata questa forma di pubblicità, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, per il successivo svolgimento dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sull'impegno italiano in Albania. Audizione della dottoressa Natalina Cea, capo della missione europea di assistenza alle dogane albanesi «CAM-ALBANIA»

Riprende l'indagine, sospesa nella seduta del 23 novembre 1999.

Il presidente MIGONE, nel dare il benvenuto alla dottoressa Natalina Cea, esprime a nome dell'intera Commissione rispetto e ammirazione per la dignità e il coraggio con cui ha guidato la difficile missione di assistenza doganale all'Albania. La invita quindi ad illustrare le finalità della missione e i problemi incontrati nei due anni e mezzo trascorsi a Tirana.

La dottoressa CEA ricorda che i noti eventi della primavera 1997 provocarono, tra le altre conseguenze, la distruzione organizzativa e in alcuni casi anche fisica delle dogane albanesi, da cui provenivano più del 60 per cento delle entrate statali. La Comunità Europea accettò pertanto di inviare una missione tecnica di funzionari, denominata *Custom Assistance Mission* (CAM), e fu concluso un accordo con l'Italia e la Grecia al fine di disporre delle informazioni indispensabili a una rapida riabilitazione del sistema doganale albanese. Successivamente anche altri paesi hanno aderito a tale accordo.

Benché si partisse da una situazione drammatica sia alle frontiere terrestri sia nei porti, praticamente controllati dalla criminalità organizzata, la missione da lei guidata riuscì a ottenere risultati insperati già nel 1997: nel secondo semestre furono riscossi dazi per 22 miliardi di lek, superando così la previsione per l'intero anno, pari a 19 miliardi. Il gettito fu poi di 36 miliardi di lek nel 1998 e rimase grosso modo invariato nell'anno successivo, nonostante gli sconvolgimenti legati al conflitto nei Balcani.

Tra le cause del dissesto del sistema doganale, indica le basse retribuzioni dei dipendenti, la prassi di vendere i posti di lavoro nell'amministrazione doganale e la mancanza di una normativa chiara e di facile applicazione. Si è pertanto dovuto procedere a una complessa opera di riorganizzazione legislativa e amministrativa, a cominciare dall'approvazione di un nuovo codice doganale, che peraltro fu completamente stravolto durante il primo esame parlamentare. Soltanto dopo l'intervento della Commissione Europea, che condizionò l'erogazione di sussidi all'approvazione di una seria legge doganale, nello scorso mese di aprile il Parlamento albanese approvò il nuovo codice.

È stato poi adottato un piano di azione anticontrabbando con il sostegno della Comunità Europea, che ha finanziato la creazione di nuovi dipartimenti tecnici e investigativi, nonché con l'appoggio determinante del Ministero delle finanze italiano, che ha donato sei monovedette all'Albania e inoltre ha messo a disposizione della missione CAM-Sea due guardacoste della Guardia di Finanza al fine di pattugliare le coste. È stato così possibile catturare due navi dei contrabbandieri, provenienti rispettivamente da Cipro e dalla Grecia.

La dottoressa Cea fa poi presente che la missione CAM propose alle autorità albanesi la costituzione di una *authority* internazionale che svolgesse un monitoraggio dei fenomeni di corruzione nel sistema doganale. È stato invece concretamente possibile creare un'autorità indipendente interna, con rappresentanti della Presidenza del Consiglio e di numerose amministrazioni pubbliche; nel rapporto predisposto da tale autorità si denunciano i fenomeni di corruzione e si pone in risalto l'esigenza di modificare il reclutamento del personale, ma non sono stati denunciati all'autorità giudiziaria i casi accertati di violazione di legge.

Infine la dottoressa Cea precisa che la sua decisione di lasciare la guida della missione CAM dopo due anni e mezzo, contrassegnati da pesanti minacce e dalla conseguente limitazione della libertà personale, non ha alcun significato polemico né comporta una valutazione pessimistica

sulle prospettive della missione. Si tratta soltanto di un avvicendamento da tempo previsto e concordato con il ministro Visco, che non ha mai fatto mancare a lei e alla missione europea il più convinto e fattivo appoggio.

Il senatore SERVELLO rileva che dall'esposizione della dottoressa Cea emerge la conferma di una situazione tuttora grave per l'ordine pubblico e per la persistenza della corruzione in gangli vitali dello stato albanese. Si deve infatti constatare che le autorità di Tirana non fanno molto per opporsi alla criminalità e non sembrano neanche gradire gli sforzi in tal senso della comunità internazionale e dell'Italia, in particolare. A tal riguardo, domanda se la freddezza della classe dirigente e dell'opinione pubblica verso l'Italia possa dipendere da qualche errore commesso nella gestione degli interventi in quel paese.

Chiede poi quali rapporti la missione CAM abbia avuto con l'ambasciata italiana e, in generale, con i molteplici strumenti di presenza di cui si è avvalso il Governo italiano in Albania. In particolare, domanda se la missione CAM ha ricevuto informazioni su malversazioni collegate al flusso di aiuti provenienti dall'Italia.

La dottoressa CEA precisa che la missione da lei guidata ha mantenuto uno stretto collegamento con i reparti della Guardia di Finanza presenti in Albania, nonché con la missione interforze di polizia, impegnata prevalentemente ad assistere le forze albanesi nel contrasto all'emigrazione clandestina. Per quanto riguarda le irregolarità collegate agli aiuti internazionali - esenti dai dazi doganali - si sono verificati fenomeni di contrabbando sia per l'ingresso in Albania di merci fraudolentemente spacciate per aiuti, sia perché veri e propri aiuti sono stati dirottati verso il mercato nero. Peraltro tali episodi non riguardano gli aiuti inviati dall'ACNUR e dalle grandi organizzazioni di solidarietà internazionale, ma si sono verificati per quelli gestiti da organizzazioni non governative albanesi o miste.

Il senatore PORCARI chiede se le ingerenze politiche collegate alla corruzione siano un fenomeno a carattere generale o si riferiscano in particolare al governo in carica. È singolare che non sia stato preso alcun provvedimento per perseguire realmente i contrabbandieri, dopo la presentazione di una relazione da parte dell'autorità indipendente. Chiede pertanto se l'Italia può continuare a cooperare serenamente con un paese cui è legato da tanti vincoli, ma in cui si rischia di restare impantanati in una situazione di corruzione ambientale.

La dottoressa CEA rileva che il fenomeno del contrabbando ha radici antiche ed è poi divenuto un elemento essenziale dell'economia albanese durante l'embargo alla Federazione iugoslava, decretato nel corso della guerra in Bosnia. In particolare, fu organizzato un massiccio contrabbando di petrolio, che si avvale anche di oleodotti costruiti sotto il lago di Scutari. Tuttavia si deve dar atto al governo di aver collaborato con la mis-

sione CAM nella riabilitazione del sistema doganale; inoltre è degno di nota che solo in questo settore è stata ufficialmente riconosciuta l'esistenza di un problema di corruzione, nell'ambito di un rapporto presentato dalle autorità albanesi.

La senatrice SQUARCIALUPI dà atto alla dottoressa Cea degli ottimi risultati ottenuti e dei gravissimi rischi sopportati per un lungo periodo. C'è da chiedersi quali interessi siano stati così gravemente disturbati dalla missione CAM e, in particolare, se siano coinvolte nel contrabbando anche le potenti organizzazioni criminali italiane. Domanda inoltre quale impatto abbiano avuto le denunce effettuate dalla missione europea sul Ministero delle finanze di Tirana, nonché sull'opinione pubblica e i mezzi di informazione.

La dottoressa CEA fa presente che l'incremento delle entrate doganali da una somma corrispondente a poco più di 200 miliardi di lire ai 450 miliardi circa degli ultimi due anni è stato certo un gran bene per lo Stato albanese, ma non per coloro che le hanno dovute versare. Precisa poi che è destituita di ogni fondamento l'affermazione a lei attribuita da un organo di stampa albanese, secondo cui il Ministro delle finanze osteggia la nomina di un altro funzionario italiano a capo della missione CAM: in realtà tale intervista è totalmente inventata. Ciò dimostra la scarsissima obiettività dei mezzi d'informazione albanesi.

Il senatore VERTONE GRIMALDI chiede alla dottoressa Cea ulteriori chiarimenti circa la nomina del suo successore, nonché un giudizio sui risultati ottenuti dall'impegno italiano in Albania.

La dottoressa CEA fa presente che il nuovo responsabile della missione CAM dovrebbe essere designato dal Governo italiano, poiché nel 1997 si concordò in seno all'Unione Europea che la missione di assistenza doganale sarebbe stata a guida italiana. Esprime poi un giudizio positivo sui risultati ottenuti dagli interventi italiani, che hanno dato tangibili risultati; tutto ciò però sarebbe vanificato se non si procedesse ora a rafforzare l'ordinamento giudiziario, poiché l'ordine pubblico e la lotta alla corruzione non possono prescindere dal ruolo della magistratura.

Il presidente MIGONE, pur ritenendo che sia interesse dell'Italia internazionalizzare il più possibile l'assistenza all'Albania, auspica che la missione CAM possa rimanere a guida italiana, per garantirne la continuità.

Il senatore SERVELLO concorda con il Presidente, osservando che in altri paesi dei Balcani la presenza italiana in ruoli di responsabilità è del tutto insoddisfacente.

La senatrice DE ZULUETA ritiene opportune ulteriori informazioni sulla situazione nel settore petrolifero, anche con riferimento al prelievo di dazi doganali.

La dottoressa CEA precisa che il petrolio importato dall'Albania proviene per la maggior parte dalla Grecia e, solo per una piccola quota, dall'Italia. La nuova legge doganale, pur affermando in linea di principio che l'importazione di carburante è libera, di fatto la subordina al rilascio di una licenza, che è in contrasto con le regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Il governo di Tirana, poichè aspira a poter aderire a tale organizzazione, si è impegnato a modificare la legge vigente, sopprimendo la licenza all'importazione per i prodotti petroliferi.

Fa poi presente che dopo il 1997 le importazioni legali di tali prodotti sono enormemente aumentate, ma l'incremento delle entrate non è stato proporzionale: si calcola che l'evasione dei vari tributi fiscali sui carburanti sia circa del 50 per cento, a causa delle sottofatturazioni.

Il senatore PROVERA, nel confermare la sua stima alla dottoressa Cea, pone in evidenza che il suo successore si troverà a lavorare nelle identiche condizioni, se dimostrerà di essere altrettanto onesto e competente. Chiede poi quale potrebbe essere l'approccio giusto per la lotta alla corruzione, con particolare riferimento alle assunzioni dei dipendenti pubblici e alle loro basse retribuzioni.

La dottoressa CEA ritiene opportuno un ricambio alla guida della missione CAM, dopo un periodo relativamente lungo, ma considera necessario garantire la continuità dell'impostazione fin qui seguita. Fa poi presente che la lotta alla corruzione o è globale o non è, non essendo certo possibile moralizzare il solo settore doganale. Tuttavia sono stati introdotti recentemente meccanismi di incentivazione assai promettenti, che consentono di distribuire tra i dipendenti del sistema doganale il due per cento delle entrate, nonché la metà delle penalità e delle merci confiscate e vendute. In concreto ciò potrebbe determinare una moltiplicazione per cinque o per sei degli attuali stipendi, se la lotta all'evasione dei dazi darà i risultati sperati.

Il senatore MAGGIORE, dopo aver espresso apprezzamento per l'opera svolta dalla dottoressa Cea, rileva che un periodico avvicendamento alla guida della missione CAM è una misura corretta. Domanda poi se siano sufficienti i mezzi a disposizione di tale missione e se vi sia la volontà politica di debellare il contrabbando, da parte del governo albanese.

Con riferimento all'ultimo quesito, la dottoressa CEA riferisce che il primo ministro Meta le ha assicurato il massimo appoggio e ha chiesto ai responsabili della Direzione generale fiscalità e unione doganale della Commissione Europea di potenziare la missione CAM.

Fa poi presente che il numero di funzionari a disposizione di tale missione è insufficiente, benché gli Stati Uniti e la Svizzera abbiano contribuito alle spese della missione, consentendo così di aumentare l'organico originariamente previsto.

Il senatore BOCO, nel prendere atto dell'ottimismo manifestato dalla dottoressa Cea, domanda se vi sia un reale miglioramento nel rispetto della legalità da parte dei poteri pubblici. Osserva poi che in Albania, di fronte a uno Stato debole, è sorto un formidabile antistato dall'incrocio tra le grandi mafie internazionali, compresa la «sacra corona unita».

La dottoressa CEA ritiene che i risultati positivi finora raggiunti siano irreversibili, anche perché non è vero che tutte le amministrazioni siano inquinate: una parte consistente dei funzionari pubblici e della popolazione collabora alla riorganizzazione dello Stato e capisce che la lotta al contrabbando e alla corruzione è nell'interesse del paese. Ovviamente tali fenomeni non potranno essere sconfitti solo con misure repressive, ma occorre promuovere uno sviluppo sostenuto dell'attività produttiva.

Il presidente MIGONE rivolge un ringraziamento non rituale alla dottoressa Natalina Cea e auspica che il successore alla guida della missione CAM-Albania dimostri uguale impegno e competenza. Dichiarata quindi chiusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 17,05.

FINANZE E TESORO (6^a)

GIOVEDÌ 3 FEBBRAIO 2000

323^a Seduta*Presidenza del Presidente*

GUERZONI

*Interviene il sottosegretario per le finanze Grandi.**La seduta inizia alle ore 8,45.**IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO***Schema di decreto legislativo recante disposizioni di attuazione dell'articolo 3 della legge 13 maggio 1999, n. 133, concernenti la riforma della disciplina fiscale della previdenza complementare (n. 615)**

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 3 della legge 13 maggio 1999, n. 133. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Si riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Commentando il parere elaborato dal senatore Marini, il senatore ALBERTINI, nel condividerne l'impianto, si sofferma su alcune questioni meritevoli di un ulteriore approfondimento da parte del relatore. A suo giudizio, infatti, lo svantaggio fiscale previsto per la tassazione del TFR a partire dal 2001 per i lavoratori che non aderiscono ad alcun fondo pensione integrativo non è condivisibile. Una ulteriore osservazione riguarda il differente regime tributario delle prestazioni erogate come capitali o come rendite, dal quale discende una sostanziale riduzione della facoltà di scelta da parte del lavoratore sulla modalità di percezione del capitale maturato. Egli sottolinea poi la contrarietà circa il regime di favore per i sottoscrittori di fondi già istituiti prima del 1993, trattandosi di percettori di reddito medio-alto.

Per ciò che concerne il trattamento tributario delle anticipazioni sulle somme maturate a titolo di liquidazione, trattandosi di una garanzia offerta ai lavoratori per coprire esigenze finanziarie di carattere straordinario, egli

propone al relatore di inserire una specifica richiesta al Governo di attenuare il prelievo fiscale su tali anticipazioni.

Per quanto riguarda, invece, l'aliquota sui rendimenti di gestione dei fondi egli concorda pienamente con la sollecitazione al Governo a ridurre la percentuale dell'11 per cento.

Il senatore COSTA, attesa la complessità della riforma, ritiene che la Commissione avrebbe potuto utilmente acquisire le valutazioni dell'Istituto nazionale della previdenza sociale. A suo giudizio, la mancata previsione di un meccanismo di indicizzazione delle rendite erogate dai fondi pensione mette a rischio il risparmio accumulato dai lavoratori, ancorchè si tratti di strumenti previdenziali attivabili su base volontaria. Inoltre egli sollecita il relatore ad inserire nel parere una specifica osservazione circa il regime tributario dei contributi versati dagli operatori del settore agricolo. Da ultimo, egli ritiene che la esigenza di avviare con successo gli strumenti della previdenza complementare, sia collettiva che individuale, debba far premio sulle esigenze di bilancio, per cui giudica negativamente gli inasprimenti tributari previsti.

Il presidente GUERZONI, pur concordando sulla valutazione del senatore Costa, puntualizza che non è stata mai avanzata la richiesta di audire i rappresentanti dell'INPS.

Il senatore BONAVITA, dopo aver espresso una valutazione sostanzialmente positiva sullo schema di parere presentato, si dichiara perplesso sulla sollecitazione al Governo ad ampliare i benefici fiscali per i contributi versati da coloro che percepiscono esclusivamente redditi di capitale o di fabbricati. La scelta compiuta dal Governo, infatti, risponde ad una sua precisa strategia agevolativa indirizzata a redditi da lavoro dipendente e autonomo.

Il relatore MARINI, illustrando uno schema di parere parzialmente modificato rispetto al testo depositato ieri, invita preliminarmente i commissari a valutare gli aspetti innovativi dello schema di decreto, soprattutto rispetto all'indirizzo di fondo, ampiamente condivisibile, di permettere la piena operatività dei fondi pensione e degli altri strumenti di previdenza integrativa. In questo scenario, la nuova disciplina potrà sicuramente essere gradualmente modificata e adeguata alle esigenze che tale delicato settore potrà presentare.

L'obiettivo di rendere quanto più ampia possibile la raccolta dei fondi pensione è all'origine della sollecitazione al Governo a non escludere dai benefici fiscali i contributi versati da coloro che percepiscono esclusivamente redditi da capitale o da fabbricati, superando un'impostazione che potrebbe assumere un carattere ideologico. Rispetto ai rilievi formulati dal sottosegretario Grandi sullo schema di parere precedentemente elaborato, il Relatore chiarisce che per ciò che concerne l'obbligo del versamento delle quote del TFR tale vincolo è legato esclusivamente

alla possibilità di fruire della deducibilità dei contributi versati e non atiene in alcun modo al regime generale dell'utilizzo del TFR. Il parere proposto – prosegue il relatore – sollecita il Governo a chiarire il regime tributario dei contributi eventualmente versati dai lavoratori che operano in imprese nelle quali non esiste un fondo chiuso. Anche per ciò che concerne lo strumento del «*bonus* fiscale» per i lavoratori al di sotto dei 32 anni, l'osservazione contenuta nel parere non intende essere vincolante per lo strumento bensì sollecitativa di un'attenzione particolare per le esigenze di tali lavoratori.

Per quanto riguarda, invece, i contributi versati dai lavoratori del settore agricolo, egli concorda pienamente su tale osservazione e ne preannuncia l'accoglimento modificando il parere già depositato. In conclusione, egli ritiene che il parere espresso possa contenere esclusivamente indicazioni di indirizzo, restando il Governo libero di tenerne conto o meno.

Il senatore ALBERTINI prende atto che il relatore non ha ritenuto di accogliere le osservazioni da lui avanzate in precedenza.

Il sottosegretario GRANDI, nel ribadire la disponibilità del Governo ad accogliere le osservazioni contenute nel parere, ritiene preferibile esplicitare che l'obbligo di versamento di quote di fine rapporto è da intendersi al fine di utilizzare la deducibilità prevista dal decreto. Egli ritiene condivisibile anche la sollecitazione a valutare la peculiarità dei lavoratori del settore agricolo. Si dichiara di diverso avviso invece rispetto alla sollecitazione ad estendere le agevolazioni fiscali ai contributi versati dai percettori di redditi di capitale o di fabbricati. A suo giudizio, si tratterebbe di una indicazione non in linea con la strategia agevolativa scelta dal Governo.

Egli accoglie quindi la sollecitazione a chiarire il regime dei contributi per quei lavoratori che operano in aziende dove non esistono fondi chiusi, così come apprezza la sollecitazione a prevedere «un particolare beneficio» per i lavoratori al di sotto dei 32 anni.

Il Sottosegretario valuta poi problematicamente le osservazioni contenute nel punto 3 del parere, relative ai vecchi iscritti ai vecchi fondi: la scelta del Governo è stata quella di prendere a base l'ammontare dei contributi versati nel 1998 e una eventuale estensione all'anno 1999 non sembra condivisibile. Per ciò che concerne, infine, la sollecitazione, da tutti condivisa, a ridurre apprezzabilmente l'aliquota prevista sulla gestione dei fondi pensione, egli invita la Commissione a esplicitare le modalità di copertura del maggiore onere, atteso che il provvedimento ha un intrinseco equilibrio finanziario, che non può essere, allo stato, modificato.

A giudizio del presidente GUERZONI, questa ultima osservazione del sottosegretario Grandi rischia di apparire pleonastica.

Il senatore CASTELLANI apprezza l'orientamento del relatore ad accogliere una specifica osservazione relativa ai lavoratori del settore agricolo. Si dichiara invece perplesso relativamente alla considerazione svolta dal Sottosegretario che un eventuale ampliamento ai percettori di redditi di capitale o di fabbricati contrasterebbe con l'indirizzo della delega, che invece non contiene uno specifico divieto in tal senso. Comprendendo peraltro le perplessità per un ampliamento indistinto di una agevolazione tributaria che si indirizza prevalentemente ai lavoratori dipendenti e autonomi, propone di attenuare la formulazione del parere, indicando delle soglie di reddito oltre le quali coloro che percepiscono esclusivamente redditi da capitale o da fabbricati non possono dedurre i contributi versati.

Il senatore PASQUINI si dichiara contrario ad inserire una osservazione che solleciti l'ampliamento delle agevolazioni a coloro che percepiscono esclusivamente redditi da capitale o da fabbricati, ritenendo eventualmente in linea con l'obiettivo della riforma solo l'attribuzione del beneficio ai titolari di reddito di impresa.

Il presidente GUERZONI concorda sulla opportunità di limitare l'ampliamento delle agevolazioni.

Il relatore MARINI ribadisce le motivazioni che sorreggono una sollecitazione al Governo a non limitare il beneficio fiscale esclusivamente ai redditi da lavoro dipendente e autonomo, ma concorda sulla opportunità di limitare il beneficio a coloro che percepiscono esclusivamente redditi di capitale e di fabbricati di valore medio-basso.

Dopo un intervento del senatore BONAVITA, che concorda con la osservazione da ultimo formulata dal relatore, il senatore D'ALÌ sollecita una precisa presa di posizione della Commissione rispetto al principio recato dalla legge delega relativo alla estensione della possibilità di partecipare alle forme di risparmio individuale vincolate a finalità di previdenza, fruendo del regime fiscale agevolato, anche a soggetti non titolari di reddito di lavoro.

Il presidente GUERZONI avverte quindi che si passerà alla votazione del parere favorevole con osservazioni precedentemente elaborato dal relatore, e come da ultimo modificato.

Il senatore ALBERTINI, pur preannunciando il voto favorevole, ribadisce le perplessità già espresse circa l'inasprimento del prelievo fiscale sulle quote del trattamento di fine rapporto non utilizzato a fini di previdenza complementare.

A giudizio del senatore D'ALÌ permangono perplessità sull'impianto complessivo della riforma proposta dal Governo, che non sembra in grado di avviare con successo il settore della previdenza integrativa. Peraltro,

vanno apprezzati gli sforzi del relatore di sollecitare modifiche e integrazioni attraverso la predisposizione di osservazioni particolarmente efficaci; egli però contesta allo stesso relatore la sostanziale svalutazione del peso politico della consultazione delle Commissioni parlamentari, sottolineando il vincolo politico cui il Governo è chiamato a sottostare. Tutto ciò considerato preannuncia il voto di astensione dei senatori del Gruppo di Forza Italia.

Dopo che il presidente GUERZONI ha verificato la presenza del numero legale per deliberare, la Commissione approva a maggioranza il parere elaborato dal relatore e da ultimo modificato, con il voto di astensione dei senatori del gruppo di Forza Italia e del gruppo Lega Nord per la Padania indipendente.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA POMERIDIANA DI OGGI

Il presidente GUERZONI comunica che la seduta prevista per oggi, alle ore 15, non avrà luogo.

Prende atto la Commissione.

La seduta termina alle ore 9,40.

ISTRUZIONE (7^a)

GIOVEDÌ 3 FEBBRAIO 2000

392^a Seduta*Presidenza del Vice Presidente***BISCARDI**

Intervengono i sottosegretari di Stato per la pubblica istruzione Rocchi, per i beni e le attività culturali D'Andrea e per l'università e la ricerca scientifica e tecnologica Guerzoni.

La seduta inizia alle ore 15,10.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il senatore BRIGNONE esprime l'auspicio che il seguito dell'esame dell'affare assegnato (ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento), concernente la politica del Governo in ordine all'insegnamento della religione cattolica previsto dal Concordato tra l'Italia e la Santa Sede, possa finalmente aver luogo, dopo una interruzione tanto estesa quanto scarsamente esplicabile. Formula pertanto la richiesta di una sua iscrizione quale primo punto all'ordine del giorno di una seduta della Commissione nella prossima settimana.

Il senatore CORTIANA chiede chiarimenti circa lo stato dei lavori relativi al disegno di legge n. 1815 per l'incentivazione delle applicazioni di informatica civica.

Il PRESIDENTE assicura che l'Ufficio di Presidenza vaglierà con attenzione la sollecitazione testé espressa dal senatore Brignone. Per quanto concerne il disegno di legge n. 1815, egli informa che è stato conferito il mandato di relatore al senatore Donise.

IN SEDE DELIBERANTE

(4164-B) *Interventi finanziari per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni con handicap*, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

Riprende la discussione, sospesa nella seduta di ieri, nella quale si è concluso il dibattito.

Nel replicare agli intervenuti, il relatore ASCIUTTI avverte l'esigenza di riepilogare l'*iter* del disegno di legge, destinato nella sua stesura d'esordio all'integrazione scolastica di alunni aventi *handicap* sensoriali. Nel corso del procedimento presso il Senato in prima lettura, il Governo chiese una pausa al fine di reperire fondi aggiuntivi, per far fronte ad istanze ulteriori emerse durante l'esame parlamentare. Sono così stati individuati 22 miliardi complessivi, addizionali rispetto a quelli inizialmente previsti nella proposta. Successivamente la Camera dei deputati ha introdotto alcune modifiche, con le quali sono stati indicati limiti percentuali per la ripartizione delle risorse tra integrazione degli alunni con *handicap* e riordino degli istituti atipici per i quali – egli sottolinea – ancora si attende l'emanazione del regolamento attuativo. Tornato il disegno di legge all'esame della 7^a Commissione del Senato, questa ha stabilito, nella seduta tenutasi nella giornata di ieri, il termine per la presentazione degli emendamenti (mercoledì 9 febbraio prossimo).

Indi rileva come in tutti gli interventi sin qui svolti vi siano argomentazioni fondate, dipanando le quali si giungerebbe all'elaborazione di un testo del tutto diverso, per il quale non mancherebbero assensi. Tuttavia – egli rimarca – gli indugi sinora registratisi nell'approvazione del provvedimento già hanno determinato la mancata utilizzazione di 13 miliardi e, se protratti, potrebbero comportare nuove perdite di risorse, assolutamente da scongiurare.

Replica a sua volta il sottosegretario Carla ROCCHI, la quale ribadisce quanto già dichiarato nella seduta di ieri, sottolineando come l'ampliamento dei destinatari degli interventi previsti nel disegno di legge conduca a un risultato parso apprezzabile in molti interventi, vale a dire l'attenzione agli *handicap* sulla base della loro intensità più che sulla loro tipologia. Il valore insito in tale orientamento risulta corroborato dall'assenso, da parte delle forze politiche dell'opposizione, alla sede legislativa, volta a garantire maggiore rapidità ed efficacia all'*iter* della proposta. Un suo rallentamento sarebbe viceversa pernicioso, in quanto significherebbe la rinuncia ad approvare il testo. Raccomanda pertanto di guardare, oltre che al merito delle disposizioni, anche al conclusivo esito del loro esame.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

IN SEDE REFERENTE

(1703) RUSSO SPENA ed altri. – Nuove norme sull'uso degli animali in circhi e spettacoli viaggianti

- e voto regionale n. 120 e petizione n. 450 ad esso attinenti

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta antimeridiana del 1° dicembre 1999 (nel corso della quale il relatore aveva presentato un suo testo) e rinviato nella seduta del 26 gennaio scorso.

Il senatore ASCIUTTI chiede preliminarmente al rappresentante del Governo se sia vero che vi è, da parte governativa, l'intenzione di presentare un proprio disegno di legge sulla materia in esame.

Il sottosegretario D'ANDREA dichiara che non gli consta alcuna iniziativa di tal genere.

Il presidente BISCARDI avverte poi che sono pervenuti i pareri delle Commissioni consultate sul testo del relatore nonché sugli emendamenti presentati, con l'eccezione del parere della Commissione affari costituzionali su un emendamento del Governo all'articolo 3, trasmesso tardivamente. Comunica pertanto che si può procedere alle votazioni, con l'intesa che l'articolo 3 dovrà essere accantonato.

Si procede quindi all'esame dell'articolo 1 del testo del relatore (pubblicato in allegato al resoconto della seduta antimeridiana del 1° dicembre 1999) e dell'unico emendamento (1.1) ad esso riferito, che il senatore ASCIUTTI rinuncia ad illustrare.

Previo parere contrario del relatore CORTIANA e del sottosegretario D'ANDREA e dopo che il presidente BISCARDI ha accertato la presenza del numero legale ai sensi dell'articolo 30, comma 2, del Regolamento, esso è posto ai voti e respinto. La Commissione accoglie invece l'articolo 1, nel testo del relatore.

Si passa all'esame dell'articolo 2 e degli emendamenti ad esso riferiti.

Il senatore ASCIUTTI illustra congiuntamente quelli da lui presentati, soffermandosi in particolare sul 2.8, che rappresenta a suo giudizio l'ipotesi di modifica preferibile. Esso richiama, infatti, per l'utilizzazione degli animali nei circhi, la normativa elaborata dalla Commissione scientifica costituita presso il Ministero dell'ambiente ed è volto a far salvi, ai fini dell'identificazione degli animali pericolosi, gli animali che siano nati e vissuti da più generazioni in cattività, nel contesto del circo. Gli altri emendamenti rappresentano invece un *corpus* alternativo, presentato in subordine all'ipotesi principale, e sono volti ad apportare correttivi significativi a specifici punti dell'articolo 2, facendo comunque sempre riferimento alla normativa della Commissione scientifica del Ministero dell'ambiente e facendo salvi gli animali nati e vissuti in cattività da più generazioni.

Il relatore CORTIANA illustra sinteticamente l'emendamento 2.16 da lui presentato per corrispondere ad una condizione posta, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, nel parere della Commissione bilancio. Si esprime poi in senso contrario a tutti gli altri emendamenti all'articolo 2, sia quelli presentati dal senatore Ascitti che quelli presentati dal senatore Russo Spena. Ritene infatti che, in sede di Comitato ristretto, sia

stata configurata una via mediana, tale da conciliare le opposte esigenze in campo, dalla quale auspica la Commissione non voglia allontanarsi.

Il sottosegretario D'ANDREA si associa al parere contrario espresso dal relatore, manifestando nel contempo avviso favorevole sull'emendamento 2.16.

Si passa quindi alle votazioni.

In assenza dei proponenti, gli emendamenti 2.1 e 2.2 sono dichiarati decaduti.

Su richiesta del senatore MARRI, il presidente BISCARDI accerta il numero legale sulla votazione dell'emendamento 2.8.

Il senatore LORENZI dichiara il proprio voto contrario su tale emendamento, ritenendo che gli animali feroci non perdano le proprie caratteristiche nel breve volgere di qualche generazione. Tutt'al più essi possono sopire i propri istinti grazie al soddisfacimento dei bisogni naturali. Ciò non consente tuttavia di sovvertire l'ordine naturale e il patrimonio genetico degli animali.

Anche il senatore MONTICONE dichiara di non poter votare a favore di tale emendamento. Auspica poi la determinazione di una più consistente fase transitoria che possa agevolare il passaggio al nuovo ordinamento.

In una breve interruzione il relatore CORTIANA ricorda che il provvedimento già prevede, al comma 5 dell'articolo 1, un'ampia fase transitoria che egli si dichiara peraltro disponibile ad allungare ulteriormente.

Il senatore ASCIUTTI dichiara il proprio voto favorevole sull'emendamento 2.8 osservando che, a differenza del meccanismo prefigurato dal comma 5 dell'articolo 1 (che relegherebbe gli animali in strutture al di fuori di qualunque contesto), esso intende mantenere gli animali nella loro collocazione, richiamandosi ad una normativa elaborata da una Commissione ministeriale. Denuncia poi l'incongruità della disposizione, di cui al medesimo comma 5 dell'articolo 1, secondo cui gli animali dismessi dai circhi dovrebbero essere collocati in strutture necessariamente fisse.

A tale ultima preoccupazione si associa il sottosegretario D'ANDREA, il quale ritiene preferibile evitare, al comma 5 dell'articolo 1, indicazioni eccessivamente stringenti in ordine alle strutture in cui dovranno essere collocati gli animali dismessi.

Il relatore CORTIANA manifesta disponibilità in tal senso.

Prende brevemente la parola il sottosegretario Carla ROCCHI la quale – intervenendo a titolo personale – ricorda che da tempo nei circhi non sono più presenti animali feroci direttamente provenienti dai loro paesi d'origine. Al contrario, essi sono tutti nati e cresciuti in cattività e non avrebbe pertanto alcun senso elaborare una normativa dalla cui applicazione fosse esclusa tale tipologia di animali. Auspica pertanto l'affermazione di un più generale rispetto per gli animali in quanto tali, trasversale a tutte le forze politiche.

Il senatore BRIGNONE manifesta la propria difficoltà a dichiarare il proprio voto in mancanza di chiarimenti adeguati. In primo luogo, domanda se la normativa che la Commissione si accinge a varare avrà vigenza anche nei confronti di compagnie circensi straniere in *tournee* in Italia. Inoltre, chiede se detta normativa si applicherà anche ai delfinari, che pure non sono annoverati né fra i circhi né fra gli spettacoli viaggianti.

Il relatore CORTIANA replica che le leggi approvate dal Parlamento italiano valgono su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dalla nazionalità del soggetto interessato. Ribadisce poi che il testo elaborato a seguito dei lavori del Comitato ristretto rappresenta una posizione avanzata, suscettibile di conciliare esigenze contrapposte.

Il senatore PACE preannuncia l'astensione del Gruppo Alleanza Nazionale sull'emendamento 2.8, convenendo invece con le osservazioni del sottosegretario D'Andrea. Auspica poi che la Commissione non voglia discostarsi troppo dal testo elaborato dal relatore sulla scorta del dibattito svolto in sede ristretta, testo che a giudizio del suo Gruppo risulta sufficientemente equilibrato.

Il senatore DONISE propone di sospendere la votazione dell'emendamento 2.8, onde consentire al relatore di predisporre una riformulazione che raccolga, dopo i necessari approfondimenti, anche le indicazioni del Sottosegretario.

Il presidente BISCARDI osserva che non è possibile sospendere una votazione dopo che siano iniziate le dichiarazioni di voto.

Il senatore ASCIUTTI manifesta la propria disponibilità a ritirare l'emendamento 2.8, qualora il relatore confermi l'intenzione di riformularlo in vista della prossima seduta, come suggerito dal senatore Donise.

Il relatore CORTIANA conferma la presentazione di emendamenti volti ad allungare i tempi della fase transitoria, nonché ad espungere il carattere fisso delle strutture di accoglienza degli animali dimessi. Per correttezza, dichiara tuttavia di non intendere ripresentare l'emendamento del senatore Asciutti.

Sulla base di tali dichiarazioni, il senatore ASCIUTTI insiste per la votazione dell'emendamento 2.8 che, posto ai voti, risulta respinto.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(4429) BISCARDI ed altri. – Modifica dell'articolo 2 della legge 21 dicembre 1999, n. 508, in materia di reclutamento del personale docente nei Conservatori di musica
(Esame e rinvio)

Il relatore ASCIUTTI illustra il provvedimento in titolo, rammentando ch'esso discende da un ordine del giorno presentato in Senato durante l'ultima lettura del disegno di legge di riforma delle Accademie e dei Conservatori (atto Senato n. 2881-B), poi divenuto legge n. 508 del 1999. Tale ordine del giorno riscosse ampio consenso; tuttavia esso non pare sufficiente a sciogliere sul piano normativo i problemi che si intendevano affrontare. Per questo è stato presentato il disegno di legge ora all'attenzione della Commissione, al fine di dare più salda efficacia nonché organico disegno alle indicazioni già in quella sede emerse.

Il PRESIDENTE, preso atto che non vi sono iscritti a parlare in discussione generale, dà direttamente la parola al rappresentante del Governo.

Il sottosegretario GUERZONI ricorda come, con l'approvazione della legge n. 508 del 1999, fosse stato altresì formulato l'impegno, relativo al personale docente nei Conservatori di musica, di attingere ai fini del reclutamento per metà alle graduatorie concorsuali nazionali e per metà alle graduatorie permanenti (ad esaurimento), includendo in esse coloro che avessero superato le prove recentemente svoltesi per i cosiddetti «precari». Si dichiara disponibile a favorire la rapida conclusione dell'*iter* parlamentare, riservandosi di condurre peraltro una verifica di carattere strettamente tecnico circa la coerenza e rispondenza agli obiettivi dell'intreccio normativo – invero assai intricato – che il disegno di legge configura.

Su proposta del PRESIDENTE, la Commissione conviene infine di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti a mercoledì 9 febbraio, alle ore 18.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,30.

EMENDAMENTI AL TESTO PREDISPOSTO DAL RELATORE PER IL DISEGNO DI LEGGE N. 1703

Art. 1.

Sostituire il comma 1 con il seguente:

«1. Lo Stato riconosce il valore sociale, culturale e ricreativo della tradizione circense, dello spettacolo viaggiante e dei parchi di divertimento.».

1.1

ASCIUTTI, TONIOLLI

Art. 2.

Sostituire il comma 1 con il seguente:

«1. Nei circhi e negli spettacoli viaggianti non possono essere detenuti e/o utilizzati negli spettacoli, animali di qualsiasi specie.».

2.1

RUSSO SPENA

Conseguentemente all'emendamento 2.1, sopprimere i commi da 2 a 6.

2.2

RUSSO SPENA

Sostituire i commi da 2 a 7 con i seguenti:

«2. Per l'utilizzazione degli animali nei circhi si fa riferimento alla normativa recante «Elenco dei criteri generali per la detenzione degli animali nei circhi» emanata dalla Commissione scientifica di cui all'articolo 4, comma 2, della legge 7 febbraio 1992, n.150, costituita presso il Ministero dell'ambiente.

3. In ogni caso, la norma di cui all'articolo 6, comma 2, della legge 7 febbraio 1992, n. 150, per l'identificazione degli animali pericolosi, non si

applica ad animali che per essere nati da più generazioni e vissuti in cattività nel contesto del circo e di una serie di interrelazioni con gli operatori circensi ed il pubblico hanno perso le originali caratteristiche di pericolosità per la salute e l'incolumità pubblica».

2.8 ASCIUTTI, TONIOLLI

In subordine all'emendamento 2.8, al comma 2, lettera a), sostituire la parola: «detenere» con le seguenti: «acquisire in natura».

2.9 ASCIUTTI, TONIOLLI

In subordine all'emendamento 2.8, al comma 2, sopprimere la lettera b).

2.10 ASCIUTTI, TONIOLLI

In subordine all'emendamento 2.8, al comma 2, lettera c), sostituire le parole: «a qualsiasi titolo» con le seguenti: «da terzi estranei al circo».

2.11 ASCIUTTI, TONIOLLI

In subordine agli emendamenti 2.1 e 2.2, dopo il comma 2, inserire il seguente:

«2-bis. I circhi che abbiano riportato una qualunque condanna definitiva per maltrattamento di animali non possono detenere alcun animale a fini di esposizione o spettacoli».

2.7 RUSSO SPENA

In subordine all'emendamento 2.8, sopprimere il comma 4.

2.12 ASCIUTTI, TONIOLLI

In subordine all'emendamento 2.8, sopprimere il comma 5.

2.13 ASCIUTTI, TONIOLLI

Al comma 6, lettera b), dopo le parole: «l'istituzione» inserire le seguenti: «, senza oneri a carico dello Stato.».

2.16CORTIANA, *relatore*

In subordine all'emendamento 2.8, al comma 6, sostituire la lettera c) con la seguente:

«c) le modalità ed i parametri tecnici per assicurare le idonee condizioni di vita e trasporto per gli animali;».

2.14

ASCIUTTI, TONIOLLI

In subordine all'emendamento 2.8, al comma 6, sostituire la lettera d) con la seguente:

«d) le modalità per assicurare le più idonee condizioni di stabulazione e trasporto degli animali nei circhi e negli spettacoli viaggianti».

2.15

ASCIUTTI, TONIOLLI

Al comma 6, sostituire la lettera d) con la seguente:

«d) le modalità per la più idonea collocazione degli animali ceduti dai circhi e dagli spettacoli viaggianti, prevedendo la possibilità che il Ministero dell'ambiente, in caso di inadempimento di quanto previsto al comma 5, disponga direttamente della collocazione degli animali in strutture diverse da quelle circensi o relative a spettacoli o mostre viaggianti, imputando i relativi costi agli effettivi possessori. Le strutture prescelte per l'accoglimento degli esemplari appartenenti alle specie animali che costituiscono pericolo per la salute e l'incolumità pubblica devono essere in possesso dell'idoneità rilasciata dalla commissione scientifica Cites di cui al comma 2 dell'articolo 4 della legge 7 febbraio 1992, n. 150».

2.3

RUSSO SPENA

In subordine all'emendamento 2.8, sostituire il comma 7 con il seguente:

«7. Per l'utilizzazione degli animali nei circhi si fa riferimento alla normativa recante "Elenco dei criteri generali per la detenzione degli animali nei circhi" emanata dalla Commissione scientifica di cui all'articolo 4, comma 2, della legge 7 febbraio 1992, n. 150, costituita presso il Ministero dell'ambiente. In ogni caso, la norma di cui all'articolo 6, comma

2, della predetta legge n. 150 del 1992 per l'identificazione degli animali pericolosi, non si applica ad animali che per essere nati da più generazioni e vissuti in cattività nel contesto del circo e di una serie di interrelazioni con gli operatori circensi ed il pubblico hanno perso le originali caratteristiche di pericolosità per la salute e l'incolumità pubblica».

2.6

ASCIUTTI, TONIOLLI

Al comma 7, sopprimere l'ultimo periodo.

2.4

RUSSO SPENA

Dopo il comma 7, aggiungere il seguente:

«7-bis. Il comma 8 dell'articolo 5-bis della legge 7 febbraio 1992, n. 150, è sostituito dal seguente:

"8. Le istituzioni scientifiche o di ricerca pubbliche o private potranno godere dell'esenzione dell'obbligo di denuncia solo dopo aver ottenuto l'iscrizione nel registro delle istituzioni scientifiche previsto dall'articolo VII, par. 6, della convenzione di Washington. A tal fine con decreto del Ministero dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanità e il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, sarà disciplinata l'istituzione del registro presso il Ministero dell'ambiente e saranno previsti i presupposti, le condizioni e le modalità di iscrizione, anche ai fini della detenzione di esemplari di cui all'articolo 6, previa verifica di idoneità da parte della commissione scientifica di cui all'articolo 4, comma 2, sulla base di criteri generali fissati previamente dalla commissione stessa"».

2.5

RUSSO SPENA

AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9^a)

GIOVEDÌ 3 FEBBRAIO 2000

320^a Seduta*Presidenza del Presidente*

SCIVOLETTO

Interviene il ministro delle politiche agricole e forestali De Castro e il sottosegretario di Stato allo stesso Dicastero Di Nardo.

La seduta inizia alle ore 14,50.

*IN SEDE CONSULTIVA***(4339) Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati**

(Parere alle Commissioni 8^a e 10^a riunite. Seguito e conclusione dell'esame: parere favorevole con condizioni e osservazioni)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 2 febbraio scorso.

Il PRESIDENTE relatore, ricordato che, sono intervenuti in discussione generale i senatori Antolini, Cusimano, Preda, Reccia, Barrile, Bucci, Bedin, Lauria Baldassare, Piatti e Bettamio, dichiara chiusa la discussione generale, nessun altro chiedendo di parlare.

In sede di replica, il Presidente relatore, ringraziati tutti i senatori intervenuti nel dibattito, rileva che la discussione svoltasi e le audizioni informali, tenute in sede di Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, hanno contribuito ad arricchire notevolmente l'indispensabile lavoro di approfondimento. Nel far rilevare come, sia da parte di esponenti della maggioranza che dell'opposizione, è stato affermato che sarebbe stato preferibile il ricorso da parte del Governo ad un disegno di legge ordinario da assegnare alla piena competenza della Commissione agricoltura, ritiene che occorra comunque prendere atto che un provvedimento di così ampio respiro non poteva comunque che avvalersi dei percorsi preferenziali previsti per i provvedimenti collegati.

Quanto infatti alle ipotesi di stralciare gli articoli 3 e 4 – cui hanno fatto riferimento i senatori Cusimano e Reccia – nel far rilevare che, sul piano procedurale, la proposta va avanzata nelle sedi parlamentari compe-

tenti nel merito, dichiara comunque di non condividere tale opzione (che pure aveva preso in esame) in quanto l'esito dello stralcio priverebbe tali disposizioni della natura di «provvedimento collegato», con quel che ne consegue sul piano dell'*iter* parlamentare.

Il Presidente relatore richiama quindi l'attenzione del Ministro su due questioni di grande rilievo, in ordine alle quali ritiene indispensabile una precisazione; in relazione a quanto previsto all'articolo 4, comma 1, lettera *f*) relativo all'attività agrituristica, fa rilevare che tale tema è attualmente all'esame della Commissione agricoltura dell'altro ramo del Parlamento; analogamente, in relazione a quanto previsto alla lettera *l*) del comma 1 del medesimo articolo (ove si parla di strumenti finanziari e servizi assicurativi), sottolinea che è già in stato avanzato di esame presso la Commissione agricoltura il testo unificato di riforma del Fondo di solidarietà nazionale. Pertanto, al fine di evitare che sia sottratta, attraverso l'esercizio della delega, la materia legislativa su cui sono impegnate le competenti Commissioni agricoltura dei due rami del Parlamento, ritiene opportuna una riformulazione di tali disposizioni o, addirittura, al fine di evitare possibili sovrapposizioni, una soppressione del riferimento dianzi citato, contenuto nella lettera *l*) e nella lettera *f*).

Quanto ai rilievi provenienti dall'opposizione, coglie un elemento di contraddizione fra la critica volta a stigmatizzare l'eccesso di delega e quella che segnala l'inconsistenza normativa delle disposizioni in esame: a tale riguardo ribadisce di converso che l'esame parlamentare è proprio volto a precisare e circoscrivere la portata della delega, cui il Governo ha voluto ricorrere per completare e arricchire un quadro normativo, che ha visto già nella corrente legislatura una rinnovata centralità dell'agricoltura nelle indicazioni programmatiche del DPEF, la riforma della Pubblica amministrazione, il varo del decreto legislativo n.173 del 1998 sui costi di produzione, l'approvazione della legge pluriennale per l'agricoltura (legge n.499 del 1999), l'istituzione del Fondo per lo sviluppo in agricoltura (di cui all'articolo 25 della legge n.144 del 1999) e, infine un nuovo ruolo dell'Italia in ambito comunitario ed internazionale.

Il Presidente relatore ribadisce quindi la proposta di un parere favorevole, integrato dalle osservazioni già esplicitate nella sua relazione illustrativa e condizionato all'ampliamento della portata normativa della delega alle seguenti questioni. In particolare, intende fare riferimento all'esigenza di individuare ed istituire i distretti agroalimentari di qualità e i distretti rurali; al problema della sicurezza alimentare, della valorizzazione dei prodotti agroalimentari all'estero; alla necessità di identificare adeguate modalità normative per risolvere il problema della programmazione delle produzioni Dop (nel rispetto della normativa comunitaria e sulla scorta di analoghe disposizioni legislative adottate in altri Paesi quali la Francia); all'esigenza di attribuire piena visibilità e valorizzazione al settore della pesca e dell'acquacoltura; alla previsione di ulteriori agevolazioni per l'ingresso dei giovani in agricoltura; alla questione della semplificazione amministrativa (attraverso quella che ha voluto definire una «Bassanini agricola» e mediante il ricorso ai testi unici).

Preannuncia infine di voler richiamare nel parere le ulteriori questioni emerse nel dibattito, dichiarando che vi includerà anche quelle sollevate dal senatore Bedin nella seduta di ieri. Fa quindi riferimento ad un ulteriore problema, citato dal senatore Preda nel suo intervento ed attinente alla copertura finanziaria dei Patti territoriali per il settore agricolo, sui quali circolano «voci» poco confortanti: chiede pertanto precise assicurazioni in ordine al mantenimento della destinazione al settore agricolo dell'ammontare di 500 mld, già preannunciato a livello ufficiale dai Ministri competenti, come ammontare da destinare ai Patti territoriali per l'agricoltura e la pesca (da estendere eventualmente all'agriturismo e all'ittiturismo).

Preannuncia altresì di voler includere nel parere la questione sollevata dal senatore Piatti relativa alla sicurezza del lavoro, come pure il problema della copertura finanziaria pluriennale per il decreto legislativo n.173, citato, relativo ai costi di produzione, nonché la questione della tutela dei terreni ad uso agricolo e l'esigenza di assicurare adeguati servizi sociali a chi vive nelle campagne. Preannuncia altresì di voler includere nel parere le questioni sollevate nel corso delle audizioni dagli organismi associativi e della cooperazione del mondo agricolo, della pesca, dalle organizzazioni professionali e del settore agroindustriale, dichiarando che si riserva di trasformare tali questioni in proposte emendative da sottoporre alle Commissioni riunite. Chiede infine dei chiarimenti al ministro De Castro sulla questione delle borse merci, sollevata nel corso delle audizioni.

Il ministro DE CASTRO, in sede di replica, dopo aver ringraziato tutti i senatori intervenuti nel dibattito, dichiara di voler svolgere alcune riflessioni preliminari sul ruolo da attribuire alla legge di orientamento, precisando infine che (pur non avendo potuto sottoscrivere il provvedimento in esame per concomitanti impegni internazionali) le norme delegate che verranno emanate recheranno la sottoscrizione del Ministro delle politiche agricole e forestali.

Osserva quindi che la legge di orientamento in discussione, che non si configura come una legge di spesa (funzione da attribuire alla legge pluriennale n.499 più volte citata), vuole porsi l'obiettivo, in risposta ad attese ed aspettative provenienti dal settore agroalimentare, di rimuovere carenze strutturali del settore, fornendo una prospettiva e uno scenario programmatico: in particolare il provvedimento si pone il duplice obiettivo di aumentare la competitività delle imprese (anche attraverso una più precisa e completa definizione delle imprese, dei soggetti e delle forme di aggregazione), nonché di prevedere nuove potenzialità per il settore, quali quelle offerte dalla multifunzionalità e dalla politica di sviluppo rurale dell'Unione. Dopo aver quindi ricordato anche l'obiettivo «trasversale» della delegificazione (precisando che dopo il varo della delega potrebbero essere abrogate fino a circa trenta leggi vigenti), precisa che il ricorso allo strumento della delega legislativa non ha avuto certo lo scopo di escludere il Parlamento, bensì è stato motivato esclusivamente dall'esigenza di consentire l'approvazione, nella legislatura, di tale innovativo complesso nor-

mativo in tempi prevedibili: si impegna comunque ad assicurare al Parlamento il massimo di informativa nei successivi passaggi previsti per la emanazione della delega.

In ordine alla definizione dei soggetti e delle forme di aggregazione, nel sottolineare che sussiste ancora confusione sull'identificazione dell'imprenditore, pur sottolineando la positiva innovazione derivante dalla prevista iscrizione alla Camera di commercio, fa rilevare che si tratta di recepire la normativa comunitaria sulla materia. Quanto poi al problema delle forme di aggregazione, ricorda che occorre sciogliere il nodo della natura giuridica delle associazioni di prodotto (e anche dell'interprofessione e delle altre forme associative) agevolando anche modalità di concentrazione dell'offerta. Dopo aver fatto cenno all'ipotesi di prevedere anche nuove forme societarie per la messa in comune di più imprese, (pur mantenendo per alcuni aspetti la gestione individuale della ditta), il ministro De Castro richiamata l'importanza di prevedere innovativi strumenti finanziari (alla stregua dei *futures*) e assicurativi (le cui premesse sono nella riforma del Fondo di solidarietà all'esame della Commissione). Dopo aver dichiarato di condividere tutte le proposte avanzate dal presidente Scivoletto, in particolare con riferimento all'istituzione dei distretti agroalimentari e alla esigenza di una semplificazione amministrativa, conviene sull'importanza di definire, in materia di programmazione produttiva per i prodotti Dop di qualità, regole uguali per tutti in ambito europeo, e ricorda che nella recente legge di orientamento francese è prevista una deroga per forme di contingentamento produttivo per i prodotti Dop e IGP.

Ai senatori Cusimano e Reccia ribadisce che la normativa delegata si pone meri obiettivi ordinatori, e non ha rilievo finanziario, convenendo sullo «scotto» che attualmente pagano le produzioni mediterranee rispetto a quelle continentali in ambito europeo ma ricordando l'azione svolta per affermare regole comuni e imporre maggiore equità. Quanto al rilievo del senatore Barrile sulla visibilità del settore della pesca, assicura che il Governo si è posto sin dall'inizio l'obiettivo di emanare due distinti decreti legislativi (uno dedicato all'agricoltura e l'altro al settore della pesca), e si dichiara favorevole ad eventuali perfezionamenti nella formulazione delle norme.

In ordine alla questione del finanziamento dei patti territoriali per l'agricoltura (sollevata dal Presidente relatore e dal senatore Preda), conferma che l'ammontare preordinato di 500 mld verrà finalizzato esclusivamente al settore agroalimentare, così come preannunciato (salvi eventuali incrementi ove si includano altri settori); ricorda comunque che con i piani operativi regionali potranno prevedersi ulteriori risorse per il cofinanziamento dei patti territoriali verdi. Dopo aver dato conto di quanto stabilito oggi in un incontro tenutosi con gli Assessori regionali all'agricoltura in ordine all'articolo 13 del citato decreto legislativo n. 173 (precisando che il trenta per cento delle risorse verrà ripartito a favore delle Regioni e il settanta per cento per interventi di carattere multiregionale), richiama infine l'importanza delle politiche per la multifunzionalità e lo sviluppo rurale, e in ordine alla questione delle borse merci ritiene ragio-

nevole la proposta di migliorare l'attuale sistema. Infine, in relazione al problema della sicurezza alimentare, ricorda il progetto preannunciato di fare dell'Istituto nazionale per la nutrizione una sorta di agenzia nazionale per la sicurezza alimentare, in collegamento con l'iniziativa assunta con il libro bianco europeo che affronta il medesimo tema.

Il PRESIDENTE relatore, ribadendo la proposta di parere favorevole con condizioni ed osservazioni, chiede se ci sono dichiarazioni di voto.

Il senatore BETTAMIO, richiamandosi all'intervento svolto dal senatore Bucci, ribadisce che non voterà a favore della proposta di parere preannunciata dal Presidente, pur dovendo constatare con rammarico che esiste un divario fra lo strumento adottato dal Governo – che non può condividere – e le prospettive ipotizzate. Nel sottolineare che sarebbe stato opportuno scegliere un altro percorso legislativo, osserva che nel merito si può convenire sull'ipotesi di recepire istituti già tempo funzionanti in altri ordinamenti (come da lui più volte richiesto) come pure sull'adeguamento del sistema produttivo nazionale alla esigenza di renderlo più recettivo rispetto alle politiche comunitarie. Conclusivamente ribadisce il voto negativo, per una contrarietà di fondo rispetto alle scelte operate dal Governo per le ragioni dianzi esposte.

Il senatore ANTOLINI, nel rammaricarsi che il ministro De Castro non abbia potuto presenziare a tutta la durata dei lavori della Commissione, chiede comunque al rappresentante del Governo l'adozione di solleciti interventi da parte del MIPAF in relazione al grave problema dell'influenza aviaria. Quanto al parere preannunciato, dichiara che voterà no per la contrarietà di principio allo strumento della delega, più che per questioni attinenti al merito, invitando comunque a riflettere sull'ipotesi di conferire valore legislativo alle associazioni di prodotto (e cita il caso di quelle del settore lattiero-caseario).

Il senatore SARACCO rileva che l'ampia relazione svolta dal Presidente relatore e i contributi provenienti dal dibattito consentono di meglio comprendere la portata della delega e le questioni inerenti, e ritiene che le repliche abbiano dedicato ampio spazio ai chiarimenti richiesti. Nel ricordare che le disposizioni delegate saranno sottoposte sia al vaglio della Conferenza Stato-Regioni che al parere delle competenti Commissioni parlamentari, sostiene che va registrata con favore la disponibilità a dei perfezionamenti normativi e l'apertura ad ulteriori contributi, pur nella necessaria distinzione di ruoli fra maggioranza ed opposizione. A nome del suo Gruppo comunque dichiara che, sicuramente, sarebbe stato preferibile ricorrere ad un disegno di legge ordinario, ove peraltro la programmazione dei lavori avesse fatto prevedere un *iter* celere.

Infine, con riferimento alle questioni dell'IVA e dell'IRAP, ribadisce l'esigenza di una sistemazione a regime di tale problema fiscale, che non

ha evidenza nella delega, che pure non fa riferimento al problema del credito agrario e a quello di potenziare le aree marginali.

Conclusivamente preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo alla proposta di parere del presidente Scivoletto.

Il senatore RECCIA, anche alla luce del dibattito e delle dichiarazioni di voto, manifesta ulteriore scetticismo, richiamando le questioni sollevate nel suo intervento. Nel rilevare che delle norme di delega sono state fornite interpretazioni molto diverse ed anche divergenti, osserva che la stessa relazione del Presidente conteneva molti elementi di preoccupazione. Peraltro, dalla replica del ministro De Castro risulta, a suo avviso, confermata la sua convinzione che le norme di delega non siano state scritte nell'ambito del Dicastero ma da altri soggetti. Nello stigmatizzare le contraddizioni, anche stridenti, contenute nelle disposizioni all'esame, ribadisce l'assenza di indicazioni sugli strumenti e gli istituti su cui farà leva il Governo, e ritiene inoltre insufficienti le risorse stanziare nella legge pluriennale, cui ha fatto riferimento il Ministro. Pur auspicando che il Ministro si confronti ulteriormente con il Parlamento su tali temi, preannuncia il voto contrario del Gruppo di Alleanza nazionale.

Il PRESIDENTE relatore, accertata la presenza del numero legale per deliberare ai sensi dell'articolo 30, comma 2, del Regolamento, pone in votazione il mandato a redigere un parere favorevole con le condizioni e le osservazioni in precedenza richiamate.

La Commissione conferisce a maggioranza il mandato al Presidente relatore a redigere un parere favorevole con le condizioni e le osservazioni del tenore da lui formulato e, su proposta del Presidente relatore, conviene all'unanimità di chiedere, ai sensi dell'articolo 39, comma 4, del Regolamento, che il parere scritto sia stampato in allegato alla relazione che le Commissioni competenti presenteranno all'Assemblea.

La seduta termina alle ore 16,15.

INDUSTRIA (10^a)

GIOVEDÌ 3 FEBBRAIO 2000

290^a Seduta*Presidenza del Presidente*

CAPONI

*La seduta inizia alle ore 15,10.**IN SEDE REFERENTE*

(Doc. XXII, n. 32) WILDE ed altri. – Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle responsabilità della crisi e della liquidazione dell'EFIM e delle società da esso controllate

(2459) Deputati Alessandro RUBINO e DEODATO. – Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività del gruppo EFIM nonché sulle modalità della sua liquidazione, approvato dalla Camera dei deputati

(Rinvio del seguito dell'esame congiunto)

Il presidente ZILIO, in considerazione della indisponibilità del relatore a partecipare alla seduta odierna, propone di rinviare l'esame congiunto del disegno di legge n. 2459 e del documento XXII, n. 32.

Il senatore WILDE protesta per le modalità di esame dei suddetti testi (uno dei quali già approvato dalla Camera) che, ricorda, hanno iniziato il loro *iter* in data 25 giugno 1998. Si chiede se alla base dei vari rinvii non vi siano ragioni non esplicitate e chiede che l'esame sia riavviato in modo sollecito e conclusivo.

Il senatore LARIZZA esclude che da parte dei Gruppi parlamentari di maggioranza vi sia l'intenzione di procrastinare l'esame delle proposte concernenti la istituzione di una Commissione di inchiesta sull'EFIM. Ricorda, al riguardo, che esse sono state avanzate su iniziativa dei Gruppi di opposizione e che lo stesso relatore appartiene ad uno di tali Gruppi.

Il senatore TRAVAGLIA conferma, a nome del Gruppo di Forza Italia, la volontà di procedere con celerità nell'esame dei testi in titolo.

Il presidente ZILIO si associa alle dichiarazioni testè formulate.

La Commissione accoglie infine la proposta di rinvio del seguito dell'esame congiunto avanzata dal Presidente.

La seduta termina alle ore 15,15.

LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11^a)

GIOVEDÌ 3 FEBBRAIO 2000

418^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente

SMURAGLIA

La seduta inizia alle ore 8,55.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene del lavoro, con particolare riferimento al recepimento delle indicazioni formulate nel documento approvato il 22 luglio 1997 al termine dell'indagine conoscitiva sulla stessa materia condotta congiuntamente con la Commissione lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati: dibattito sulle comunicazioni del Presidente

Riprende l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 15 dicembre 1999.

Il PRESIDENTE, preso atto che non vi sono iscritti a parlare sulle comunicazioni da lui svolte nella seduta del 15 dicembre 1999, si riserva di presentare, per le prossime sedute, uno schema di documento conclusivo dell'indagine in titolo.

Prende atto la Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9.

419^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente

SMURAGLIA

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

La seduta inizia alle ore 15,10.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE comunica che è stata sollecitata la ripresa dell'esame dei disegni di legge nn. 195 e connessi, concernenti il problema dei lavoratori esposti all'amianto. Al riguardo, ricorda che, una volta completate le audizioni a suo tempo effettuate nell'ambito dell'Ufficio di Presidenza, era stato deciso che l'esame congiunto dei disegni di legge sarebbe ripreso soltanto dopo una pausa di riflessione. Essendo ormai trascorso un ampio margine di tempo, propone che i disegni di legge in questione siano messi all'ordine del giorno per la settimana decorrente da martedì 15 febbraio.

Non facendosi osservazioni, così rimane stabilito.

IN SEDE REFERENTE

(4159) Deputati GIULIANO ed altri. – Norme per la redazione e la pubblicazione del rendiconto annuale di esercizio dei sindacati e delle loro associazioni, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito e conclusione dell'esame)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Il PRESIDENTE ricorda che nella seduta di ieri il senatore Grusso aveva ritirato l'emendamento 1.1, ed era stato altresì preannunciato dai senatori Lauro e Peruzzotti il ritiro degli emendamenti da essi sottoscritti.

Il senatore BONATESTA fa proprio e ritira l'emendamento 1.0.3.

Il senatore ZANOLETTI, dopo averli fatti propri, ritira gli emendamenti presentati dal senatore Peruzzotti.

Il senatore LAURO ritira gli emendamenti 1.2, 1.3, 1.4, 1.0.1 e 1.0.2.

Il senatore GRUOSSO illustra il seguente ordine del giorno, richiamandosi alle considerazioni svolte nel suo intervento di ieri:

«Il Senato,

in occasione dell'esame del disegno di legge n. 4159, proveniente dalla Camera dei deputati

considerato

che l'obiettivo della trasparenza è sempre da perseguire, a condizione che non contrasti con la libertà e l'autonomia degli organismi interessati, dotati di struttura privatistica;

che peraltro, quando si tratta di associazioni a struttura privatistica, l'obiettivo suindicato deve essere perseguito con particolare cautela, proprio per l'esigenza di rispetto del principio di libertà di associazione e per evitare che esso si risolva in inammissibili forme di controllo;

che se può comprendersi un'esigenza di trasparenza per ciò che attiene ad organismi di rilievo costituzionale come le organizzazioni sindacali, entro gli inderogabili limiti imposti dall'articolo 39 della Costituzione, un'indicazione di trasparenza può assumere un valore effettivo solo se generalizzata ed estesa a tutti gli organismi privatistici che si distinguano per la loro particolare rilevanza politico-sociale oppure per il fatto di essere destinatari di contributi o finanziamenti pubblici,

impegna il Governo:

ad individuare le associazioni che corrispondano ai citati requisiti e conseguentemente a predisporre un provvedimento che estenda ad esse il principio affermato all'articolo 1 del disegno di legge in discussione».

0/4159/1/11.

GRUOSSO, PELELLA, MANZI, RIPAMONTI

Il sottosegretario MORESE esprime parere favorevole sull'ordine del giorno n. 1.

Dopo che è stata verificata la presenza del numero legale, l'ordine del giorno n. 1 è approvato.

Il PRESIDENTE ricorda che sono stati ritirati tutti gli emendamenti presentati al disegno di legge.

Posta ai voti, è quindi approvata la proposta di conferire al relatore il mandato di riferire in senso favorevole all'approvazione del provvedimento, nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo concernente integrazione e modifica della disciplina dei lavori socialmente utili in attuazione della delega conferita dall'articolo 45, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144 (n. 609)

(Parere al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 45, comma 4, della legge 17 maggio 1999, n. 144. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni e raccomandazioni)

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

Il relatore PELELLA, nel ringraziare preliminarmente il presidente Smuraglia per aver svolto le funzioni di relatore sul provvedimento durante la sua assenza, fa presente di aver seguito il dibattito svoltosi nei giorni scorsi in Commissione attraverso i resoconti parlamentari, e di

aver anche preso contezza dei termini del confronto politico in atto sulle tematiche in considerazione, e segnatamente delle dichiarazioni al riguardo effettuate dai responsabili politici del Ministero del lavoro attraverso gli organi di informazione.

Esprime poi apprezzamento per il contributo di riflessione assicurato nella presente occasione dai senatori che sono intervenuti, tanto se appartenenti allo schieramento di maggioranza come se dai ranghi delle opposizioni, rilevando come si sia fatta strada in modo pressoché generale la convinzione che è in atto un processo destinato a determinare il superamento dell'esperienza dei lavori socialmente utili. È auspicabile che ciò avvenga garantendo agli interessati opportunità occupazionali più stabili, obiettivo che andrà perseguito con modalità di ragionevole gradualismo, tenuto conto della complessità delle implicazioni sociali e della scarsa propensione finora manifestata dall'imprenditoria privata rispetto ad un impegno diretto nei progetti, pur in presenza di rilevanti incentivi.

Alcuni spunti del dibattito sembrano meritevoli di specifico approfondimento, anche ai fini dell'individuazione di proposte di modifica al testo dello schema di decreto legislativo. Ciò vale, in particolare, per il richiamo all'insostenibilità per gli enti locali dell'onere corrispondente al 50 per cento degli assegni e sussidi spettanti ai lavoratori impegnati in attività di LSU o di lavori di pubblica utilità, almeno nei termini indicati dal testo in esame.

Meritevole di attenzione è anche la sollecitazione manifestata nel senso di una individuazione di tipologie di attività innovative, con riferimento in particolare agli interventi di recupero del dissesto idrogeologico, come pure alla raccolta differenziata, in ordine alla quale sono in corso significative esperienze presso numerose realtà territoriali del Mezzogiorno. Si tratta però di definire i nuovi, più ampi settori di intervento in base ad una ricognizione delle esigenze effettivamente presenti, e non secondo una logica estemporanea.

Qualche interrogativo può essere inoltre formulato intorno al ruolo che il provvedimento prefigura per la società «Italia lavoro».

Va inoltre considerato, con riferimento all'articolo 4, che la previsione di un limite temporale uniforme per l'intero territorio nazionale per la copertura degli interventi, prima integrale e successivamente limitata al 50 per cento, può rappresentare un improprio elemento di rigidità, laddove sarebbe preferibile modulare l'applicazione del meccanismo a seconda delle condizioni esistenti nelle varie aree del paese.

Appare inoltre opportuna la soppressione dell'articolo 6, comma 2, che prevede la possibilità per le amministrazioni di affidare ai soggetti impegnati in attività di lavori socialmente utili incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, anche per non determinare improprie aspettative di assunzione presso le pubbliche amministrazioni.

All'articolo 7, comma 2, andrebbe specificato che in caso di *part time* verticale il riferimento orario dovrà essere calcolato su base mensile, se non annuale.

All'articolo 10, il termine del 31 dicembre 1999, in ordine al possesso dei requisiti per l'ammissione alla contribuzione volontaria, andrebbe differito di dodici mesi.

Si segnala inoltre l'opportunità di integrare lo schema di decreto legislativo con specifiche disposizioni per il personale A.T.A. impegnato in attività di pubblica utilità e di lavori socialmente utili. Infatti essendo stato disposto con decreto interministeriale n. 184 del 1999 il trasferimento di tale personale dagli enti locali allo Stato, per molti lavoratori sussiste il rischio dell'interruzione delle attività nei lavori socialmente utili in caso di mancata stabilizzazione dei progetti alla cui realizzazione erano impegnati. È necessario, pertanto, adottare soluzioni che consentano la prosecuzione dei progetti, pur nella nuova situazione determinatasi, considerate le implicazioni di ordine sociale del problema, ed anche la necessità di assicurare la continuità delle attività svolte da tale personale, essenziali per la funzionalità delle amministrazioni interessate.

Ritiene con ciò di aver illustrato il seguente schema di parere e si riserva di integrarne il testo con le considerazioni e le proposte svolte nel corso del suo intervento:

«La Commissione lavoro, previdenza sociale, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

premessò che

il provvedimento in titolo, emanato nei termini temporali di cui alla legge n. 144 del 1999, appare, nel suo complesso rispondente ai principi e ai criteri della delega, nonché alle finalità ed alle esigenze che ispirarono il decreto legislativo n. 468 del 1997, di cui lo schema all'esame costituisce, in larga parte, coerente proseguimento e sviluppo sul piano normativo, nel senso della messa a punto ed adozione di misure, in larga parte di politica attiva del lavoro, tendenti a chiudere la stagione dei lavori socialmente utili ed a favorire in vario modo forme diverse di reimpiego dei soggetti già impegnati in tali attività; e nel senso delle misure di carattere previdenziale, di cui al predetto decreto legislativo n. 468 del 1997, concorrenti a perseguire le medesime finalità di svuotamento dell'ampia platea dei soggetti impegnati nei progetti, relativamente a quelli in possesso di specifici requisiti;

valutato che

gran parte di tale platea – circa 124.000 unità – appare concentrata nel Mezzogiorno ed in modo particolare in Regioni quali Campania, Sicilia, Puglia e Calabria;

solo nella prima di queste regioni il numero degli addetti a lavori socialmente utili ammonta circa a 32.000 unità;

difficile è stato, per gli enti locali delle aree interessate e particolarmente per quelli campani, il governo di un siffatto fenomeno economico e sociale che ha, spesso, prodotto tensioni, agitazioni e disagi;

considerato che:

per quanto detto più difficile ed imprevedibile negli esiti si mostra, per le aree innanzi menzionate, la realizzazione degli obiettivi che ispirano sia il decreto legislativo n. 468 del 1997 sia lo schema all'esame;

a ciò ha concorso e concorre il ruolo essenzialmente unico e centrale svolto dagli enti locali di questi territori in materia di lavori socialmente utili e di soluzioni imprenditoriali ed istituzionali da adottare per il loro superamento, essendosi rivelato assente o del tutto inconsistente in tal senso il contributo della imprenditorialità privata;

utile sarebbe stato poter disporre di più precise informazioni sugli effetti delle misure di reimpiego più innovative introdotte dallo stesso decreto legislativo n. 468 del 1997, sul ruolo svolto dalle Regioni e dagli enti locali in materia;

parimenti utile sarebbe poter disporre di precise informazioni circa lo stato di attuazione degli adempimenti normativi spettanti alle Regioni alla luce del decreto legislativo n. 469 del 1997. A tale proposito va solo ricordata l'importanza e le funzioni assegnate alle commissioni regionali tripartite anche in materia di lavori socialmente utili;

ritenuto che:

in conseguenza delle considerazioni innanzi svolte e dallo stesso esame dello schema di decreto legislativo in oggetto, determinante e centrale sarà il ruolo degli enti locali, soprattutto quelli del Mezzogiorno, per quanto attiene alla prosecuzione dei progetti per lavori socialmente utili e alla loro trasformazione lavorative più stabili;

il provvedimento in oggetto comporta, in qualche sua norma, e in particolare all'articolo 4, impegni finanziari notevoli per gli enti locali, con il reale pericolo che si manifestino, in molti di essi, inerzia e disimpegno in materia;

su tale punto, il provvedimento va perciò seriamente riconsiderato e corretto;

tutto ciò considerato, esprime sullo schema di decreto legislativo in titolo parere favorevole, raccomandando l'accoglimento delle osservazioni e delle proposte di modifica di seguito riportate, che la Commissione ritiene essenziali perché il provvedimento persegua i fini che si propone:

Articolo 2

Andrebbe chiarito, relativamente al comma 1, se le disposizioni del decreto in esame debbano intendersi applicabili anche ai soggetti impegnati in attività di pubblica utilità, ai sensi del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 280, che, come è noto, ha disciplinato un piano straordinario di intervento per i giovani inoccupati del Mezzogiorno. Si valuta opportuno sopprimere la lettera e) del comma 2, poiché il suo mantenimento comporterebbe l'esclusione dall'ambito di applicazione della nuova normativa dei lavoratori impegnati in progetti di lavori socialmente utili promossi ed autofinanziati da regioni e province. Ciò sembrerebbe in contrasto con

lo stesso decreto legislativo n. 468 del 1997, che contemplava tali soggetti tra i destinatari della norma.

Articolo 4

La disciplina della prestazione in attività socialmente utili soprattutto così come fissata al comma 2, appare chiaramente di più difficile applicazione per quelle aree del paese e conseguentemente per quegli enti locali dove più rilevante è la presenza di soggetti impegnati in lavori socialmente utili. I criteri di cofinanziamento individuati per gli enti locali che volessero prorogare di ulteriori sei mesi le attività di lavori socialmente utili comporterebbero seri rischi per le loro finanze ed il conseguente disimpegno degli stessi non solo da tali attività ma anche, ed è ciò che più interessa, dallo svolgere un ruolo attivo nella ricerca di misure e di interventi sul terreno del reimpiego dei soggetti impegnati nei lavori socialmente utili in attività lavorative più stabili. La qual cosa sembra essere la finalità vera ed essenziale del decreto in esame.

Di qui l'esigenza di rimodulare, nei tempi e nell'ammontare, l'intervento finanziario degli enti utilizzatori di cui all'articolo 4.

Pertanto si propone una diversa formulazione del comma 2:

«La durata delle prestazioni, a decorrere dal 1° maggio 2000, non può essere superiore a sei mesi, rimodulabile per un ulteriore periodo di sei mesi, salvo diversa determinazione adottata dagli organismi di cui all'art. 4, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo 468/97. Per il primo periodo di rinnovo l'Ente utilizzatore concorrerà a finanziare con proprie risorse il 20 per cento dell'ammontare dell'assegno. In caso di ulteriori rinnovi detta percentuale aumenterà di un ulteriore 10 per cento per ciascun semestre fino ad un massimo del 50 per cento dell'ammontare dell'assegno».

Si propone altresì di aggiungere all'articolo il seguente comma:

«Le commissioni regionali tripartite potranno deliberare ulteriori criteri per il cofinanziamento delle attività di cui all'articolo 3».

Ciò è ritenuto utile al fine di rendere modulabile la percentuale a carico di quei comuni che presentano oggettive difficoltà finanziarie.

Articolo 5

Si valuta opportuno sopprimere, alla lettera *J*) del comma 1 il riferimento all'articolo 7, dato che tale articolo disciplina l'incentivazione di nuove assunzioni presso datori di lavoro privati ed enti pubblici economici, e non è realistico pensare che gli enti utilizzatori possano sostituirsi a tali soggetti nella predeterminazione delle diverse tipologie di rapporto di lavoro da instaurare con le persone già utilizzate nei lavori socialmente utili.

Parimenti, al fine di consentire alla commissione regionale tripartita lo svolgimento di un ruolo attivo si propone di formulare diversamente il comma 3, nel senso che l'ente utilizzatore deve inviare la delibera entro il secondo giorno successivo alla commissione tripartita o all'organo com-

petente diversamente individuato dalle regioni ai sensi del decreto legislativo 23 dicembre 1997 n. 469, e che i predetti organi sono tenuti a pronunciarsi entro venti giorni dal ricevimento della delibera. In caso di decorrenza del predetto termine la delibera dovrebbe acquistare esecutività. (Qualora il precedente progetto attenga ad attività in ambito di lavori di pubblica utilità e la delibera riconfermi gli obiettivi occupazionali, la stessa dovrebbe considerarsi automaticamente approvata.) Si ritiene altresì necessario aggiungere, alla fine del primo periodo del comma 4, la previsione che il rimanente 50 per cento sarà anticipato dai soggetti utilizzatori; ciò al fine di evitare che ritardi dell'ente utilizzatore possano risultare penalizzanti per i lavoratori.

Articolo 6

Si è fatto innanzi riferimento agli scarsissimi effetti occupazionali prodotti dall'articolo 8 del decreto interministeriale 21 maggio 1998 che detta norme in materia di assunzioni presso le imprese concessionarie di lavori pubblici. Si condivide pertanto la scelta di estendere, al comma 4, anche ai committenti privati le disposizioni di cui al suddetto articolo 8 ma si sottolinea l'esigenza che la riserva di assunzione in esso contemplata assuma carattere fortemente obbligatorio. Si propone pertanto di sostituire il primo periodo del comma 4 con il seguente: «I committenti pubblici, nonché i committenti privati che utilizzano finanziamenti pubblici, devono stabilire nei capitolati d'appalto per la realizzazione di opere pubbliche, le modalità per una riserva obbligatoria di assunzioni nominative tra i lavoratori di cui all'articolo 1, in possesso delle qualifiche richieste, non inferiore al 5 per cento e non superiore al 10 per cento, del numero medio di giornate lavorative oggetto dell'appalto medesimo».

Parimenti, si giudica utile ai fini occupazionali rendere effettiva la riserva del 30 per cento per l'assunzione delle qualifiche soggette a concorso. Perciò si propone di aggiungere, dopo il comma 4, il seguente: «La riserva del 30 per cento di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n. 468 del 1997 e successive modifiche, è estesa anche ai concorsi pubblici, qualora per questi ultimi sia richiesta la medesima professionalità con la quale il soggetto è stato adibito ai lavori socialmente utili. In corso di assunzione unica vale la riserva.».

Articolo 7

È necessario disciplinare in modo coerente, evitando quindi rischi di parzialità, quanto fissato dal comma 9. La cancellazione dei soggetti interessati dagli elenchi delle attività socialmente utili, infatti, appare avvenire con criteri sostanzialmente identici (almeno sul piano temporale) sia che si tratti di soggetti assunti a tempo indeterminato che di soggetti assunti a tempo determinato o con contratti di fornitura di lavoro temporaneo. La cancellazione dagli elenchi delle attività socialmente utili dovrebbe avere, in tali ultimi due casi, durata pari alla durata dei contratti qualora la scadenza degli stessi sia antecedente alla fine del periodo per il quale il la-

voratore ha diritto al percepimento dell'assegno di cui all'articolo 4, comma 1. Quindi alla scadenza dei predetti contratti, il soggetto dovrebbe essere reinserito nelle attività di lavori socialmente utili per il residuo periodo dell'attività cui era originariamente destinato.

Si rileva altresì che un problema di siffatta natura si pone anche sul terreno delle misure sanzionatorie di cui all'articolo 9.

Il riconoscimento del ruolo che le società miste e le cooperative fra lavoratori possono avere e in alcuni casi stanno avendo sul piano dello sbocco occupazionale per soggetti impiegati in lavori socialmente utili deve essere ribadito anche attraverso la eliminazione di vistose contraddizioni quale quella contenuta nel comma 15. Nello stesso, infatti, si pongono, in alternativa, così almeno appare, incentivi di diverso ammontare.

Di qui l'opportunità di eliminare l'ultimo periodo di tale comma.

Al fine di eliminare disparità nei processi di reimpiego fra lavoratori impegnati in lavori socialmente utili con sussidio a carico degli enti locali ed altri con sussidio a carico del fondo per l'occupazione si suggerisce di inserire all'articolo 7 il seguente comma aggiuntivo: «Nei limiti delle risorse del Fondo per l'occupazione gli incentivi di cui al presente articolo sono applicabili anche nel caso di stabilizzazione dei soggetti impegnati ai sensi del decreto legislativo n. 468 del 1997 in progetti di lavori socialmente utili finanziati con risorse diverse da quelle del Fondo per l'occupazione, qualora tali soggetti abbiano maturato dodici mesi di permanenza in attività progettuali debitamente certificate dall'ente utilizzatore che dovrà produrre gli estremi della delibera della competente commissione regionale per l'impiego a suo tempo adottata».

Articolo 8

La quota di risorse del fondo per l'occupazione destinata al pagamento degli assegni e dei sussidi per i periodi dal 1° novembre 2000 al 30 aprile 2001, si dovrà intendere rivista conseguentemente alla modifica dell'articolo 4, comma 2, dello schema di decreto in titolo.

Articolo 9

Si suggerisce una più precisa formulazione della lettera *a*) del comma 1: «rifiutino l'assunzione in luogo distante fino a 50 chilometri da quello di residenza e comunque raggiungibile in sessanta minuti con mezzi pubblici di linea»; si suggerisce altresì la soppressione, alla stessa lettera *a*) del comma 1, dei riferimenti ai commi 3, 4 e 7 dell'articolo 7 dello schema di decreto legislativo in titolo. Tali commi, infatti, attengono agli incentivi alle iniziative volte alla creazione di occupazione stabile e più precisamente per contratti a tempo determinato, per fornitura di lavoro temporaneo, per collaborazione coordinata e continuativa. Ciò in quanto, soprattutto per le prime due tipologie contrattuali, non sussiste garanzia alcuna di rientro fra i riservatari e in attività di lavori socialmente utili, né è fatto salvo il diritto di opzione per chi è inserito in progetti di stabilizzazione.

Appare altresì opportuno inserire, dopo il comma 1, il seguente: «I soggetti di cui al comma 1 decadono, per il corrispondente periodo, dai benefici previsti dal presente decreto legislativo e cessano di trovare applicazione nei loro confronti le disposizioni vigenti in materia di lavori socialmente utili e di lavori di pubblica utilità qualora rifiutino offerte di lavoro di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 7 del presente decreto legislativo, alle condizioni di cui alla lettera a) del comma 1, e compatibili con l'impegno in lavori socialmente utili o di pubblica utilità».

Infine, si suggerisce l'inserimento nell'ambito della disciplina sanzionatoria, di uno specifico riferimento anche ai casi di rifiuto di partecipazione ad iniziative promosse da Italia lavoro spa nell'ambito delle attività svolte ai sensi dell'articolo 6 del decreto interministeriale 21 maggio 1998.»

In conclusione, il senatore Pelella propone di allegare le osservazioni della Commissione bilancio, sottolineando come con il testo sopra illustrato egli abbia inteso raccogliere in notevole misura gli spunti di riflessione emersi dal dibattito, anche provenienti dalle opposizioni.

Il senatore LAURO fa proprio, al solo fine di consentirne la votazione, il seguente schema di parere, predisposto dal senatore Peruzzotti, non essendo stato quest'ultimo in condizione di prendere parte personalmente alla seduta:

«La Commissione lavoro, previdenza sociale, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

confermato di non concordare con le politiche occupazionali promosse dal Governo volte a creare, attraverso lavori socialmente utili e di pubblica utilità, solo posti di lavoro virtuali e non reali, mentre sarebbe stato preferibile destinare le 850.000 lire mensili ad incentivi per le piccole e medie imprese di tutto il territorio nazionale per l'assunzione di nuovo personale;

preso atto che, nonostante gli intenti di un progressivo superamento dell'istituto dei lavori socialmente utili, lo schema di decreto non sembra teso ad eliminare l'istituto degli LSU; infatti, l'articolo 1 consente ai soggetti promotori la prosecuzione dei progetti di LSU in corso al 31 dicembre 1999 anche per attività diverse da quelle originariamente previste, mentre l'articolo 3 prevede un ampliamento delle attività socialmente utili, rispetto a quelle definite dall'articolo 1, comma 1, e dall'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 468 del 1997, con l'annessione dei servizi tecnici integrati della Pubblica Amministrazione, dei trasporti e della connessa logistica, nonché delle altre attività aggiuntive individuate dalle regioni;

appurato che l'articolo 4, comma 2, dello schema di decreto, nel disporre che «la durata della prestazione, a decorrere dal 1° maggio 2000, non può essere superiore a sei mesi, rinnovabili per un ulteriore periodo di sei mesi», fa slittare il ricorso all'istituto degli LSU fino a maggio

2001, nonostante l'articolo 45, comma 6, della legge n. 144 del 1999 prevedesse la possibilità di approvare o prorogare progetti di LSU fino all'attuazione della riforma degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali (28 febbraio 2000), mentre il decreto legge n. 390 del 1999 («sanato» dall'articolo 62, comma 6, della legge finanziaria per il 2000) adottava come termine finale il 30 aprile 2000;

constatato, altresì, che il provvedimento in esame non contempla l'abrogazione esplicita, a far data dal maggio 2001, delle disposizioni in materia di lavori socialmente utili, ovvero della legge n. 608 del 1996 e successive modificazioni nonché, soprattutto, delle leggi 28 novembre 1984, n. 618, e 9 aprile 1986, n. 96, istitutive rispettivamente dei lavori socialmente utili per Napoli e provincia e per Palermo, per i quali il Governo ha stanziato fino ad oggi rispettivamente 1.601,5 miliardi per l'area napoletana e 721,5 miliardi per Palermo;

tenuto conto che la data del maggio 2001 prevista quale termine degli LSU coincide con la scadenza elettorale delle politiche, il che lascerebbe presumere uno sfacciato interesse elettorale di questo Governo a prorogare ulteriormente il termine per l'utilizzo di LSU;

riscontrato che l'articolo 2 dello schema di decreto in esame definisce i soggetti utilizzabili in progetti di LSU e/o di pubblica utilità, ma non è definito il numero dei soggetti interessati dal presente provvedimento;

considerato che la disposizione di cui all'articolo 2, comma 3, dello schema di decreto nel richiedere ai soggetti impegnati in LSU o LPU, per continuare ad essere utilizzati, pena l'esclusione, una sorta di autocertificazione attestante l'indicazione dei progetti di LSU o LPU in cui sono stati impegnati, l'ente promotore ed i periodi di effettivo impegno in ciascun progetto, lascia presupporre la grave inesistenza di un monitoraggio delle attività di lavori socialmente utili e di pubblica utilità e delle persone in esse impegnate;

esaminati gli articoli 6 e 7, contenenti disposizioni volte alla creazione di opportunità occupazionali ovvero di occupazione stabile, in palese contraddizione con la recente riforma del collocamento, e, soprattutto, lesivi dei diritti di tutti gli inoccupati, riservando ai soggetti con esperienza LSU «titolo preferenziale» ai fini dell'assunzione;

rivenuta la totale mancanza di una disposizione che ponga a carico delle Regioni e delle Pubbliche Amministrazioni l'obbligo di effettuare un'accurata analisi dei costi e benefici sia in termini quantitativi che qualitativi sui risultati riportati dall'applicazione dei progetti di LSU da loro stessi approvati, analisi peraltro ritenuta essenziale per una migliore valutazione dei progetti futuri;

esprime parere negativo».

Il sottosegretario MORESE osserva che dal dibattito è emersa la comune convinzione della necessità di sviluppare un impegno di carattere straordinario per pervenire a quello che è stato definito da più parti come lo svuotamento del bacino costituito dai lavori socialmente utili.

In base ai dati del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che sono stati consegnati alla Presidenza della Commissione, nell'ultimo anno si è verificata una riduzione di circa ventimila lavoratori già impegnati nei progetti di lavori socialmente utili finanziati dal Fondo per l'occupazione, mentre risultano riassorbiti altri ventisettemila lavoratori, già utilizzati per i lavori socialmente utili finanziati dalle regioni e dalle autonomie locali. Tali dati dimostrano dunque che lo svuotamento è un processo possibile, anche perché si calcola che altre diecimila unità potranno, entro breve termine, usufruire dei benefici previdenziali disposti ai sensi della legislazione vigente. Occorre peraltro considerare che lo svuotamento ha riguardato soprattutto il Centro-Nord, e si è attuato prevalentemente mediante misure di pensionamento anticipato. Dai dati sopra richiamati si può constatare però che l'80 per cento circa dei soggetti attivi nei progetti di lavori socialmente utili ha un'anzianità contributiva inferiore ai 19 anni, ed è pertanto necessario, per costoro, individuare attività produttive che consentano il rientro sul mercato del lavoro. Relativamente all'attuazione delle misure di reimpiego, occorre precisare che non vi sono state assunzioni nella pubblica amministrazione e che la cessazione dai progetti dei singoli lavoratori deriva o da una scelta individuale o dalla costituzione di società miste o di cooperative. A tale proposito, il rappresentante del Governo ricorda al senatore Florino – che nel suo intervento ha lamentato l'inerzia degli enti locali campani – che a Napoli il Comune ha realizzato la società mista «Napoli servizi» impegnata nel settore delle pulizie e della vigilanza, coinvolgendo 897 persone. Sempre a Napoli sta per essere avviata un'altra società mista, per circa 300 persone, che opererà nel settore della riscossione dei tributi.

È quindi necessario un impegno straordinario di tutti i livelli istituzionali coinvolti nella gestione dei lavori socialmente utili, senza cedimenti nei confronti di preoccupazioni relative all'ordine pubblico: questa è l'impostazione generale che sta alla base del provvedimento all'esame e che può essere attuata anche grazie ad una congiuntura economica non sfavorevole. Per questo motivo il Governo intende mantenere l'obiettivo di chiudere la pagina dei lavori socialmente utili entro il maggio 2001, anche se prende atto della richiesta avanzata dalla Commissione di non escludere proroghe di tale termine.

L'autocertificazione criticata dal senatore Lauro nel suo intervento non è la spia dell'incapacità del Governo di censire i soggetti impegnati nei lavori socialmente utili: dati esaurienti in tal senso sono disponibili presso l'INPS, presso la Società Italia Lavoro e presso gli Ispettorati del lavoro. In realtà la misura prevista al comma 3 dell'articolo 2 deriva dalla progressiva chiusura dei progetti in corso e dall'esigenza di responsabilizzare i singoli lavoratori.

Con riferimento ad alcuni interventi, il sottosegretario Morese fa poi presente che dall'ambito di applicazione del provvedimento all'esame sono esclusi i soggetti impegnati nei lavori di pubblica utilità ai sensi del decreto legislativo n. 280 del 1997. Con il comma 4 dell'articolo 6, del quale il senatore Lauro ha chiesto la soppressione, si intende attivare

un meccanismo volto ad incentivare l'assunzione di ex lavoratori edili, impegnati nei lavori socialmente utili. Si tratta infatti di un numero non trascurabile di soggetti, il cui riassorbimento nel mercato del lavoro potrebbe essere agevolato dalla ingente mole di investimenti pubblici che sta affluendo verso il Mezzogiorno per la realizzazione di opere infrastrutturali.

Replicando poi ad alcune osservazioni del senatore Manzi, il Sottosegretario fa presente che il problema della copertura di oneri contributivi non si pone con riferimento al comma 2 dell'articolo 4; il termine di 30 giorni di cui al comma 2 dell'articolo 5, appare poi sufficiente, anche se il Governo si riserva di valutare le richieste di prolungamento dello stesso, mentre l'osservazione relativa al calcolo su base mensile o annuale del *part-time* verticale, con riferimento al comma 2 dell'articolo 7, è senza dubbio da accogliere. Con il comma 4 dell'articolo 7 si è inteso incentivare le società fornitrici di lavoro temporaneo ad assecondare i percorsi di reinserimento professionale stabile dei soggetti già impegnati in attività di lavori socialmente utili: per questo motivo, l'incentivo è concesso solo nel caso di trasformazione da parte dell'impresa utilizzatrice del contratto da tempo determinato a tempo indeterminato. Per quel che riguarda il comma 2 dell'articolo 6 occorrerà verificare, insieme al Dipartimento per la funzione pubblica, la possibilità di utilizzare presso le pubbliche amministrazioni, soggetti, spesso diplomati e laureati, con un rapporto di lavoro che, considerato il carattere pluriennale dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa, non dovrebbe comunque costituire l'anticamera di un nuovo precariato. Peraltro, il comma 7 dell'articolo 7 provvede alla corresponsione di un contributo finalizzato alla copertura di oneri previdenziali.

I progetti di lavori socialmente utili nell'ambito dei ministeri hanno conseguito risultati differenziati: particolarmente positiva è l'esperienza del Ministero per i beni e le attività culturali, mentre il Ministero della giustizia ha chiesto di studiare soluzioni per assicurare la continuità dell'utilizzazione dei lavoratori socialmente utili in settori particolarmente critici. Le difficoltà principali si registrano presso il Ministero delle finanze, dove, a fronte dell'imminente conclusione del progetto per il recupero dell'arretrato nei catasti, si pone il problema di individuare soluzioni per privatizzare tale attività, escludendosi il ricorso ad assunzioni dirette, e nella scuola, dove attraverso i progetti, fino ad aprile è assicurata la copertura dei ruoli del personale cosiddetto A.T.A.: in proposito, è in corso una verifica congiunta da parte dei Ministri del lavoro, del tesoro e della pubblica istruzione per valutare l'effettivo fabbisogno presso le amministrazioni comunali e la possibilità di istituire società miste e cooperative.

Molte critiche si sono poi appuntate sul comma 2 dell'articolo 4: in proposito, l'ipotesi di una graduazione del contributo a carico del Fondo per l'occupazione nella misura del 50 per cento non costituisce una misura di risparmio, bensì un incentivo affinché tutte le sedi istituzionali responsabili si impegnino nell'individuare misure volte alla creazione di posti di lavoro stabili. È possibile tuttavia riformulare le norme relative alle con-

venzioni, valorizzando il principio della corresponsabilizzazione dello Stato, delle regioni e degli enti locali. Si sta verificando anche la possibilità di concedere mutui a favore dei comuni da parte della Cassa depositi e prestiti, con oneri per interessi a carico del Fondo per l'occupazione. È peraltro possibile modificare il comma 2 dell'articolo 4, nel senso di prevedere l'erogazione del 50 per cento dell'assegno a carico del Fondo non più condizionata all'attribuzione della restante quota da parte dell'ente utilizzatore, ma semplicemente complementare ad essa.

Con riferimento ad alcune osservazioni del senatore Battafarano, il rappresentante del Governo non esclude la possibilità di portare da quattro a sei mesi il periodo di tempo nel quale può essere corrisposto l'assegno di utilizzo, ai sensi del comma 13 dell'articolo 7. Per quanto riguarda poi i numerosi richiami all'ambito di attività ed ai compiti della società «Italia Lavoro», fa presente che essa svolge attività tecnica di supporto al Ministro del lavoro ed alle autonomie locali che ne fanno richiesta: l'avvio della società ha presentato notevoli difficoltà, in particolare per quello che riguarda la costituzione delle società miste. Tuttavia, ormai le realtà imprenditoriali sono numerose e pertanto il Governo ha chiesto che Italia lavoro svolga su di esse un monitoraggio trimestrale.

In conclusione, il Sottosegretario fa presente che, in sede di approvazione del testo definitivo del decreto, il Governo introdurrà soltanto le modifiche che trovano riscontro nei pareri espressi dalle competenti Commissioni parlamentari.

Il senatore RUSSO SPENA, nel ricordare che la sua parte politica si è impegnata sul tema dei lavori socialmente utili anche nella recente discussione sulla manovra di finanza pubblica per il triennio 2000-2002, osserva che alcuni spunti critici contenuti nello schema di parere proposto dal relatore sono senz'altro da valorizzare, anche se, nel complesso, si può parlare dell'esperienza dei lavori socialmente utili nei termini di un'occasione mancata: i progetti di lavori socialmente utili non sono mai stati considerati, infatti, come una risorsa per una politica di espansione rivolta al risanamento territoriale ed ambientale ed alla riqualificazione dei servizi, e anche nella costituzione della società Italia lavoro è prevalsa l'impostazione, ampiamente illustrata con chiarezza dal rappresentante del Governo, del cosiddetto svuotamento del bacino costituito dai soggetti impegnati nelle diverse attività. Si tratta di un approccio subalterno, in sostanza, alla visione della Confindustria, che ha sempre individuato nei lavori socialmente utili una sacca di assistenzialismo parassitario da eliminare; di conseguenza, si è sempre ignorato ciò che, ad esempio, emerge dalla esperienza degli enti locali per i quali i lavori socialmente utili hanno svolto un ruolo essenziale per assicurare la funzionalità degli enti e qualificare l'offerta di servizi.

Inoltre, è mancato un impegno nel senso della progettualità: non sono stati mai varati progetti a carattere interregionale e sono mancati interventi sistematici nel senso del risanamento ambientale, del recupero dei centri storici, della messa in sicurezza del territorio.

Con tali premesse, l'intervento del legislatore è circoscritto a singole questioni e si limita a contenere i danni. Tra le questioni principali – quali risultano anche dal dibattito interno alle principali organizzazioni sindacali, in particolare la CGIL – vi è il problema di pervenire ad un superamento del meccanismo della riserva di posti, dato che soprattutto negli enti locali minori i lavoratori socialmente utili hanno operato in sostituzione di posti delle dotazioni organiche, ed è pertanto necessario che i Comuni siano messi in grado di procedere alle relative assunzioni. Occorre pertanto una proroga delle convenzioni in corso per tutto il 2000, con l'impegno dello Stato ad effettuare trasferimenti, vincolati a nuove assunzioni a favore dei Comuni. A questi ultimi dovrebbero essere estesi anche gli incentivi previsti dall'articolo 7 dello schema di decreto legislativo in titolo, mentre andrebbe soppresso il comma 2 dell'articolo 4. Soprattutto nel settore dei beni culturali e del risanamento ambientale occorre procedere alla costituzione di società miste a livello provinciale e regionale, mentre va assicurata continuità agli interventi volti ad agevolare il pensionamento anticipato per i lavoratori che dispongano di determinati requisiti. Ai soggetti già impegnati nei lavori socialmente utili o di pubblica utilità che diano vita a società cooperative occorre poi assicurare adeguati incentivi, estendendo quelli già previsti al citato articolo 7, nonché agevolazioni concrete per la partecipazione agli appalti pubblici. Le regioni dovrebbero poter disporre di risorse aggiuntive da destinare a misure di stabilizzazione e reinserimento delle persone impegnate nei lavori socialmente utili e di pubblica utilità, disciplinando con proprie leggi i relativi interventi.

Interviene quindi il senatore DUVA, rilevando preliminarmente come sull'obiettivo dello svuotamento del bacino dei LSU si sia manifestata una convergenza pressochè generale fra le forze politiche. Si tratta però di valutare se tale risultato vada perseguito in modo graduale o con una drastica accelerazione del percorso prefigurato. Al riguardo, rileva peraltro come, se si adottasse la seconda soluzione, si dovrebbe mettere nel conto una forte accentuazione del disagio sociale e di tensioni già attualmente tanto rilevanti.

Sotto tale profilo, la formulazione del testo quale è stata sottoposta alla Commissione sarebbe stata tale da dare adito a qualche riserva, anche se, alla luce del dibattito fin qui svoltosi, ed in considerazione dell'atteggiamento costruttivo del Governo, specialmente rispetto alla questione degli oneri a carico degli enti locali, gran parte delle preoccupazioni risultano superate. Appare quindi opportuno che lo schema di parere sia integrato alla luce delle ulteriori indicazioni emerse dalla odierna discussione; suggerisce inoltre di riformulare il periodo riferito all'articolo 4, nella parte in cui si prospetta il rischio che l'attribuzione di rilevanti impegni finanziari agli enti locali determini un effetto di «inerzia e disimpegno». Tale espressione si presta infatti ad essere interpretata nel senso che vi possa essere una cattiva volontà da parte degli enti locali. Si tratta invece di far fronte a difficoltà oggettive che per molti enti potrebbero essere insuperabili.

Per quanto riguarda la previsione di cui all'articolo 6, comma 4, alla luce delle dichiarazioni odierne del sottosegretario Morese risultano accentuate le preoccupazioni da lui espresse in precedenza circa la possibilità che si determinino effetti distorsivi negli appalti e che conseguentemente si alimenti un contenzioso, con riflessi negativi sulla stessa efficacia degli interventi.

Il relatore PELELLA si dichiara disponibile a modificare lo schema di parere in modo conforme a quanto suggerito dal senatore Duva nel suo odierno intervento, limitatamente al riferimento all'articolo 4.

Il senatore LAURO esprime apprezzamento per la puntualità dell'intervento odierno del sottosegretario Morese, che si è fatto carico di dare risposta ai rilievi avanzati dai rappresentanti dell'opposizione di centro-destra. Pur mantenendo talune riserve, occorre dare atto al rappresentante del Governo del contributo fornito ad instaurare un clima più costruttivo.

Ringrazia in particolare il Sottosegretario per aver sottolineato come il Governo abbia inteso garantire prospettive certe per i lavoratori impegnati nei LSU, fornendo anche una serie di dati numerici.

Sottolinea però l'opportunità di differenziare le soluzioni normative a seconda della situazione esistente in concreto nelle varie regioni; in particolare, va previsto un regime speciale per la Campania, ove il problema della ricollocazione dei soggetti impegnati nei LSU si presenta con connotati di particolare gravità. A tale proposito, la sua parte politica ha formulato precise proposte, delle quali però non si è voluto evidentemente tener conto, mentre le stesse dichiarazioni del ministro Salvi riportate da «Il Mattino» circa l'esigenza di definire meccanismi speciali per la Campania sembrano destinate a rimanere lettera morta.

Ulteriori perplessità nascono in relazione alla previsione del limite temporale individuato per i finanziamenti del Fondo per l'occupazione, anche in considerazione della scarsa credibilità del percorso previsto, che assegna un ruolo centrale agli enti locali, nonostante che questi facciano spesso fronte con estrema difficoltà alle stesse competenze ordinarie.

L'inadeguatezza delle soluzioni messe a punto dal Governo riflette del resto i limiti dell'approccio della sinistra ai problemi del lavoro. Fin tanto che questa non avvierà un profondo ripensamento sulle tematiche della flessibilità, raccogliendo la sfida culturale lanciata dal centro-destra con una serie di iniziative, fra le quali il «patto per il lavoro» stipulato fra le organizzazioni sindacali e l'amministrazione comunale di Milano, le prospettive occupazionali per coloro che continuano a restare fuori dal circuito dei «garantiti» continueranno ad essere molto negative.

Manca inoltre nello schema di decreto legislativo un richiamo alle difformità negli indirizzi adottati dalle prefetture, che determinano frequenti disparità di trattamento fra i soggetti inseriti nelle graduatorie.

Non sembra inoltre appropriato il richiamo quale titolo di merito all'esperienza dei 1800 soggetti impegnati nei LSU assorbiti dall'Ammini-

strazione dei beni e delle attività culturali, visto che, alla stregua delle stesse dichiarazioni dei sindacati, l'esperienza in questione ha determinato gravi problemi, a causa delle continue sovrapposizioni di ruolo fra i pubblici dipendenti, il personale delle ditte private e, appunto, i soggetti impegnati nei LSU.

Dopo aver espresso riserve sulla scelta di non dare adeguato riscontro ai rilievi formulati dalla Commissione bilancio, annuncia il suo voto di astensione sullo schema di parere, precisando che esso non può essere interpretato come una sorta di anticipato avallo rispetto ai contenuti del futuro decreto legislativo, ma intende cogliere soltanto gli elementi di novità ravvisabili nelle posizioni del Governo.

Il sottosegretario MORESE fa presente che i contributi previdenziali richiamati dalla Commissione bilancio nelle sue osservazioni riguardano le persone che beneficiano del trattamento di cassa integrazione di lunga durata, nei confronti delle quali in realtà non vi sono finanziamenti a valere sul fondo per l'occupazione.

Dopo una dichiarazione di voto di astensione del senatore ZANOLLETTI, il senatore Roberto NAPOLI annuncia il suo voto favorevole sullo schema di parere predisposto dal relatore, sottolineando come si sia in presenza di un provvedimento ineludibile per far fronte ad un problema che si è andato stratificando negli anni, e che vede emergere situazioni di acuta difficoltà per tutte le amministrazioni locali, indipendentemente dalla matrice politica della maggioranza che le governa. Non si può a tale riguardo dimenticare la situazione di grave disagio psicologico ed esistenziale nella quale si trovano spesso i soggetti interessati, in rapporto alla precarietà delle prospettive lavorative.

Sarebbe certamente irrealistico immaginare che le misure oggetto dell'esame della Commissione possano garantire il superamento del problema; esse tuttavia sembrano idonee ad intraprendere un percorso di graduale fuoriuscita dall'emergenza. Occorrerà peraltro vigilare affinché non si riproducano situazioni negative, alimentate da prassi distorsive rilevabili diffusamente sul territorio, anche nelle aree amministrative da quei partiti del centro-destra che hanno avanzato severe critiche verso l'esperienza dei LSU.

In conclusione, ribadisce il suo voto favorevole sullo schema di parere predisposto dal relatore.

Il senatore MANZI esprime apprezzamento per il lavoro condotto dal relatore Pelella, che ha tenuto conto di molte delle preoccupazioni avanzate dalla sua parte politica; anche gli orientamenti dichiarati dal sottosegretario Morese rappresentano un fattore che induce all'ottimismo, pur essendo necessario vigilare perché gli impegni ricevano una puntuale attuazione.

Per le ragioni esposte, annuncia il suo voto favorevole.

Dopo che è stata verificata la presenza del numero legale, la Commissione approva lo schema di parere formulato dal relatore, dando mandato allo stesso di apportarvi le modifiche richiamate nel suo intervento, nonché l'ulteriore modifica proposta dal senatore Duva nel dibattito odierno e da lui accolta.

Il PRESIDENTE avverte che, a seguito dell'approvazione dello schema di parere predisposto dal relatore, risulta preclusa la votazione sullo schema di parere contrario fatto proprio dal senatore Lauro.

La seduta termina alle ore 16,30.

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 4159**Art. 1.**

Al comma 1, anteporre il seguente comma:

«01. In adempimento dell'articolo 39 della Costituzione i sindacati e loro associazioni sono tenuti a procedere alla registrazione depositando lo Statuto presso il tribunale territoriale competente.».

1.2

VEGAS, LAURO, NOVI

Sopprimere l'articolo.

1.1

PELELLA, PILONI, GRUOSSO, MANZI

Al comma 1, sostituire le parole: «sono tenuti alla redazione del rendiconto annuale di esercizio ed alla sua pubblicazione», con le seguenti: «sono tenuti alla redazione ed alla pubblicazione del bilancio preventivo annuale e del rendiconto consuntivo nei quali è data analitica dimostrazione dei conti economici e patrimoniali secondo le modalità e i criteri previsti dalla legislazione vigente per le Società per azioni quotate in borsa. Tali documenti sono sottoposti a certificazione ai sensi della legislazione vigente delle società quotate in borsa per i sindacati nazionali. Nel caso di sindacati con iscritti limitati ad una sola provincia è sufficiente una verifica da parte di un collegio sindacale composto da almeno tre revisori ufficiali dei conti.».

1.3

VEGAS, LAURO, NOVI

Al comma 1, sostituire le parole: «di esercizio», con le seguenti: «del rendiconto consuntivo nei quali è data analitica dimostrazione dei conti economico-patrimoniali.».

1.4

VEGAS, LAURO, NOVI

Al comma 1, aggiungere, in fine, le seguenti parole: «secondo le disposizioni di cui agli articoli 2423 e seguenti del codice civile, pur con le dovute differenze in alcune voci in considerazione della loro particolare attività svolta da questi soggetti.».

1.6

PERUZZOTTI

Al comma 1, aggiungere, in fine, le seguenti parole: «secondo il modello di cui agli articoli 2424 e 2425 del codice civile.».

1.5

PERUZZOTTI

Al comma 1, aggiungere, in fine, le seguenti parole: «secondo le disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2.».

1.7

PERUZZOTTI

Al comma 1, aggiungere, in fine, le seguenti parole: «ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 1991, n. 127.».

1.8

PERUZZOTTI

Dopo l'articolo, aggiungere il seguente:

«Art. 1-...

1. Il rappresentante legale o il tesoriere cui per statuto è affidata autonomamente la gestione delle attività patrimoniali del sindacato o delle associazioni di cui all'articolo 1, deve redigere il rendiconto annuale di esercizio secondo il modello di cui all'allegato A alla presente legge.

2. Il rendiconto annuale deve essere corredato di una relazione del rappresentante legale o del tesoriere di cui al comma 1 sulla situazione economico-patrimoniale e sull'andamento della gestione nel suo complesso. La relazione deve essere redatta secondo il modello di cui all'allegato B alla presente legge.

3. Il rendiconto annuale deve essere, altresì, corredato di una nota integrativa secondo il modello di cui all'allegato C alla presente legge.

4. Il rappresentante legale o il tesoriere, di cui al comma 1, deve tenere il libro giornale e il libro degli inventari.

5. Il rappresentante legale o il tesoriere deve conservare ordinatamente, in originale o in copia, per almeno cinque anni, tutta la documentazione che ha natura amministrativa e contabile.

6. I libri contabili tenuti dai sindacati e dalle associazioni di cui al comma 1, prima di essere messi in uso, devono essere numerati progressivamente in ogni pagina e bollati in ogni foglio da un notaio, il quale deve dichiarare nell'ultima pagina del libro il numero dei fogli che lo compongono.

7. Il libro giornale deve indicare giorno per giorno le operazioni compiute.

8. L'inventario deve essere redatto al 31 dicembre di ogni anno e deve contenere l'indicazione e la valutazione delle attività e delle passività. L'inventario si chiude con il rendiconto e deve essere sottoscritto dal rappresentante legale o dal tesoriere del sindacato o dell'associazione di cui al comma 1 entro trenta giorni dalla presentazione del rendiconto agli organi statutariamente competenti.

9. Tutte le scritture devono essere tenute secondo le norme di una ordinaria contabilità, senza parti in bianco, interlinee e trasporti in margine. Non vi si possono fare abrasioni e, se è necessaria qualche cancellazione, questa deve essere eseguita in modo che le parole cancellate siano leggibili.

10. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano a decorrere dal 1° gennaio 1999. Il primo rendiconto annuale redatto a norma del presente articolo deve essere presentato con riferimento all'esercizio 1999. Il rappresentante legale o il tesoriere di cui al comma 1 è tenuto a pubblicare entro il mese di giugno di ogni anno su almeno tre quotidiani, di cui uno a diffusione nazionale, il rendiconto annuale di esercizio corredato di una sintesi della relazione sulla gestione e della nota integrativa.

11. Il rendiconto annuale di esercizio, corredato di una sintesi della relazione sulla gestione e della nota integrativa, sottoscritti dal rappresentante legale o dal tesoriere del sindacato o dell'associazione, della relazione dei revisori dei conti, da essi sottoscritta, nonché delle copie dei quotidiani ove è avvenuta la pubblicazione, è trasmesso dal rappresentante legale o dal tesoriere entro il mese di giugno di ogni anno al Ministero del lavoro e della previdenza sociale.».

1.0.1

LAURO, MULAS, VEGAS

ALLEGATO A
(Em. 1.0.1)

MODELLO PER LA REDAZIONE DEI RENDICONTI
DEI SINDACATI E DELLE LORO ASSOCIAZIONI

STATO PATRIMONIALE

Attività.

Immobilizzazioni immateriali nette:

costi per attività editoriali, di informazione e di comunicazione; costi di impianto e di ampliamento.

Immobilizzazioni materiali nette:

terreni e fabbricati; impianti e attrezzature tecniche;
macchine per ufficio; mobili e arredi; automezzi;
macchine per ufficio;
mobili e arredi;
automezzi;
altri beni.

Immobilizzazioni finanziarie (al netto dei relativi fondi rischi e svalutazione, e con separata indicazione, per i crediti, degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo):

partecipazioni in imprese; crediti finanziari;
altri titoli.

Rimanenze (di pubblicazioni, gadget, eccetera).

Crediti (al netto dei relativi fondi rischi e con separata indicazione, per ciascuna voce, degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo):

crediti per servizi resi a beni ceduti;
crediti verso locatari;
crediti per contribuzione volontaria e permute;
crediti verso imprese partecipate; crediti diversi.

Attività finanziarie diverse dalle immobilizzazioni:

partecipazioni (al netto dei relativi fondi rischi);
altri titoli (titoli di Stato, obbligazioni, eccetera).

Disponibilità liquida:

depositi bancari e postali;
denaro e valori in cassa.

Ratei attivi e riscontri attivi.

Passività.

Patrimonio netto:

avanzo patrimoniale;

disavanzo patrimoniale; avanzo dell'esercizio disavanzo dell'esercizio.

Fondi per rischi e oneri:

fondi previdenza integrativa e simili;

altri fondi.

Trattamento di fine rapporto di lavoro subordinato.

Debiti (con separata indicazione, per ciascuna voce, degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo):

debiti verso banche;

debiti verso altri finanziatori;

debiti verso fornitori;

debiti verso imprese partecipate;

debiti tributari;

debiti verso istituti di previdenza e di sicurezza sociale;

altri debiti.

Ratei passivi e riscontri passivi.

Conti d'ordine:

beni mobili e immobili fiduciariamente presso terzi;

contributi da ricevere in attesa espletamento controlli autorità pubblica;

fideiussione a/da terzi;

avalli a/da terzi;

fideiussioni a/da imprese partecipate;

avalli a/da imprese partecipate;

garanzie (pegni, ipoteche) a/da terzi.

Conto economico.

A) Proventi gestione caratteristica.

1) Quote associative annuali.

2) Contributi dello Stato o di enti pubblici.

3) Contributi provenienti dall'estero:

a) da partiti o movimenti politici esteri o internazionali;

b) da altri soggetti esteri.

4) Altre contribuzioni:

a) contribuzioni da persone fisiche;

b) contribuzioni da persone giuridiche;

c) contribuzioni da partiti o movimenti politici.

5) Proventi da attività editoriali, manifestazioni, altre attività.

Totale proventi gestione caratteristica.

B) Oneri della gestione caratteristica.

- 1) Per acquisti di beni (incluse rimanenze).
- 2) Per servizi.
- 3) Per godimento di beni di terzi.
- 4) Per il personale:
 - a) stipendi;
 - b) oneri sociali;
 - c) trattamento di fine rapporto;
 - d) trattamento di quiescenza e simili;
 - e) altri costi.
- 5) Ammortamenti e svalutazioni.
- 6) Accantonamenti per rischi.
- 7) Altri accantonamenti.
- 8) Oneri diversi di gestione.
- 9) Contributi ad associazioni, partiti o movimenti politici.

Totale oneri gestione caratteristica.

Risultato economico della gestione caratteristica (A-B).

C) Proventi e oneri finanziari.

- 1) Proventi da partecipazioni.
- 2) Altri proventi finanziari.
- 3) Interessi e altri oneri finanziari.

Totale proventi e oneri finanziari.

D) Rettifiche di valore di attività finanziarie.

- 1) Rivalutazioni:
 - a) di partecipazioni;
 - b) di immobilizzazioni finanziarie;
 - c) di titoli non iscritti nelle immobilizzazioni.
- 2) Svalutazioni:
 - a) di partecipazioni;
 - b) di immobilizzazioni finanziarie;
 - c) di titoli non iscritti nelle immobilizzazioni.

Totale rettifiche di valore di attività finanziarie.

E) Proventi e oneri straordinari.

1) Proventi:

plusvalenza da alienazioni;
varie.

2) Oneri:

minusvalenze da alienazioni;
varie.

Totale delle partite straordinarie.

Avanzo (disavanzo) dell'esercizio.

ALLEGATO B

(Em. 1.0.1)

CONTENUTO DELLA RELAZIONE

Devono essere indicati:

1) le attività culturali, di informazione e comunicazione;

2) i rapporti con imprese partecipate anche per tramite di società fiduciarie o per interposta persona, con l'indicazione del numero e del valore nominale delle azioni e delle quote possedute, nonché della corrispondente parte di capitale, dei corrispettivi e dei motivi degli acquisti e delle alienazioni e comunque dei redditi derivanti da attività economiche e finanziarie;

3) i fatti di rilievo assunti dopo la chiusura dell'esercizio;

4) l'evoluzione prevedibile della gestione.

ALLEGATO C

(Em. 1.0.1)

CONTENUTO DELLA NOTA INTEGRATIVA

Devono essere indicati:

1) i criteri applicati nella valutazione delle voci del rendiconto, nelle rettifiche di valore e nella conversione dei valori non espressi all'origine in moneta avente corso legale nello Stato;

2) i movimenti delle immobilizzazioni, specificando per ciascuna voce il costo di precedenti rivalutazioni, ammortamenti e svalutazioni; le acquisizioni; gli spostamenti da una ad altra voce; le alienazioni avvenute nell'esercizio; le rivalutazioni, gli ammortamenti e le svalutazioni effettuati nell'esercizio; il totale delle rivalutazioni riguardanti le immobilizzazioni esistenti alla chiusura dell'esercizio; la specificazione delle immobilizzazioni possedute fiduciariamente da terzi;

3) la composizione delle voci « costi di impianto e di ampliamento e « costi editoriali, di informazione e comunicazione », nonché le ragioni della iscrizione ed i rispettivi criteri di ammortamento;

4) le variazioni intervenute nella consistenza delle altre voci dell'attivo e del passivo; in particolare, per i fondi e per il trattamento di fine rapporto, le utilizzazioni e gli accantonamenti;

5) l'elenco delle partecipazioni, possedute direttamente o per tramite di società fiduciaria o per interposta persona, in imprese partecipate, indicando per ciascuna la denominazione, la sede, il capi tale, l'importo del patrimonio netto, l'utile e la perdita dell'ultimo esercizio, la quota posseduta e il valore attribuito in bilancio o il corrispondente credito;

6) distintamente per ciascuna voce l'ammontare dei crediti e dei debiti di durata residua superiore a cinque anni, e dei debiti assistiti da garanzie reali su beni sociali, con specifica indicazione della natura delle garanzie;

7) la composizione delle voci «ratei e resoconti attivi» e «ratei e resoconti passivi» e della voce «altri fondi» dello stato patrimoniale, quando il loro ammontare sia apprezzabile;

8) l'ammontare degli oneri finanziari imputati nell'esercizio ai valori iscritti nell'attivo dello stato patrimoniale, distintamente per ogni voce;

9) gli impegni non risultanti dallo stato patrimoniale; le notizie sulla composizione e natura di tali impegni e dei conti d'ordine, la cui conoscenza sia utile per valutare la situazione patrimoniale e finanziaria della associazione, specificando quelli relativi a imprese partecipate;

10) la composizione delle voci «proventi straordinari» e «oneri straordinari» del conto economico, quando il loro ammontare sia apprezzabile;

11) il numero dei dipendenti, ripartito per categoria.

Dopo l'articolo, aggiungere il seguente:

«Art. 1-...»

1. In caso di inottemperanza agli obblighi di cui alla presente legge, il pretore competente, su ricorso di un cittadino iscritto nelle liste elettorali di un comune, assunte informazioni e sentite le parti, irroga, con decreto, la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 50 milioni a lire 100 milioni.

2. Con lo stesso decreto di cui al comma 1 è disposta la redazione e la pubblicazione del rendiconto annuale secondo le modalità di cui agli articoli della presente legge, con spese a carico del sindacato o dell'associazione inadempiente ed a cura del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. È disposta, altresì, con il medesimo decreto di cui al comma 1, la sospensione delle contribuzioni a favore del sindacato o del-

l'associazione inadempiente sino all'ottemperanza degli obblighi di cui ai citati articoli della presente legge.».

1.0.2

MULAS, LAURO, VEGAS

Dopo l'articolo, aggiungere il seguente:

«Art. 1-...

1. La presente legge non si applica alle confederazioni sindacali a carattere nazionale costituite prima del 31 dicembre 1950.».

1.0.3

MULAS

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13^a)

GIOVEDÌ 3 FEBBRAIO 2000

385^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente

GIOVANELLI

Interviene il ministro dei lavori pubblici Bordon.

La seduta inizia alle ore 8,35.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente GIOVANELLI fa presente che è stata avanzata, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, la richiesta di attivare l'impianto audiovisivo per lo svolgimento della seduta antimeridiana odierna. Avverte che, in previsione di tale richiesta, il Presidente del Senato ha già preannunciato il proprio assenso.

Non facendosi osservazioni, la Commissione aderisce alla richiesta anzidetta e conseguentemente viene adottata detta forma di pubblicità.

PROCEDURE INFORMATIVE

Dibattito sulle comunicazioni rese il 26 gennaio 2000 dal Ministro dei lavori pubblici sulle linee programmatiche del suo Dicastero

Si apre il dibattito sulle comunicazioni rese dal ministro Bordon nella seduta del 26 gennaio scorso.

Il senatore VELTRI, nel ringraziare il Ministro dei lavori pubblici per la tempestività e puntualità con cui ha reso le sue comunicazioni, assicura la piena disponibilità dei Democratici di Sinistra a collaborare in un quadro di rapporti fra Governo e Parlamento, nonché tra Esecutivo e Maggioranza, contraddistinti da chiarezza e lealtà.

Invita quindi il Ministro a riferire, in occasione della replica, sui suoi orientamenti in merito alla realizzazione del ponte sullo stretto di Messina, in relazione al quale il Senato ha approvato un'apposita mozione; al ri-

guardo, sarebbe opportuno chiarire se si ritiene di inserire nel prossimo Documento di programmazione economico-finanziaria un'indicazione forte circa l'esigenza di affrontare nodi cruciali come l'adeguamento delle reti di collegamento fra Nord e Sud del Paese.

Quanto al progetto di accorpamento dei Ministeri, va accolta con favore l'ipotesi di avviare il processo di riforma già nella legislatura in corso; così, per esempio, si potrebbe continuare sin d'ora nell'opera di razionalizzazione delle competenze, facendo seguito a decisioni come quella di trasferire al Ministero dell'ambiente la competenza sui Servizi tecnici, oltre alla presidenza del Comitato dei Ministri sulla difesa del suolo, di cui alla legge n. 183 del 1989. Occorre quindi procedere ad un'integrazione tanto verticale fra Stato, regioni ed enti locali, quanto orizzontale tra le diverse amministrazioni statali, assicurando il massimo impegno dello Stato centrale nel trasferimento delle competenze. Così, la questione della confusione di responsabilità e di poteri provocata anche dai numerosi piani previsti dalla normativa vigente, ognuno dei quali è sovraordinato all'altro, potrebbe essere affrontata efficacemente in sede di esame della nuova normativa urbanistica, all'attenzione della Camera dei deputati, come pure in occasione della discussione nell'Assemblea del Senato del disegno di legge n. 3833.

Quanto alle problematiche attinenti all'abusivismo edilizio, sarebbe opportuno immaginare un'azione combinata che, senza differire la demolizione dei fabbricati abusivi, dia il via ad un piano di recupero edilizio. Per ciò che concerne, infine, la materia della gestione delle risorse idriche, la scelta di alienare l'acquedotto pugliese all'Enel è apparsa opportuna, essendo necessario favorire la formazione di poli in grado di competere efficacemente anche a livello internazionale.

Il senatore BORTOLOTTO, dopo aver espresso apprezzamento per le considerazioni svolte dal senatore Veltri in merito al tema dell'accorpamento delle competenze, richiama l'attenzione del ministro Bordon sull'esigenza di affrontare in un'ottica unitaria questioni assai delicate e complesse come quelle delle foreste o del sistema dei trasporti, le cui attribuzioni sono al momento suddivise tra più Dicasteri. Particolare attenzione il nuovo Ministro dei lavori pubblici dovrebbe poi dedicare alle procedure di valutazione di impatto ambientale, evitando di attenuarne l'efficacia come si farebbe se dovesse passare la proposta di introdurre in quel procedimento il meccanismo del silenzio-assenso.

Il senatore Bortolotto invita quindi il Ministro a prestare particolare attenzione ai problemi dell'Alto Adriatico, come quello costituito dalla perforazione dei pozzi per l'estrazione del metano, e tenendo conto, in particolare, della valutazione di impatto ambientale negativa sul progetto di realizzazione di dighe mobili all'ingresso della laguna di Venezia, valutazione negativa motivata con il fatto che esistono soluzioni alternative ben più rispettose dell'ecosistema. Analogamente, è auspicabile che vengano rispettate le indicazioni date dal Parlamento per la realizzazione dell'autostrada Pedemontana Veneta, sfruttando cioè in modo corretto il se-

dime delle strade già esistenti, mentre invece i due progetti alternativi predisposti o ignorano del tutto tale indicazione, o prevedono la costruzione di ben dieci corsie.

Il senatore PAROLA esprime viva soddisfazione per gli orientamenti espressi dal ministro Bordon, specie per quanto riguarda la tematica delle demolizioni degli edifici abusivi, dei restauri e delle ricostruzioni. Sotto questo profilo, assicura la piena disponibilità della Commissione ambiente del Senato, la quale è già impegnata nell'esame dei disegni di legge sull'abusivismo e sul fascicolo di fabbricato. È significativo, tra l'altro, che anche gli imprenditori edili guardino con estrema attenzione al tema della modernizzazione urbanistica del Paese. Per ciò che concerne poi la messa in sicurezza del patrimonio edilizio, occorre fare un significativo passo avanti, prendendo atto dell'impossibilità di eliminare del tutto ogni rischio, per procedere invece ad una realistica politica di riduzione dei rischi stessi. Sotto questo profilo, anche nella sua qualità di componente del gruppo di lavoro sui problemi dello spazio, richiama l'attenzione del Ministro sull'opportunità di utilizzare le risorse fornite dalle nuove tecnologie satellitari, al fine di disporre di fotografie delle zone a rischio.

Venendo poi alla normativa sulle locazioni, si tratta senz'altro di una disciplina valida: al riguardo, occorre essenzialmente fare il possibile per far funzionare nel migliore dei modi il mercato sociale delle locazioni, perfezionando il meccanismo relativo all'attestazione della regolarità nei pagamenti delle imposte come condizione per il rilascio degli immobili. In ogni caso, è necessario evitare ulteriori dilazioni o proroghe, che potrebbero pregiudicare gravemente il funzionamento della normativa in questione. In materia di abusivismo edilizio, infine, se è assolutamente necessaria una normativa che stronchi una volta per tutte tale fenomeno con la massima fermezza, occorrerà successivamente affrontare in modo costruttivo il problema della riqualificazione urbana.

Il senatore LO CURZIO richiama l'attenzione del ministro Bordon sui gravi problemi che affliggono la sua regione, la Sicilia, nel settore urbanistico: vi sono zone, come il comune di Gela, in cui un'altissima percentuale dei fabbricati esistenti è abusiva. Sarebbe pertanto opportuno trovare il modo per intervenire anche sulle regioni a statuto speciale per affrontare questa grave piaga. Maggiori risorse occorrono poi per i piani di riqualificazione urbana mentre, per ciò che concerne i grandi investimenti infrastrutturali, prima di realizzare il ponte sullo stretto di Messina, si dovrebbe provvedere a migliorare la rete stradale delle regioni del Sud.

Dopo aver espresso apprezzamento per la prossima riforma dell'organizzazione del Governo e l'accorpamento delle competenze, il senatore Lo Curzio invita il Ministro dei lavori pubblici a recarsi a Siracusa per verificare di persona la situazione del ponte di Ortigia, che non può essere certo consolidato con i miseri 3 miliardi stanziati.

Il senatore IULIANO esprime preoccupazione per l'eventualità che, anche a causa dei rilievi della Corte dei conti, il regolamento sulle modalità di partecipazione agli appalti pubblici venga adottato con ritardo rispetto ai tempi previsti: moltissimi comuni sono infatti letteralmente paralizzati nella concessione degli appalti, in attesa della nuova normativa. Del cosiddetto tavolo di monitoraggio e concertazione sul funzionamento delle disposizioni in questione sarebbe opportuno poi facesse parte anche un rappresentante dei piccoli comuni.

Il senatore Iuliano invita quindi il ministro Bordon ad esercitare la delega conferita dal Parlamento nel 1998 per la semplificazione delle procedure di ricostruzione nelle zone colpite dal terremoto in Irpinia, per consentire di sbloccare le ingenti risorse stanziata e che non è stato finora possibile utilizzare. Sarebbe infine opportuno prendere in considerazione la possibilità di adottare una circolare inerente i comitati tecnici regionali sulle opere pubbliche di rilevanza intercomunale, nonché provvedere al trasferimento ai comuni delle risorse necessarie per consentire loro di esercitare le competenze in materia di edifici di culto.

Il seguito del dibattito sulle comunicazioni del ministro Bordon è infine rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 9,30.

386^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
GIOVANELLI

Interviene il sottosegretario di Stato per i lavori pubblici Mattioli.

La seduta inizia alle ore 15,10.

IN SEDE REFERENTE

(4337) Disposizioni per la repressione dell'abusivismo edilizio nelle aree soggette a vincoli di tutela e modifiche alla legge 28 febbraio 1985, n. 47

(1817) SPECCHIA ed altri. – Sanatoria delle opere abusive completate entro il 31 dicembre 1995

(2462) Roberto NAPOLI ed altri. – Riapertura del termine per la presentazione delle domande di concessione in sanatoria limitatamente ai direttori dei lavori

(2769) VERALDI. – *Proroga del termine per il pagamento dell'oblazione al condono di violazioni edilizie*

(3415) VERALDI. – *Ulteriore proroga del termine di cui all'articolo 39, comma 11, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, in materia di condono edilizio*

(3472) SPECCHIA ed altri. – *Proroga del termine di cui all'articolo 39, comma 11, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, in materia di condono edilizio*

(4044) SPECCHIA ed altri. – *Disposizioni in materia di sicurezza degli edifici*

(4339-bis) *Disposizioni in materia di regolazione del mercato edilizio e istituzione del fascicolo di fabbricato*, risultante dallo stralcio degli articoli da 5 a 12 del disegno di legge d'iniziativa governativa

e petizione n. 653, ad essi connessa

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

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

Il senatore MANFREDI ricorda l'impegno, da lui assunto l'altro ieri nella sua veste di presidente di turno con il senatore Lauro, di sottoporre all'Ufficio di Presidenza la richiesta di attivare le procedure di cui all'articolo 46, comma 2, del Regolamento in riferimento agli ordini del giorno 9/2793/74 e 9/1388/400 accolti dal Governo in Assemblea su argomenti strettamente attinenti alla materia di cui ai disegni di legge in titolo.

Il senatore MAGGI riferisce la richiesta del senatore Specchia di porre il suo intervento in discussione generale ad una prossima seduta.

Il presidente GIOVANELLI, accordata la posposizione dell'intervento del senatore Specchia, affronta la questione sottesa all'istanza del senatore Lauro: i due ordini del giorno da lui richiamati riguardano materia attinente a quella dei disegni di legge in titolo, ma non è possibile alcuna attivazione incidentale dell'articolo 46 comma 2 del Regolamento; la relativa procedura informativa dovrà essere oggetto di apposita calendarizzazione, per cui correttamente il Presidente di seduta rinviò la questione all'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi. Ciò nondimeno, se il senatore Lauro ritenesse di intervenire nel prosieguo dei lavori in discussione generale, non potrebbe certo essergli inibito – stante l'attinenza della materia – di diffondersi nel suo intervento anche sul modo in cui, a suo avviso, il Governo si è dimostrato inadempiente in riferimento ai citati ordini del giorno; alla stessa maniera, il rappresentante del Governo, laddove lo ritenesse, potrebbe utilmente esprimere la sua posizione in merito all'adempimento degli ordini del giorno durante il suo intervento in replica dopo la discussione generale.

Prosegue la discussione generale, nella quale interviene il senatore RESCAGLIO; i piccoli comuni del territorio nazionale riceveranno, dall'entrata in vigore del disegno di legge n. 4337, un carico ulteriore di in-

combenze che dovrebbe poter essere affrontato anche in maniera consorziale: specialmente nel Settentrione, dove l'abusivismo non è così diffuso, l'anagrafe del patrimonio edilizio richiede una struttura adeguata per la quale dallo Stato non giungono risorse aggiuntive.

Desti poi perplessità il fascicolo di fabbricato, laddove produca costi elevati: investire un tecnico esperto di componenti statiche e di impiantistica richiederà infatti spese non sostenibili per tutti. Dopo aver ottenuto dal Sottosegretario rassicurazioni sul fatto che il disegno di legge n. 4339-*bis* non si applica agli edifici antichi ed ai monumenti, l'oratore sottolinea che la responsabilità posta dall'articolo 8 in capo ai comuni non trova corrispondenza in termini di snellimento delle procedure urbanistiche: esse dovrebbero incentivare il massimo del consenso tra tutti gli enti istituzionali preposti, senza dar luogo alle tensioni che spesso si registrano tra comuni e regioni. Richiede infine se sia opportuno differenziare il trattamento delle costruzioni in assenza di concessione con quelle in difformità o in variazione essenziale.

Il senatore COLLA ravvisa, nel disegno di legge 4339-*bis*, lo scopo di estendere a tutto il territorio nazionale l'iniziativa di manutenzione programmata del patrimonio edilizio assunta il 4 novembre scorso dal comune di Roma: pur essendo condivisibile nello spirito, il testo appare demagogico (in quanto le responsabilità amministrative di protezione civile finirebbero per gravare sui privati) e inadatto ad essere valutato a causa dell'assenza di elementi essenziali sotto il profilo conoscitivo; lo schema tipo del fascicolo di fabbricato, ad esempio, è deferito ad un decreto ministeriale del quale non si stabiliscono affatto i criteri direttivi. Senza un regolamento sulle prove tecniche indispensabili (da effettuare sul terreno e sull'edificio ad opera dei professionisti abilitati) per valutare la pericolosità dell'area individuata dai comuni, si rischia di attribuire ai professionisti una responsabilità che compete agli uffici comunali; del resto, si dovrebbe prevedere la possibilità per il professionista di visitare tutte le unità immobiliari del fabbricato, con l'accesso alle singole proprietà private, ai fini di una valutazione reale dello stato di tutte le sue parti strutturali.

Nei centri storici e nelle parti edificate nel dopoguerra, la carenza di documentazione comporterà l'impossibilità di rilasciare un'attestazione di conformità: la prescrizione di ulteriori indagini approfondite potrebbe incidere pesantemente sul bilancio familiare dei contribuenti, che verrebbero ad essere obbligati per legge alla ristrutturazione del patrimonio edilizio senza neppure godere di adeguati incentivi e agevolazioni finanziarie per una reale campagna manutentiva. I vincoli conseguenti, ai fini del rinnovo del contratto di locazione o della compravendita delle unità immobiliari, non possono estendersi all'adempimento degli obblighi prescritti dal professionista, pena un'ulteriore burocratizzazione del sistema che limiterebbe pesantemente la proprietà privata; infine, desti perplessità il meccanismo della perimetrazione delle aree a rischio che – anche se effettivamente completato entro il termine di sei mesi, cosa assai improbabile –

produrrebbe una catalogazione impropria dei fabbricati, sconvolgendo il mercato edilizio (in quanto anche fabbricati costruiti a regola d'arte potrebbero risulterne svalutati per il solo fatto di essere inclusi nelle aree di intervento prioritario).

Il disegno di legge n. 4337, poi, si ispira ad un principio di base che vorrebbe essere quello della repressione dell'abusivismo edilizio: tale finalità è stata sempre propugnata dal Gruppo Lega Forza Padania per l'indipendenza del Nord, che si oppose all'ultimo condono edilizio per la sua natura di premio alla speculazione e di ammissione di fallimento della Pubblica Amministrazione nella gestione del territorio. Del resto, fonti radiotelevisive dimostrano che nel triennio 1996-1998 il 15 per cento degli edifici costruiti (100.000 unità) era abusivo, per la maggior parte concentrato nel Sud del Paese dove il perpetuarsi del comportamento illegale vanifica le misure di repressione adottate finora. Neppure il testo del Governo si può ritenere efficace per una effettiva repressione e per la semplificazione delle procedure di demolizione, in quanto risente di un'impostazione fortemente centralista; non soltanto è piuttosto macchinoso, ma offre agli abusivi opportunità che potrebbero dar luogo a nuove domande di concessioni in sanatoria: del resto, da vari settori parlamentari questo intento non è affatto escluso, visto che sono stati presentati disegni di legge che intendono riaprire i termini per le relative istanze.

Non si comprende, anzitutto, perché le misure acceleratorie dell'articolo 1 riguardino solo gli abusi realizzati entro il 31 dicembre 1993, dal momento che si fa riferimento ad opere abusive comunque censite; lo stesso censimento di tali opere crea ulteriori passaggi burocratici che potrebbero avere addirittura l'esito di consentire la possibilità di continuare ad abitare nella costruzione abusiva. L'acquisizione di diritto delle opere al patrimonio dello Stato, di cui all'articolo 3, è marcatamente centralista, visto che la gestione del territorio spetta al comune; una presa di posizione del Governo in materia è necessaria, per chiarire i termini in cui, fino alla scadenza del termine di 90 giorni dalla notificazione dell'ingiunzione di demolizione, è ammessa domanda di concessione in sanatoria; non condivisibile appare l'intromissione del prefetto nella procedura di repressione, ritenendosi preferibile l'immediata nomina regionale di un commissario *ad acta*.

L'articolo 5 reca una disposizione anomala, non condivisibile e suscettibile di ritardare *sine die* la demolizione effettiva delle opere abusive: il fatto che tale meccanismo, incentrato sull'uso temporaneo delle abitazioni abusive per tre anni (previa corresponsione allo Stato di un'indennità), sia stato sperimentato in Sicilia depone contro la sua efficacia, visto il risultato di cinque case abusive su dieci registrato sull'isola nel triennio 1996-1998. È inconcepibile incrementare le entrate statali imponendo una sorta di canone di affitto su case abusive costruite su zone vincolate, carenti di abitabilità e di controlli statici, a fronte della mancanza di obblighi per i comuni sulla realizzazione di opere di urbanizzazione; contraddittorio è poi il fatto che gli introiti vengano utilizzati per la riqualificazione ambientale, utilizzando a tale fine i proventi degli scempi urbanistici. L'e-

mergenza abitativa derivante dall'abusivismo nel testo è valutata di interesse nazionale, allo scopo di reintrodurre l'intervento dello Stato in materia di competenza regionale: tale scelta imporrebbe ai contribuenti di tutto il Paese ulteriori oneri per fronteggiare gli effetti della cattiva gestione del territorio da parte degli amministratori locali di alcune ben definite realtà geografiche meridionali.

Un coordinamento va introdotto tra segnalazione degli ufficiali di Polizia giudiziaria ed attività del Nucleo di controllo del territorio, di cui ai commi 6 e 5 dell'articolo 4 della legge n. 47 del 1985, novellato nel capo II del disegno di legge n. 4337; risulta foriera di sovrapposizioni di competenze anche l'istituzione di nuclei di interforze da parte di prefetti. Una deliberazione consiliare dovrebbe escludere la demolizione per prevalenti interessi pubblici, così come sarebbe opportuno consentire direttamente al comune l'immediato utilizzo del genio militare; le leggi regionali per il recupero urbanistico degli insediamenti abusivi esistenti al 31 dicembre 1993 dovrebbero poi prevedere il pagamento dell'oblazione e dei contributi di concessione dai soggetti che non hanno ancora richiesto la sanatoria. Infine, il vincolo di utilizzo dei contributi provenienti dal rilascio delle concessioni edilizie appare un'arbitraria limitazione della libertà dei comuni: l'articolo 9, comma 2, destina il 5 per cento di tali proventi agli interventi di riqualificazione ambientale e all'attuazione delle varianti di recupero urbanistico, mentre i comuni dovrebbero essere liberi di utilizzare tutti gli introiti loro pervenuti.

Il senatore LO CURZIO, soffermandosi sul disegno di legge n. 4337, chiede innanzitutto al sottosegretario Mattioli chiarimenti in merito al ruolo di prefetti, sindaci, segretari comunali, dirigenti dei comuni, specie nelle regioni a statuto speciale, con particolare riferimento al potere di ordinanza. Occorrerebbe poi fare accertamenti circa l'operato dei commissari dello Stato preposti al controllo delle leggi regionali. Quanto alla questione dell'esecuzione delle demolizioni, è necessario dare indicazioni chiare, nel senso che in caso di gravi abusi edilizi occorre procedere comunque all'abbattimento dei fabbricati, almeno quando ne risulta danneggiato l'ambiente, mentre quando ci si trova dinanzi a costruzioni che, pur concorrendo al dissesto urbanistico, costituiscono l'abitazione di larghi strati della popolazione, come avviene ad esempio a Gela, appare opportuno individuare soluzioni equilibrate che tengano conto della drammatica situazione di chi ci vive. È auspicabile che il Governo si iscriva tra coloro che vogliono colpire duramente chi ha strumentalizzato le fasce più deboli della popolazione.

Conclude invitando il relatore ad individuare disposizioni più chiare per quanto riguarda la previsione di cui al nuovo testo dell'articolo 29, comma 2, lettera a), della legge n. 47 del 1985, come introdotto dall'articolo 8 del disegno di legge n. 4337.

Il senatore RIZZI osserva innanzitutto come il Governo in carica abbia disatteso il tanto proclamato intendimento di adottare pochi provvedi-

menti legislativi, ma chiari ed organici, presentando invece un disegno di legge, come il n. 4337 che, se approvato, si aggiungerebbe ad oltre una ventina di leggi vigenti, aumentando la confusione dei cittadini ed incrementando il contenzioso. Oltretutto, si prosegue nella politica di varare normative complesse ed oscure senza tener conto della capacità della pubblica amministrazione di portarle in esecuzione: nel caso di specie, è evidente che la maggior parte dei comuni italiani ben difficilmente sarebbe in grado di applicare la normativa prevista dal disegno di legge in questione, normativa d'altra parte ampiamente criticata da non pochi esponenti della maggioranza.

Pertanto, è quanto meno auspicabile che il Governo sia disponibile ad accogliere le proposte migliorative che saranno formulate dall'opposizione, anche per quanto riguarda i disegni di legge n. 4339-*bis*, ove non sembra si sia tenuto conto dell'elevata probabilità che in molti casi i fascicoli di fabbricato, dovendo essere aggiornati ogni dieci anni, possano andare perduti.

Il senatore MORO richiama l'attenzione dei componenti della Commissione sull'elevatissimo numero di costruzioni abusive (oltre duecentomila) edificate in Italia dopo il 1994, senza che i pubblici poteri, ed in particolare le amministrazioni comunali, riuscissero ad arginare il fenomeno. È significativo, poi, che ben il 76 per cento dei fabbricati abusivi sia stato realizzato nel sud del paese, mentre, rispettivamente, soltanto il 9 ed il 14 per cento sono stati edificati al centro ed al nord. È assurdo pertanto approvare un provvedimento normativo che disciplini in modo uniforme situazioni del tutto diverse, imponendo complessi adempimenti anche agli amministratori che operano in zone del paese ove quello dell'abusivismo edilizio è un fenomeno praticamente sconosciuto.

Il senatore Moro manifesta a questo punto perplessità sull'espressione «opere abusive comunque censite» di cui all'articolo 1 del disegno di legge n. 4337: al riguardo, appare necessario sostituire al termine «censite» l'espressione «segnalate», oppure «individuate». È opportuno inoltre semplificare in modo incisivo le procedure previste dal testo normativo in questione, in considerazione dell'estrema confusione e dispersione di competenze tra numerosi soggetti pubblici che lo contraddistinguono.

Per quanto riguarda il disegno di legge sul fascicolo di fabbricato, non sembra innanzitutto opportuno introdurre differenziazioni fra le diverse aree del paese, individuando procedure o scadenze particolari per le zone sismiche o quelle a rischio di frane: è evidente infatti che problemi anche gravi, sia pure di tipo diverso, sono riscontrabili praticamente ovunque, per cui non sembra sensato indicare priorità. È poi indispensabile chiarire che i termini di cui all'articolo 3 del disegno di legge non possono che decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 7. Sembra infine preferibile non sancire l'obbligatorietà del fascicolo di fabbricato per gli edifici già esistenti, ma soltanto per quelli di nuova costruzione, ferma restando la facoltà degli amministratori di dotarsi comunque di tale strumento, anche al fine di valorizzare l'im-

mobile, mentre, per altro verso, è necessario far chiarezza sul soggetto obbligato alla tenuta del fascicolo.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 16,30.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA sul sistema sanitario

GIOVEDÌ 3 FEBBRAIO 2000

63ª Seduta

Presidenza del Presidente
PIANETTA

La seduta inizia alle ore 15,15.

Esame dello schema di relazione sul sopralluogo effettuato l'8 ottobre 1998 da una delegazione della Commissione parlamentare d'inchiesta presso il reparto di ematologia dell'azienda ospedaliera «San Salvatore» di Pesaro, nell'ambito del settore d'indagine sulla sicurezza delle strutture sanitarie

(Approvazione di relazione)

Il presidente PIANETTA, relatore alla Commissione, illustra lo schema di relazione in titolo, concernente le attività compiute dalla Commissione in relazione ai nove casi mortali di epatite B verificatisi, a cavallo tra il 1997 e il 1998, nel reparto di ematologia dell'Azienda ospedaliera «San Salvatore» di Pesaro. Nella seduta del 14 maggio 1998 la Commissione aveva rilevato che, sulla base di accertamenti effettuati, era emerso come nella vicenda, accanto ad aspetti squisitamente giudiziari, sussistessero anche specifiche questioni sanitarie di competenza dell'organo parlamentare. La Commissione aveva quindi proceduto all'audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso la Pretura circondariale di Pesaro, dottoressa Maria Letizia Fucci, quale magistrato titolare dell'indagine sui casi di contagio occorsi nel richiamato reparto di ematologia. Successivamente la Commissione deliberò, in attuazione e in rigoroso riferimento alle proprie attribuzioni istituzionali, di integrare il quadro conoscitivo del caso tramite il sopralluogo presso la struttura sanitaria di Pesaro da parte di una sua delegazione, sopralluogo poi effettuato in data 8 ottobre 1998.

Il relatore Pianetta dà poi conto dei rilievi emersi nel corso della visita della delegazione parlamentare al reparto di ematologia del San Salvatore, tra i quali in particolare quelli riguardanti talune anomalie nel settore dell'igiene e della prevenzione e la non adeguatezza delle strutture; è stata altresì rilevata una commistione, nell'ambito del reparto, tra il perso-

nale di ruolo e il personale proveniente dal volontariato. Tale ultima situazione, precisa il relatore, trova origine anche negli stretti rapporti di collaborazione e supporto forniti al reparto di ematologia dall'A.I.L. (Associazione Italiana contro le Leucemie), che offre servizi di assistenza ai degenti, e soprattutto dalla Fondazione Berloni, la quale mette a disposizione borse di studio, medici e mezzi di supporto. Ciò detto, vanno in ogni caso tenuti presenti il prestigio che il reparto di ematologia ha certamente a livello internazionale e l'importanza che esso riveste per la città di Pesaro, nonché i rilevanti rapporti scientifici che intrattiene con università straniere.

Il presidente Pianetta illustra quindi le principali risultanze emerse dalle audizioni svolte presso le strutture pesaresi dalla delegazione della Commissione: in particolare il professor Guido Lucarelli, primario del reparto di ematologia, ha fatto presente che a suo parere non è stata individuata in modo inoppugnabile la causa del contagio e che comunque essa non può in alcun modo essere ricondotta ad una occasionale caduta di attenzione verso le normali misure di prevenzione; il dottor Giuseppe Ricciarelli, già direttore generale dell'Azienda ospedaliera San Salvatore, ha affermato la completa estraneità della direzione generale alla vicenda verificatasi; il dottor Giovanni Fiorenzuolo, già direttore sanitario dell'Azienda, ha dichiarato che molto probabilmente gli eventi luttuosi possono ricollegarsi ad un errore di procedura, quale una accidentale contaminazione di un veicolo comune, come, ad esempio, le fiale multidose di eparina usate per il lavaggio dei cateteri; la dottoressa Maria Letizia Fucci, sostituto procuratore della Repubblica presso la Pretura circondariale di Pesaro, ha fatto presente che numerosi protocolli del reparto sono risultati senza data e privi di verifica delle procedure seguite.

Il relatore ricorda quindi che la Commissione ha disposto anche un sopralluogo presso il reparto di ematologia di Pesaro, effettuato i giorni 4 e 5 novembre 1998, da parte del proprio nucleo di polizia giudiziaria: in particolare le strutture della sezione trapianti di midollo osseo hanno dato luogo, tra l'altro, a qualche rilievo in ordine alla asetticità dei locali.

Inoltre la Commissione ha acquisito una cospicua mole di documentazione, tra cui vanno ricordate la relazione redatta dall'Istituto Spallanzani di Roma su richiesta del direttore generale dell'Azienda ospedaliera di Pesaro; il referto depositato dal gruppo di lavoro istituito dalla regione Marche (nel quale si afferma che dall'esame della vicenda emerge «una debole attenzione alle problematiche delle infezioni ospedaliere»); la relazione depositata dalla commissione di inchiesta nominata dal Ministero della sanità (nella quale si afferma che l'epidemia è sicuramente di origine ospedaliera e si ritiene «plausibile una caduta occasionale di attenzione verso le normali misure di prevenzione»); le risultanze della consulenza tecnica medico-igienistica affidata dalla Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Pesaro al dottor Gianfranco Finzi (in cui si rileva che «i protocolli di interesse igienistico adottati presso la divisione ematologica di Pesaro sono risultati in maggior parte carenti e qualche volta non conformi alle procedure raccomandate dai principali autori inter-

nazionali»); la consulenza tecnica medico-legale depositata dai consulenti della medesima Procura (in cui si evidenzia «la condotta omissiva, da considerarsi impropria, dei sanitari dell'ospedale di Pesaro, con riferimento all'adozione di idonei provvedimenti preventivi e diagnostico-terapeutici»).

Per quanto concerne le conclusioni dell'indagine svolta, il relatore, precisato che ovviamente l'aspetto giudiziario della vicenda resta estraneo alle valutazioni dell'organo parlamentare, rileva che gli accertamenti compiuti presso le strutture del reparto di ematologia hanno rivelato condizioni inadeguate e non a norma per le attività di elevata specializzazione svolte, comportanti un alto rischio epidemiologico. I protocolli operativi del reparto sono risultati poco definiti, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti di sorveglianza igienico-sanitaria: è emerso in particolare che i controlli di competenza della direzione sanitaria restavano sostanzialmente affidati direttamente al responsabile dell'unità operativa, il quale, al di là degli indubbi meriti scientifici, ha dimostrato di non avere adeguata formazione e qualificazione proprio nel campo della qualità delle procedure. Se non può essere messo in dubbio che il flusso di produzione scientifica e di attività svolta pone l'ematologia di Pesaro tra i centri più noti e importanti a livello internazionale, va rilevato d'altra parte che tale circostanza può avere caricato l'Azienda ospedaliera di impegni non sostenibili e può essere stata causa di una attenuata attenzione nei riguardi di una struttura così delicata. Occorre altresì sottolineare che nei rapporti con la Fondazione di supporto si registra una serie di inserimenti di personale con mansioni, diritti, doveri e competenze non chiaramente definiti. Da ultimo, ricordato che al momento dell'ispezione parlamentare era stato da poco completamente rinnovato il vertice dell'Azienda ospedaliera e che nelle fasi successive è stato assicurato un rilevante impegno per riportare la struttura in linea con le norme di accredito e per introdurre norme di comportamento e linee guida di assoluta correttezza, il presidente Pianetta osserva che il problema generale della presenza di una struttura di alta specialità all'interno di un'azienda ospedaliera con attività ordinaria può in concreto determinare difficoltà per mantenere adeguati livelli qualitativi sanitari e scientifici. Ne consegue che le politiche sanitarie dovrebbero essere indirizzate ad un accurato controllo di tali situazioni e ad interventi di sostegno, nel caso si riscontrino tutte le caratteristiche di idoneità, sia dal punto di vista economico e progettuale sia mediante un'efficace sorveglianza sanitaria.

Terminata l'illustrazione dello schema di relazione, si apre il dibattito.

Prende la parola la senatrice Carla CASTELLANI, la quale ritiene condivisibile l'impostazione dello schema di relazione, in quanto rigorosamente in linea con le competenze della Commissione di inchiesta che deve attenersi, nel caso di specie, a valutazioni oggettive sulle condizioni sanitarie che possono aver determinato i casi mortali verificatisi. In effetti il sopralluogo svolto dalla delegazione della Commissione – cui ella ha

partecipato – ha fatto emergere talune carenze organizzative e gestionali in una struttura che è indubbiamente di altissima specialità e che rappresenta per molti versi un fiore all'occhiello per la città di Pesaro; peraltro proprio la notevole crescita di tale struttura nel corso degli anni – basti pensare che nel solo 1997 più di duemila persone provenienti da vari Paesi vi sono state ricoverate – può essere all'origine di tali carenze. Va tuttavia dato atto che dal momento del sopralluogo i vertici dell'Azienda ospedaliera di Pesaro hanno posto in essere alcuni correttivi alla precedente situazione che presentava innegabili elementi di rischio. La senatrice Carla Castellani auspica comunque che l'autorità giudiziaria fornisca una risposta soddisfacente, in termini di verità e di attribuzione delle connesse responsabilità, agli undici casi mortali purtroppo occorsi.

Il senatore DE ANNA, giudicata la relazione del Presidente puntuale ed esaustiva, osserva come le attività svolte da un reparto ad altissima specialità come quello di ematologia – a maggior ragione se, come nel caso di Pesaro, comprendente anche una sezione per il trapianto di midollo osseo – comportano un elevato rischio di epatiti proprio a causa delle continue trasfusioni di sangue cui sono sottoposti i pazienti e dello stato di immunodepressione in cui essi versano; d'altra parte occorre anche rilevare come nessuna struttura sanitaria in Italia possa dirsi perfettamente a norma con il dettato del decreto legislativo n. 626 del 1994. Appare tuttavia lecito domandarsi come mai, di fronte all'eridemia che ha determinato i casi di epatite fulminante verificatisi, il reparto di ematologia non si sia messo in contatto con i centri esistenti in Italia in grado di utilizzare tecniche di avanguardia, quale in particolare la depurazione epatica, la cui applicazione avrebbe forse consentito di salvare alcune vite.

Il senatore BRUNI, in un breve intervento, dopo aver fatto presente che il professor Lucarelli gode di grande fama a livello nazionale e internazionale, domanda se gli undici casi mortali in oggetto si siano verificati a distanza ravvicinata l'uno dall'altro.

Prende quindi la parola il senatore CAMERINI, il quale rileva come la stretta connessione di problemi di diversa natura, medico-sanitaria e medico-legale, renda particolarmente difficile l'espressione di un giudizio da parte della Commissione nel caso in esame. Le risultanze cui sono finora pervenute le indagini condotte sia dalla magistratura che a livello amministrativo hanno posto in rilievo alcuni aspetti di carenza della sicurezza sanitaria assicurata presso il reparto di ematologia di Pesaro, ma l'elemento critico decisivo non sembra essere stato individuato. D'altra parte è certo che la ricostruzione puntuale della vicenda rientra nella competenza dell'autorità giudiziaria e non della Commissione, che ha invece il compito di svolgere rilievi e valutazioni sulla sicurezza delle strutture e sulla idoneità dei sistemi di controllo attivati. Da questo punto di vista possono considerarsi condivisibili le considerazioni conclusive cui perviene la relazione illustrata dal presidente Pianetta, sia dove si sottoli-

neano le difficoltà operative che reparti ad elevata specialità possono incontrare in ambienti che non godono in generale di condizioni altrettanto avanzate, sia dove si evidenzia che elemento imprescindibile della professionalità – purtroppo carente nel caso in questione – è dato anche dalla capacità di organizzare e gestire complessivamente il sistema cui si è preposti. Da ultimo il senatore Camerini, in riferimento al quesito posto dal senatore De Anna, osserva che probabilmente le procedure d'avanguardia da lui richiamate sono difficilmente applicabili a malati critici.

La senatrice BERNASCONI, a nome del Gruppo Democratici di Sinistra, giudica condivisibili le considerazioni conclusive della relazione presentata dal presidente Pianetta, la quale opportunamente si attiene all'ambito di competenza proprio della Commissione – quello, nel caso in esame, di verificare la sicurezza delle strutture sanitarie – astenendosi da qualsiasi sovrapposizione o interferenza con l'attività della magistratura. Concorda poi con il senatore Camerini nel ritenere difficilmente ipotizzabili gli interventi di avanguardia citati dal senatore De Anna nel caso di pazienti affetti da gravi neoplasie.

La senatrice Carla CASTELLANI, rispondendo al quesito posto dal senatore Bruni, fa presente che gli undici casi mortali per contagio da epatite B si sono verificati in relazione a due focolai epidemici tra loro temporalmente separati da alcuni mesi. Taluni casi di contagio non hanno avuto un esito mortale grazie all'applicazione di terapie farmacologiche; al riguardo risulta condivisibile l'opinione dei senatori Camerini e Bernasconi secondo la quale i pazienti in questione non potevano essere trattati con terapie diverse.

La Commissione approva quindi all'unanimità lo schema di relazione presentato dal presidente Pianetta, che viene allegato al presente resoconto.

La seduta termina alle ore 16.

BOZZA NON CORRETTA

SETTORE DI INDAGINE: *Sicurezza delle strutture sanitarie*

RELAZIONE

sul sopralluogo effettuato in data 8 ottobre 1998 da una delegazione della Commissione parlamentare d'inchiesta al reparto di Ematologia dell'Azienda Ospedaliera San Salvatore di Pesaro, predisposta dal relatore Pianetta.

1. Nel quadro degli approfondimenti attivati dalla Commissione parlamentare di inchiesta in merito a situazioni relative alla sicurezza delle strutture sanitarie del Paese, una delegazione della Commissione stessa ha effettuato un sopralluogo al reparto di Ematologia dell'Azienda Ospedaliera «San Salvatore» di Pesaro, in data 8 ottobre 1998, a seguito dei casi mortali da epatite B colà verificatisi.

Della delegazione hanno fatto parte: i senatori Antonio TOMASSINI, Ferdinando DI ORIO e Carla CASTELLANI, rispettivamente presidente, vice presidente e componente della Commissione d'inchiesta. La attivazione ed il coordinamento degli adempimenti di consulenza ed organizzativi è stato assicurato dal consigliere parlamentare Giorgio GIRELLI, dirigente della struttura di supporto dell'organismo inquirente.

La delegazione si è direttamente avvalsa anche della collaborazione di ufficiali del proprio Nucleo di polizia giudiziaria nonché di ufficiali di polizia e di un operatore fotografico della polizia scientifica della locale Questura. Ha cooperato la Prefettura di Pesaro e Urbino la quale ha predisposto, nella propria sede, i locali e gli apparati tecnici per lo svolgimento e la registrazione delle audizioni programmate della Commissione medesima, che ha anche acquisito una consistente e tempestiva documentazione sul caso grazie alla solerte e continuativa collaborazione della Direzione amministrativa della Azienda Ospedaliera.

2. Il dibattito in Commissione.

La Commissione di inchiesta ha inizialmente affrontato il caso del contagio da epatite B verificatosi presso il reparto di Ematologia della Azienda Ospedaliera «San Salvatore» di Pesaro nella seduta del 14 maggio 1998 rilevando che, dagli accertamenti effettuati, era emerso come nella vicenda, «accanto ad aspetti squisitamente giudiziari», sussistevano pure «specifiche questioni sanitarie di competenza della Commissione».

In quella sede il presidente Tomassini comunicava che, ai fini di ulteriormente delineare il quadro della situazione, «è stato preso contatto anche con la procura della Repubblica presso la pretura circondariale di Pesaro poiché su tale Ufficio, per ragioni di competenza, ricade attualmente la prevalente azione inquirente». Il presidente assicurava inoltre che, nel frattempo, era stata attivata la acquisizione di materiale documentario.

In data 28 maggio 1998 la Commissione ha poi proceduto alla audizione della dottoressa Maria Letizia Fucci, sostituto procuratore della Repubblica presso la Pretura circondariale di Pesaro, quale magistrato titolare della indagine sui casi di contagio da epatite B verificatisi presso il già richiamato reparto di Ematologia. L'audizione, informava il presidente, era stata disposta, con la procedura della libera audizione, in ragione della necessità di approfondire la situazione grazie agli apporti che il magistrato, preposto alla indagine, era legittimato a conferire. Considerato poi che sul caso in considerazione erano appunto in corso accertamenti istruttori della autorità giudiziaria, venne disposto, ai sensi dell'art.12, terzo comma, del Regolamento interno la pubblicazione, in luogo del resoconto sommario, di un breve comunicato sui lavori omettendo l'indicazione del contenuto della libera audizione e della discussione ad essa seguita. Poiché dunque non si trattò di seduta segreta bensì di seduta i cui lavori ricadevano in regime di pubblicità limitata, venne disposta anche la redazione del resoconto stenografico della seduta, sulla cui divulgazione la Commissione eventualmente potrà deliberare ai sensi dell'art.16 del Regolamento interno. In quella circostanza chiesero chiarimenti sulla esposizione – sintetizzata in successivo, apposito paragrafo – svolta dalla dottoressa Fucci, i senatori Bruni, Carla Castellani, Mignone, Camerini, Daniele Galdi e lo stesso presidente Tomassini.

Il 2 giugno successivo la Commissione, dopo gli interventi dei senatori Monteleone, Camerini, Bruni, Zilio, Castellani, Lauria e Pianetta, che svolsero anche considerazioni collegate agli elementi emersi nel corso della audizione del sostituto procuratore della Repubblica Fucci, deliberò, «in attuazione ed in stretto riferimento alle proprie attribuzioni istituzionali», di integrare il quadro conoscitivo del caso all'esame, con un sopralluogo alla struttura sanitaria di Pesaro.

In sede di Commissione un ulteriore riferimento al caso dei decessi da epatite B verificatisi a Pesaro è intervenuto nella seduta del 21 gennaio 1999, allorquando il Presidente della Commissione ha comunicato che «da parte della dottoressa Maria Cristina Cecchini, nella sua qualità di presidente della Associazione «Rinnovare la Sinistra» nonché di consigliere regionale del Gruppo DS della regione Marche», è pervenuta copia dell'esposto, da lei presentato in data 9 gennaio 1999, alla procura della Repubblica presso la pretura circondariale di Pesaro, in tema di:

1. «attività di sperimentazione clinica sull'uomo di trapianto di cellule fetali, provenienti da feti abortivi, svoltasi presso la divisione di Ematologia dell'Azienda ospedaliera di Pesaro nella seconda metà degli '70»;

2. «mancata autorizzazione al Centro trapianti del reparto stesso sino alla data del 27 marzo 1992, data entro la quale erano già stati effettuati oltre 600 trapianti».

Nella circostanza il presidente Tomassini ha altresì informato che la procura della Repubblica presso la pretura circondariale di Pesaro aveva fatto pervenire, a norma dell'articolo 14 del Regolamento interno della Commissione di inchiesta, copia della relazione redatta dai consulenti tecnici (professori Michele La Placa, Francesco De Fazio, e dottori Gianfranco Finzi e Giorgio Gualandri) del pubblico ministero – e depositata presso quell'Ufficio in data 18 dicembre 1998 – a seguito delle indagini in corso sui decessi da epatite B verificatisi nel reparto di Ematologia.

3. Audizione del sostituto procuratore della Repubblica presso la Pretura circondariale di Pesaro.

Il sostituto procuratore della Repubblica, dottoressa Maria Letizia Fucci, ha ricordato, nel corso della audizione del 28 maggio 1998, che la vicenda all'esame ha preso avvio da un esposto presentato in data 14 gennaio 1998 dai congiunti di un giovane deceduto presso il reparto delle malattie infettive dell'Ospedale di Pesaro, per «insufficienza epatica irreversibile in soggetto con epatite acuta B a decorso fulminante». Altri esposti sono intervenuti a seguito di successivi decessi. In data 11 febbraio 1998 l'autorità giudiziaria ha disposto un sopralluogo nella struttura, avvalendosi di un dirigente medico dell'ospedale «S. Orsola Malpighi» di Bologna. Da tale sopralluogo è emerso un esteso utilizzo nella struttura medesima di presidi sanitari medico-chirurgici monouso. L'autorità giudiziaria ha quindi disposto l'acquisizione di tutti i protocolli di igiene del reparto, alcuni dei quali si presentavano senza data di redazione ed altri erano privi della data di trasmissione dalla direzione sanitaria al reparto di Ematologia. A fronte di protocolli perfetti si è riscontrata una prassi ben diversa. Il sostituto procuratore della Repubblica ha quindi illustrato tempi, modalità e tipi di interventi terapeutici relativi al fatto epidemico. Ha ricordato che la direzione sanitaria dell'Azienda ospedaliera ha disposto una accurata indagine epidemiologica incaricando l'Istituto «L. Spallanzani» di Roma, che ha operato con puntualità. Ha inoltre precisato che il suo Ufficio, in data 20 febbraio e 6 marzo 1998, ha nominato un collegio di consulenti al fine di accertare l'eziopatogenesi del fenomeno oggetto di indagine. Nel quadro degli accertamenti finalizzati a fare luce sulle possibili fonti e modalità del contagio tra i vari pazienti deceduti, in data 3 aprile 1998 è stata disposta, attraverso le forme dell'accertamento tecnico irripetibile, un campionamento del residuo di azoto liquido prelevato dall'interno dei contenitori installati nel laboratorio di Ematologia, al fine di verificare se vi fosse stata contaminazione ambientale da parte del virus dell'epatite B. La letteratura scientifica in materia indica infatti un caso di contaminazione di azoto liquido a causa della rot-

tura delle sacche contenenti le cellule staminali verificatosi in Inghilterra (sei pazienti si sono sierconvertite e sono decedute per epatite B). Detto accertamento ha dato esito positivo in quanto all'interno dei contenitori è stata evidenziata una contaminazione virale (HBV) e batterica (sono stati coltivati due distinti ceppi batterici, *Xantomonas maltophilia* e *Comomonas acidovorans*). Il sostituto procuratore, dopo avere precisato che la prospettazione accusatoria tende ad individuare le effettive modalità del contagio, ha ricordato che i consulenti del pubblico ministero hanno riscontrato che nel laboratorio del reparto di Ematologia operano 21 biologi ed un personale infermieristico copioso. Vanno accertate – a suo avviso – non solo la causa principale ma anche eventuali concause che possono essere rinvenute in una entità che viene definita di «alta specializzazione».

Come riferito in precedenza, nel corso della seduta hanno posto quesiti al magistrato i senatori Bruni, Carla Castellani, Mignone, Camerini, il presidente Tomassini e la senatrice Daniele Galdi, la quale ha sottolineato che, ovviamente, l'aspetto giudiziario della vicenda non riguarda la Commissione d'inchiesta la quale, invece, deve appurare se quel reparto era preparato a garantire cure adeguate ai suoi pazienti e se, ad esempio, sempre in quel reparto era necessario disporre di 21 biologi e quale fosse il loro tipo di rapporto con la struttura.

4. Atti parlamentari di sindacato ispettivo.

La vicenda ha avuto eco in Parlamento ove sono state presentate interrogazioni da parte dei deputati:

Cesetti ed altri (n. 5 – 04114 del 30 marzo 1998); Conti (n. 4 – 15649 del 17 febbraio 1998; n. 4 – 15822 del 24 febbraio 1998; n. 4 – 16957 del 22 aprile 1998);

Giacco ed altri (n. 4 – 16134 del 12 marzo 1998); Lenti ed altri (n. 4 – 16307 del 18 marzo 1998).

Alle interrogazioni dei deputati Conti e Lenti il Governo ha dato risposta nel luglio 1998. Attendono invece riscontro le interrogazioni dei deputati Cesetti e Giacco.

Nella risposta alle interrogazioni dell'onorevole Conti, il Governo ha tra l'altro fatto presente che «l'evento avvenuto nell'azienda ospedaliera di Pesaro, malgrado appaia circoscritto ad una singola unità dell'ospedale «S. Salvatore», si configura come un gravissimo episodio di «infezione ospedaliera», contratta dai pazienti ivi ricoverati durante un periodo di degenza, con manifestazione dei sintomi dell'epatite B in epoca successiva alla dimissione dall'ospedale». Il Governo comunicava inoltre di avere istituito una commissione d'inchiesta – con decreto 20 marzo 1998 – con il compito di appurare le cause e le origini del focolaio.

Aggiornando le informazioni fornite in data 23 giugno 1998, il Governo ha successivamente precisato che «in base a quanto finora riscontrato, le prime conclusioni della Commissione d'inchiesta istituita dal Ministero della sanità con decreto del 20 marzo 1998 sono nel senso che l'e-

pidemia di epatite B sia sicuramente di origine ospedaliera e la fonte dell'infezione debba considerarsi identificata, per le risultanza delle indagini epidemiologiche e viriologiche, in un portatore cronico di epatite B» (Camera dei Deputati, *Atti parlamentari*, allegato B al resoconto della seduta del 14 settembre 1998, p. XVII).

Il Governo aggiungeva inoltre che «la indagine diretta condotta nel reparto di Ematologia e una approfondita analisi delle cartelle cliniche consentono di escludere ogni ipotesi di sperimentazione di immunoterapia adottata sui malati ricoverati. Al contrario, il riscontro di alcuni elementi concorrenti (non costante uso dei guanti, conservazione non corretta di sangue residuo, esecuzione nel medesimo locale di aferesi ed altre manovre invasive, reperimento del virus all'interno di un criocontenitore ad azoto liquido, etc.) fanno ritenere plausibile una caduta occasionale di attenzioni verso le normali misure di prevenzione della trasmissione di infezioni parenterali attraverso pratiche terapeutiche e diagnostiche».

«Le considerazioni – proseguiva il Governo – e le valutazioni a cui è pervenuta in via provvisoria la Commissione d'inchiesta, sono espone nella sua prima relazione redatta in data 3 luglio 1998 ed immediatamente trasmessa in copia dal Ministero della sanità e, per opportuna conoscenza, al sostituto procuratore della Repubblica di Pesaro, al prefetto di Pesaro nonché al presidente ed all'assessore alla sanità della Regione Marche».

Analoghi dati ha riferito il Governo sulla interrogazione presentata dalla onorevole Lenti e da altri deputati.

5. *Atti regionali di sindacato ispettivo.*

Il caso della infezione virale in esame è stato oggetto anche di numerose interrogazioni, interpellanze e mozioni presentate, ed in parte discusse, in seno al consiglio regionale delle Marche. Ad alcune di esse l'assessore regionale alla Sanità ha fornito risposta nella seduta al consiglio regionale del 30 giugno 1998, riferendo informazioni al momento disponibili sugli accertamenti in corso.

A seguito della approvazione, poi, della mozione n. 162/1998, la Regione ha attivato una propria Commissione di indagine i cui risultati sono stati acquisiti anche dalla Commissione parlamentare d'inchiesta, come illustrato successivamente nel paragrafo riservato alla esposizione del contenuto dei principali documenti acquisiti.

L'intervento più recente del consiglio regionale delle Marche sulla materia si è verificato nel corso della seduta n.235 del 27 aprile 1999 durante il quale l'assessore alla sanità, rispondendo alla interrogazione n.755, ha precisato i nomi ed i periodi di incarico dei dirigenti dell'Azienda ospedaliera in servizio nel periodo della epidemia da epatite B. L'interrogante, il consigliere Maria Cristina Cecchini, nel corso della sua replica, ha lamentato la mancata nomina del «direttore sanitario di presidio» e l'insufficienza dell'operato del «servizio ispettivo della regione Marche».

Nel concludere il dibattito il presidente della Giunta Regionale, Vito D'Ambrosio, ha in quella circostanza comunicato di «avere, in seguito al rinvio a giudizio (del professor Lucarelli e del dottor Florenzuolo), chiesto un incontro alla Procura presso la Pretura di Pesaro per avere la copia di tutti gli atti non secretati, per vedere se da tali atti sorgano ulteriori elementi che possano interessare immediatamente la Regione».

6. *Atti comunali di sindacato ispettivo.*

Il comune di Pesaro è ripetutamente intervenuto sulla materia attraverso atti di sindacato ispettivo, audizioni, deliberazioni dei propri organi, comunicati stampa. In particolare sia la Commissione consiliare educazione e sanità sia il Consiglio comunale nel suo plenum hanno proceduto ad audizioni del direttore generale, del direttore sanitario e del direttore amministrativo dell'Azienda ospedaliera «San Salvatore» in data 13 febbraio 1998; 22 febbraio 1998; 23 marzo 1998; 22 giugno 1998.

In data 30 dicembre 1998 il comune di Pesaro ha poi comunicato alla Commissione parlamentare d'inchiesta che il consiglio comunale aveva adottato in materia le seguenti deliberazioni: n. 33 del 23 febbraio 1998 («comunicazioni del Presidente e dell'assessore Drago in merito all'epidemia di epatite B verificatesi nel reparto di Ematologia San Salvatore»); n. 48 del 23 marzo 1998 («comunicazioni del Presidente e dell'assessore Drago sui casi di epatite B nel reparto di Ematologia dell'ospedale di Pesaro»); deliberazione n. 92 dell'11 maggio 1998 («ordini del giorno del consiglio comunale in risposta alla lettera pubblicata su «il Resto del Carlino» e sottoscritta da 13 dipendenti pubblici operanti nell'ospedale di Pesaro»); deliberazione n. 127 del 22 giugno 1998 («comunicazioni del Presidente: cordoglio per la scomparsa del signor Guiducci – audizione responsabili dell'Azienda ospedaliera sulle vicende del reparto Ematologia»); deliberazione n. 128 del 22 giugno 1998 [«ordini del giorno sull'audizione dei responsabili dell'Azienda ospedaliera sulle vicende del reparto di Ematologia, presentati dai consiglieri Ciamaglia (PDS), Fiumani, Bacciocchi, Calcatelli (POLO) ed Arceci (PDS)»].

7. *Il sopralluogo.*

I. Nel corso del sopralluogo effettuato a Pesaro la delegazione della Commissione parlamentare di inchiesta ha innanzitutto visitato i locali del reparto di Ematologia, ubicati in sede distaccata (località Muraglia) rispetto alla sede principale della Azienda ospedaliera. Inizialmente i parlamentari hanno avuto un incontro con il responsabile della struttura, professor Guido Lucarelli, il quale ha fornito informazioni di massima sugli aspetti organizzativi del reparto precisando, a tale riguardo, il ruolo di supporto dell'AIL (Associazione Italiana Leucemie) ai malati nonché l'apporto finanziario della Fondazione Berloni che si concretizza nell'assegna-

zione di borse di studio (per un complesso di 450 milioni l'anno) a volontari a tempo pieno, anche di nazionalità straniera (ad esempio russa, turca, cinese, e così via). Ad una richiesta del presidente Tomassini sui rapporti intercorrenti con la Azienda ospedaliera, il professor Lucarelli ha puntualizzato che il settore assistenziale è gestito in modo autonomo dall'esterno per iniziativa di settori della città di Pesaro. Nel quadro dell'attività extra ospedaliera rientra anche l'attivazione di una scuola materna e di una media parificata, considerata l'età di molti degenti. Nella struttura operano 21 biologi oltre al personale propriamente medico.

Il senatore Di Orio ha chiesto chiarimenti sull'affidamento di ricerche a centri esterni: al riguardo il professor Lucarelli, dopo aver precisato che il reparto ha attivato la costituzione di una commissione interna per approfondire il fenomeno oggetto di indagine giacché del genoma del virus non si sapeva finora nulla, ha affermato che referente e maestro scientifico della struttura è il professor E. Donnal Thomas, (Fred Hutchinson Cancer Research Center, Seattle, USA). Ad una domanda rivolta dalla senatrice Castellani, il primario del reparto di Ematologia ha spiegato che non c'è *turn over* tra biologi e medici poiché nessun medico potrebbe sostituire nei suoi compiti il biologo anche se l'interscambio è molto intenso poiché le due figure operano fianco a fianco.

II. Iniziato il sopralluogo vero e proprio, è stata effettuata una visita ai contenitori di azoto liquido sulla cui utilizzazione il professor Lucarelli ha fornito chiarimenti.

La struttura dispone di 40 posti letto disposti su due piani (rispettivamente 18 e 12 posti) ed ha un centro trasfusionale indipendente. Al primo piano la delegazione ha riscontrato materiale sanitario depositato in locale destinato a bagno. Sono stati quindi effettuati accertamenti sulla organizzazione delle presenze nelle sale d'aspetto nonché sulle modalità di fornitura del materiale sanitario, di sterilizzazione dei camici, dello stato di attuazione delle norme sulla sicurezza così come disciplinate dal decreto legislativo n. 626 del 1994 e successive modificazioni. Quanto alle liste di attesa, inizialmente, per la talassemia esse si protraevano per un periodo anche di due anni: la definizione di nuovi protocolli ha permesso di migliorare la situazione.

Dopo il sopralluogo la delegazione parlamentare ha avuto un incontro con il commissario straordinario della azienda medesima, dottor Ilja Gardi, di recente nomina, e con il dottor Aldo Ricci, nuovo direttore sanitario della azienda ospedaliera.

Nel corso dell'incontro il commissario straordinario ed il direttore sanitario hanno risposto ad alcuni quesiti posti dai componenti della delegazione e fornito materiale di documentazione, precisando altresì che, non essendo essi in servizio nella azienda al momento dei fatti indagati, il loro apporto di approfondimento non poteva che essere limitato. Sempre in questa sede, per iniziativa del senatore Di Orio è stato affrontato il problema dei collaboratori del reparto di Ematologia titolari di borse di studio fornite dalla «Fondazione Berloni», giacché profili previdenziali, assicura-

tivi e di lavoro del rapporto medesimo sono apparsi meritevoli di approfondimento anche in ordine all'innesto, in tal guisa attivato, nell'ambito di una azienda pubblica. A tale proposito il senatore Di Orio, in riferimento appunto alla commistione tra personale di ruolo e personale proveniente dal volontariato, ha precisato come l'esatto inquadramento delle prestazioni di volontariato rappresenti un nodo centrale: per loro natura tali prestazioni non possono essere «normate», come invece sembrava aver prospettato, nel corso del colloquio, il direttore sanitario. Ad avviso del senatore Di Orio risulta fondamentale la regolamentazione del ricorso al volontariato poiché sussiste un problema di accesso alla struttura la cui verifica può presentare aspetti delicati.

Il direttore sanitario Ricci ha fatto poi presente di aver raccolto le proprie valutazioni sulla situazione riscontrata, in tema di igiene e sicurezza, nella struttura, in una relazione di cui ha consegnato il testo alla delegazione. Ha osservato al riguardo che sussistevano prima del suo arrivo procedure già definite, ma non tali da poter essere giudicate idonee in sede applicativa. Il presidente Tomassini, richiamandosi anche alla sua personale esperienza di direttore sanitario, ha rilevato l'esistenza di anomalie nel settore igiene e sicurezza ed ha disposto sia la acquisizione di quanto riscontrabile negli atti di archivio in tema di attuazione di procedure nonché la identificazione degli apparecchi radiografici e di altri materiali. Alla richiesta se fosse stato predisposto il piano di evacuazione, il direttore sanitario Ricci ha osservato che un elaborato in materia esiste, anche se ancora «non ufficializzato». Il presidente Tomassini ha quindi ribadito la necessità di acquisire tutti i documenti prodotti in tema di igiene e sicurezza che hanno preceduto la vicenda all'esame. Ha pure fatto presente di avere riscontrato anomalie nei locali dei servizi da bagno ove sono stati rinvenuti indumenti che vanno indossati per l'accesso alle camere sterili. Nella camera operatoria sono state constatate finestre aperte e, nel complesso, tutto il comparto della sicurezza è apparso problematico.

Il dottor Gardi ha comunque rilevato il ruolo notevole che riveste il reparto di Ematologia nel contesto della città di Pesaro ed evidenziato come, nel solo 1997, siano stati duemila i malati che da molteplici Paesi si sono rivolti alla struttura.

La delegazione parlamentare ha quindi acquisito memorie scritte consegnate dalle rappresentanze di medici, biologi ed infermieri operanti nel reparto di Ematologia nonché di sindacati presenti nella struttura.

III. In tale sede il professor Guido Lucarelli ha consegnato alla delegazione anche una «*Relazione conclusiva dei lavori della Commissione interna di Ematologia formatasi il 10 febbraio 1998*»: in essa viene documentata l'attività del reparto e si ricostruiscono le fasi e gli esiti della vicenda infettiva.

Un «*Rapporto*», elaborato in data 6 ottobre 1998, è stato consegnato dai biologi sulle «prestazioni eseguite dal laboratorio sui pazienti infettati con il virus dell'epatite B nel reparto di Ematologia della Azienda ospe-

daliera» ed un «Appunto» in argomento è stato pure depositato dal personale infermieristico del reparto di Ematologia.

Una «Memoria» datata 8 ottobre 1998 è stata consegnata dal dottor Giovanni Pierini in rappresentanza del corpo medico della azienda ospedaliera: in essa si lamenta che, da gravissimo problema sanitario, la «vicenda epatite» si è trasformata in «grave problema politico». Il documento auspica pure che la Commissione parlamentare solleciti «comportamenti deontologicamente più corretti» e che le considerazioni conclusive «possano contribuire a creare un rasserenato clima politico istituzionale necessario per una serena gestione professionale della salute».

Da parte della «dirigenza sanitaria non medica» della azienda ospedaliera è stata pure depositata una «Memoria» in cui si manifesta «forte preoccupazione che la mancanza di risposte adeguate su quanto accaduto possa riflettersi sulla stabilità della Azienda provocando lo stallo completo della attività e della programmazione».

Un «Documento» – congiuntamente redatto – è stato pure consegnato nella circostanza dalle associazioni «Rinnovare la sinistra», «Città e cittadini» e dalle federazioni provinciali di «Verdi, Partito della rifondazione comunista»: in esso viene criticata la gestione «privatistica» della struttura, viene lamentato che la direzione sanitaria ed amministrativa abbiano solo in data 26 agosto 1998 regolamentato l'accesso di personale volontario e le donazioni. Nello stesso documento, esposta la storia del reparto, si esprime l'augurio per una «razionalizzazione della divisione di Ematologia nell'ambito di una più generale riorganizzazione dell'assetto del presidio ospedaliero».

8. Le audizioni in loco.

Le programmate audizioni hanno avuto luogo nel Palazzo del Governo, sede della prefettura di Pesaro e Urbino.

Il presidente Tomassini, come di consueto in premessa di adempimenti siffatti, ha ricordato che, ai sensi dell'art.82 della Costituzione e dell'art. 14 del Regolamento interno della Commissione parlamentare, la Commissione medesima «procede alle indagini, agli esami ed alla acquisizione dei documenti con gli stessi poteri e stesse limitazioni della autorità giudiziaria». Per il presente caso la Commissione ha deliberato di dare corso ai propri adempimenti mediante la procedura della libera audizione: cionondimeno, in ordine alla responsabilità che ciascuno, invitato o convocato, si assume nel riferire dinanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta, il Presidente ha singolarmente rammentato l'obbligo di dire la verità.

I. La delegazione ha innanzitutto proceduto alla audizione del professor Guido Lucarelli, primario del reparto di Ematologia della Azienda ospedaliera «San Salvatore».

Nel corso della sua esposizione, il professor Guido LUCARELLI, dichiaratosi emotivamente coinvolto nell'affrontare l'argomento, ha esposto le proprie valutazioni sulle origini e sulle cause dell'epidemia verificatasi nel suo reparto, che conta ora trenta malati. L'episodio è accaduto nel settore che dispone di 18 letti.

Ha ricostruito l'attività di indagine scientifica svolta al fine di individuare le esatte cause dei ripetuti contagi ricordando come, ispirandosi ai criteri determinati dagli esperti del Centro medico dell'Università di Stanford (USA) ed avvalendosi di studi su situazioni analoghe riportati dalla letteratura internazionale, abbia stabilito ed introdotto degli «instruments» che consentissero di individuare e via via eliminare «ipotesi pericolose», come quelle che fanno arrivare alla conclusione che il tutto possa essere scaturito da una possibile caduta occasionale di attenzione, cui ricondurre un inquinamento ambientale o un inquinamento dei servizi igienici.

Pur avendo richiamato tali ipotesi, il professor Lucarelli ha, tuttavia, pregato i commissari parlamentari di consentirgli di sorvolare, al momento, su aspetti organizzativi – di cui comunque intende farsi carico – per incentrare la propria esposizione su aspetti squisitamente medico-scientifici.

In particolare, considerate le modalità di sviluppo del virus e la sua elevatissima carica virale, nonché l'evoluzione fulminante della malattia, il problema principale da affrontare era, a suo modo di vedere, quello di accertare come tale virus mutante potesse essersi trasmesso da un paziente all'altro. Ciò nonostante, pur riconoscendo che il genoma del virus fosse pressoché identico in tutti i soggetti contagiati, una causa sicura – egli – non è stato in grado di individuarla. Ma, allo stesso tempo, argomentando in termini statistici, ha escluso la possibilità di un errore umano imputabile colposamente al proprio personale infermieristico, così come ha esplicitamente escluso che una tal causa possa individuarsi nell'uso non corretto dell'eparina, delle camice, dei cateteri e delle procedure afe- retiche.

Sono da tralasciare riferimenti ai servizi igienici od all'inquinamento ambientale, di cui pure si è parlato, poiché il virus, per trasmettersi al fe- gato dei malati per tale via, richiede una elevata carica virale. In realtà diverse strutture sanitarie esterne di livello nazionale, appositamente inve- stite del problema, hanno concluso che la causa dell'epidemia è introva- bile. Dato certo è solo quello riguardante il virus del portatore iniziale (20 ottobre 1997). Il professor Lucarelli ha ripercorso quindi il succedersi degli eventi.

Ha inteso, peraltro, portare all'attenzione generale la possibilità che la causa scatenante possa anche individuarsi nella cosiddetta «tattica inten- zionale», collegabile quindi «all'evento esterno». Ciò nonostante ha riba- dito di non volere affatto suggerire un'ipotesi dolosa, ma di non volere neppure sottrarre a priori una delle tante ipotesi investigative.

Ha tenuto, infine, a precisare che considera altamente lesiva della propria dignità professionale in genere, e di ricercatore in specie, la

voce circolante su «sperimentazioni selvagge» praticate nel suo reparto, al punto di non voler aggiungere alcunché su tale deplorabile ipotesi.

In seguito a specifiche domande poste dai componenti della delegazione della Commissione parlamentare di inchiesta, il professor Lucarelli ha aggiunto che, negli anni passati, mai si erano verificati episodi analoghi in termini di sier conversionsi, né vi erano state infezioni di altro tipo; che, inoltre, le stesse metodiche procedurali erano da considerarsi assolutamente corrette. Ha ulteriormente chiarito, inoltre, perché sia da escludere categoricamente che il contagio possa essere stato causato da un uso non corretto dei flaconi multidose di eparina per il lavaggio dei cateteri.

Hanno quindi posto ulteriori quesiti la senatrice Castellani (sull'entità di casi di infezione precedentemente verificatisi) e il presidente Tomassini (registrazione degli infettivi; infezioni di tipo diverso da quello in esame; trattamento terapeutico dei deceduti e dei sopravvissuti; rapporto tra il responsabile di Ematologia e direzione sanitaria dell'azienda ospedaliera; letteratura in materia). Rispetto alla domanda perché sia stata esclusa l'ipotesi di una analogia con il «caso multidose» verificatosi tempo fa in Israele, il professor Lucarelli, illustrando l'uso del catetere in tali situazioni, ha precisato che non può essere l'uso di eparina il punto di snodo e di spiegazione del contagio.

II. Successivamente è stato ascoltato il dottor Giuseppe Ricciarelli, già direttore generale della ASL «San Salvatore» di Pesaro.

Il dirigente ha premesso che il suo pensiero sulla vicenda è sintetizzato nella lettera di dimissioni – che in verità si aspettava venissero respinte – dall'incarico ricoperto ed ha precisato che la direzione generale è stata assolutamente estranea alla vicenda verificatasi, come peraltro ha confermato la Commissione regionale di indagine amministrativa, coordinata dal dirigente del Servizio ispettivo della Regione Marche, dottor Vincenzo Cardoni, investita della materia.

Nel corso della propria esposizione il dottor Ricciarelli ha rivendicato, con forza, l'assoluta correttezza del comportamento della direzione generale dell'azienda ospedaliera, confermata, a suo dire, dal fatto che nessun provvedimento, né avviso di garanzia sia stato emesso nei suoi confronti da parte dell'autorità giudiziaria inquirente.

Ha evidenziato, ancora, l'adeguatezza e la tempestività del proprio intervento concretizzatosi nella istituzione, il 30 dicembre 1997, del C.I.O. (Comitato per le Infezioni Ospedaliere).

Ha illustrato, inoltre, il senso e le motivazioni delle sue dimissioni dall'incarico. Impegnato per quarantadue anni nei comparti amministrativi di strutture sanitarie, il suo percorso operativo non ha mai incontrato problemi che ponessero in dubbio la sua professionalità.

Il presidente Tomassini ha chiesto quindi a chi sia riconducibile il progetto del reparto di Ematologia, che attualmente non appare idoneo alla attività che vi viene svolta, come pure ha domandato di precisare quale fosse, nel corso della gestione dell'incarico da lui ricoperto, lo stato di applicazione del decreto legislativo n.626 del 1994. A tale proposito il

dottor Ricciarelli ha specificato che, sotto la sua direzione, il processo di adeguamento alla normativa sulla sicurezza dei luoghi di lavoro era iniziato ed erano stati nominati il responsabile per la prevenzione, il medico competente, nonché il rappresentante dei dipendenti.

In seguito a ulteriori, specifiche domande poste dai componenti della delegazione della Commissione d'inchiesta, il dottor Ricciarelli ha precisato di essere stato nominato direttore generale dell'Azienda nel giugno del 1997 e di non aver, perciò, avuto parte nella progettualità strutturale del reparto di Ematologia, ma di essersi adoperato per la attivazione degli interventi necessari ai sensi del decreto legislativo n. 626.

Ha chiarito, infine, i rapporti intercorrenti con la Fondazione Berloni, anche per quanto riguarda l'accesso dei borsisti alla struttura e le ragioni dell'esistenza di un laboratorio specialistico presso il reparto di Ematologia. Sempre in tema di rapporti con la Fondazione Berloni ha ricordato che una disciplina organica del rapporto non è stata adottata, ma si è proceduto di volta in volta attraverso singoli atti. In ogni caso, all'inizio del suo mandato, ha posto il problema dello scompenso riscontrabile tra la struttura oggi oggetto di indagine e le altre operanti nell'ambito dell'azienda «San Salvatore».

Nel corso delle risposte fornite ai componenti della delegazione parlamentare il dottor Ricciarelli, inoltre, ha pure affermato che non gli consta: a) che a suo tempo fosse stato predisposto un piano di evacuazione; b) che i Vigili del Fuoco abbiano effettuato sopralluoghi. Il dottor Ricciarelli non è stato in grado di fornire informazioni precise sul rilascio delle certificazioni riguardanti l'agibilità della struttura.

III. Quindi la delegazione parlamentare ha proceduto alla audizione del dottor Giovanni Fiorenzuolo, già direttore sanitario della Azienda ospedaliera «S. Salvatore».

Nel corso della propria deposizione il dottor Fiorenzuolo, dopo aver ricostruito per sommi capi la vicenda ed aver precisato di avere appreso in data 7 gennaio 1998 dell'evento epidemico verificatosi nel reparto di Ematologia, ha illustrato le disposizioni adottate e i provvedimenti impartiti in sede di prima, tempestiva risposta all'emergenza in atto.

Ha ricordato di aver dato disposizioni a che fosse controllato tutto il personale afferente all'ematologia, inclusi tutti i donatori, e che fosse pure esaminata la documentazione clinica relativa ai pazienti che erano transitati per il reparto nel periodo a rischio. Tale condotta ha consentito l'individuazione del cosiddetto «caso indice», ovvero la fonte dell'infezione e, quindi, di concentrare tutta l'attenzione sulle modalità di trasmissione.

Procedendo per ipotesi, è stato così possibile scartare, come meccanismo di trasmissione, sia gli operatori, sia il sangue nonché tutto il materiale proveniente dalla farmacia.

Ciò, secondo il dottor Fiorenzuolo, ha permesso di concludere che, molto probabilmente, l'evento potesse collegarsi ad un errore di procedura; in particolare, l'ipotesi più accreditata, appariva quella per cui l'errore di procedura fosse consistito in una contaminazione accidentale di un

veicolo comune, quale, ad esempio, le fiale multidose di eparina usate per il lavaggio dei cateteri.

Nel ribadire l'ipotesi di tale conclusione il dottor Fiorenzuolo, in riferimento ad una possibile condotta degli operatori, ha sottolineato come anche il protocollo più rigoroso possa essere vanificato quando l'applicazione concreta non risponda ai canoni di correttezza richiesti. Pertanto non è sufficiente l'esistenza di protocolli, che nel caso in esame sono ben presenti e definiti, ma ciò che occorre è la rigidità applicativa delle loro previsioni. Ha precisato quindi che nel reparto veniva svolta intensa terapia infusione e veniva usata eparina multidose. Il genoma infettivo è omogeneo in tutti i pazienti. A suo parere non si è trattato di un caso di virus selvaggio, ma di virus mutato.

In seguito a specifiche domande poste dai componenti della delegazione parlamentare, il dottor Fiorenzuolo ha precisato che le disposizioni di pertinenza sanitaria ed igienico-sanitaria sui pazienti venivano impartite dal responsabile del reparto, mentre quelle di carattere generale dalla direzione sanitaria.

Sempre rispondendo a domande rivoltegli dal presidente Tomassini, il dottor Fiorenzuolo ha precisato che l'U.R.P. (Ufficio relazioni con il pubblico) dell'Azienda territoriale n. 1 svolge il suo servizio anche per l'Azienda ospedaliera; che la carta dei servizi ha avuto scarsa pubblicità; che non esiste un centro unico di prenotazione ma sono operativi diversi centri; che non è attivato l'ufficio pubblica tutela.

Il presidente Tomassini ha quindi disposto la acquisizione del modello riguardante il «consenso informato» utilizzato nel reparto di ematologia.

IV. La delegazione ha poi proceduto alla audizione della dottoressa Maria Letizia Fucci, sostituto procuratore della Repubblica presso la pretura circondariale di Pesaro, la quale ha risposto a taluni quesiti posti dai senatori Tomassini e Castellani in merito ad alcuni aspetti della vicenda in corso d'esame di cui la delegazione ha ritenuto – per i profili di propria competenza – opportuno un approfondimento.

Nel corso della audizione la dottoressa Fucci ha fatto presente, tra l'altro, che numerosi «protocolli» sono risultati senza data e privi di verifica delle procedure seguite. Rilievi sul tema emergono anche dalla relazione redatta dai tecnici dello «Spallanzani». È pure emerso che prima del 30 dicembre 1997, non esisteva il C.I.O. (Comitato per le infezioni ospedaliere). Sono stati anche riscontrati taluni fattori di rischio come l'uso di eparina multidose, il riutilizzo di camice per i prelievi di sangue con il sistema a vuoto e la pratica di biopsie in luoghi non idonei.

Il presidente Tomassini ha poi concluso le audizioni osservando come anche in presenza di elevate professionalità scientifiche, l'assenza di un supporto organizzativo adeguato può dar luogo e paradossalmente accrescere situazioni di forte rischio.

9. *Il referto sul sopralluogo del Nucleo di polizia giudiziaria della Commissione di inchiesta.*

In relazione alla indagine attivata, la Commissione parlamentare di inchiesta ha disposto anche un sopralluogo (4 e 5 novembre 1998) da parte del Nucleo di polizia giudiziaria della Commissione stessa presso il «reparto di ematologia – Centro trapianti midollo osseo», dell'Azienda Ospedaliera «San Salvatore» di Pesaro.

Nel suo referto il Nucleo di polizia giudiziaria, premesso che la struttura, nata nei primi anni '70 come ospedale psichiatrico, è caratterizzata da una forma bassa e squadrata, ha precisato che il reparto di Ematologia è situato in edificio posto su due livelli rialzati rispetto al piano di campagna. Gli ambulatori di ematologia sono allocati all'interno della struttura di pneumologia, così come anche il reparto di radiologia. Al secondo piano sono disponibili alcuni locali adibiti ad uffici, nonché il Centro trapianti di midollo osseo.

A – Sezione trapianti midollo osseo. La sezione trapianti è allocata in diversi locali gradatamente sterilizzati, fino ad arrivare alla zona asettica che costituisce il reparto vero e proprio. Vi si accede attraverso una stanza adibita a spogliatoio per il cambio degli indumenti che conduce appunto al reparto, costituito da due piccoli locali destinati rispettivamente a cucinino, il primo, e a sala medicheria, il secondo. In tale ultimo locale, utilizzato per la preparazione delle soluzioni fisiologiche da infondere ai pazienti, è stato riscontrato che le finestre erano aperte. La circostanza è tale da pregiudicare, almeno parzialmente, l'asepticità del luogo.

I locali riservati agli immunodepressi dispongono di due stanzette da tre posti ciascuna. In particolare ogni postazione consiste in un piccolo box in plexiglass e alluminio, chiusi da ogni lato. All'interno, ognuno ha un lettino, una telecamera ed un televisore tali da consentire, attraverso un sistema a circuito chiuso, la frequenza scolastica ai bambini ricoverati. Il ricambio dell'aria è assicurato da una condotta che introduce all'interno del box aria fresca microfiltrata. La sterilità del luogo è parsa sufficiente e l'igiene sicuramente curata. Le finestre qui sono sigillate. All'interno di ogni stanza è presente un solo servizio igienico.

Il locale adibito a camera operatoria, ove avviene il prelievo del midollo osseo, è dotato di attrezzatura operatoria tipica per piccoli interventi, le finestre sono regolarmente sigillate e l'impianto di microfiltraggio dell'aria perfettamente funzionante e a norma. Il sistema di rifornimento dell'energia elettrica di riserva, utilizzato anche per la stanza deputata ad «anestesia e risveglio», è alimentato da un gruppo elettrogeno dislocato all'esterno dello stabile e regolarmente testato con un tempo di intervento di circa sette secondi: è però risultato privo del sistema di rifornimento dell'energia di sicurezza da effettuarsi a mezzo di gruppo di continuità statico o rotante. Ulteriore anomalia è rappresentata dalla presenza, all'interno della sala operatoria, di un piccolo bagno.

All'esterno della zona prelievi vi sono locali per la degenza ed una stanza ove, oltre all'autoclave di sterilizzazione, è presente un armadio metallico utilizzato per lo stoccaggio delle siringhe prelievo midollo ed altri presidi medico chirurgici. È stato riscontrato, infine, la presenza di un bagno in disuso utilizzato per lo stoccaggio delle confezioni di presidi monouso. Tale locale è apparso inadatto allo stoccaggio delle confezioni monouso per ragioni di inadeguata sterilità.

Anche l'ascensore porta lettighe, pur munito di tutti i requisiti di sicurezza, appare non idoneo poiché non dotato di chiave di sicurezza.

La via di fuga, posta dopo l'ascensore, è costituita dalla scala interna dell'edificio con una porta di accesso non dotata di maniglia antipanico e con un'apertura inversa a quanto previsto normativamente. La scala, poi, è al di sotto delle dimensioni minime previste dalla legge.

B – Sezione degenti. Il piano degenze è situato al primo livello ed è composto da vari locali tra i quali: quello adibito a cucinino ed utilizzato dal personale infermieristico; quello per la preparazione delle sostanze medicinali; due stanze piuttosto ampie ove sono ricoverati quattro pazienti ciascuna; cinque stanze da due posti letto riservate ai pazienti in osservazione e trattamento chemioterapico, dotate di doppia porta e discreti requisiti di asetticità. Vi sono, poi, locali adibiti ad ufficio per il personale medico, un piccolo archivio e la stanza delle aferesi. Quest'ultima, con annesso un piccolo bagno, è in ottime condizioni igieniche. Adiacente a tale stanza è stata, però, riscontrata la presenza di un armadio metallico parzialmente sigillato con nastro telato, contenente scatole con materiale monouso non più utilizzabile.

C – Sezione radiologia e laboratorio analisi. La sala radiologica, dotata della classica strumentazione, è apparsa adeguatamente schermata e provvista di ulteriore dotazione di sicurezza contro eventuali ingressi accidentali. Sia la sala «lastre» che la sua antesala sono dotate di doppie porte con idonee avvertenze circa il pericolo di radiazioni.

Il reparto laboratorio di ematologia con i locali per il trattamento con radioisotopi beta risulta riunire i requisiti minimi richiesti sia relativamente alla struttura che per quanto attiene allo stoccaggio dei rifiuti radioattivi.

10. *La documentazione acquisita.*

Sulla materia oggetto della presente indagine risultano acquisiti agli atti 283 documenti il cui elenco analitico è esposto in allegato. Parte di questi (18) sono pervenuti alla Commissione prima della effettuazione del sopralluogo, parte (32) durante la effettuazione del sopralluogo: di taluni di essi è stata data sintetica illustrazione in precedenza. Duecentotrentatre sono invece stati acquisiti in momenti successivi al sopralluogo, a seguito dei contatti tenuti dalla Commissione soprattutto con l'Azienda

Ospedaliera «San Salvatore» di Pesaro. Si fa di seguito riferimento ad alcuni di quelli che hanno particolarmente caratterizzato le tappe della vicenda all'esame.

I. Nel marzo 1998 l'I.R.C.C.S. «Spallanzani» di Roma ha depositato una «*Relazione sullo stato di avanzamento delle indagini su un focolaio epidemico di epatite virale in un reparto di ematologia*», su richiesta del direttore generale dell'azienda ospedaliera di Pesaro, il quale aveva ravvisato la necessità della collaborazione degli esperti di epidemiologia delle infezioni ospedaliere di tale Istituto di ricerca. L'indagine epidemiologica ha preso in considerazione la situazione logistica ed organizzativa della divisione di ematologia, i dati della sorveglianza epidemiologica dell'epatite B nell'ospedale di Pesaro, l'evento epidemico, la definizione del caso, lo studio sierologico e sui prelievi di campioni di tessuto. Ha poi riferito sui «risultati dell'indagine al 12 marzo 1998» concludendo con talune considerazioni secondo le quali:

- a) dai risultati preliminari sono emersi due focolai epidemici di epatite acuta B ad elevatissima letalità;
- b) la tipologia di entrambi gli eventi epidemici fa escludere una trasmissione da operatore infetto a paziente e una trasmissione attraverso unità di sangue o di emoderivati;
- c) «solo un errore nella procedura di utilizzo dell'eparina, peraltro ripetuto anche nel secondo focolaio epidemico, potrebbe aver determinato l'utilizzo dei flaconi anche per cateteri in cui normalmente verrebbe utilizzata eparina monodose già diluita»;
- d) l'identificazione di possibili fattori di rischio e la messa in atto di provvedimenti preventivi dovrebbe verosimilmente impedire il ripetersi di nuovi episodi, considerando le modalità di trasmissione dell'infezione da virus dell'epatite B.

II. Una indagine amministrativa è stata effettuata anche dalla regione Marche la quale, a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio regionale della mozione n. 162/1998, ha attivato un «gruppo di lavoro» (dottor Vincenzo Cardoni, dottor Mario Cingolani, dottoressa Serenella David, dottor Adriano Tagliabracci) che ha depositato il suo referto in data 19 giugno 1998. Nella relazione vengono esposti i fatti, sintetizzati i provvedimenti intrapresi, analizzati i comportamenti. I componenti del gruppo di lavoro hanno concluso rilevando che «dall'esame complessivo della vicenda» emerge «una debole attenzione alle problematiche delle infezioni ospedaliere (coordinamento delle diverse strutture, monitoraggio e sistemi di sorveglianza attiva), situazione peraltro non difforme da altre realtà sanitarie nazionali».

III. La «*Prima relazione della Commissione d'inchiesta nominata dal Ministero della sanità per indagare sull'epidemia di epatite B presso la divisione di Ematologia di Pesaro*» riassume l'indagine amministrativa effettuata dall'organismo (Professor Luigi Zanesco, presidente, Professori

Alessandro Zanetti, Francesco Milazzo, Massimo Clementi ed Alfonso Mele, componenti) istituito con decreto ministeriale del 20 marzo 1998. Esso ha tenuto la sua ultima seduta il 14 maggio 1998 pervenendo – in data 3 luglio 1998 – a «conclusioni preliminari» secondo le quali:

- a) l'epidemia è sicuramente di origine ospedaliera;
- b) la fonte dell'infezione deve considerarsi identificata in un portatore cronico di HBV;
- c) «solo un comportamento non corretto rispetto alle norme che prevedono l'utilizzo del flacone di eparina multidose... avrebbe potuto portare ad utilizzare un unico flacone multidose di eparina per tutti i tipi di cateteri nei pazienti del primo focolaio: questa stessa manovra errata avrebbe dovuto inoltre essere ripetuta fra il 15 ed il 17 dicembre 1997»;
- d) una serie di elementi fanno ritenere plausibile una caduta occasionale di attenzione verso le normali misure di prevenzione della trasmissione di infezioni parenterali attraverso pratiche terapeutiche e diagnostiche.

IV. Le risultanze della «*Consulenza tecnica medico-igienistica su un focolaio di epatite virale di tipo B*» affidata dalla Procura della Repubblica presso la Pretura Circondariale di Pesaro al dottor Gianfranco Finzi, dirigente dell'Azienda ospedaliera di Bologna-Policlinico sono state depositate il 5 settembre 1998. Nelle considerazioni conclusive si osserva che:

a) dal sopralluogo effettuato dal consulente in data 11 febbraio 1998 «nulla è emerso di anomalo poiché l'ambiente era stato in precedenza sanificato». L'individuazione da parte del C.I.O. e del suo consulente della presenza nel reparto di ematologia di possibili fattori di rischio per la trasmissione dell'infezione da HBV ha notevole importanza poiché si tratta di fattori di per sé potenzialmente idonei per la trasmissione di un contagio da HBV e di fatto la loro individuazione è di per sé genericamente indicativa di carenze di adeguati provvedimenti di controllo e di prevenzione delle infezioni attuati in reparto.

b) «Sulla base della documentazione acquisita si può affermare che i protocolli di interesse igienistico adottati presso la divisione ematologica di Pesaro, con particolare riferimento alle procedure di decontaminazione, pulizia, disinfezione e sterilizzazione dei presidi sanitari medico-chirurgici non mono-uso, sono risultati in maggior parte carenti e qualche volta non conformi alle procedure raccomandate dai principali autori internazionali». In particolare il consulente ha rilevato che «per taluni protocolli non è stato possibile risalire alla data di elaborazione e di trasmissione degli stessi ed alle strutture che li hanno elaborati».

c) Per quanto attiene «alle metodiche di igiene generale attuate nell'ospedale di Pesaro, la valutazione degli adempimenti prescritti dalla normativa ha evidenziato il non rispetto di quanto previsto in materia di prevenzione delle infezioni ospedaliere, una tardiva costituzione del C.I.O. ed una tardiva o mancata notifica di malattia infettiva».

V. In data 18 dicembre 1998 i consulenti tecnici della procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Pesaro – già in precedenza citati nella sintesi del Resoconto della seduta della Commissione di inchiesta del 21 gennaio 1999 – hanno depositato presso la procura stessa una «*Consulenza tecnica medico-legale sulle cause della morte di Giuliani Fiorella, Paci Mario, Ferri Franco, Antonelli Luciana, Frattini Saturno, Agostini Maria Vittoria, Rivelli Aldo, Bronzetti Paola, Forlani Pierina, Isabettini Italo e Canestrari Piergiorgio*». Il documento si compone di due parti: la prima attiene all'oggetto dell'incarico ed alle «indagini di consulenza»; la seconda riguarda «l'esame della documentazione sanitaria, le indagini anatomo-isto-patologiche e la definizione della causa di morte» dei deceduti, nonché le altre «consulenze tecniche per il pubblico ministero» e le «considerazioni medico-legali».

Nell'ambito delle «considerazioni medico-legali», la consulenza affronta: «la fonte e l'epoca del contagio»; le «modalità del contagio»; nonché le «cause della morte». Quest'ultimo capitolo («*cause della morte*») è suddiviso nei seguenti paragrafi:

a) «aspetti fisiopatologici» («caratteristiche dell'ospite»; «caratteristiche del virus»);

b) «la condotta dei sanitari», rispetto alla quale vengono segnalati i seguenti punti: 1) mancato isolamento di pazienti HbsAg positivi; 2) inadeguati provvedimenti di prevenzione generale; 3) condotte improprie che hanno determinato la diffusione del contagio («condotta impropria da parte di medici responsabili del reparto, del personale infermieristico e di chi doveva sovrintenderne l'operato, che ha comportato una trasmissione del virus da paziente a paziente, durante procedure e/o pratiche assistenziali, con l'utilizzo di uno o più veicoli contaminati»: tale il modello interpretativo dei consulenti sulla «verosimile modalità con la quale può essere avvenuto il contagio»); 4) diagnosi e terapie dell'epatite.

I consulenti tecnici del pubblico ministero concludono il loro referto rilevando che il decorso infausto dell'epatite per i soggetti deceduti può trovare spiegazione in due ordini di fattori:

– «sul piano naturalistico, hanno svolto un ruolo le condizioni cliniche dei pazienti all'epoca dell'infezione, tutti soggetti neoplastici, immunodepressi, in terapia con farmaci più o meno epato-tossici; le caratteristiche genetiche del virus e la «riattivazione» del sistema immunitario dei soggetti dopo sospensione della chemioterapia»;

– sul piano medico-legale, ha svolto un ruolo la condotta omissiva, da considerarsi impropria, dei sanitari dell'ospedale di Pesaro, con riferimento all'adozione di idonei provvedimenti preventivi e diagnostico-terapeutici la cui omissione, proiettata sul piano della causalità materiale, ha assunto rilevanza giuridica nel determinismo del decesso».

In data 26 novembre 1998 la procura circondariale di Pesaro ha pure acquisito una «consulenza tecnica virologica – trasfusionale su un focolaio di epatite fulminante da HBV» nonché, in data 4 marzo 1999, una ulte-

riore relazione virologica elaborata sempre da consulenti dell'Ufficio del pubblico ministero.

VI. In data 6 ottobre 1998 il direttore sanitario dell'azienda ospedaliera «San Salvatore» ha fatto pervenire alla commissione d'inchiesta copia di una «*Relazione*» inviata al Servizio ispettivo della regione Marche concernente gli «*interventi igienico sanitari*» attuati dal giorno del suo insediamento (14 settembre 1998) nell'incarico. In attuazione anche di quanto richiesto dal consiglio regionale delle Marche con la mozione n. 162 del 1998, nella relazione si dà conto delle misure adottate per il settore ematologia nonché di ciò che era stato disposto per «tutte le altre unità operative dell'azienda ospedaliera».

Dalla stessa sede e nella stessa data è pervenuta una *Relazione* «*sullo stato di attuazione degli interventi effettuati nella unità operativa di ematologia in base a quanto previsto dal D.Lgs. n. 626 del 1994*». In tale relazione (datata 6 ottobre 1998) si dà tra l'altro conto di quanto predisposto in ordine a: luoghi di lavoro; attrezzature di lavoro; rischio cancerogeno e da agenti chimici in generale; rischio biologico nei reparti; impianti tecnologici.

VII. A seguito di richiesta della Commissione parlamentare d'inchiesta, è pervenuta la *Relazione dell'Azienda Ospedaliera «San Salvatore»* di Pesaro, inviata al presidente della Giunta della regione Marche in data 26 gennaio 1999, sul *Reparto di ematologia* in cui, tra l'altro, si rileva che: 1) la sperimentazione clinica – cui ha fatto riferimento la stampa – effettuata nel reparto «è stata effettuata senza autorizzazione del Ministero della Sanità e della Regione perché nessuna norma prevedeva l'autorizzazione del Ministero della sanità o quella della Regione»; 2) «in riferimento a quanto sostenuto nell'esposto inviato alla autorità giudiziaria ed in una interrogazione del 9 gennaio 1999 dal consigliere regionale Maria Cristina Cecchini al presidente della regione Marche, i rilievi di tale esponente politico sono privi di fondamento da un punto di vista scientifico, contengono affermazioni gravi e pericolose da un punto di vista socio-culturale, mentre da un punto di vista giuridico sono passibili di segnalazione alla magistratura».

Tali riferimenti attengono appunto soprattutto ad iniziative del consigliere regionale Maria Cristina Cecchini, la quale anche per conto della Associazione Politico-Culturale «*Rinnovare la sinistra*» aveva fatto pervenire anche alla Commissione d'inchiesta documenti in cui viene lamentato:

– che il reparto di Ematologia versa in una «condizione di zona franca e di extraterritorialità» e che in esso sono state operate «scelte discutibili quali la sperimentazione del fegato fetale nell'uomo ed il trapianto di midollo osseo nella talassemia».

– «che nel corso dell'epidemia di epatite B la direzione sanitaria ha pubblicamente ammesso di non essere a conoscenza della presenza

di una parte di personale di Ematologia che da anni era operativo nel reparto»;

– «che un servizio trasfusionale abusivo è stato ignorato per 12 anni fino all'intervento del Pretore».

– «che esiste una sovrapposizione di ruoli e competenze, che è ancora in essere, tra il reparto e il laboratorio»;

VIII. Con atto del 26 ottobre 1998 indirizzato al presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta, l'ex direttore generale Giuseppe Ricciarelli ha fatto pervenire una integrazione della documentazione da lui consegnata nel corso della audizione svoltasi in Pesaro in data 8 ottobre 1998.

Tale ulteriore apporto ha lo scopo di assicurare «un più esteso inquadramento dei problemi prospettati nel più ampio contesto delle obiettive situazioni di difficoltà strutturale, organizzativa ed economica che hanno indubbiamente condizionato, nel corso del mandato, il normale sviluppo delle attività aziendali nonostante il documentabile sforzo di controtendenza messo in campo» da lui e dai suoi collaboratori.

Il dirigente ha richiamato una propria precedente comunicazione del 7 luglio 1997 al presidente della giunta regionale, «con esplicito e principale riferimento ai problemi della comunicazione, del finanziamento (veramente drammatico), dell'organizzazione, delle opere di ristrutturazione dell'ospedale e delle iniziative inerenti alla realizzazione del nuovo ospedale di Pesaro, del potenziamento tecnologico ed impiantistico dell'Azienda ed infine a quello della ricerca di una soluzione immediata e graduale dell'assetto organizzativo (gravemente insufficiente) per affrontare situazioni specifiche allora insolute.

Il dottor Ricciarelli ha quindi documentato tutte le iniziative adottate nel corso della sua gestione (giugno 1997 – luglio 1998) per dare attuazione alle «innovative indicazioni della normativa sulla aziendalizzazione del servizio sanitario nazionale», pur in presenza di gravi carenze finanziarie ma comunque perseguendo una strategia di riqualificazione «dell'assetto tecnologico e gestionale dell'azienda da tempo in posizione di stallo». Ha altresì dettagliatamente riferito, per quanto attiene alla vicenda «epatite», su tutti gli interventi operati, come risulta documentato in atti, per «affrontare l'emergenza di un evento tanto drammatico quanto straordinario».

IX. In data 31 marzo 1999 la commissione amministrativa di inchiesta nominata dal Ministro della Sanità, la quale aveva già prodotto una «relazione preliminare» (in precedenza sintetizzata), ha depositato una «*Relazione sull'epidemia di epatite B occorsa presso la divisione di Ematologia dell'azienda ospedaliera San Salvatore di Pesaro*». Nel trasmettere al ministro della sanità l'elaborato «finale», il presidente della commissione Luigi Zanesco osserva che «rispetto alla relazione preliminare» non ci sono sostanziali novità poiché l'organismo amministrativo di indagine, valutati gli atti nel frattempo prodotti, si è convinto che «l'interpre-

tazione dei fatti già prospettata (una caduta di attenzione delle normali misure di sorveglianza igienica e di profilassi ambientale) sia la più vicina alla verità». La relazione finale riproduce pertanto il contenuto di quella preliminare ed è integrata da «suggerimenti finali al signor Ministro» in cui si osserva che «le più importanti carenze rilevate nella struttura ospedaliera di Pesaro sono ... superabili con l'applicazione di idonee misure di controllo e prevenzione», anelli deboli delle infezioni ospedaliere per le quali l'Italia detiene un non invidiabile primato tra i Paesi più sviluppati. Tali carenze riguardano:

a) tardiva costituzione e convocazione del comitato per il controllo delle infezioni ospedaliere (C.I.O.). Come gli interventi di «sanificazione» effettuati a Pesaro a fine gennaio 1998 dal C.I.O. sono valsi ad arrestare quella epidemia, così interventi regolari dei C.I.O. negli ospedali possono valere a prevenire eventuali analoghi e drammatici episodi epidemici;

b) mancato isolamento di pazienti affetti da epatite B acuta e possibili mancanze nell'applicazione delle precauzioni universali nei confronti di pazienti portatori di HBV;

c) procedure e manovre non corrette (prelievi e stoccaggio del sangue, preparazione delle terapie infusionali, uso di guanti, locali adibiti ad attività promiscue, etc.) sulle quali dovrebbe vigilare anche il C.I.O.

X. In data 27 luglio 1999 il direttore generale dell'azienda ospedaliera San Salvatore dottor Gardi ha consegnato una «*Rendicontazione del periodo di gestione commissariale*»: in essa tra l'altro vengono svolte considerazioni sull'epidemia HBV e, preso atto della dettagliata analisi epidemiologica retrospettiva e dei rilievi emersi dagli atti ispettivi ed investigativi, si rileva:

a) fatta eccezione dell'episodio epidemico, non si è verificato nel reparto di Ematologia nessun caso di epatite contratta per carenze di ricovero e vi è stata una unica sieroconversione la cui origine è incerta e oggetto di approfondita indagine;

b) l'attuale direzione dell'azienda ospedaliera non può che prendere atto, sia dal punto di vista sanitario che organizzativo, della attività clinica e produttiva della Unità operativa di ematologia svolta nel corso degli anni in ambito nazionale ed internazionale;

c) la procura della Repubblica dopo approfondite indagini non ha ritenuto di dover segnalare alla Azienda situazioni di pericolo per i pazienti ricoverati cheredessero necessaria l'adozione di provvedimenti urgenti di natura cautelare;

d) le accuse mosse al responsabile della Unità operativa di ematologia sono basate su una consulenza di parte – redatte su richiesta del Pubblico Ministero – le cui conclusioni risultano dal punto di vista sanitario opinabili e le stesse pertanto dovranno essere oggetto, nel corso del dibattimento relativo al giudizio attivato, di ulteriore perizia.

La «Rendicontazione» del direttore generale Gardi prosegue osservando che in definitiva «la sospensione del professionista (il professor Lucarelli) non risulterebbe giustificabile e comporterebbe, nella fase attuale, un danno sia per la percezione dei pazienti in lista di attesa, sia per l'immagine dell'azienda ospedaliera». Pertanto la direzione dell'azienda «a seguito del rinvio a giudizio del responsabile della Unità operativa di ematologia, ha ritenuto di non attivare alcun provvedimento disciplinare in quanto, allo stato attuale, non sussistono elementi di natura organizzativa e sanitaria che giustificerebbero il provvedimento».

11. *Gli esiti delle indagini della Magistratura.*

Le indagini promosse dalla Magistratura sul caso all'esame hanno condotto al rinvio a giudizio del primario del reparto di ematologia (professor Guido Lucarelli) e del direttore sanitario (dottor Giovanni Fiorenzuolo). Alla prima udienza del dibattimento, il 10 gennaio 1999, il Tribunale ha rilevato che anche a tale procedimento debba applicarsi la recente legge «Carotti» (legge 16 dicembre 1999, n. 479 concernente «modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al Tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale») ed ha quindi disposto il rinvio degli atti al pubblico ministero perché anche il G.U.P. (Giudice della udienza preliminare) possa procedere al pronunciamento di competenza. Contro tale decisione ha presentato ricorso in Cassazione il Pubblico Ministero assumendo che, in base al principio «*tempus regit actum*», il rilievo del Tribunale non è conforme alle norme applicabili alla fattispecie.

12. *Conclusioni.*

Nell'accingermi a trarre le conclusioni della indagine svolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta, ed in particolare dalla delegazione incaricata del sopralluogo ai sensi dell'art. 14, 5 comma, del regolamento interno, debbo dare atto del pregevole lavoro svolto, dai colleghi che, con il competente e attento apporto dell'Ufficio di Segreteria, hanno in dettaglio curato i necessari adempimenti ed acquisito gli elementi di documentazione sul caso, mettendomi in grado di svolgere le seguenti, definitive riflessioni.

A. *I profili di competenza.* L'emergenza occorsa al reparto di Ematologia dell'azienda «San Salvatore» di Pesaro è stata affrontata dalla Commissione nel rigoroso rispetto delle proprie attribuzioni costituzionali, soprattutto per verificare se, tra le cause dell'evento, dovessero annoverarsi insufficienze strutturali, procedurali e gestionali, che, ove riprodotte con le stesse modalità, potessero innescare ulteriori conseguenze altrettanto nega-

tive. Ne consegue che la verifica si è estesa ai possibili rimedi da proporre.

Resta pertanto estraneo alle presenti conclusioni l'aspetto giudiziario della vicenda, pur avendo la Commissione acquisito gli atti istruttori e preso atto del contributo reso in materia dalla Procura della Repubblica competente. Tale aspetto attiene infatti a profili di indagine e di accertamento di responsabilità personali di competenza esclusiva dell'autorità giudiziaria.

Per quanto concerne invece il risultato dell'indagine della Commissione parlamentare sull'attività del reparto di Ematologia, sugli elementi acquisiti, nonché sui fattori che possono eventualmente avere rappresentato il presupposto di quanto è accaduto, vengono espresse le considerazioni che seguono.

B. *Le strutture.* Le strutture in cui si è sviluppato il Centro trapianti – come è stato: dettagliatamente spiegato nelle pagine precedenti, rilevato nel corso dell'ispezione, specificato in ulteriori approfondimenti – apparivano, al momento dei sopralluoghi, del tutto inadeguate e non a norma per le attività di elevata specializzazione e comportanti rischio epidemiologico alle quali erano state destinate.

C. *Le linee guida.* I protocolli operativi della struttura sono apparsi poco definiti, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti di sorveglianza igienico-sanitaria, con insufficiente disponibilità di mezzi monouso e procedure terapeutiche non standardizzate.

D. *La sorveglianza igienico-sanitaria.* La struttura ove si svolgevano i trapianti godeva quasi di «extra-territorialità» per quanto concerne i controlli di competenza della Direzione sanitaria, e quindi, questi, sostanzialmente restavano affidati direttamente al responsabile dell'Unità operativa, il quale, peraltro, al di là degli indubbi meriti scientifici, proprio nel campo della qualità delle procedure, ha dimostrato di non avere adeguata formazione e qualificazione.

E. *Attività scientifica.* È innegabile che il flusso di produzione scientifica, notorietà e attività pone l'Ematologia di Pesaro tra i centri più noti ed importanti a livello internazionale: a fianco dell'Ematologia opera una Fondazione per favorire la ricerca e lo studio, nonché migliorare l'accoglienza nei confronti dei ricoverati stranieri e non residenti. Se questo, da un lato, si pone come fiore all'occhiello per l'intera Azienda ospedaliera e la città di Pesaro, dall'altro può avere caricato di impegni non sostenibili la stessa Azienda, e può essere stato causa di una attenuata attenzione nei riguardi della delicata struttura.

F. *Controllo gestionale e rapporti con la Fondazione.* La gestione di tutta l'attività del Reparto di ematologia in parte si confonde, con modalità indefinite, con quella della Fondazione di supporto: a fianco quindi di

quanto è di pertinenza dell'Azienda ospedaliera (bilanci, status del personale e organico, materiali, medici etc.) vi è una serie di «inserimenti» della Fondazione con mansioni, diritti, doveri e pertinenze non chiaramente esplicitati (borsisti, medici, informazione, assistenti di vario tipo, mezzi integrativi di supporto etc.).

G. *Gli indirizzi di politica sanitaria.* Tenuto quindi conto di quanto sopra esposto, appare evidente che una certa confusione tra diversi ruoli e competenze può aver creato i presupposti dell'evento.

Va anche riconosciuto che, al momento del verificarsi delle epidemie, il Reparto di malattie infettive, a cui i degenti sono transitati per competenza, si è comportato, dal punto di vista delle regole della buona sanità, in maniera ineccepibile.

Al momento della ispezione parlamentare era da poco completamente cambiato il vertice dell'Azienda ospedaliera e, a quanto è stato dato di conoscere a seguito anche di acquisizione diretta di documentazione, nelle fasi successive è stato svolto un rilevante impegno per riportare la struttura alle norme di accredito – così come la Commissione d'inchiesta aveva indicato – nonché per introdurre norme di comportamento e linee guida di assoluta correttezza.

Il problema generale di una struttura di alta specialità, collocata presso un'Azienda ospedaliera con attività ordinaria, può quindi concretamente porre una serie di problemi per mantenere livelli qualitativi sanitari e scientifici. Le politiche sanitarie dovrebbero dunque essere indirizzate:

- a) ad un accurato controllo di situazioni siffatte;
- b) a sostenerle, nel caso si riscontrino tutte le caratteristiche di idoneità, con adeguati interventi economici e progettuali, nonché con una efficace sorveglianza sanitaria, al fine della migliore tutela dei cittadini.

PIANETTA, *relatore*

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA

sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse

GIOVEDÌ 3 FEBBRAIO 2000

Presidenza del Presidente
Massimo SCALIA

La seduta inizia alle ore 13,30.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente)

Sulla pubblicità dei lavori

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

Elezione di un Segretario di Presidenza

Massimo SCALIA, *presidente*, dichiara aperta la votazione ed invita il deputato De Cesaris a svolgere le funzioni di Segretario.

(Segue la votazione).

Comunica il risultato della votazione.

Presenti e votanti: 21.

Hanno riportato voti: Lo Curzio 19, Scalia 1, FIRRARELLO 1.

Proclama quindi eletto Segretario il senatore Giuseppe Lo Curzio, al quale rivolge il benvenuto nell'Ufficio di Presidenza.

Audizione di Anna Marabini, coordinatore della commissione di studio del CNR sull'amianto, e di Paolo Plescia, componente della stessa commissione

Massimo SCALIA, *presidente*, ricorda che nella scorsa settimana la Commissione ha iniziato le audizioni per approfondire le problematiche connesse all'utilizzo dell'amianto, anche in relazione alle necessità relative alla messa in sicurezza ed alla bonifica dei siti contaminati.

Invita la professoressa Marabini a prendere la parola, in rappresentanza del Consiglio nazionale delle ricerche presente fra i componenti della commissione nazionale amianto presieduta dal sottosegretario Bettoni.

Anna MARABINI, *coordinatore della commissione di studio del CNR sull'amianto*, rileva che il termine amianto designa alcuni silicati fibrosi come actinolite amosite, antofillite, crisotilo e crocidolite tremolite, e che la sua pericolosità nasce dalla liberazione di fibre che si suddividono in altre fibre sempre più fini che possono accumularsi nell'apparato respiratorio provocando, ad esempio, fibrosi polmonare, cancro e mesotelioma pleurico; si sofferma poi sulla definizione delle fibre che devono essere prese in considerazione e sui valori limite di esposizione alla polvere di amianto nell'aria.

Sottolinea che la legge n. 257 del 1992 ha decretato la cessazione dell'impiego dell'amianto ed in essa è contenuta la definizione dei relativi rifiuti; espone poi il contenuto delle direttive CEE 91/156 e 91/689, per le quali l'amianto è incluso tra le sostanze cancerogene ed i rifiuti contenenti amianto sono classificati pericolosi in presenza di una concentrazione totale superiore allo 0,1 per cento. Enumera anche la classificazione prevista dal catalogo europeo dei rifiuti, che definisce incompleta poiché non copre tutte le tipologie.

Ritiene che il criterio di valutazione non permetta di definire correttamente il grado di pericolosità dei rifiuti di amianto che, secondo la densità e la friabilità, possono liberare più o meno facilmente le fibre: per questo motivo la commissione nazionale amianto, istituita dalla legge n. 257 del 1992, ha individuato parametri certi per valutare il grado di pericolosità da adottare come base dei disciplinari tecnici sulle modalità per il trasporto ed il deposito, sul trattamento, sull'imballaggio e sulla ricopertura dei rifiuti di amianto.

Osserva che il CNR ha eseguito uno studio per mettere a punto un metodo di valutazione della pericolosità basato non sul contenuto totale di amianto ma sulla capacità di liberare fibre: il grado è espresso da un parametro denominato «indice di rilascio», cioè il rapporto tra la percentuale di amianto e la sua densità relativa. In generale, può affermare che tale indice permette di indicare efficacemente il potenziale inquinante di un rifiuto di amianto.

Sulla base di tali valutazioni è stata proposta una suddivisione delle diverse tipologie dei rifiuti contenenti amianto in due categorie, non peri-

colosi e pericolosi: fa conoscere particolareggiatamente la loro distinzione. I disciplinari tecnici elaborati nel 1995 dalla commissione nazionale amianto riportano tale classificazione, stabilendo anche le caratteristiche delle discariche in cui i rifiuti debbono essere conferiti: rileva, a tale proposito, che non è ancora stato varato il decreto legislativo contenente i disciplinari prima citati.

Precisa che gli strumenti per i rilevamenti e le analisi del rivestimento degli edifici, nonché la programmazione della rimozione e del fessaggio, sono previsti dai decreti ministeriali del settembre 1994 e dell'agosto 1999: fa conoscere in particolare le caratteristiche connesse alla rimozione ed al trasporto dei materiali e quelle relative ai rivestimenti incapsulanti per la bonifica dei manufatti in cemento-amianto.

Osserva inoltre che il «decreto Ronchi» prevede, oltre al conferimento in discarica, l'inertizzazione dei rifiuti contenenti amianto, stabilendo che a partire dal corrente anno devono essere trattati prima dello smaltimento in discarica: tale risultato è anche dovuto al dibattito sorto nella commissione nazionale amianto, che ha portato all'elaborazione di disciplinari tecnici che forniscono precise indicazioni sui processi di trattamento da seguire per eliminare o ridurre il potenziale inquinante.

Dopo essersi soffermata sugli elementi principali di tali trattamenti, rileva che in sede comunitaria è ancora aperta la discussione sulla riclassificazione dei rifiuti, con numerose proposte avanzate da tutti i Paesi; la Commissione europea ha definitivamente bandito l'uso ed il commercio dell'amianto crisotilo e sta discutendo se applicare il medesimo divieto al riciclo dei rifiuti. Su tale ipotesi diversi Paesi hanno mostrato di essere favorevoli, ad eccezione del riciclo mediante vetrificazione.

Concludendo auspica che l'Italia, all'avanguardia dei Paesi industrializzati nei settori prima richiamati, presenti specifiche proposte sulla classificazione e sull'inertizzazione, al fine di avviare a soluzione un problema così delicato.

Massimo SCALIA, *presidente*, chiede di far pervenire la documentazione tecnica elaborata dal CNR in materia di rifiuti contenenti amianto.

Chiede anche di conoscere le ragioni della posizione di avanguardia dell'Italia nel settore, nonché le caratteristiche della cementificazione delle fibre di amianto e della pericolosità dei relativi rifiuti.

Chiede infine delucidazioni sulla quantità dei manufatti contenenti amianto, sulla presenza di amianto nei vagoni ferroviari, sui criteri di smaltimento nonché sui disciplinari tecnici riguardanti la competenza dei Ministeri dell'ambiente, della sanità e dell'industria.

Paolo PLESCIA, *componente della commissione di studio del CNR sull'amianto*, risponde diffusamente, precisando che la scelta del sistema di trattamento dell'amianto riguarda la sfera politica, come del resto è emerso nel corso dei convegni in passato dedicati alla materia.

Si sofferma sulle tecnologie disponibili da parte di enti privati e di enti pubblici di ricerca, fra le quali sono incluse anche alcune tecnologie mutate da altri Paesi, rivelatesi però più costose di quelle ideate in Italia.

Osservato che non è conosciuta l'esatta quantità dei materiali contenenti amianto, anche perché le regioni non hanno fornito il necessario supporto in materia, illustra diffusamente la relazione predisposta dal CNR e dall'ISPESL sulle valutazioni quantitative e sulle prospettive di intervento in Italia riguardo i rifiuti contenenti amianto.

Massimo SCALIA, *presidente*, domanda se siano disponibili i dati sul conferimento in discarica del cemento-amianto.

Paolo PLESCIA afferma che tali dati non sono disponibili.

Giovanni IULIANO (DS-U) chiede notizie sulle unità addette alla lavorazione dei manufatti contenenti amianto.

Adriano COLLA (LNPI) pone alcuni quesiti sulle ditte e sui lavoratori del settore nonché sugli accorgimenti tecnici relativi alle coperture dei capannoni industriali contenenti amianto.

Angelo RESCAGLIO (PPI) pone domande in ordine alle conseguenze dell'uso dell'amianto sulla salute pubblica.

Massimo SCALIA, *presidente*, ritiene che la letteratura scientifica in materia abbia sufficientemente dimostrato che, in varie forme, l'amianto ha ripercussioni negative sulla salute umana.

Osservato che nelle carrozze ferroviarie l'amianto è presente in notevoli quantità e che il suo trattamento richiede ingenti investimenti, si sofferma sull'indagine effettuata a Roma con la piattaforma LARA del CNR e chiede quali possano essere le soluzioni tecnologiche per risolvere le problematiche connesse all'uso dell'amianto negli edifici, nonché per avviare a soluzione le attività relative all'inertizzazione ed alla bonifica dei siti.

Giuseppe LO CURZIO (PPI), ringraziati i rappresentanti del CNR per le esaurienti notizie fornite, chiede delucidazioni sul possibile smaltimento dei rifiuti di amianto nelle aree marine nonché sulla nuova classificazione di tali rifiuti in ambito CEE.

Pone anche quesiti sulle normative connesse all'incapsulamento ed all'inertizzazione, sulle differenze fra riciclo ed inertizzazione, nonché sul perseguimento all'estero dei soggetti che smaltiscono illegalmente amianto.

Si sofferma infine sulle possibili implicazioni sanitarie nell'uso dell'amianto, in particolare sulla cementificazione, di cui si è parlato in precedenza.

Lucio MARENGO (AN) ritiene che sia giunto il momento di prendere definitiva coscienza dell'importanza della soluzione del problema amianto.

Chiede di conoscere dettagliatamente la situazione presente in altri Paesi europei ed extraeuropei ed auspica che la Commissione, al termine delle audizioni in corso, predisponga un documento che contenga anche precise proposte in vista della definizione di soluzioni concrete, al fine di salvaguardare l'ambiente e la salute pubblica.

Anna MARABINI risponde ad una parte dei quesiti formulati, soffermandosi in particolare sullo smaltimento dei rifiuti contenenti amianto nelle discariche, sull'inertizzazione e sul riciclo, sulla riclassificazione in sede CEE, nonché sull'estrazione e sull'utilizzo ancora attuale dell'amianto in alcuni Paesi, come Grecia e Cipro.

Ribadisce infine che l'Italia si pone all'avanguardia nel settore sotto il profilo legislativo nonché sotto quello tecnologico.

Paolo PLESCIA risponde agli altri quesiti formulati, soffermandosi in particolare sulle aziende e sugli addetti alla produzione di manufatti contenenti amianto, sulle conseguenze sanitarie per la popolazione, sullo smaltimento dell'amianto contenuto nei vagoni ferroviari nonché negli altri mezzi mobili, e sui costi che si possono ipotizzare per una seppur parziale bonifica. Fornisce anche indicazioni sulle valutazioni connesse alle coperture degli edifici contenenti amianto nonché sull'azione della magistratura in alcune regioni riguardo allo smaltimento illegale.

Massimo SCALIA, *presidente*, ringrazia gli intervenuti e li congeda, invitandoli a far pervenire ogni ulteriore documentazione che si renderà disponibile.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Massimo SCALIA, *presidente*, avverte che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì prossimo, 9 febbraio 2000, alle ore 13.30, per ascoltare il sottosegretario di Stato per la sanità, senatrice Monica Bettoni Brandani.

La seduta termina alle ore 15,10.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi agrari**

GIOVEDÌ 3 FEBBRAIO 2000

27^a Seduta

Presidenza del Presidente
CIRAMI

La seduta inizia alle ore 14,10.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il Presidente CIRAMI propone che, prima di procedere all'audizione del dottor Bambara, la Commissione esamini, ai sensi dell'articolo 24 del Regolamento interno, la proposta di delibera relativa alle collaborazioni, come stabilito al termine della seduta del 1° febbraio 2000.

La Commissione consente.

Proposta di delibera relativa alle collaborazioni, ai sensi dell'articolo 24 del Regolamento interno

Dopo che il PRESIDENTE ha ricordato che l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, nella riunione del 15 dicembre 1999, aveva convenuto di sottoporre al *plenum* la designazione, ai sensi dell'articolo 24 del Regolamento interno, della dottoressa Agnese Basso come collaboratore a tempo pieno della Commissione, a decorrere dal 14 febbraio 2000, la Commissione approva la relativa proposta di delibera.

Audizione del dottor Paolo Bambara, già direttore generale della Federconsorzi

Il PRESIDENTE, dopo aver ringraziato il dottor Paolo Bambara per aver accolto, con cortese disponibilità, l'invito della Commissione, ricorda che i lavori si svolgono in forma pubblica, secondo quanto dispone l'articolo 7 della legge n. 33 del 2 marzo 1998, e che è dunque attivato, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, del Regolamento interno, l'impianto au-

audiovisivo a circuito chiuso. Qualora se ne presentasse l'opportunità, in relazione ad argomenti che si vogliono mantenere riservati, disattiverà l'impianto audiovisivo per il tempo necessario.

Intervengono quindi ripetutamente per porre domande il senatore PASCQUINI e il PRESIDENTE.

Risponde ai quesiti formulati il dottor BAMBARA.

Il PRESIDENTE, dopo aver ringraziato il dottor Bambara per il contributo fornito ai lavori della Commissione, dichiara conclusa l'audizione e rinvia il seguito dell'indagine ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 16,15.