

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

—————

624° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 27 LUGLIO 2000

—————

INDICE**Commissioni permanenti**

1 ^a - Affari costituzionali.....	<i>Pag.</i>	3
2 ^a - Giustizia	»	15
4 ^a - Difesa	»	54
7 ^a - Istruzione.....	»	55
9 ^a - Agricoltura e produzione agroalimentare	»	63
13 ^a - Territorio, ambiente, beni ambientali	»	71

Giunte

Affari Comunità europee	<i>Pag.</i>	77
-------------------------------	-------------	----

Organismi bicamerali

Mafia	<i>Pag.</i>	80
Commissione controllo enti previdenza e assistenza sociale	»	81
Sul ciclo dei rifiuti.....	»	105
Riforma amministrativa	»	110

Sottocommissioni permanenti

1 ^a - Affari costituzionali - Pareri.....	<i>Pag.</i>	111
5 ^a - Bilancio - Pareri.....	»	112

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

GIOVEDÌ 27 LUGLIO 2000

565^a Seduta*Presidenza del Presidente*

VILLONE

Intervengono i sottosegretari di Stato per l'industria Passigli e per l'interno Lavagnini.

La seduta inizia alle ore 8,40.

IN SEDE REFERENTE

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

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

(4465) CÒ ed altri. – Norme in materia di conflitti di interesse

(Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 3236 e 236, congiunzione con l'esame del disegno di legge n. 4465 e rinvio; esame del disegno di legge n. 4465, congiunzione con il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 3236 e 236 e rinvio)

Si riprende l'esame sospeso nella seduta del 1° luglio 1999.

La relatrice DENTAMARO descrive lo stato dell'esame dei provvedimenti in titolo, dando conto del disegno di legge n. 4465 la cui trattazione – non facendosi osservazioni – proseguirà dunque congiuntamente a quella delle altre iniziative. In particolare si sofferma sull'*iter* del disegno di legge n. 3236, approvato con un voto sostanzialmente unanime dalla Camera dei deputati nell'aprile del 1998, sul quale il precedente relatore, il senatore Passigli, aveva riferito nella seduta del 27 maggio dello stesso anno. Successivamente si aprì un dibattito del quale ricorda gli interventi del sottosegretario Bettinelli e del senatore Elia. Come risulta dalla completa documentazione elaborata dal Servizio studi del Senato, i principali paesi occidentali sono dotati di organiche normative che regolamentano le situazioni di conflitto di interesse dei titolari di funzioni di go-

verno. In Italia esiste solo la disciplina contenuta nelle leggi del 1953 e del 1957 relativa alle cause di incompatibilità e ineleggibilità dei componenti delle due Camere. Una disciplina dunque incompleta che non regola le eventuali situazioni di incompatibilità, in cui possono incorrere altri titolari di cariche pubbliche. Da ciò l'opportunità di riprendere l'esame delle iniziative in titolo in questa fase finale della legislatura. Ai rilievi sull'inopportunità della ripresa dell'esame di tali iniziative replica osservando che questa legislatura è stata connotata da una costante attenzione al sistema delle regole, di cui i disegni di legge in esame costituiscono a suo avviso un tassello essenziale. Il problema del conflitto d'interesse, infatti, deve essere inteso come un problema di carattere generale e non come un tema da strumentalizzare. Queste iniziative, peraltro, non possono essere considerate come risposte a singoli problemi, come sembrano ipotizzare alcuni editoriali apparsi sulla stampa quotidiana degli ultimi giorni. Né, d'altro canto, si può ritenere che l'impossibilità di risolvere con gli strumenti previsti nel disegno di legge in titolo questi problemi renda comunque inutile l'intervento del legislatore. Si finirebbe per cadere nel paradosso evidenziato da taluno, secondo il quale solo l'ineleggibilità sarebbe un sistema effettivamente capace di risolvere alla radice il problema del conflitto d'interessi, ma al contempo si tratterebbe di una misura che verrebbe considerata odiosa da una parte consistente dell'elettorato. Non si può dunque avviare in tale ambito la soluzione di problemi che allo stato risiedono piuttosto nella sfera dell'etica pubblica, mentre potranno trovare rimedio nella progressiva evoluzione in senso liberale e pluralista del sistema economico italiano. Tenendo conto di questi limiti, ribadisce l'utilità di un intervento del legislatore che produca regole, in una materia tanto delicata, all'altezza di un paese moderno; regole sempre più necessarie nel contesto della progressiva globalizzazione del sistema economico. In proposito, ritiene che il testo trasmesso dall'altro ramo del Parlamento possa essere considerato un utile punto di partenza e auspica che sul medesimo possa aprirsi un confronto costruttivo, senza pregiudizi, che contribuisca a rafforzare la credibilità del paese a livello internazionale. Del resto un ampio consenso ha sorretto questa iniziativa, sin dalla sua prima elaborazione. Il testo approvato dalla Camera dei deputati, infatti, risulta dalla fusione di una pluralità di iniziative, una delle quali era stata promossa dal Governo Berlusconi. Si tratta di una iniziativa che cerca un punto di conciliazione tra le esigenze della democrazia politica e quelle della democrazia economica. In proposito chiarisce che non è pensabile far derivare dall'adozione della normativa sul conflitto d'interessi la soluzione dei problemi che investono il sistema economico italiano, rendendolo ancora non pienamente aperto alla libera concorrenza. Piuttosto è un'evoluzione in senso liberale e pluralista dell'economia italiana che potrà garantire una piena efficacia della normativa sul conflitto d'interessi. Regole analoghe a quelle oggetto dell'iniziativa in titolo, infatti, si rivelano perfettamente efficaci in sistemi da tempo caratterizzati da condizioni pienamente concorrenziali nella vita economica, come ad esempio il sistema statunitense. E tuttavia questa consapevolezza dell'in-

sufficienza delle misure in oggetto non deve impedire al legislatore di intervenire, nella consapevolezza che il compimento del processo di liberalizzazione e di quello delle privatizzazioni potrà garantire le condizioni per una piena efficacia di tale normativa.

Dopo queste considerazioni generali, la relatrice passa quindi ad illustrare una serie di puntuali rilievi sul testo trasmesso dall'altro ramo del Parlamento che, pur avendo un impianto apprezzabile, reca, a suo avviso, una serie di imperfezioni e superfetazioni che occorre eliminare.

In primo luogo richiama la definizione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina contenuta nell'articolo 1. In proposito ritiene meritevoli di una rivisitazione le disposizioni contenute nelle lettere *b*) e *c*) del comma 3 che per molti versi paiono eccessive. Il combinato disposto degli articoli 1 e 2 è suscettibile inoltre di creare situazioni paradossali cui pongono rimedio gli emendamenti presentati dal precedente relatore (pubblicati in allegato al resoconto del 4 novembre 1998). Venendo quindi a considerare l'articolo 2, non risulta chiaro se la disciplina in esso contenuta innovi o meno la vigente normativa sulle incompatibilità parlamentari; tale disciplina è stata comunque oggetto di una pluralità di emendamenti, alcuni dei quali ampliano il novero delle incompatibilità, altri lo restringono. Ogni scelta in materia crede che debba essere rimessa a valutazioni di ragionevolezza e di opportunità; in proposito ritiene meritevole di attenzione l'ipotesi di estendere le condizioni di incompatibilità alle amministrazioni non statali (Presidenti di Regione e Sindaci di Comuni superiori a una certa dimensione). Rileva quindi un patente squilibrio nella disciplina a danno di alcune categorie, fra le quali cita i professionisti. L'esistenza di condizioni di incompatibilità per questi ultimi, ai sensi del comma 3 dell'articolo 7, conduce alla automatica revoca dall'ufficio. Nel caso invece di titolari di attività economiche rilevanti, si prevede solo l'obbligo di trasferimento delle stesse ad un *trust*, e non un obbligo di vendita né la decadenza dalla carica. Questa disparità, sulla quale avanza dubbi di legittimità costituzionale, deve essere a suo avviso attenuata ed è comunque oggetto di numerosi emendamenti che mirano a questo fine.

Ricordato il contenuto dell'articolo 3, anch'esso oggetto di emendamenti presentati dal precedente relatore, passa a considerare l'articolo 4, osservando che l'Autorità garante ha uno spazio eccessivamente ristretto (solo 5 giorni) per procedere all'accertamento di situazioni di incompatibilità. Quanto all'articolo 5, richiama l'attenzione sulla formulazione utilizzata nel primo periodo del comma 2, che fa riferimento a tutte le attività economiche concernenti i mezzi privati di comunicazione e diffusione delle notizie e del pensiero. Si tratta di una nozione assai ampia, mentre nel resto della disciplina si fa un puntuale riferimento alla titolarità di attività concernenti i mezzi di comunicazione di massa.

Dato conto del contenuto dell'articolo 6, si sofferma quindi puntualmente sull'articolo 7, che prevede il trasferimento delle attività economiche rilevanti ad un *trust*. Questa disposizione reca un semplice rinvio alla disciplina contenuta nella Convenzione dell'Aja del 1985; una Conven-

zione cui non è stata data una puntuale attuazione nell'ordinamento giuridico italiano, oltre il semplice recepimento contenuto nell'ordine di esecuzione della Convenzione medesima. Occorre dunque verificare l'adeguatezza della disciplina in essa contenuta che, non sempre, a suo avviso, appare idonea per la soluzione delle questioni che il provvedimento in esame pone. Ad esempio, la Convenzione dell'Aja rende possibile al disponente di riservarsi alcuni poteri circa la gestione del patrimonio; poteri il cui ambito non è chiaramente circoscritto e che non sembrano comunque compatibili con i fini perseguiti nel provvedimento in esame. Similmente, questo prevede che la gestione sia esercitata nell'interesse del solo patrimonio amministrato, mentre la Convenzione dell'Aja contempla la possibilità di individuare un beneficiario diverso. Un'altra questione non risolta dalla formulazione dell'articolo 7 del testo approvato dall'altro ramo del Parlamento è quella del rapporto tra le decisioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e le decisioni dell'autorità politica; in particolare, ritiene non chiaro il combinato disposto dei commi 2 e 3 di tale articolo, che non precisano quale sia il soggetto titolare del potere di decidere circa la sussistenza di una situazione di incompatibilità. In proposito ricorda che un tema analogo fu oggetto dei lavori della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali che, proponendo una riformulazione dell'articolo 66 della Costituzione, convenne di affidare alla Corte costituzionale in seconda istanza la soluzione di eventuali controversie sulle deliberazioni delle due Camere in merito all'accertamento di condizioni di ineleggibilità ovvero di incompatibilità.

Probabilmente anche la questione oggetto dei citati commi 2 e 3 dell'articolo 7 potrebbe essere risolta in modo soddisfacente solo attraverso una riforma costituzionale.

Con riferimento all'articolo 8, osserva che la data prevista per la resa del conto da parte del gestore, non appare realistica; occorrerebbe a suo avviso un termine più ampio. Venendo quindi a considerare l'apparato sanzionatorio delineato nell'articolo 9, rileva un evidente squilibrio tra la fattispecie prevista nel comma 1 (che ritiene peraltro di difficile applicazione) e la conseguente sanzione, rispetto alla fattispecie definita nel comma 2 per la quale si prevede, a suo avviso, l'applicazione di una sanzione irrisoria a carico del solo gestore. Osserva inoltre che l'ultimo comma di tale articolo affida il potere di irrogare la sanzione al Presidente del Consiglio che potrebbe essere il titolare della gestione. Quanto all'articolo 10, crede che il problema del trattamento fiscale dei redditi derivante dalla gestione fiduciaria non venga limpidamente risolto, mentre reputa ingiusta la previsione contenuta nel secondo periodo del terzo comma, che rappresenta una deroga ingiustificata ad un principio dell'ordinamento tributario. Illustrato brevemente il contenuto degli articoli 11 e 12, richiama infine l'attenzione sull'articolo 13, osservando che il comma 6 prevede una riunione in conferenza della autorità di controllo e di garanzia che potrebbero non essere capaci di pervenire ad una deliberazione nel caso la conferenza consista nella riunione di due sole autorità.

Sull'illustrazione della relatrice si apre quindi il dibattito.

Il senatore SCHIFANI, riservandosi di intervenire più ampiamente dopo la sospensione estiva dei lavori, coglie l'occasione per lamentare il ritardo con il quale è stato ripreso l'esame del disegno di legge n. 3236 approvato con un ampio consenso dalla Camera dei deputati. Ritiene che il confronto potrà svilupparsi su questo testo, senza che ne venga stravolto l'impianto. Auspica quindi che l'esame in Commissione non venga influenzato dal dibattito che si sta svolgendo all'esterno del Parlamento, e che si possa quindi trovare un'intesa sulla base di un ampio consenso. Si riserva, infine, di approfondire taluni aspetti dell'adozione dell'istituto del *trust*, per evitare che l'applicazione di una disciplina non ancora attuata nell'ordinamento italiano possa risolversi in un ingiustificato pregiudizio della situazione economica di rilevanti gruppi industriali nazionali.

Il presidente VILLONE avverte che il dibattito proseguirà nella prima settimana dopo la sospensione dei lavori. Alla luce del tempo intercorso dalle ultime sedute dedicate all'esame dei provvedimenti in titolo avverte che proporrà, alla ripresa dei lavori, una breve riapertura del termine di presentazione degli emendamenti.

La Commissione prende atto.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo concernente il Testo unico in materia di ordinamento degli enti locali, a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265 (n. 699)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Il presidente VILLONE dà conto dello seguente schema di parere favorevole con osservazioni, predisposto dal relatore:

«La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo;

visto il parere del Consiglio di Stato espresso nell'adunanza dell'8 giugno 2000;

visto il parere della Conferenza Stato-città ed autonomie locali espresso nella seduta del 9 giugno 2000;

preso atto della determinazione della Conferenza Stato-Regioni espressa nella seduta del 22 giugno 2000;

visto il parere della conferenza unificata espresso nella seduta del 6 luglio 2000;

richiamata la discussione nelle sedute del 28 giugno – 20 e 26 luglio 2000;

visto il parere della I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati del 19 luglio 2000 che si condivide per le parti non oggetto di specifica osservazione del presente parere;

considerato che la delega conferita con l'articolo 31 della legge 3 agosto 1999 n. 265, ha obiettivamente limitato la possibilità di introdurre modifiche alla legislazione vigente anche quando derivanti da necessità di coordinamento di interpretazione. Sulla portata della delega conferita appaiono decisive le considerazioni derivanti dal riferimento nel primo comma alle «disposizioni legislative vigenti» e soprattutto dalla assenza di determinazione di principi e criteri direttivi, come richiamato dall'articolo 76 della Costituzione, per gli oggetti, per i quali si voleva innovare. A superare questa obiezione non è sufficiente fare riferimento al tempo concesso e al fatto che sullo schema di decreto legislativo si debba acquisire il parere delle competenti Commissioni Parlamentari. Il parere delle Commissioni Parlamentari non è un argomento per ampliare la delega, ma uno strumento di cooperazione e semmai di controllo sul corretto esercizio della delega.

Resta, pertanto, aperta alla iniziativa legislativa diretta o delegata l'innovazione necessaria soprattutto per ridefinire il ruolo e le funzioni degli enti locali nel nuovo assetto delle istituzioni italiane, che si prefigura per l'appartenenza dell'Italia alla Unione Europea. All'impulso per l'innovazione normativa costituisce contributo l'espressione del presente.

Considerato che il precetto dell'articolo 114 della Costituzione in relazione all'articolo 5 richiede in particolare valorizzazione e tutela dell'ente locale Comune escludendo ogni sua subordinazione alle altre articolazioni politiche ed amministrative.

Considerato che malgrado i limiti della delega, l'approvazione del Testo Unico sia positiva per l'elemento di stabilità che rappresenta e per i vincoli al legislatore, che introduce (articoli 1 e 5), per evitare che innovazioni legislative successive riproducano una stratificazione di normative pregiudizievole per la stessa trasparenza, economicità ed efficacia dell'azione degli enti locali territoriali.

Rilevato in particolare che dovrebbero essere riviste le norme relative alle ineleggibilità ed incompatibilità per adeguarle ad una mutata realtà economica e sociale affinché si tenga altresì conto della diversa dimensione degli enti, dei ruoli che influenzano la pubblica opinione e dei conflitti, anche potenziali, di interesse, superando visioni puramente formalistiche (si vedano ad esempio le conseguenze derivanti dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1980 o quelle derivanti dal passaggio delle USL alle ASL per impedimenti derivanti dall'appartenenza al Servizio sanitario nazionale)

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1. Art. 1. L'espressione del comma 2 per cui «le leggi regionali si conformano ai principi stabiliti dal presente Testo Unico» deve essere riformulata perché il testo Unico, in quanto tale, non stabilisce principi ed i principi da un lato si rispettano e dall'altro ad essi ci si può ispirare, ma non conformare. Sui rapporti tra leggi statali e leggi regionali si rinvia al parere della Conferenza Unificata del 6 luglio 2000 che si condivide nelle sue linee generali e sulle proposte puntuali sempre con i limiti derivanti dalle considerazioni svolte in premessa in relazione agli articoli 5 e 114 della Costituzione. In relazione al comma 4 si osserva che l'effetto abrogativo di norme statutarie in seguito all'entrata in vigore di nuove leggi non può derivare da una generica enunciazione di principi ma semmai da norme puntuali espressione di principi, che si vogliono introdurre. Le leggi che introducono norme di principio non possono che essere leggi generali della Repubblica *ex* articolo 128 della Costituzione o leggi che espressamente modificano norme di tali leggi generali.

2. Art. 3, in relazione agli articoli 5 e 114 della Costituzione non si può individuare un sistema regionale delle autonomie locali se non come ambito territoriale di coordinamento e di indirizzo per le funzioni delegate. Il complesso delle relazioni tra comuni e province da un lato e Regioni dall'altro deve essere visto nell'ambito della individuazione delle rispettive funzioni. Le funzioni di comuni e province sono, per altro, materia estranea al presente Testo unico per i limiti della delega conferita.

3. Art. 5. Per i limiti posti dal comma 2 si rinvia alle considerazioni svolte in precedenza sulla nozione di principi fissati dal Testo unico. Per il resto si rimanda ai punti 1), 2) e 3) del parere della I Commissione della Camera dei Deputati.

4. Art. 8. Si osserva che l'effettività della trasparenza dell'Amministrazione richiede che, in caso di inerzia nel consentire la visione degli atti o nel rilasciare copia degli stessi sia sanzionata da tempestivi interventi sostitutivi o dalla sostanziale gratuità dei ricorsi *ex* articolo 25 della legge n. 241 del 1990.

5. Art. 26. Le disposizioni dei commi 1 e 7 vanno tra di loro coordinate come osservato nel parere della Conferenza unificata. In relazione agli articoli 5, comma 2 e 44 del Testo Unico ed ai principi in essi enunciati deve essere risolto il problema interpretativo del comma 2 in quanto il solo voto limitato non garantisce la presenza e la rappresentatività delle minoranze consiliari se non viene espressamente limitato ad un solo nome. Tale questione ha riflesso sulla formulazione dell'articolo 29, che dovrebbe escludere che lo stesso possa essere interpretato come possibilità di revoca delle rappresentanze che sono state già elette nel rispetto dei principi fissati dalla normativa sopra citata. Si richiamano altresì i punti

9) e 10) del parere della I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati.

6. Art. 48. La norma tiene conto del definitivo passaggio delle competenze gestionali ed amministrative in capo ai dirigenti. Sulla scorta del parere del 12 giugno 2000 del Consiglio di Stato si deve migliorare il raccordo tra competenze dirigenziali e degli organi politici-amministrativi nel senso enunciato dall'articolo 107 del Testo unico.

7. Art. 58 comma 1. Riproduce l'articolo 15 della legge n. 55 del 1990, ma inserisce tra le cariche per cui sussistono le cause ostative indicate dall'articolo anche quelle di «amministratore componente delle aziende sanitarie locali e ospedaliere», perché all'epoca le Unità sanitarie locali dipendevano dai comuni, mentre ora, com'è noto, con il decreto legislativo di riforma sanitaria n. 502 del 1992 le aziende sanitarie locali sono diventate «persone giuridiche di diritto pubblico aventi natura di enti strumentali delle regioni». Occorrerebbe dunque eliminare tali cariche dal comma 1 dell'articolo 58, e, corrispondentemente, nell'articolo 55 del 1990 il riferimento ai «consiglieri regionali», inserire anche il riferimento a «amministratore e componente degli organi comunque denominati delle unità sanitarie locali».

8. Artt. 60 (ineleggibilità) e 63 (incompatibilità). Il comma 1 numero 8) prevede l'ineleggibilità di direttori generali, amministrativi e sanitari delle ASL in ogni caso nel collegio elettorale in cui sia ricompreso in tutto o in parte il territorio dell'azienda sanitaria locale o ospedaliera presso cui abbiamo esercitato le proprie funzioni in un periodo compreso nei sei mesi antecedenti la candidatura. Tale disposizione è ripresa dall'articolo 3, comma 9, terzo periodo, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, che ha sostituito in modo esplicito l'articolo 2, comma 9, della legge n. 154 del 1981; così come sono contenute nel predetto comma 9 le altre norme dirette a disciplinare l'ineleggibilità di chi copre le predette cariche (il comma 2 dell'articolo 60 richiama di nuovo il comma 9). Un problema posto dal Consiglio di Stato nel suo parere riguarda l'esclusione dai destinatari delle norme sull'ineleggibilità di coloro che ricoprono cariche negli organi e strutture collegiali di supporto all'attività del direttore generale delle aziende ospedaliere e sanitarie (collegio sindacale e di direzione). La mancata previsione della ineleggibilità di questi soggetti non è giustificata – secondo il Consiglio di Stato – né dalla mutata situazione normativa e relativi cambiamenti di denominazione, né dal fatto che queste figure siano contemplate nel predetto articolo 2 comma 9 della legge n. 154, ma non dal decreto legislativo n. 502 del 1992. Da segnalare che dall'articolo 60, comma 1, numero 2) non è più prevista l'ineleggibilità per i commissari di Governo. Si segnala inoltre l'anomalia della ineleggibilità dei componenti di organi di controllo (n. 5) in quanto non vi è alcun riferimento all'ambito territoriale in cui operano ed in relazione alla generale riduzione degli atti soggetti a controllo. Nell'articolo 63 n. 3) occorre precisare, sulla scorta della giurispru-

denza consolidata, che l'attività deve avere la caratteristica della continuità. Nell'attesa delle innovazioni normative enunciate in premessa si ritiene che la incompatibilità di cui al n. 2) discendono da cariche formali e non si adattano, nel caso di persone giuridiche, all'azionista di controllo o di riferimento. Le ineleggibilità derivanti da litispendenza devono essere riviste alla luce dei principi costituzionali sanciti dagli articoli 24 e 113 nonché dall'articolo 51 della Costituzione.

9. Art. 88 e norme seguenti. Dubbi genera anche la riproposizione nel Testo unico delle disposizioni relative al personale di tutte le amministrazioni pubbliche (in particolar modo il decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni) in quanto applicabili anche al personale degli enti locali. Tale ripetizione nella normativa generale (cfr. commi 7 e 8 dell'articolo 88), se pur dettata dalla comprensibile esigenza di accorpere tutta la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze degli enti locali in un unico contesto, pone il problema di una gemmazione novativa delle norme di origine. Sono evidenti i problemi che ciò porrebbe. In primo luogo i completamenti e le possibili inesattezze in caso di modifica della disciplina generale del decreto legislativo n. 29 per le correzioni da apporre alle analoghe norme del Testo unico. Inoltre, ove tali modifiche non fossero inserite, si potrebbe presentare il rischio di una scissione del regime del rapporto di lavoro pubblico in generale rispetto a quello degli Enti locali. Eventualità questa in contrasto proprio con la *ratio* del nuovo statuto unitario del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni che ha inteso dare il decreto n. 29 del 1993. La proposta formulata dal Consiglio di Stato suggerisce «l'eliminazione delle norme *in toto* ripetitive del Decreto Legislativo n. 29 del 1993 e successive modifiche», accompagnata dall'introduzione, all'inizio del Capo I, di una norma generale di rinvio mobile alla disciplina madre, capace di recepire *per relationem* le modifiche introdotte nel tempo anche attraverso lo strumento del Testo unico. Detto nuovo articolo dovrebbe riprodurre l'attuale riformulazione dell'ultimo comma dell'articolo 88.

10. Art. 114. L'articolo riproduce la formulazione dell'articolo 23 della legge 142. Ovviamente si dovrà riformulare quando saranno approvate definitivamente le norme, già licenziate da questo ramo del Parlamento (AS 4014), sul riordino dei servizi locali. Questa considerazione si estende all'intero titolo V.

11. Art. 116. Il comma 5 è materia estranea al Testo Unico e va espunta. I compiti e le funzioni degli organi regionali di controllo estranei all'articolo 130 della Costituzione sono materia di competenza di altre leggi regionali o nazionali.

12. Art. 134. Nel secondo comma appare opportuno precisare se il decimo giorno decorre dall'inizio della pubblicazione ovvero, come appare più logico, dalla compiuta pubblicazione.

13. In generale la normativa sui controlli, per i quali occorre distinguere tra interni ed esterni, va ripensata alla luce della competenza più limitata dei consigli, istituendo forme di controllo eventuale e successivo rispetto a quello preventivo e in particolare per quanto attiene al vizio di competenza e di contrasto con atti fondamentali del Consiglio. Il ruolo riconosciuto alle minoranze dagli articoli 3 e 44 non può essere vanificato di fatto dalle obiettive limitazioni, anche di ordine economico, all'accesso alla giustizia amministrativa. Il controllo consiliare, indipendentemente dai ruoli di maggioranza e di opposizione, ha un senso, se riferito alle deliberazioni di altri organi e non alle proprie.

14. Art. 135-136-137. Si appalesa necessario individuare gli enti considerati dalle norme. L'espressione Ente Locale è generica e si riferisce anche ad Enti (per esempio la camera di Commercio o le IPAB) estranei al Testo unico.

15. Art. 143. A fronte del chiaro dettato dell'articolo 40, comma 1 della legge n. 142 del 1990 come novellato dall'articolo 4 della legge 18 gennaio 1992 il testo attuale (ancorché rispettoso dalla legge n. 13 del 1991, che elenca gli atti tassativamente di competenza del Presidente della Repubblica) pone problemi di rispetto formale della delega conferita al governo.

16. Art. 185 L'elenco di cui al quarto comma non esaurisce i casi in cui si deve pagare anche in assenza della preventiva emissione del relativo mandato di pagamento. Sarebbe opportuno inserire le parole «ed ogni pagamento imposto da specifiche disposizioni di legge».

17. Art. 195. Nel comma 3 secondo periodo la formulazione, per altro conforme all'articolo 38 del decreto-legge n. 77 del 1995, intesa in senso formale, richiede ricostituzioni parziali e per somme a volte di piccola entità che appesantiscono inutilmente l'attività contabile e di tesoreria.

18. Art. 201. La formulazione dell'articolo non tiene conto delle norme intervenute successivamente all'articolo 46 del decreto legislativo n. 504 del 1992. L'articolo 49 comma 9 della legge 27 dicembre 1997 n. 449 ha, per esempio, abrogato il comma 6 dell'articolo 46 del decreto legislativo 504 del 1992, che di contro appare ancora nel testo.

19. Art. 203. La disposizione va coordinata con l'articolo 192 al Testo unico e pertanto occorre sostituire la parola «deliberazione» con la parola «determinazione» di ricorso.

20. Art. 226. È opportuno prevedere a chi compete di presentare il conto alla sezione giurisdizionale della Corte dei Conti competente per l'esame.

21. Art. 208. L'articolo che riproduce l'articolo 38 della legge n. 38 del 1999 di modifica del decreto legislativo 25 febbraio 1995 n. 77 non tiene conto dell'articolo 40 della legge 23 dicembre 1997

n. 448 così come integrato dall'articolo 47 comma 2 della legge 23 dicembre 1999 n. 488 e pertanto la Società Poste Italiane Spa è autorizzata all'esercizio del servizio di tesoreria».

Su questo schema si apre quindi il dibattito.

Il senatore PASTORE ribadisce le sue perplessità sull'articolo 62 dello schema in titolo che riproduce, con puntuale riferimento ai soli sindaci e presidenti delle province, una norma di carattere generale sulle condizioni di ineleggibilità e incompatibilità di deputati e senatori. Questa previsione, in assenza di un espresso rinvio alla normativa di riferimento, potrebbe ingenerare dubbi interpretativi e alimentare il rischio di un'evoluzione separata e non coordinata delle normative in un ambito particolarmente delicato.

Il senatore ROTELLI illustra una serie di osservazioni allo schema il cui accoglimento considera essenziale per poter formulare un avviso favorevole sul medesimo. In primo luogo ribadisce la non correttezza del titolo dello schema in esame che fa un generico riferimento agli enti locali, mentre invece l'oggetto del provvedimento in esame è l'ordinamento dei comuni e delle province e delle loro forme associative. Dichiarando quindi di non condividere l'espresso riferimento che nello schema di parere si fa al parere della corrispondente Commissione della Camera dei deputati, il quale riproduce sostanzialmente il parere reso dal Consiglio di Stato che ha, a suo avviso, un impianto marcatamente centralista. Ritiene poi improprio ritenere il parere delle Commissioni parlamentari uno «strumento di cooperazione»: si tratta invece di un mezzo di controllo sul corretto esercizio della delega. Valuta inoltre non necessario il riferimento all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, mentre reputa impropria l'espressione «tutela dell'ente locale». Con riferimento alle osservazioni relative all'articolo 1, rileva che l'articolo 128 della Costituzione non prevede che le leggi generali della Repubblica debbano fissare solo principi. Ribadisce quindi di considerare restrittiva l'interpretazione che è stata fornita alla delega che in sé non esclude la possibilità che al testo unico venga allegata una puntuale ricognizione delle funzioni che spettano agli enti locali. Manifesta quindi talune perplessità sulle formulazioni dei punti 11, 12 e 13 dello schema di parere del relatore. Quanto al punto 14 osserva che i rilievi in esso contenuti danno ragione della opportunità da lui evidenziata di modificare il titolo del testo unico. Si mostra invece soddisfatto per la considerazione che il relatore ha voluto dare a due suoi rilievi: l'improprietà della previsione contenuta nell'articolo 1 secondo la quale la legislazione regionale si deve conformare ai principi del testo unico; la incongruità della espressione «sistema regionale delle autonomie locali» contenuta nella rubrica dell'articolo 3 dello schema in titolo.

L'apprezzamento di questi passaggi dello schema illustrato dal relatore non deve essere comunque inteso come un giudizio favorevole verso la normativa contenuta nello schema, che reputa fortemente datata e non

coerente con i principi di autonomia degli enti locali sanciti dalla Costituzione.

Il senatore TIRELLI si associa ai rilievi mossi dal senatore Schifani sulla formulazione dell'articolo 62, che potrebbe dare adito ad interpretazioni nel senso dell'attenuazione dell'obbligo di dimissioni dalle cariche di sindaco dei comuni di maggiori dimensioni e di presidente della provincia, 120 giorni prima dello svolgimento delle consultazioni elettorali, per coloro che abbiano deciso di accettare la candidatura a deputato o senatore.

Il presidente VILLONE ritiene che la materia sia estranea al contenuto del provvedimento in titolo dal quale, dunque, non dovrebbero ricavarci argomenti per una diversa interpretazione della normativa vigente.

Interviene quindi il senatore ELIA il quale, con riferimento alle osservazioni alle norme dell'articolo 1 dello schema contenute nella proposta del relatore, ritiene che il testo unico possa enucleare principi dalle disposizioni vigenti, mentre occorre evitare che vengano elevate a rango di principi disposizioni di dettaglio. In proposito lamenta la tendenza dell'amministrazione a considerare principi previsioni normative puntuali, al solo fine di ridurre gli spazi di autonomia delle regioni e degli enti locali. Auspica quindi che, nella redazione del testo unico, vengano chiaramente distinte le disposizioni recanti principi dalle disposizioni recanti normative puntuali che non possono essere considerate in alcun modo principi.

Condividendo tali rilievi il senatore ROTELLI ricorda di avere evidenziato, nel corso delle precedenti sedute, la improprietà della formulazione del comma 1 dell'articolo 1 dello schema che accomuna il riferimento ai «principi» con quello alle «disposizioni»

Concorda con queste osservazioni il presidente VILLONE che propone alla Commissione di conferire mandato al relatore di redigere un parere favorevole con le osservazioni illustrate, integrate e corrette dai rilievi emersi nel corso del dibattito.

Accertata la presenza del prescritto numero legale dei senatori la Commissione conferma mandato al relatore secondo la proposta avanzata dal Presidente.

La seduta termina alle ore 9,50.

GIUSTIZIA (2^a)

GIOVEDÌ 27 LUGLIO 2000

626^a Seduta (antimeridiana)*Presidenza del Presidente*

PINTO

Intervengono il sottosegretario di Stato alla presidenza del Consiglio Franceschini e alla giustizia Maggi.

La seduta inizia alle ore 8,35.

IN SEDE REFERENTE

(1210) MANCONI e PERUZZOTTI – *Nuove norme in materia penitenziaria e istituzione del programma di reintegrazione sociale*

(1529) BONFIETTI – *Nuove norme in materia penitenziaria e istituzione del programma di reintegrazione sociale*

(4656) MARITATI ed altri – *Integrazione e modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in materia di espulsione dei detenuti provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea*

(4673) MILIO – *Modifiche al codice penale in materia di liberazione condizionale e all'ordinamento penitenziario in materia di liberazione anticipata*

(4738) Misure legislative del Piano di azione per l'efficacia dell'organizzazione giudiziaria e del sistema penitenziario

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame dei provvedimenti sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Si passa all'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 3 del testo unificato predisposto dal relatore (pubblicato in allegato al resoconto della seduta pomeridiana di martedì 25 luglio).

Il senatore MILIO illustra l'emendamento 3.1.

Il senatore PREIONI rinuncia ad illustrare gli emendamenti 3.2 e 3.13.

Il senatore RUSSO illustra l'emendamento 3.3, sottolineando come esso sia, tra l'altro, diretto a modificare il testo in esame in modo da lasciare all'autorità amministrativa competente l'adozione del provvedimento di espulsione, fatta eccezione per l'ipotesi in cui l'espulsione sia richiesta dalla persona sottoposta alla misura della custodia cautelare in carcere nel qual caso la misura sarebbe adottata direttamente dal giudice e sarebbe applicabile in ogni caso, anche in assenza dei presupposti indicati nell'articolo 13 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

La senatrice SCOPELLITI illustra gli emendamenti 3.4, 3.8 e 3.12.

Il senatore CALLEGARO rinuncia ad illustrare gli emendamenti 3.5, 3.7 e 3.14.

Il senatore CENTARO illustra l'emendamento 3.6, evidenziando come esso sia ispirato essenzialmente da ragioni di economia procedurale. Illustra poi gli emendamenti 3.10 e 3.15, rilevando con riferimento al capoverso 6 dell'articolo 14-*bis* introdotto dall'articolo 3 del testo in esame come, a suo avviso, sarebbe preferibile eliminare qualsiasi limite temporale al divieto di rientro dello straniero dal territorio dello Stato.

Il relatore FASSONE illustra quindi l'emendamento 3.9.

Il senatore PERA rinuncia ad illustrare gli emendamenti 3.11 e 3.16.

Recependo alcuni suggerimenti del relatore Fassone e del senatore Centaro, il senatore RUSSO modifica l'emendamento 3.3 nell'emendamento 3.3 (Nuovo testo).

Il relatore FASSONE esprime parere favorevole sugli emendamenti 3.3 (Nuovo testo), 3.5, 3.6, 3.12 e 3.13. Esprime quindi parere contrario sui restanti emendamenti riferiti all'articolo 3.

Il sottosegretario MAGGI esprime parere favorevole sull'emendamento 3.9 e concorda con il relatore per quanto riguarda i restanti emendamenti riferiti all'articolo 3. Coglie poi l'occasione per informare i componenti della Commissione di aver messo a loro disposizione un elenco completo degli accordi internazionali attualmente in vigore in materia di espulsione dei cittadini extracomunitari.

Dopo che il senatore PREIONI ha annunciato il voto favorevole sull'emendamento 3.1, l'emendamento 3.1, di contenuto identico all'emendamento 3.2, è posto ai voti e respinto.

Posto ai voti è approvato l'emendamento 3.3. (Nuovo testo).

Risultano conseguentemente assorbiti o preclusi gli emendamenti 3.4, 3.5, 3.7 e 3.8, nonché l'emendamento 3.6 limitatamente alla parte che modifica il capoverso 1 dell'articolo 14-*bis* introdotto dall'articolo 3 in esame.

La parte non preclusa dell'emendamento 3.6 – che sostituisce il capoverso 4 del citato articolo 14-*bis* – viene quindi posta ai voti ed approvata.

Posto ai voti è approvato l'emendamento 3.9.

Il senatore Antonino CARUSO prospetta una possibile riformulazione dell'emendamento 3.10 che il senatore Centaro non accoglie.

Il senatore RUSSO ritiene eccessiva la soluzione delineata nell'emendamento 3.10.

Posto ai voti l'emendamento 3.10, di contenuto identico all'emendamento 3.11, viene respinto.

Il senatore PREIONI raccomanda l'approvazione dell'emendamento 3.12, di contenuto identico all'emendamento 3.13.

Il senatore FOLLIERI annuncia il voto contrario sull'emendamento 3.12.

Il senatore MARITATI ritiene eccessivo il termine di dieci anni proposto con l'emendamento 3.12.

La senatrice SCOPELLITI e il senatore GRECO annunciano il voto favorevole sull'emendamento 3.12.

Il senatore Antonino CARUSO annuncia il voto contrario sull'emendamento 3.12.

Il relatore FASSONE ribadisce il parere favorevole sull'emendamento 3.12, di contenuto identico all'emendamento 3.13, sottolineando come la previsione del termine di dieci anni consenta opportunamente di differenziare la situazione dello straniero irregolare che probabilmente ha commesso un delitto da quella degli altri irregolari.

Posto ai voti è approvato l'emendamento 3.12 di contenuto identico all'emendamento 3.13.

Posti separatamente ai voti sono respinti gli emendamenti 3.14, 3.15 e 3.16.

La senatrice SCOPELLITI e il senatore PREIONI annunciano il voto contrario sull'articolo 3.

Il senatore PERA annuncia il voto favorevole sull'articolo 3, sottolineando come il sacrificio che tale scelta rappresenta sul piano dei principi e della doverosa tutela delle garanzie processuali costituisce purtroppo un costo inevitabile da pagare per far fronte alla situazione in cui si trova l'Italia in conseguenza dei flussi migratori diretti verso questo Paese.

Posto ai voti, è approvato l'articolo 3 come emendato.

Si passa all'esame dell'articolo 4.

Il senatore MILIO illustra l'emendamento 4.1.

Il senatore PREIONI illustra l'emendamento 4.2.

Il senatore CENTARO illustra gli emendamenti 4.3, 4.5 e 4.7.

Il senatore PERA illustra gli emendamenti 4.4, 4.6 e 4.8.

Il relatore FASSONE illustra l'emendamento 4.9 ed esprime parere favorevole sugli emendamenti 4.7 e 4.8 e parere contrario sui restanti emendamenti riferiti all'articolo 4.

Il sottosegretario MAGGI concorda con il relatore.

Posti separatamente ai voti sono respinti gli emendamenti 4.1 e 4.2.

Dopo che il senatore GRECO ha annunciato il voto favorevole sull'emendamento 4.3, posti separatamente ai voti sono respinti l'emendamento 4.3, di contenuto identico all'emendamento 4.4, l'emendamento 4.5 e l'emendamento 4.6.

Posti separatamente ai voti sono approvati gli emendamenti 4.7, di contenuto identico all'emendamento 4.8, e 4.9.

Posto ai voti, è approvato l'articolo 4 come emendato.

Si passa all'esame degli emendamenti all'articolo 5.

Il senatore MILIO illustra l'emendamento 5.1.

Il senatore PREIONI illustra l'emendamento 5.2 sottolineando come esso sia connesso con l'emendamento 12.0.1. Illustra, poi, gli emendamenti 5.13 e 5.23.

Il senatore CENTARO illustra l'emendamento 5.3, evidenziando come tale proposta emendativa appaia più funzionale rispetto alle finalità perseguite con il disposto dell'articolo 5 del testo proposto dal relatore. Illustra quindi gli emendamenti 5.4, 5.9, 5.12, 5.15, 5.18, 5.20 e 5.24.

Il senatore SENESE illustra gli emendamenti 5.6, 5.7, 5.8 e 5.17. Con particolare riferimento a quest'ultima proposta emendativa, l'oratore sottolinea le perplessità che suscita, a suo avviso, il disposto del secondo periodo del capoverso 5 dell'articolo 16-*bis* introdotto dall'articolo 5, laddove si prevede che la presentazione dell'opposizione non sospende l'esecuzione dell'espulsione.

Il senatore PERA rinuncia ad illustrare gli emendamenti 5.5, 5.10, 5.14, 5.16, 5.19, 5.21 e 5.25.

La senatrice SCOPELLITI rinuncia ad illustrare l'emendamento 5.22.

Il relatore FASSONE illustra l'emendamento 5.11 e prospetta una possibile riformulazione degli emendamenti 5.9, 5.10, 5.17, 5.24 e 5.25.

Accogliendo il suggerimento del RELATORE, i presentatori modificano gli emendamenti citati rispettivamente negli emendamenti 5.9 (Nuovo testo), 5.10 (Nuovo testo), 5.17 (Nuovo testo), 5.24 (Nuovo testo) e 5.25 (Nuovo testo).

Il RELATORE esprime quindi parere favorevole sugli emendamenti 5.6, 5.7, 5.8, 5.9 (Nuovo testo), 5.10 (Nuovo testo), 5.17 (Nuovo testo), 5.22, 5.23, 5.24 (Nuovo testo) e 5.25 (Nuovo testo). Esprime poi parere contrario sui restanti emendamenti riferiti all'articolo 5.

Il sottosegretario MAGGI concorda con il relatore.

Seguono interventi del senatore SENESE, del senatore MARITATI e del senatore PREIONI.

Posto ai voti, è respinto l'emendamento 5.1.

La senatrice SCOPELLITI annuncia il voto favorevole sull'emendamento 5.2, osservando, tra l'altro, come spesso siano proprio gli extracomunitari i primi a chiedere di poter scontare la pena ad essi inflitta nel proprio Paese di origine.

Il senatore CORTELLONI esprime apprezzamento per l'impostazione ispiratrice della proposta emendativa predisposta dal senatore Preioni.

Il senatore PREIONI, in considerazione dell'andamento del dibattito, modifica l'emendamento 5.2, riformulandolo nell'emendamento aggiuntivo all'articolo 5, 5.0.2.

Il senatore GRECO preannuncia il voto favorevole sull'emendamento 5.0.2.

Il relatore FASSONE invita il presentatore a trasformare l'emendamento 5.0.2 in un ordine del giorno, preannunciando, in tale caso, parere favorevole su di esso.

Il senatore PREIONI insiste per la votazione dell'emendamento 5.0.2.

Il presidente PINTO fa presente che alla votazione dell'emendamento si procederà dopo la votazione degli altri emendamenti riferiti all'articolo 5.

Il senatore CALLEGARO annuncia il voto favorevole sull'emendamento 5.3.

Il senatore PERA annuncia il voto favorevole sull'emendamento 5.3.

Il senatore GRECO annuncia il voto favorevole sull'emendamento 5.3.

Posti separatamente ai voti, sono respinti gli emendamenti 5.3 e 5.4, quest'ultimo di contenuto identico all'emendamento 5.5.

Posti separatamente ai voti, sono approvati gli emendamenti 5.6, 5.7, 5.8, 5.9 (Nuovo testo) – quest'ultimo di contenuto identico all'emendamento 5.10 (Nuovo testo) – e 5.11.

Posti separatamente ai voti, sono invece respinti gli emendamenti 5.12 – di contenuto identico agli emendamenti 5.13 e 5.14 – e 5.15, di contenuto identico all'emendamento 5.16.

Posto ai voti, è approvato l'emendamento 5.17 (Nuovo testo).

Risultano conseguentemente preclusi 5.18 e 5.19.

Posto ai voti, è respinto l'emendamento 5.20, di contenuto identico all'emendamento 5.21.

Con il voto contrario del senatore FOLLIERI e della senatrice BONFIETTI, è posto ai voti e approvato l'emendamento 5.22 di contenuto identico all'emendamento 5.23.

Posto ai voti è approvato l'emendamento 5.24 (Nuovo testo), di contenuto identico all'emendamento 5.25 (Nuovo testo).

Posto ai voti è approvato l'articolo 5 come emendato.

La seduta termina alle ore 11.

**EMENDAMENTI AL TESTO UNIFICATO
PRESENTATO DAL RELATORE PER I DISEGNI
DI LEGGE NN. 1210, 1529, 4656, 4673 E 4738**

Art. 3.

L'articolo 3 è soppresso.

3.1

MILIO

Sopprimere l'articolo.

3.2

PREIONI, GASPERINI

Sostituire i primi due commi dell'articolo 14-bis, con il seguente:

«Nei confronti dello straniero sottoposto alla misura della custodia cautelare in carcere, a carico del quale è stato adottato il provvedimento di espulsione ai sensi dell'articolo 13, ovvero che ne fa richiesta, il giudice sentito il pubblico ministero dispone l'espulsione immediata, salvo che sussistano inderogabili esigenze processuali, valutate anche in relazione all'interesse della persona offesa».

3.3

SENESE, RUSSO

Al comma 1 all'articolo 14-bis ivi richiamato sostituire i capoversi 1 e 2, con il seguente:

«Nei confronti dello straniero sottoposto alla misura della custodia cautelare in carcere, a carico del quale è stato adottato il provvedimento di espulsione ai sensi dell'articolo 13, ovvero nei confronti dello straniero che ne fa richiesta, il giudice sentito il pubblico ministero dispone che l'espulsione ordinata dal prefetto abbia esecuzione ovvero dispone l'espulsione immediata, salvo che sussistano inderogabili esigenze processuali, valutate anche in relazione all'interesse della persona offesa. Con l'adozione del provvedimento di custodia cautelare il giudice ordina immedia-

tamente i necessari accertamenti sull'identità e sulla nazionalità dello straniero».

3.3 (Nuovo testo)

SENESE, RUSSO

Al comma 1 all'articolo 14-bis, la parola: «è» è sostituita con la seguente: «può essere».

3.4

SCOPELLITI

Al comma 1, sostituire le parole: «...nell'articolo 13, comma 2,» con le seguenti: «...nell'articolo 13 commi 1 e 2,».

3.5

CALLEGARO

Al comma 1, all'articolo 14-bis ivi richiamato al capoverso 1, dopo le parole: «che comporta l'applicazione delle misure dell'espulsione», aggiungere le altre: «Con l'adozione del provvedimento di custodia cautelare il giudice ordina immediatamente i necessari accertamenti sulla identità e sulla nazionalità dello straniero», e sostituire il capoverso 4 con il seguente: «L'espulsione è immediatamente comunicata al questore che, acquisiti i documenti per il viaggio, provvede all'esecuzione secondo le modalità di cui all'articolo 13, comma 4. Qualora, alla scadenza dei termini di custodia cautelare, siano necessari accertamenti supplementari sulla identità o sulla nazionalità dello straniero, il questore adotta le misure di cui all'articolo 14, comma 1».

3.6

CENTARO

Al comma 2, sostituire la parola: «Il giudice, su richiesta del pubblico ministero, dispone, con decreto motivato, l'espulsione dello straniero,...», con le seguenti: «Il giudice, su richiesta del pubblico ministero o dello straniero, sentite entrambe le parti, dispone, con decreto motivato, l'espulsione di quest'ultimo».

3.7

CALLEGARO

Al comma 2 dell'articolo 14-bis dopo le parole: «del pubblico ministero», aggiungere le seguenti: «e con il consenso dello straniero».

3.8

SCOPELLITI

Al comma 1, all'articolo 14-bis, ivi richiamato, al capoverso 3, dopo le parole: «articolo 12», inserire le altre: «, comma 3,» e dopo le parole: «decreto legislativo», aggiungere le altre: «ovvero nei casi in cui lo straniero sia già stato in precedenza espulso».

3.9

IL RELATORE

Nel comma 6 dell'articolo 14-bis ivi introdotto, sopprimere le parole: «prima della scadenza del termine di cinque anni dall'esecuzione dell'espulsione».

3.10

CENTARO

Nel comma 6 dell'articolo 14-bis ivi introdotto, sopprimere le parole: «prima della scadenza del termine di cinque anni dall'esecuzione dell'espulsione».

3.11

PERA

Al comma 1, all'articolo 14-bis ivi richiamato al capoverso 6, sostituire le parole: «cinque anni», con le seguenti: «dieci anni».

3.12

SCOPELLITI

Al comma 1, all'articolo 14-bis ivi richiamato al capoverso 6, sostituire le parole: «cinque anni», con le seguenti: «dieci anni».

3.13

GASPERINI, PREIONI

Al comma 6, dopo le parole: «... di cinque anni» aggiungere le seguenti: «o comunque prima del periodo di pena comminata».

3.14

CALLEGARO

Aggiungere il seguente comma 7:

«Fermo restando quanto stabilito dal comma 6, il rientro dello straniero nel territorio dello Stato, nel caso previsto dallo stesso comma, è punito con la reclusione da 1 a 3 anni».

3.15

CENTARO

Aggiungere il seguente comma 7:

«Fermo restando quanto stabilito dal comma 6, il rientro dello straniero nel territorio dello Stato, nel caso previsto dallo stesso comma, è punito con la reclusione da 1 a 3 anni».

3.16

PERA

Art. 4.

L'articolo 4 è soppresso.

4.1

MILIO

Al comma 1 sostituire la lettera a) con la seguente:

«a) Nel primo comma dell'articolo 16 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, le parole "quando ritiene di irrogare la pena detentiva entro il limite di due anni" sono sostituite dalle seguenti: "quando ritiene di irrogare la pena detentiva entro il limite di un anno"».

4.2

.....

Nel comma 1, lettera a) sostituire le parole: «entro il limite di tre anni» con le parole: «entro il limite di quattro anni».

4.3

CENTARO

Nel comma 1, lettera a) sostituire le parole: «entro il limite di tre anni» con le parole: «entro il limite di quattro anni».

4.4

PERA

Nel comma 1, lettera b), sopprimere le parole: «per un periodo non inferiore a cinque anni e non superiore a dieci anni».

4.5

CENTARO

Nel comma 1, lettera b), sopprimere le parole: «per un periodo non inferiore a cinque anni e non superiore a dieci anni».

4.6

PERA

Al comma 1, lettera b), sopprimere le parole: «a cinque anni e non superiore».

4.7

CENTARO

Al comma 1, lettera b), sopprimere le parole: «a cinque anni e non superiore».

4.8

PERA

Al comma 1, dopo la lettera b), aggiungere la seguente:

«b-bis) Dopo il comma 2 è aggiunto il seguente: "2-bis. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano nei casi previsti dal comma 3 dell'articolo 14-bis"».

4.9

IL RELATORE

Art. 5.

L'articolo 5 è soppresso.

5.1

MILIO

Sostituire l'articolo 5 con il seguente:

«Art. 1. – Dopo l'articolo 16 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è inserito il seguente:

"Art. 16-bis.

(Espiazione della pena detentiva all'estero)

1. Nei confronti dello straniero che deve scontare una pena detentiva, è disposta la consegna alle autorità di polizia competente per la espiazione della pena residua nelle carceri del proprio paese di origine, quando accordi internazionali lo prevedano.

2. È istituito, presso il Ministero della giustizia, il magistrato di sorveglianza dello straniero espulso e dello straniero detenuto nel paese di origine per effetto di esecuzione di sentenza di condanna emessa dall'autorità giudiziaria italiana.

3. Il magistrato di sorveglianza di cui al precedente comma 2, accerta l'effettiva eseguita espulsione dello straniero a seguito di provvedimento previsto dall'articolo 16 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, e certifica l'avvenuta esecuzione della pena detentiva all'estero di cui al precedente comma 1, previa verifica da parte della competente autorità consolare italiana".».

5.2

PREIONI

Al comma 1 dell'articolo 16-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 è sostituito dal seguente:

«1. I cittadini non appartenenti a Stati dell'Unione europea che, nel momento dell'entrata in vigore della presente legge, sia detenuti in espiazione di una pena della quale residuano non oltre quattro anni, sono espulsi dal territorio nazionale, mediante accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, e consegna alle autorità del Paese di provenienza.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applica quando la condanna concerne, anche solo in parte, i delitti di cui all'articolo 407, comma 2, lettera "a) del Codice di procedura penale, nonché i delitti di cui all'articolo 12; né quando ricorrono i divieti di espulsione di cui all'articolo 19, comma 1 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

3. Il provvedimento di espulsione è adottato dal magistrato di sorveglianza, con decreto motivato, su istanza del pubblico ministero. Il magistrato decide, acquisite le informazioni degli organi di polizia sulla identità e sulla nazionalità dello straniero. L'espulsione è eseguita dal Questore, secondo le modalità di cui all'articolo 13, comma 4.

4. Il decreto di espulsione è ricorribile per Cassazione. Si osservano le disposizioni di cui all'articolo 311 del codice di procedura penale. La presentazione del ricorso non sospende l'esecuzione dell'espulsione.

5. Se il cittadino espulso rientra nel territorio dello Stato entro dieci anni dall'avvenuta espulsione, si procede all'esecuzione della pena residua. In caso contrario la stessa viene dichiarata estinta».

5.3

CENTARO

Sostituire nel comma 1 le parole: «a tre anni» con le parole: «a quattro anni».

5.4

CENTARO

Sostituire nel comma 1 le parole: «a tre anni» con le parole: «a quattro anni».

5.5

PERA

Al comma 1, all'articolo 16-bis, ivi richiamato, al capoverso 1, dopo la parola: «espulsione» inserire la parola: «immediata».

5.6

SENESE, RUSSO

Al comma 1, all'articolo 16-bis, ivi richiamato, al capoverso 1, sostituire la lettera a) con la seguente:

«a) se trattasi di straniero nei confronti del quale è stata disposta l'espulsione ai sensi dell'articolo 13, comma 2».

5.7

SENESE, RUSSO

Al comma 1, dell'articolo 16-bis, ivi richiamato, al capoverso 1, sostituire la lettera b) con la seguente:

«b) Se è stata applicata con la condanna la misura di sicurezza della espulsione, ovvero se la condanna riguarda un reato cui consegue automaticamente l'applicazione di detta misura di sicurezza».

5.8

SENESE, RUSSO

Aggiungere il comma 1-bis: «lo straniero, al quale è stata applicata la disposizione del comma 1, lettera c), è punito con la reclusione da 1 a 3 anni se rientra successivamente nel territorio dello Stato; in tal caso, è sempre eseguita la custodia cautelare in carcere».

5.9

CENTARO

Al comma 1 all'articolo 16-bis, ivi richiamato, dopo il capoverso 1 inserire il seguente:

«1-bis. Lo straniero, al quale è stata applicata la disposizione del comma 1, lettera c), è punito con la reclusione fino a tre anni se rientra successivamente nel territorio dello Stato; in tal caso, è sempre eseguita la custodia cautelare in carcere».

5.9 (Nuovo testo)

CENTARO, CARUSO Antonino

Aggiungere il comma 1-bis: «lo straniero, al quale è stata applicata la disposizione del comma 1, lettera c), è punito con la reclusione da 1 a 3 anni se rientra successivamente nel territorio dello Stato; in tal caso, è sempre eseguita la custodia cautelare in carcere».

5.10

PERA

Al comma 1 all'articolo 16-bis, ivi richiamato, dopo il capoverso 1 inserire il seguente:

«1-bis. Lo straniero, al quale è stata applicata la disposizione del comma 1, lettera c), è punito con la reclusione fino a tre anni se rientra successivamente nel territorio dello Stato; in tal caso, è sempre eseguita la custodia cautelare in carcere».

5.10 (Nuovo testo)

PERA

Al comma 1, all'articolo 16-bis, ivi richiamato, al capoverso 2, dopo le parole: «articolo 12» inserire le altre: «comma 3» e dopo le parole: «decreto legislativo» aggiungere le altre: «ovvero nei casi in cui lo straniero sia già stato in precedenza espulso».

5.11

IL RELATORE

Sopprimere il comma 5.

5.12

CENTARO

Sopprimere il comma 5.

5.13

GASPERINI, PREIONI

Sopprimere il comma 5.

5.14

PERA

Sostituire il comma 5, con il seguente:

«5. Il decreto di espulsione è ricorribile per Cassazione. Si osservano le disposizioni di cui all'articolo 311 del codice di procedura penale. La presentazione del ricorso non sospende l'esecuzione dell'espulsione».

5.15

CENTARO

Sostituire il comma 5, con il seguente:

«5. Il decreto di espulsione è ricorribile per Cassazione. Si osservano le disposizioni di cui all'articolo 311 del codice di procedura penale. La presentazione del ricorso non sospende l'esecuzione dell'espulsione».

5.16

PERA

Al comma 1, capoverso, nel comma 5 dell'articolo 16-bis, sopprimere il secondo e il terzo periodo.

5.17

SENESE, RUSSO

Al comma 1, all'articolo 16-bis, ivi richiamato al capoverso 5, al primo periodo, aggiungere in fine le parole: «nelle ipotesi di cui alle lettere a) e b) del comma 1» e sopprimere il secondo e il terzo periodo.

5.17 (Nuovo testo)

SENESE, RUSSO

Nel comma 5 sopprimere il terzo periodo.

5.18 CENTARO

Nel comma 5 sopprimere il terzo periodo.

5.19 PERA

Sopprimere il comma 6.

5.20 CENTARO

Sopprimere il comma 6.

5.21 PERA

Al comma 1, all'articolo 16-bis ivi richiamato al capoverso 6, sostituire le parole: «cinque anni» con le seguenti: «dieci anni».

5.22 SCOPELLITI

Al comma 1, all'articolo 16-bis ivi richiamato al capoverso 6, sostituire le parole: «cinque anni» con le seguenti: «dieci anni».

5.23 GASPERINI, PREIONI

Aggiungere il seguente comma 6-bis:

«fermo quanto stabilito dal comma 6 lo straniero rientrato illegittimamente in Italia è punito con la reclusione da uno a tre anni».

5.24 CENTARO

Al comma 1, all'articolo 16-bis ivi richiamato dopo il capoverso 6 aggiungere il seguente:

«6-bis. Fermo quanto stabilito dal comma 6 lo straniero rientrato illegittimamente in Italia è punito con la reclusione fino a tre anni».

5.24 (Nuovo testo) CENTARO, CARUSO

Aggiungere il seguente comma 6-bis:

«fermo quanto stabilito dal comma 6 lo straniero rientrato illegittimamente in Italia è punito con la reclusione da uno a tre anni».

5.25

PERA

Al comma 1, all'articolo 16-bis ivi richiamato, dopo il capoverso 6 aggiungere il seguente:

«6-bis. Fermo quanto stabilito dal comma 6 lo straniero rientrato illegittimamente in Italia è punito con la reclusione fino da uno a tre anni».

5.25 (Nuovo testo)

PERA

627^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
PINTO

Intervengono il sottosegretario di Stato alla giustizia Maggi.

La seduta inizia alle ore 14,40.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

La senatrice SCOPELLITI ricorda che nel corso della seduta notturna dell'Aula di ieri, il senatore Andreotti ha invitato ad una rapida conclusione dell'esame del disegno di legge nn. 4598 e congiunti, in materia di amnistia e di indulto. Fa presente, inoltre, che, a seguito di quanto deciso dalla conferenza dei Capigruppo di questa mattina, il Presidente del Senato ha comunicato all'Assemblea, nel corso della seduta antimeridiana, la decisione di inserire nel calendario dell'Aula l'esame del disegno di legge nn. 4598 e congiunti, in materia di amnistia e di indulto, a partire dalla metà del prossimo mese di ottobre. Di conseguenza, la Commissione giustizia è stata autorizzata a convocarsi sin dal 5 settembre, con una settimana di anticipo rispetto alla data stabilita dalla stessa Conferenza dei capigruppo per la ordinaria ripresa dei lavori delle Commissioni del Senato dopo la pausa estiva.

Chiede, di conseguenza, al presidente Pinto quali decisioni intenda adottare in ordine alle prossime convocazioni della Commissione per il mese di settembre, alla ripresa dei lavori.

Interviene il senatore PREIONI, il quale esprime perplessità circa l'inserimento all'ordine del giorno dei lavori della Commissione dopo la pausa estiva dei disegni di legge in materia di amnistia e indulto, dubitando, sulla base delle posizioni finora espresse dalle diverse parti politiche, che sussista in Parlamento la maggioranza dei due terzi richiesta dall'articolo 79 della Costituzione per l'approvazione di tali disegni di legge.

Il senatore CENTARO ritiene sostanzialmente inutile fissare sin d'ora una riunione della Commissione per la trattazione dei disegni di legge in materia di amnistia e indulto, in assenza di un preciso accordo politico.

Il presidente PINTO rileva come la decisione assunta dalla Conferenza dei Capigruppo ben si concili con quanto stabilito dalla Commissione, nel corso della seduta notturna del 25 luglio, in ordine al rinvio a settembre dell'esame dei disegni di legge nn. 4598 e congiunti, al fine di garantire una opportuna pausa di riflessione.

Dichiara in conclusione che valuterà attentamente – in relazione alle condizioni politiche che verranno a delinearsi – la possibilità di avvalersi dell'autorizzazione a convocare la Commissione sin dal 5 settembre.

IN SEDE REFERENTE

(1210) MANCONI e PERUZZOTTI. – *Nuove norme in materia penitenziaria e istituzione del programma di reintegrazione sociale*

(1529) BONFIETTI. – *Nuove norme in materia penitenziaria e istituzione del programma di reintegrazione sociale*

(4656) MARITATI ed altri. – *Integrazione e modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in materia di espulsione dei detenuti provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea*

(4673) MILIO. – *Modifiche al codice penale in materia di liberazione condizionale e all'ordinamento penitenziario in materia di liberazione anticipata*

(4738) Misure legislative del Piano di azione per l'efficacia dell'organizzazione giudiziaria e del sistema penitenziario

(Seguito e conclusione dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 4656, 4673 – limitatamente all'articolo 2 – e 4738 – limitatamente al capo IV, all'articolo 25 e al capo VIII –; disgiunzione dei disegni di legge nn. 1210 e 1529. Proposta di stralcio delle rimanenti parti dei disegni di legge nn. 4673 e 4738)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta antimeridiana odierna.

Si passa all'esame dell'emendamento aggiuntivo all'articolo 5.

Il presidente PINTO illustra l'emendamento 5.0.1, sottolineando come esso sia inteso a consentire la possibilità che il magistrato di sorveglianza, in sede di applicazione delle misure alternative alla detenzione, si avvalga dell'opera di enti e associazioni che dichiarino la disponibilità a fornire ospitalità agli stranieri non abbienti per il tempo necessario e a collaborare con i servizi sociali.

Il relatore FASSONE esprime parere favorevole sull'emendamento 5.0.1. a condizione che, nel comma 1, le parole «anche di stranieri» siano sostituite dalle parole «anche stranieri», e che dopo le parole «fornire ospitalità» siano aggiunte le seguenti: «e opportunità di occupazione».

Ha la parola il senatore CENTARO, il quale sottolinea come, a suo avviso, l'emendamento all'esame sia formulato in termini molto generici. Ad esempio, andrebbe meglio chiarito il significato dell'espressione «stra-

nieri non abbienti» e della parola «ospitalità». Inoltre, l'emendamento si inserirebbe a fatica, dal punto di vista sistematico, nel contesto della legislazione vigente, in quanto incide in maniera generica ed atipica sulla disciplina delle misure alternative alla detenzione, che invece sono regolate dal legislatore in termini tipici e particolareggiati.

Anche il senatore PREIONI lamenta la eccessiva genericità con la quale è formulato l'emendamento e la sua scarsa omogeneità rispetto alla sistematica della disciplina penitenziaria. Annunzia, pertanto, il voto contrario del Gruppo Lega Forza Nord Padania.

Il senatore CALLEGARO chiede che si chiarisca il significato dell'espressione «per il tempo necessario», contenuta nel comma 1 dell'emendamento all'esame.

Il senatore Antonino CARUSO osserva che occorrerebbe una espressa previsione di copertura finanziaria dell'emendamento all'esame, a meno di non stabilire espressamente una condizione di gratuità dell'opera degli enti e delle associazioni che offrono la propria disponibilità a fornire ospitalità agli stranieri non abbienti.

Il senatore RUSSO, anche alla luce delle osservazioni avanzate dal senatore Antonino Caruso, propone che, nel comma 1 dell'emendamento 5.0.1, l'espressione «può avvalersi dell'opera» sia sostituita dalla seguente «può tener conto della disponibilità».

Il presidente PINTO riformula l'emendamento 5.0.1 nell'emendamento 5.0.1 (Nuovo testo).

Conviene il relatore FASSONE.

L'emendamento 5.0.1 (Nuovo testo), posto ai voti, è approvato.

Si passa all'esame dell'emendamento 5.0.2, dei senatori Preioni e Gasperini.

Il relatore FASSONE premette che, a suo avviso, l'emendamento all'esame dovrebbe ritenersi precluso a seguito della reiezione dell'emendamento 1.1, avvenuta nel corso della seduta antimeridiana. Esprime, comunque, parere contrario all'emendamento, in quanto ritiene che la misura alternativa dell'espulsione dello straniero detenuto debba essere mantenuta in relazione alle pene detentive non superiori a tre anni. Per le pene maggiori, invece, in assenza di accordi con gli Stati di provenienza, non è possibile per la legge italiana interferire nell'ambito di competenza di ordinamenti stranieri. Invita, nondimeno, il senatore Preioni a trasformare l'emendamento in un ordine del giorno che impegni il Governo ad accelerare le procedure di conclusione di accordi e convenzioni

internazionali nella materia e di allargarli al numero più vasto possibile di Paesi interessati.

Il senatore PREIONI insiste perché l'emendamento 5.0.2 sia posto ai voti.

Posto ai voti, l'emendamento 5.0.2, con il parere contrario del RELATORE, non è accolto.

Si passa all'esame degli emendamenti all'articolo 6.

Il senatore MILIO illustra l'emendamento 6.1, soppressivo dell'articolo. Ritiene, infatti, superflua la norma di cui propone la soppressione.

Il senatore SENESE illustra l'emendamento 6.2, interamente sostitutivo dell'articolo all'esame, di cui è presentatore unitamente al senatore Russo, sottolineando come esso sia inteso a rendere più stringenti gli obblighi delle autorità penitenziaria e di polizia in materia di espulsione del cittadino straniero.

Ha la parola il senatore CENTARO, il quale illustra l'emendamento 6.3, da lui presentato, e l'emendamento 6.4 del senatore Pera, aventi il medesimo contenuto. Gli emendamenti tendono a rendere il testo dell'articolo più scorrevole e meno farraginoso, proponendo la soppressione di quelle parti di esso che recano previsioni ovvie o ultronee, perché implicite nell'ordinamento vigente o in esso già contenute. Riguardo all'emendamento 6.2, osserva come esso costituisca un ampliamento del raggio di incidenza dell'articolo 6 del testo proposto dal relatore, in quanto si riferisce a qualsiasi forma di espulsione e non soltanto all'espulsione in seguito ad espiazione di pena detentiva. Esprime, inoltre, perplessità circa la conciliabilità del provvedimento di espulsione immediata, come previsto dal predetto emendamento 6.2, con il sistema vigente delle misure alternative.

Ha di nuovo la parola il senatore SENESE, il quale precisa che la disposizione contenuta nell'emendamento 6.2 prescinde dalla circostanza che lo straniero extracomunitario sia stato già colpito o meno da un provvedimento di espulsione.

Il relatore FASSONE esprime parere contrario sugli emendamenti 6.1, 6.3 e 6.4. Con riferimento all'emendamento 6.2, esprime parere favorevole a condizione che il secondo comma dell'articolo 6 introdotto dall'emendamento in parola, sia riformulato.

Il senatore RUSSO conviene con la riformulazione testé proposta dal relatore Fassone.

Il sottosegretario MAGGI aderisce ai pareri espressi dal relatore Fassone.

Il senatore SENESE riformula l'emendamento 6.2 nell'emendamento 6.2 (Nuovo testo).

Posto ai voti, l'emendamento 6.1 non è accolto.

L'emendamento 6.2 (Nuovo testo), come riformulato, posto ai voti, è accolto.

Risultano, di conseguenza, preclusi gli emendamenti 6.3 e 6.4.

Si passa all'esame dell'emendamento aggiuntivo all'articolo 6.

Il senatore FASSONE illustra l'emendamento 6.0.1, inteso ad estendere la disciplina in materia di divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale di cui all'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario anche, tra gli altri, ai reati in materia di immigrazione clandestina di cui all'articolo 12, comma 3, ultimo periodo, del decreto legislativo n.286 del 1998.

Il sottosegretario MAGGI esprime, a nome del Governo, parere favorevole all'emendamento 6.0.1.

Il senatore FOLLIERI annunzia la propria astensione.

L'emendamento 6.0.1, posto ai voti, è approvato.

Si passa all'esame degli emendamenti all'articolo 7.

Il senatore PREIONI illustra l'emendamento 7.1, osservando che l'articolo 7 del testo presentato dal relatore di cui propone la soppressione, non contiene rilevanti innovazioni rispetto alla normativa vigente.

Il senatore CENTARO illustra gli emendamenti 7.2, e 7.3 del senatore Pera, recante una identica previsione soppressiva dell'articolo all'esame. Quest'ultimo introduce, a suo avviso, una sorta di «indulto mascherato», attraverso l'estensione dell'istituto della liberazione anticipata al condannato a pena detentiva che abbia dato prova di speciale partecipazione all'opera di rieducazione. Inoltre, l'articolo all'esame infrange, dal punto di vista sistematico, l'uniformità di disciplina nell'applicazione della liberazione anticipata e concede una eccessiva e sostanzialmente insindacabile discrezionalità al magistrato nella valutazione della «speciale partecipazione all'opera di rieducazione», con il rischio di generare inammissibili disparità di trattamento. I successivi emendamenti 7.5, di cui è presentatore unitamente al senatore Caruso, e 7.6, del senatore Pera, di identico contenuto, sono intesi, in linea con le considerazioni testé avan-

zate, a ridurre da 60 a 30 giorni l'entità dello sconto di pena previsto dall'articolo all'esame.

Il senatore MILIO illustra l'emendamento 7.4, interamente sostitutivo dell'articolo all'esame, contenente modifiche della disciplina generale della liberazione condizionale e della liberazione anticipata. Ritiene, infatti, che le previsioni contenute nell'articolo all'esame possano creare un inammissibile e pericoloso «doppio binario» di trattamento penitenziario, in relazione a quanti, sulla base della discrezionale valutazione del magistrato, abbiano dato prova di speciale partecipazione all'opera di rieducazione. La disposizione, come tale, si presta, inoltre, ad essere applicata anche in favore dei cosiddetti «pentiti», incidendo in maniera impropria sulla relativa disciplina generale. Ritiene, in conclusione, che lo strumento della liberazione anticipata in casi particolari, come regolato dall'articolo all'esame, non rappresenti il sistema più idoneo a ridurre l'affollamento delle carceri, essendo, peraltro, affidato alla discrezionale valutazione di un magistrato che, in genere, non ha una conoscenza diretta del detenuto. Per questa ragione l'emendamento sostitutivo da lui proposto dà rilievo, ai fini della concessione della liberazione anticipata, alla relazione motivata della direzione del carcere, che appare meglio in grado di valutare l'effettiva partecipazione del detenuto all'opera di rieducazione.

Il relatore FASSONE esprime parere contrario agli emendamenti 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5 e 7.6.

Il sottosegretario MAGGI esprime parere contrario agli emendamenti 7.1, 7.2, 7.3, 7.5 e 7.6. Si rimette al giudizio della Commissione sull'emendamento 7.4.

Gli emendamenti 7.1, 7.2 e 7.3, di identico contenuto, posti ai voti, non sono approvati.

L'emendamento 7.4, posto ai voti, non è approvato.

Gli emendamenti 7.5 e 7.6, di identico contenuto, posti ai voti, non sono approvati, dopo che il senatore FOLLIERI ha annunciato il proprio voto contrario.

Interviene il senatore Antonino CARUSO il quale annunzia il voto contrario del Gruppo di Alleanza nazionale all'articolo 7 nel suo complesso. Ritiene, infatti, che la liberazione anticipata, come disciplinata dall'articolo all'esame, si risolva in una sorta di indulto. La disposizione, inoltre, incide sulla disciplina vigente attraverso un intervento di politica giudiziale non condivisibile e si inquadra, a suo avviso, in una prospettiva di politica carceraria che potrebbe condurre a subordinare l'espiazione effettiva della pena al consenso del detenuto. Ritiene, al contrario, che la legislazione penale debba articolarsi in due fasi fondamentali: quella rela-

tiva alle indagini ed alla celebrazione dei processi, in relazione alla quale è necessario prevedere ed attuare ogni opportuna garanzia di difesa; e quella dell'esecuzione della pena, in relazione alla quale va dato il necessario rilievo alla finalità rieducativa della sanzione penale. Esprime infine, apprezzamento nei riguardi dell'emendamento presentato dal senatore Milio, per la chiarezza di intenti con la quale ha inteso incidere sulla disciplina vigente.

Il senatore PREIONI annunzia il voto contrario del Gruppo Lega Forza Nord Padania.

Posto ai voti, l'articolo 7 nel suo complesso è approvato.

Si passa all'esame degli articoli aggiuntivi all'articolo 7.

Il relatore FASSONE illustra l'emendamento 7.0.1 che amplia il divieto di concessione dei benefici previsti dalla «legge Gozzini» a tutte le ipotesi in cui sia stata posta in essere una condotta punibile come evasione ai sensi dell'articolo 385 del codice penale, sottolineando che esso si propone come un intervento di bilanciamento rispetto all'ampliamento della liberazione anticipata ai casi particolari introdotti dall'articolo 54-bis contenuto nel testo all'esame.

Il sottosegretario MAGGI esprime parere favorevole

Senza discussione, l'emendamento 7.0.1 è posto in votazione ed approvato.

Si passa all'esame dell'articolo 8.

Il senatore MILIO dà per illustrato l'emendamento 8.1.

Il relatore FASSONE chiede quindi alla Commissione di ammettere la presentazione dell'emendamento 8.2 il quale ha funzioni di mero coordinamento.

La Commissione conviene.

Il relatore FASSONE esprime, poi, parere contrario sull'emendamento 8.1.

Il sottosegretario MAGGI concorda con il parere del relatore sull'emendamento 8.1 ed esprime parere favorevole sull'emendamento 8.2.

Senza discussione, con separate votazioni, l'emendamento 8.1 è respinto e l'emendamento 8.2 è approvato.

L'articolo 8 è poi approvato nel testo modificato.

Si passa all'articolo 9.

Il senatore MILIO dà per illustrato l'emendamento 9.1.

Il RELATORE ed il sottosegretario MAGGI esprimono parere contrario.

Posto in votazione il mantenimento dell'articolo 9, esso è accolto dalla Commissione.

Si passa all'articolo 10.

Il senatore MILIO raccomanda l'approvazione dell'emendamento 10.1.

Il senatore CENTARO illustra l'emendamento 10.2, identico all'emendamento 10.1, mettendo in evidenza come risulti inaccettabile ed aleatorio il modo con il quale si consente al magistrato di sorveglianza di provare, ora per allora, la speciale partecipazione all'opera di rieducazione del condannato per situazioni definite prima dell'entrata in vigore del provvedimento in discussione. Dà, poi, per illustrato l'emendamento 10.4 che si muove nella stessa logica dell'emendamento soppressivo da lui presentato.

Il senatore PERA dà per illustrato l'emendamento 10.3, anch'esso identico agli emendamenti 10.1 e 10.2, nonché l'emendamento 10.5, identico all'emendamento 10.4.

Il RELATORE esprime parere contrario su tutti gli emendamenti all'articolo 10.

Il parere del sottosegretario MAGGI è conforme a quello del relatore.

Senza discussione, con separate votazioni, sono poi respinti gli emendamenti 10.1, 10.2, 10.3, 10.4 e 10.5.

L'articolo 10 è poi approvato nel suo complesso.

Si passa all'articolo 11.

Il senatore MILIO dà per illustrato l'emendamento 11.1.

Il senatore CENTARO aggiunge la firma all'emendamento 11.2 e sottolinea come esso si proponga di svolgere una finalità di semplificazione rispetto agli adempimenti richiesti dall'articolo 11.

Il relatore FASSONE esprime parere contrario sull'emendamento 11.1 e parere favorevole sull'emendamento 11.2.

Il parere del sottosegretario MAGGI è conforme a quello del relatore.

L'emendamento 11.1 è messo in votazione e respinto.

L'emendamento 11.2 è messo in votazione ed approvato.

L'articolo 11 è poi approvato, come modificato.

Si passa all'articolo 12.

Il senatore MILIO dà per illustrato l'emendamento 12.1.

Il relatore FASSONE esprime parere contrario sull'emendamento 12.1.

Il parere del sottosegretario MAGGI è conforme a quello del relatore.

Posto in votazione il mantenimento dell'articolo 12, esso è accolto dalla Commissione.

Si passa all'esame degli articoli aggiuntivi all'articolo 12.

Il senatore PREIONI illustra l'emendamento 12.0.1.

Il RELATORE esprime parere contrario.

Il parere del sottosegretario MAGGI è conforme a quello del relatore.

Messo in votazione, senza discussione, l'emendamento 12.0.1 è respinto.

Il senatore PETTINATO illustra l'emendamento 12.0.2 che contiene una proposta normativa la quale è stata già portata all'attenzione dell'Assemblea del Senato nel corso di precedenti discussioni e sulla quale si era, in tali occasioni, registrato un consenso generalizzato nonché l'accordo del rappresentante del Governo *pro tempore*, senza però che la si potesse adottare per l'esigenza – rappresentata dallo stesso Governo – di inserirla nell'ambito di un futuro provvedimento che fosse maggiormente pertinente al contenuto della proposta medesima. Si augura pertanto che la presente occasione possa costituire il momento giusto per la sua approvazione.

Il senatore FOLLIERI aggiunge la sua firma all'emendamento 12.0.2.

Il relatore FASSONE, pur essendo favorevole al contenuto dell'emendamento 12.0.2 invita tuttavia il presentatore a ritirarlo al fine di riproporlo in un contesto più idoneo.

Il sottosegretario MAGGI, dopo aver dichiarato che il Governo condivide l'emendamento 12.0.2, conviene sull'invito al ritiro per le considerazioni espresse dal relatore.

Il senatore PETTINATO ritira quindi l'emendamento 12.0.2.

Il relatore FASSONE, in vista del prosieguo dell'esame in Assemblea, preannuncia la presentazione di un emendamento al testo che la Commissione si appresta a licenziare in sede referente, emendamento di contenuto identico all'articolo 46 del disegno di legge n. 4738.

Si passa al conferimento del mandato al relatore.

Intervenendo per dichiarazione di voto, il senatore CENTARO ribadisce che il provvedimento reca norme confuse e si rivela inadeguato a colpire forme gravissime di criminalità del genere di quella che vede protagonisti i cosiddetti «scafisti». Conclude ribadendo che il provvedimento contiene un vero e proprio indulto mascherato.

Il senatore Antonino CARUSO dichiara il voto contrario. Aggiunge, poi, di aver personalmente impostato la sua posizione su amnistia e indulto sulla base di un approccio pragmatico ma pur sempre considerando che, a suo avviso, un provvedimento di clemenza in sé non può appartenere ad uno Stato laico. Occorre altresì aver chiaro che diverse sono le finalità dell'indulto – che ha una sua specifica connotazione incidendo sulla pena – e dell'amnistia, che per la sua configurazione si ripercuote complessivamente su tutto il sistema della giustizia e anche sui suoi utenti in conseguenza del migliore utilizzo complessivo delle risorse disponibili. Su questi presupposti – conclude il senatore Antonino Caruso – egli era disposto ad affrontare un confronto pragmatico con la maggioranza, ma a condizione che la questione venisse trattata senza quelle «curvature ideologiche» che invece hanno caratterizzato la discussione e che pertanto lo inducono a valutare il provvedimento in esame come un sicuro passo indietro.

Il senatore PREIONI ritiene che il giudizio sul provvedimento in titolo non può essere totalmente negativo se si considera che esso è in qualche modo sostitutivo o impeditivo dei provvedimenti di amnistia e di indulto: pertanto si asterrà dalla votazione.

Il senatore MELONI dichiara che voterà a favore ma con la precisazione che il testo in esame deve far parte di un intervento complessivo del quale devono far parte anche l'amnistia e l'indulto. Si augura, pertanto, che al più presto venga ripreso il dialogo sui provvedimenti di clemenza.

Il senatore RUSSO annuncia il voto favorevole esprimendo grande soddisfazione per il lavoro svolto dalla Commissione che ha licenziato un testo equilibrato e coerente dal punto di vista sistematico.

Il senatore PETTINATO annuncia il voto favorevole anche se è convinto che la pienezza del suo consenso sarà raggiunta solo quando il provvedimento in esame diverrà parte di un intervento normativo più generale che determini effetti veramente strutturali. Auspica, quindi, che alla ripresa dei lavori si possa raggiungere un accordo.

Il senatore MILIO conferma il voto contrario sul disegno di legge che rappresenta il trionfo del pilatismo dello Stato.

La senatrice MAZZUCA POGGIOLINI annuncia il voto favorevole.

Su proposta del relatore FASSONE, la Commissione conviene, quindi, di disgiungere l'esame dei disegni di legge nn. 1210 e 1529 da quello degli altri disegni di legge in titolo

La Commissione conferisce, infine, mandato al relatore Fassone a riferire favorevolmente sul testo unificato da lui proposto per i disegni di legge nn. 4656, 4673 – limitatamente all'articolo 2 – e 4738 – limitatamente al capo IV, all'articolo 25 e al capo VIII – con le modifiche ad esso apportate nel corso dell'esame, e a proporre lo stralcio delle rimanenti parti dei disegni di legge nn. 4673 e 4738 ai sensi dell'articolo 101 del Regolamento. La Commissione conferisce altresì mandato al relatore Fassone a procedere alle modifiche di coordinamento formale che si renderanno eventualmente necessarie.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo concernente: «Disposizioni sanzionatorie del regolamento (CE) n. 1493/99 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (n. 723)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 5 della legge 21 dicembre 1999, n. 526. Esame. Parere favorevole con osservazioni)

Il relatore MELONI riferisce favorevolmente sullo schema di decreto legislativo in titolo, sottolineando – in particolare – che esso predispone l'apparato sanzionatorio necessario per garantire l'efficace applicazione del regolamento (CE) n. 1493/99 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. Il regolamento in questione – che si segnala per numerosi aspetti innovativi rispetto alla precedente normativa comunitaria vigente – ridefinisce in modo puntuale alcune questioni particolarmente delicate quali la posizione dei vigneti impiantati in difformità dalla disciplina comunitaria e le relative sanzioni, pur consentendo una forma di sanatoria per le irregolarità pregresse. Il relatore, dopo aver dichiarato di condividere tutte le osservazioni fatte pervenire dalla 9^a Commissione, ag-

giunge che sarebbe opportuno, per quanto riguarda specificamente gli articoli 1 e 2 del provvedimento in titolo, una rimodulazione verso il basso dell'entità delle sanzioni previste, nonché un'ulteriore specifica diminuzione di quelle sanzioni poste a tutela di adempimenti solo formali che non influiscono sulla qualità del prodotto; inoltre, attesi anche gli elementi di novità della normativa introdotta rispetto a quella precedente, nonché la prossimità dell'entrata a regime (il 1° agosto prossimo) del regolamento comunitario, fattori che, sommandosi, non potranno non creare difficoltà ai destinatari della normativa in questione, anche sotto il profilo della necessaria informazione, ritiene opportuno sia prevista una disposizione transitoria finalizzata a stabilire che tutte le sanzioni siano ridotte della metà per un periodo iniziale di almeno tre anni.

Si apre la discussione generale.

Il senatore PREIONI dichiara il voto contrario e sottolinea che la normativa comunitaria risponde unicamente agli interessi di cui sono portatori i grandi gruppi a danno della collettività nel suo insieme imponendo, anche sotto questo profilo, una gestione del territorio che risponde solo alla logica dei grandi numeri ed espelle dal mercato i piccoli e medi coltivatori.

Interviene il senatore RUSSO, che fa notare come in merito alla tecnica utilizzata per la redazione del testo, si ricorre ad una terminologia normalmente riservata alla descrizione dei reati. Pertanto propone di sostituire le espressioni «è punito» e similari, ogni qual volta ricorrano, con le altre «chi commette ... è soggetto a ...» ovvero «nei confronti di chi... si applica» «la sanzione amministrativa pecuniaria».

Non essendovi altri iscritti a parlare il presidente PINTO dichiara chiusa la discussione generale.

Si passa al conferimento del mandato al relatore.

Il presidente PINTO accerta la sussistenza del numero legale.

Senza discussione, la Commissione conferisce, quindi, mandato al relatore a predisporre un parere favorevole con le osservazioni emerse dal dibattito.

La seduta termina alle ore 16,30.

**EMENDAMENTI AL TESTO UNIFICATO
PREDISPOSTO DAL RELATORE PER I DISEGNI
DI LEGGE NN. 1210, 1529, 4656, 4673 E 4738**

Art. 5.

Dopo l'articolo 5, aggiungere il seguente:

«Art. 5-bis.

1. Dopo l'articolo 16-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è inserito il seguente:

"Art. 16-*ter.* - 1. Al fine di consentire l'applicabilità delle misure alternative alla detenzione anche agli stranieri non abbienti, il magistrato di sorveglianza può avvalersi dell'opera di enti e associazioni, anche di stranieri, che dichiarino la loro disponibilità a fornire ospitalità agli interessati per il tempo necessario e a collaborare con i servizi sociali. A tal fine il Ministero della giustizia provvede ad inserire in un apposito elenco gli enti e le associazioni che dimostrino di avere i requisiti previsti da apposito decreto del Ministro, adottato di concerto con il Presidente del Consiglio dei ministri».

2. Il decreto del Ministro della giustizia di cui al comma 1 è adottato entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge"».

5.0.1

PINTO

Dopo l'articolo 5, aggiungere il seguente:

«Art. 5-bis.

1. Dopo l'articolo 16-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è inserito il seguente:

"Art. 16-*ter.* - 1. Al fine di consentire l'applicabilità delle misure alternative alla detenzione anche agli stranieri non abbienti, il magistrato di sorveglianza può tener conto della disponibilità di enti e associazioni, anche stranieri, a fornire ospitalità e opportunità di occupazione agli interes-

sati per il tempo necessario e a collaborare con i servizi sociali. A tal fine il Ministero della giustizia provvede ad inserire in un apposito elenco gli enti e le associazioni che dimostrino di avere i requisiti previsti da apposito decreto del Ministro, adottato di concerto con il Presidente del Consiglio dei ministri».

2. Il decreto del Ministro della giustizia di cui al comma 1 è adottato entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge"».

5.0.1 (Nuovo testo)

PINTO

Dopo l'articolo 5, aggiungere il seguente:

«Art. 5-bis.

1. Dopo l'articolo 16 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è inserito il seguente:

"Art. 16-bis. - (*Espiazione della pena detentiva all'estero*) – 1. Nei confronti dello straniero che deve scontare una pena detentiva, è disposta la consegna alla autorità di polizia competente per la espiazione della pena residua nelle carceri del proprio paese di origine, quando accordi internazionali lo prevedano.

2. È istituito, presso il Ministero della giustizia, il magistrato di sorveglianza dello straniero espulso e dello straniero detenuto nel paese di origine per effetto di esecuzione di sentenza di condanna emessa dall'autorità giudiziaria italiana.

3. Il magistrato di sorveglianza di cui al precedente comma 2, accerta l'effettiva eseguita espulsione dello straniero a seguito di provvedimento previsto dall'articolo 16 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e certifica l'avvenuta esecuzione della pena detentiva all'estero di cui al precedente comma 1, previa verifica da parte della competente autorità consolare italiana"».

5.0.2

PREIONI, GASPERINI

Art. 6.

Sopprimere l'articolo.

6.1

MILIO

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Art. 6. – 1. All'atto dell'ingresso in istituto penitenziario di un cittadino straniero non appartenente a Paesi dell'Unione europea l'amministrazione penitenziaria comunica al Prefetto del luogo di detenzione ogni informazione utile ai fini degli accertamenti sulla identità del detenuto e sulla sua posizione sul territorio dello Stato e della eventuale adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 13.

2. Il prefetto provvede immediatamente agli accertamenti di cui al comma 1 e adotta i provvedimenti conseguenti. Il provvedimento di espulsione è inserito nel fascicolo del detenuto.

3. Per gli stranieri già presenti negli istituti penitenziari alla data di entrata in vigore della presente legge le informazioni di cui al comma 1 sono trasmesse entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

6.2

SENESE, RUSSO

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Art. 6. – 1. All'atto dell'ingresso in istituto penitenziario di un cittadino straniero non appartenente a Paesi dell'Unione europea l'amministrazione penitenziaria comunica al Prefetto del luogo di detenzione ogni informazione utile ai fini degli accertamenti sulla identità del detenuto e sulla sua posizione sul territorio dello Stato e della eventuale adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 13.

2. Il prefetto provvede immediatamente agli accertamenti di cui al comma 1 e adotta i provvedimenti conseguenti. Se provvede all'espulsione il relativo provvedimento è inserito nel fascicolo del detenuto e comunicato all'interessato. Da tale momento decorrono i termini di cui all'articolo 13, comma 8, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

3. Per gli stranieri già presenti negli istituti penitenziari alla data di entrata in vigore della presente legge le informazioni di cui al comma 1 sono trasmesse entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

6.2 (Nuovo testo)

SENESE, RUSSO

Sopprimere le parole da: «della quale ricorrano i presupposti» alla fine.

6.3

CENTARO

Sopprimere le parole da: «della quale ricorrano i presupposti» alla fine.

6.4

PERA

Dopo l'articolo, aggiungere il seguente:

«Art. 6-bis.

1. All'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, al comma 1, dopo le parole: "decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990," sono inserite le altre: "nonchè di detenuti o internati per i delitti previsti dal libro II, titolo XII, capo III, sezione I del codice penale e dall'articolo 12, comma 3, ultimo periodo, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286"».

6.0.1

IL RELATORE

Art. 7.

Sopprimere l'articolo.

7.1

GASPERINI, PREIONI

Sopprimere l'articolo.

7.2

CENTARO

Sopprimere l'articolo.

7.3

PERA

Sostituire l'articolo con i seguenti:

«Art. 7. - (*Liberazione condizionale*). – 1. Il primo comma dell'articolo 176 del codice penale è sostituito dal seguente:

"Il condannato a pena detentiva che durante il tempo di esecuzione della pena abbia dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione

può essere ammesso alla liberazione condizionale se ha scontato almeno trenta mesi e comunque almeno metà della pena inflittagli, qualora il rimanente della pena non superi i cinque anni"».

«Art. 7-bis. - (*Liberazione anticipata*). – 1. Il comma 1 dell'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, contenente norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure preventive e limitative della libertà, è sostituito dal seguente:

"1. Al condannato a pena detentiva è concessa ai fini del suo più efficace reinserimento nella società una detrazione di sessanta giorni per ogni singolo semestre di pena scontata. A tal fine è valutato anche il periodo trascorso in stato di custodia cautelare e di detenzione domiciliare".

2. Dopo il comma 2 dell'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è inserito il seguente:

"2-bis. La liberazione anticipata può non essere concessa per il singolo semestre di pena scontata nel caso in cui risulti, da relazione motivata della direzione del carcere presso il quale il detenuto è in carico, che il condannato, durante lo stesso semestre, non abbia dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione. Il tribunale di sorveglianza decide con udienza camerale con la presenza delle parti"».

«Art. 7-ter. - (*Entrata in vigore*). – 1. La presente legge entra in vigore il trentesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*».

7.4

MILIO

Al comma 1, sostituire le parole: «60 giorni» con le seguenti: «30 giorni».

7.5

CENTARO, CARUSO Antonino

Al comma 1, sostituire le parole: «60 giorni» con le seguenti: «30 giorni».

7.6

PERA

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

«Art. 7-bis.

1. Al comma 1 dell'articolo 58-*quater* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, le parole "per uno dei delitti previsti nel comma 1 dell'articolo 4-*bis*" sono soppresse».

7.0.1

IL RELATORE

Art. 8.

Sopprimere l'articolo.

8.1

MILIO

Al comma 1, al capoverso 8, ivi richiamato dopo le parole: «dagli articoli 54» inserire la seguente: «54-bis».

8.2

IL RELATORE

Art. 9.

Sopprimere l'articolo.

9.1

MILIO

Art. 10.

Sopprimere l'articolo.

10.1

MILIO

Sopprimere l'articolo.

10.2

CENTARO

Sopprimere l'articolo.

10.3

PERA

Sostituire le parole: «1° gennaio 1995» con le seguenti: «1° gennaio 1999».

10.4

CENTARO, PERA

Sostituire le parole: «1° gennaio 1995» con le seguenti: «1° gennaio 1999».

10.5

PERA

Art. 11.

Sopprimere l'articolo.

11.1

MILIO

Sopprimere il comma 2.

11.2

PERA

Art. 12.

Sopprimere l'articolo.

12.1

MILIO

Dopo l'**articolo 12**, aggiungere il seguente:

«Art. 12-bis.

(Delega al Governo)

1. Il Governo è delegato a sottoscrivere accordi bilaterali che prevedano il trasferimento dei detenuti nel proprio Paese a condizioni di reciprocità.

2. Per dare attuazione alle disposizioni contenute nell'articolo 16-bis (espiazione della pena detentiva all'estero), il Governo è autorizzato a stipulare accordi bilaterali con i paesi del Mediterraneo che consentano il reciproco scambio dei detenuti.

3. Tali accordi devono prevedere che gli stati interessati abbiano, o si impegnino ad introdurre, nel proprio ordinamento giuridico principi e norme che prevedano, nel rispetto dei diritti umani e della dignità della persona detenuta, modalità di carcerazione equivalenti al trattamento previsto per la espiazione della pena in Italia, secondo i principi contenuti nell'articolo 27 della nostra Costituzione.

12.0.1

PREIONI, GASPERINI

Dopo l'**articolo 12**, è inserito il seguente:

«Art. 12-bis.

(Inserimento nel codice di procedura penale dell'articolo 533-bis)

1. Dopo l'articolo 533 del codice di procedura penale è inserito il seguente:

"Art. 533-bis. - *(Misure alternative e modalità di esecuzione della pena)* – 1. Quando la pena detentiva irrogata non è superiore a tre anni, ovvero a quattro anni nei casi previsti dagli articoli 90 e 94 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, il giudice con la sentenza di condanna può disporre anche d'ufficio la concessione di una delle misure alternative alla detenzione previste dagli articoli 47, 47-ter e 50, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, nonché dall'articolo 94 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, ovvero la sospensione della pena nelle ipotesi di cui all'articolo 90 del medesimo testo unico.

2. Il giudice può, altresì, disporre anche d'ufficio la sostituzione della pena detentiva con la prestazione di attività non retribuita in favore della collettività o di attività dirette al risarcimento del danno o alla riparazione in forma specifica a favore della parte offesa, ovvero con l'osservanza di

particolari prescrizioni dirette alla rieducazione e al reinserimento del condannato.

3. In funzione delle finalità di rieducazione e di reinserimento del condannato ovvero in relazione alle sue comprovate esigenze di lavoro o di studio, il giudice può altresì disporre che la pena detentiva sia eseguita limitatamente a determinati periodi dell'anno o in determinati giorni della settimana.

4. In tutti i casi previsti dai commi da 1 a 3, il giudice determina le modalità dell'esecuzione e la sua durata, che non può essere inferiore a quella della pena irrogata"».

12.0.2

PETTINATO

DIFESA (4^a)

GIOVEDÌ 27 LUGLIO 2000

244^a Seduta

Presidenza del Presidente
DI BENEDETTO

Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Rivera.

La seduta inizia alle ore 15,15.

Il PRESIDENTE, apprezzate le circostanze e gli impegni dell'Assemblea, scioglie la seduta.

La seduta termina alle ore 15,20.

ISTRUZIONE (7^a)

GIOVEDÌ 27 LUGLIO 2000

451^a Seduta*Presidenza del Vice Presidente*

ASCIUTTI

Intervengono i sottosegretari di Stato per la pubblica istruzione Manzini e per i beni e le attività culturali Carli.

La seduta inizia alle ore 15,10.

SUL PROCESSO VERBALE

Il senatore LORENZI osserva che, nel resoconto della seduta antimeridiana del 25 luglio scorso della Commissione, non risulta riportato – probabilmente per un mero errore materiale – il suo intervento in discussione generale sul disegno di legge n. 4743, relativo all'utilizzazione dei fondi previsti dalla legge sulla parità scolastica per le scuole elementari parificate e per la partecipazione al servizio prescolastico integrato. Auspica pertanto che esso venga riportato nell'edizione definitiva del resoconto stesso.

Il presidente ASCIUTTI fornisce assicurazioni in tal senso.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto ministeriale recante disposizioni concernenti la determinazione delle consistenze delle dotazioni provinciali degli organici del personale docente delle scuole ed istituti di ogni ordine e grado (n. 724)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 40 della legge 27 dicembre 1997, n. 449. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

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

Nel dibattito interviene il senatore BISCARDI, il quale – premesso il suo apprezzamento per le linee generali dell'esposizione introduttiva del

relatore Rescaglio – rammenta che lo schema di decreto in titolo discende dal combinato disposto dell'articolo 40 della legge n. 449 del 1997 e dell'articolo 21 della legge n. 488 del 1999, che disponevano riduzioni delle dotazioni del personale scolastico. In particolare, la riduzione dell'1 per cento dei dipendenti del comparto scuola prevista dalla legge n. 488 corrispondeva all'analogo decremento demografico previsto nelle scuole elementari a partire dall'anno scolastico 2000-2001. Resta tuttavia innegabile che, per la particolare connotazione geografica del nostro Paese e per le incessanti oscillazioni demografiche della popolazione scolastica, risulta pressoché impossibile definire annualmente gli organici del personale docente. Al riguardo, egli richiama (non senza nostalgia) un'antica prassi, secondo cui solo dopo un quinquennio di consolidamento le classi aggiunte erano trasformate in stabili e il relativo personale entrava in organico. Occorre pertanto, sottolinea con forza, raccomandare al Governo di adottare criteri di flessibilità nelle indicazioni agli uffici periferici, onde evitare riduzioni di posti laddove resta invece invariata l'esigenza di personale docente. A titolo di esempio, cita il caso della provincia di Campobasso per la quale, rispetto alle indicazioni del decreto ministeriale n. 200 del 1999, l'attuale schema di decreto prevede riduzioni assolutamente non condivisibili. Anche al fine di anticipare la nuova articolazione del Ministero ed assicurare un sereno avvio del prossimo anno scolastico, auspica pertanto che all'amministrazione scolastica periferica siano date indicazioni di flessibilità che consentano di corrispondere ad esigenze certificate ed ineliminabili delle comunità locali.

Il presidente ASCIUTTI conviene con la maggior parte delle osservazioni del senatore Biscardi e, in particolare, con l'inopportunità di ridefinire annualmente gli organici. La particolare configurazione del territorio nazionale e la presenza di dinamiche demografiche, legate anche ai flussi migratori non sempre prevedibili suggeriscono infatti un meccanismo di revisione se non quinquennale, quanto meno triennale. L'obiettivo finale resta peraltro, sottolinea, la definizione di organici di istituto che consentano il superamento dell'attuale definizione a livello provinciale. Preannuncia comunque l'orientamento contrario del suo Gruppo allo schema di decreto in esame.

Concluso il dibattito, agli intervenuti replica il sottosegretario MANZINI, il quale assicura l'impegno del Governo a corrispondere puntualmente alle esigenze del territorio. D'altronde, in presenza di significativi processi riformatori in via di completamento (quali il dimensionamento della rete scolastica, l'autonomia degli istituti e il riordino dei cicli), nonché di fenomeni migratori (non solo provenienti dall'estero ma anche nell'ambito del territorio nazionale), il sistema non può essere certamente rigido. Accoglie pertanto senza riserve l'indicazione ad adottare margini di flessibilità, nella convinzione che una definizione meramente numerica non sia allo Stato sufficiente ed occorra invece la fissazione di *standard* e criteri di carattere generale.

Il relatore RESCAGLIO, in sede di replica, illustra il seguente schema di parere favorevole con osservazioni:

«La Commissione, esaminato ai sensi dell'articolo 40, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e dell'articolo 21, della legge 23 dicembre 1999, n. 448, lo schema di decreto in titolo,

premessi che le norme contenute nel decreto si collocano temporalmente tra l'adozione di molteplici interventi operati per il comparto scuola e la vigilia delle innovazioni contemplate per effetto della legge 15 marzo 1997, n. 59;

rilevata la valenza delle motivazioni contenute nello stesso provvedimento relativamente all'esigenza di garantire il necessario supporto di risorse umane e professionali indispensabili per la piena realizzazione dell'autonomia scolastica;

rilevato che, congiuntamente alla necessità del mantenimento dell'offerta formativa nelle aree montane, nelle isole minori e nelle aree a bassa densità demografica, così come sancito dall'articolo 21, comma 1, della richiamata legge n. 448 del 1999, lo schema di decreto contiene interventi volti al contenimento, non solo delle attività inerenti all'arricchimento dell'offerta formativa, ma anche di quelli relativi a configurazioni didattiche curriculari, quali l'insegnamento della lingua straniera e le classi a tempo pieno della scuola elementare ovvero le classi a tempo prolungato nella scuola media, che richiedono un maggior onere in termini di personale;

ritenuto di poter condividere la scelta di fornire adeguata risposta alle richieste di incremento di organici della scuola materna nella previsione della riforma dei cicli di studio e al fine di offrire una idonea alternativa a fronte della dismissione del servizio da parte di taluni enti locali e gestori privati;

constatato che per l'istruzione secondaria superiore vengono definite le dotazioni organiche, non solo nella previsione per l'anno scolastico 2000-2001, ma anche per la consistenza dell'anno scolastico 1999-2000 comprensiva, cioè, degli effetti derivanti dalla prima applicazione della legge 20 gennaio 1999, n. 9, concernente l'elevamento dell'obbligo di istruzione;

rilevato che, pur nella considerazione dell'esistenza di elementi che oggettivamente si interpongono alla sua realizzazione, quali il dimensionamento delle istituzioni scolastiche e la stessa riforma dei cicli di studio, l'organico funzionale, mentre risulta pienamente avviato nella scuola materna ed elementare, è previsto, a livello di verifica, soltanto in un numero limitato di scuole medie e di istituti di istruzione secondaria superiore;

rilevata la difficoltà di poter raggiungere, per il 31 dicembre del corrente anno, la riduzione del personale nella misura contemplata dalle recenti leggi di contenimento della spesa pubblica;

esprime parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

a) la consistenza delle dotazioni dell'istruzione secondaria superiore dovrebbe essere commisurata alle esigenze effettive, da accertare in sede di adeguamento dell'organico di diritto alla situazione di fatto per l'anno scolastico 2000-2001, derivanti dal maggior numero di alunni, nell'ipotesi in cui le previsioni effettuate non risultino congrue rispetto agli effetti conseguenti alla legge sull'innalzamento dell'obbligo scolastico, nonché dalla necessità di apportare taluni incrementi al fine di consentire, seppure in misura contenuta, l'incremento della dotazione perequativa di cui all'articolo 3 dello schema di decreto;

b) l'anno scolastico 2000-2001 dovrebbe essere posto quale limite temporalmente invalicabile per la verifica e, quindi, per la piena realizzazione, a decorrere dall'anno scolastico successivo, degli organici funzionali di istituto della scuola media e della scuola secondaria superiore;

c) specie nelle superiori, dovrebbe essere rispettato categoricamente il numero di 25 alunni per classe, per ragioni di serietà culturale e di funzionalità didattica, con previsioni che sarebbe bene non limitare ad un solo anno;

d) in presenza di alunni portatori di handicap, dovrebbe essere prevista anche la possibilità di ridurre tale numero, sempre per assicurare la massima personalizzazione dell'impegno scolastico;

e) dovrebbe essere introdotto un criterio di flessibilità, più fondato sul piano culturale, assegnando all'amministrazione periferica solo un indirizzo, così da valorizzare molte situazioni locali».

In sede di dichiarazioni di voto, il senatore LORENZI osserva che, nonostante le sue ripetute sollecitazioni in favore di un dimezzamento del numero di alunni per classe attualmente previsto nei primissimi anni della scuola di base, il Governo non pare orientato in questo senso; anzi, le dichiarazioni del ministro De Mauro nel corso del dibattito sulle linee programmatiche del suo Dicastero non gli sono parse appropriate, tanto più se si considera la disomogenea articolazione del Paese. Nel ribadire pertanto la sua proposta di ridurre drasticamente su tutto il territorio nazionale il numero di alunni per classe nel primo segmento della scuola di base, operazione peraltro compatibile (sotto il profilo sia finanziario che logistico) con la riforma dei cicli scolastici recentemente varata dal Parlamento, dichiara di non poter votare a favore dello schema di parere del relatore.

Su tale schema di parere il senatore BRIGNONE preannuncia invece la sua astensione, invitando a tenere distinta la valutazione sui criteri che presiedono alla determinazione degli organici da quella sulla loro puntuale definizione, che non può non tenere conto della normativa vigente. Al riguardo, ricorda di aver già sollecitato – nel corso della discussione generale – una maggiore responsabilizzazione degli enti locali, nonché una maggiore considerazione delle caratteristiche del territorio e delle diverse

densità abitative. Critica poi la tendenza a far coincidere gli organici di fatto con quelli di diritto, spesso conseguente all'esigenza di alcuni capi di istituto di rispettare i parametri di dimensionamento connessi all'autonomia. Atteso che le maggiori difficoltà riguardano la previsione non già degli andamenti demografici bensì delle effettive iscrizioni nei singoli istituti, ritiene indispensabile procedere ad una revisione dei criteri per la definizione degli organici che assicuri maggiori margini di flessibilità. Di fronte all'attribuzione all'autonomia scolastica di un monte ore pari al 15 per cento del totale complessivo e alla conseguente possibilità di prefigurare percorsi formativi individualizzati, occorre infatti a suo giudizio razionalizzare il personale scolastico superando l'attuale configurazione degli organici.

La senatrice BRUNO GANERI giudica il provvedimento in esame di grande portata per la politica scolastica. Esso tenta infatti di regolare un processo *in fieri*, senza poter disporre di dati consolidati a causa delle molteplici riforme in atto. A ciò si aggiungono le oscillazioni demografiche, che registrano attualmente un aumento della popolazione scolastica delle scuole materne (che si trasferirà fra breve nel ciclo di base) e una contrazione invece degli alunni delle scuole elementari (conseguente alla denatalità degli ultimi anni). Conviene pertanto sull'opportunità che a livello centrale siano impartite linee di indirizzo generale, che lascino spazio ad interventi flessibili delle articolazioni periferiche. Quanto al numero degli alunni per classe, concorda che sia preferibile prevederne una riduzione, al fine di migliorare gli aspetti sia disciplinari che interpersonali. Annuncia conclusivamente il voto favorevole del Gruppo Democratici di Sinistra - L'Ulivo sullo schema di parere del relatore.

Anche il senatore MONTICONE annuncia il proprio voto favorevole. Si sofferma tuttavia sul rapporto fra la definizione degli organici e la riforma dei cicli scolastici, in ordine alla quale prende atto dell'orientamento del ministro De Mauro a darvi corso solo a partire dal primo anno del ciclo di base. Al riguardo, egli manifesta un orientamento decisamente contrario, ritenendo sostanzialmente iniquo per gli alunni che i due percorsi (vecchio e nuovo ordinamento) procedano parallelamente. Inoltre, teme che un diverso avvio della riforma venga poi concesso sulla base di possibili pressioni da parte dei movimenti studenteschi. Auspica pertanto che la riforma dei cicli entri in vigore dal 1° settembre 2001 per tutte le classi, utilizzando il tempo residuo fino a quella data per risolvere gli inevitabili aspetti problematici connessi a tale opzione. Quanto agli organici, essi devono a suo giudizio essere ora definiti sulla base della normativa vigente e successivamente utilizzati nell'ambito del processo autonomistico.

Il senatore BEVILACQUA annuncia il voto contrario del Gruppo Alleanza Nazionale.

Prima che si passi alle votazioni, il sottosegretario MANZINI prende brevemente la parola per assicurare il senatore Monticone che il Governo non ha ancora assunto nessuna decisione in ordine alle modalità di avvio della riforma dei cicli scolastici, se non quella relativa alla data della sua entrata in vigore (1° settembre 2001). Le modalità applicative sono infatti ancora in discussione, per i complessi problemi giuridici, didattici ed organizzativi che pongono. I gruppi di lavoro in cui si articola la commissione per la riforma dei cicli stanno comunque concludendo i propri lavori ed i relativi elaborati saranno trasmessi al Parlamento non appena disponibili.

Il presidente ASCIUTTI ribadisce l'esigenza che l'intera comunità nazionale sia coinvolta nell'elaborazione della riforma, attraverso la rappresentanza parlamentare. Indi, accertata la presenza del numero legale ai sensi dell'articolo 30, comma 2, del Regolamento, pone ai voti la proposta di parere favorevole con osservazioni del relatore, che risulta accolta.

IN SEDE REFERENTE

(4047) BRUNO GANERI ed altri. – *Istituzione della cattedra di docente di repertorio vocale nei conservatori musicali*

(4110) BRUNO GANERI. – *Istituzione della cattedra di maestro collaboratore al pianoforte per le classi di strumento nei corsi superiori dei conservatori*

(Rinvio del seguito dell'esame congiunto)

Il presidente ASCIUTTI avverte che, non essendo ancora pervenuti i prescritti pareri, il seguito dell'esame del testo unificato e dei relativi emendamenti deve essere rinviato ad altra seduta.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

(4584) MARTELLI ed altri. – *Istituzione di un'Autorità garante per le ricerche sul genoma umano*

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 27 giugno scorso.

Preliminarmente, il senatore CORTIANA, relatore sul disegno di legge n. 1703, concernente l'uso degli animali nei circhi, prospetta l'opportunità di passare subito all'esame di tale disegno di legge, che figura anch'esso all'ordine del giorno.

Il presidente ASCIUTTI ricorda che, nella seduta antimeridiana di ieri, si era effettivamente convenuto di proseguire oggi l'esame del disegno di legge n. 1703, ma solo a conclusione degli altri argomenti all'ordine del giorno. Dichiara quindi aperto il dibattito sul disegno di legge n. 4584.

Il senatore LORENZI, ricordando di essere fra i presentatori del disegno di legge in esame, riconosce in primo luogo al relatore grande apertura e coraggio per avere affrontato un argomento che il relatore stesso ha giudicato tormentoso ed inquietante. Ad avviso dell'oratore, occorre invece affrontare il tema con serenità, muovendo dalla considerazione che la ricerca deve essere lasciata libera di perseguire le proprie attività. Spetta alla comunità scientifica valutare se, dallo sviluppo della ricerca, si prospettino pericoli e segnalarli all'opinione pubblica; sotto questo profilo, egli nutre più fiducia nella valutazione di un eminente scienziato quale – ad esempio – il professor Dulbecco, che nel voto di una assemblea, ancorchè democraticamente eletta. Occorre infatti prendere atto che i problemi sul tappeto hanno sopravanzato, in questo momento, le capacità di comprensione di livello culturale medio; occorre quindi dare fiducia alle competenze specialistiche e proprio da tale valutazione muove la proposta in esame, volta a costituire una Autorità garante nella quale siano rappresentate al più alto livello le competenze nei diversi settori. Dopo aver precisato che compito dell'Autorità non dovrebbe essere quello di interferire con la ricerca, bensì quello di valutarne le possibili ricadute e applicazioni, menziona le difficili problematiche relative agli organismi geneticamente modificati, ricordando come un autorevole studioso abbia espresso di recente una valutazione meno allarmistica di quelle correnti.

Approvando il testo in esame – prosegue l'oratore – l'Italia si porrebbe all'avanguardia nel mondo ed anzi l'Autorità da esso prevista potrebbe rappresentare l'embrione di quella autorità internazionale che necessariamente dovrà essere istituita, prima o poi, per affrontare temi di così grande portata. L'oratore invita pertanto il relatore a non avere timore di nulla se non dell'ignoranza e lo invita a proseguire con decisione lungo un percorso certamente del tutto nuovo e inesplorato. D'altra parte, prosegue, in molte occasioni la fallace convinzione dell'umanità di avere raggiunto i limiti della conoscenza è stata smentita dai fatti e dall'aprirsi di nuove prospettive. In conclusione, auspica che l'approvazione del testo in esame – del quale ribadisce il carattere innovativo e di avanguardia – possa essere accompagnato dal significativo accrescimento delle risorse finanziarie destinate alla ricerca scientifica.

Il PRESIDENTE avverte che, stante l'inizio delle votazioni in Assemblea, occorre porre termine alla seduta.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente ASCIUTTI ricorda che il presidente Ossicini, impossibilitato a partecipare alla seduta odierna, aveva espresso un avviso favorevole alla ripresa dei lavori della Commissione contestuale a quelli dell'Assemblea, anche alla luce del fatto che per tutti gli argomenti all'ordine del

giorno – ad eccezione che per il disegno di legge n. 4486 sui beni culturali – occorre attendere l'espressione dei pareri richiesti. Propone pertanto che la Commissione, dopo la pausa estiva, riprenda i propri lavori contestualmente all'Assemblea, avendo quale primo punto all'ordine del giorno il seguito dell'esame del suddetto disegno di legge; propone altresì che la Commissione conferisca mandato al Presidente di decidere in ordine agli ulteriori aspetti del calendario dei lavori per la ripresa autunnale.

Senza discussione, conviene la Commissione.

La seduta termina alle ore 16,30.

AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9^a)

GIOVEDÌ 27 LUGLIO 2000

368^a Seduta*Presidenza del Presidente***SCIVOLETTO***La seduta inizia alle ore 13,30.**IN SEDE REFERENTE***(69) FUMAGALLI CARULLI ed altri.** – *Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato***(2264) GUBERT e MANFREDI.** – *Norme d'inquadramento ed avanzamento fino alla qualifica iniziale del ruolo dei dirigenti del personale direttivo del Corpo forestale dello Stato che espleta funzioni di polizia***(2384) ROBOL ed altri.** – *Nuove norme per l'inquadramento ed avanzamento del personale direttivo del Corpo forestale dello Stato***(2508) COLLA e AVOGADRO.** – *Istituzione del Corpo forestale ambientale delle regioni***(2684) VEDOVATO e PETRUCCI.** – *Istituzione del ruolo dei commissari del Corpo forestale dello Stato***(4301) PINTO ed altri.** – *Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato***(4428) CUSIMANO e RECCIA.** – *Riforma del Corpo forestale dello Stato***(4478) BUCCI ed altri.** – *Istituzione dell'Agenzia forestale**(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)*

Riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta del 6 luglio scorso.

Il PRESIDENTE invita il relatore, senatore Murineddu, ad illustrare il testo unificato dei disegni di legge in titolo, che il Comitato ristretto ha adottato nella odierna riunione tenutasi prima dell'inizio dei lavori dell'Assemblea, precisando che tale testo sarà pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna.

Il relatore MURINEDDU sottolinea che la riformulazione proposta ora all'esame della Commissione è stata possibile grazie alla disponibilità di tutte le parti politiche a convergere su di un testo unificato, precisando

di avere raccolto anche i suggerimenti formulati dai rappresentanti di Forza Italia e della Lega. Il testo unificato riflette quindi, a suo avviso, la volontà di tutti i Gruppi politici e rivolge parole di ringraziamento all'Ufficio legislativo del Ministero e all'Ufficio di segreteria della Commissione per la collaborazione prestata nella redazione del testo.

Il presidente SCIVOLETTO ringrazia il relatore per l'impegno profuso nella redazione del nuovo testo, nel quale registra l'accoglimento anche dei suggerimenti da lui formulati in materia di vigilanza, di controlli e di relazione annuale al Parlamento.

Il senatore CUSIMANO dichiara di concordare sulla adozione del testo unificato del Comitato ristretto.

Si associano i senatori MINARDO, BEDIN, PREDÀ, CORTIANA e PIATTI.

La Commissione conviene, quindi, all'unanimità sull'adozione del testo unificato proposto dal Comitato ristretto, come base per il successivo *iter* dei provvedimenti.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

SUL MANCATO INVIO DA PARTE DELL'AMMINISTRAZIONE COMPETENTE DEI DATI SU SUPPORTO INFORMATICO RELATIVI ALLA PRODUZIONE LATTIERA PER LE CAMPAGNE 1997-98, 1998-99 E 1999-2000

Il PRESIDENTE, nel ricordare di avere più volte sollecitato il Ministero competente a procedere all'invio della documentazione prevista dalla legge per il settore lattiero-caseario, dà lettura della seguente lettera inviata in merito dal Presidente del Senato:

«Onorevole Collega,

mi riferisco alla Sua cortese lettera di chiarimenti in ordine alla questione, sollevata dal senatore Bianco, del mancato invio, da parte dell'Amministrazione competente, dei dati su supporto informatico dei modelli L1 della produzione lattiera riferita alle campagne 1997-99 e 1999-2000.

Al riguardo, desidero anzitutto ringraziarLa per gli elementi conoscitivi da Lei fornitimi, con i quali ho potuto rispondere al senatore Bianco.

Peraltro, nel prendere atto che, nonostante alcune iniziative da ultimo assunte – anche grazie al Suo intervento – l'Amministrazione competente non ha ancora completamente adempiuto agli obblighi previsti dalla legge, ho ritenuto opportuno rappresentare al Ministro delle politiche agricole e forestali l'esigenza di un più tempestivo aggiornamento della documenta-

zione su supporto magnetico, ai fini di una sollecita fruibilità dei dati da parte delle Camere».

La Commissione prende atto.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE informa che, in relazione alla riunione informale dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, tenutasi con l'ambasciatore della Bielorussia in relazione al Progetto umanitario HUMUS, verrà trasmessa a tutti i componenti della Commissione la documentazione aggiuntiva acquisita in tale circostanza, nonché un aggiornamento sul Progetto HUMUS e copia del relativo protocollo di intesa, consegnata ieri agli atti della Commissione dal senatore Piatti.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 13,55.

**TESTO UNIFICATO DEI DISEGNI DI LEGGE
NN. 69, 2264, 2384, 2508, 2684, 4301, 4428 E 4478
PREDISPOSTO DAL COMITATO RISTRETTO**

**Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato e istituzione
dell'Agenzia nazionale per l'ambiente rurale, forestale e montano**

Art. 1.

(Funzioni del Corpo Forestale dello Stato)

1. Il Corpo Forestale dello Stato è forza di polizia dello Stato ai sensi della legge 1° aprile 1981, n. 121, specializzata in materia agroforestale ed ambientale. In osservanza di quanto disposto dall'articolo 2 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, svolge, in particolare compiti di:

- a) prevenzione e repressione dei reati agroforestali ed ambientali;
- b) concorso nel servizio di ordine e sicurezza pubblica e sorveglianza delle aree rurali e forestali;
- c) controllo derivante dalla normativa comunitaria in materia agroforestale ed ambientale, prevenzione e repressione delle frodi e sofisticazioni dei prodotti forestali e di uso agrario;
- d) protezione civile e di pubblico soccorso;
- e) intervento aereo e connesso coordinamento terrestre delle attività contro gli incendi boschivi;
- f) sorveglianza sui territori delle aree protette di rilievo nazionale ed internazionale;
- g) controllo del commercio internazionale e della detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione, nonché controllo sull'applicazione della normativa per l'importazione, l'esportazione ed il commercio di materiale forestale di propagazione;
- h) controllo sull'applicazione delle convenzioni internazionali in materia di biodiversità, flora e fauna;
- i) monitoraggio del territorio e delle sue trasformazioni e del dissesto idrogeologico;
- l) vigilanza sulle produzioni iscritte nell'albo dei prodotti agricoli e zootecnici di montagna;
- m) rilevamenti meteonivometrici, monitoraggio e controllo del manto nevoso, attività di prevenzione dalle valanghe e dalle slavine;

n) tenuta del catasto degli incendi, compresa la rilevazione e la gestione dei dati inerenti il sistema informativo sulla montagna e agricolo nazionale.

Art. 2.

(Organizzazione del Corpo Forestale dello Stato)

1. Il Corpo Forestale dello Stato è diretto da un dirigente generale che assume il nome di Capo del Corpo.

2. L'individuazione degli uffici centrali e periferici, delle relative attribuzioni, delle piante organiche, l'organizzazione, la distribuzione dei posti di livello dirigenziale e le relative funzioni, la definizione dell'ordinamento del personale, in analogia con le altre forze di polizia ad ordinamento civile, sono definite con regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

3. Le scuole di formazione del Corpo Forestale dello Stato possono provvedere alla formazione del personale forestale dipendente dalle pubbliche amministrazioni e di altri operatori dell'ambiente. Esse collaborano con le strutture scolastiche, promuovendo tra i giovani la conoscenza ed il rispetto dell'ambiente naturale e del patrimonio agroforestale.

Art. 3.

(Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'ambiente rurale, forestale e montano)

1. È istituita, ai sensi degli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, l'Agenzia nazionale per l'ambiente rurale, forestale e montano, di seguito denominata Agenzia, dotata di personalità giuridica e di autonomia regolamentare, amministrativa, finanziaria, patrimoniale e contabile.

2. L'Agenzia assicura il supporto tecnico-operativo e scientifico al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, necessario per l'elaborazione delle linee di indirizzo per lo sviluppo rurale, con particolare riferimento al settore forestale ed alle aree montane.

3. Sono trasferiti all'Agenzia i compiti precedentemente svolti dalla Direzione generale delle risorse forestali, montane ed idriche, il personale amministrativo dipendente dalla Direzione medesima nonché le risorse necessarie ed il patrimonio gestito e non trasferito in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59. Le amministrazioni pubbliche possono avvalersi dell'Agenzia per l'espletamento di propri compiti.

4. Per lo svolgimento dei compiti di cui ai commi 2 e 3, l'Agenzia si avvale anche del Corpo forestale dello Stato.

5. Con regolamento adottato con le procedure ed in base ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 8, comma 4, del citato decreto legislativo n. 300 del 1999, su proposta del Ministro delle politiche agricole e fore-

stali di concerto con i Ministri dell'Ambiente e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, è approvato lo statuto dell'Agenzia. Lo statuto disciplina anche le modalità con cui l'Agenzia si avvale del Corpo forestale dello Stato.

6. L'attività dell'Agenzia è disciplinata, per quanto non previsto dalla presente legge, dalle norme del Codice Civile.

7. L'Agenzia è soggetta al controllo successivo della Corte dei conti, che si esercita ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

8. L'Agenzia può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'articolo 43 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 e successive modificazioni ed integrazioni.

Art. 4.

(Vigilanza)

1. L'Agenzia è sottoposta alla vigilanza del Ministro delle politiche agricole e forestali, che la esercita ai sensi dell'articolo 8, commi 2 e 4, del citato decreto legislativo n. 300 del 1999.

2. Il Ministero delle politiche agricole e forestali è tenuto ad inviare una informativa semestrale al Ministero dell'ambiente sulle attività svolte dall'Agenzia.

3. I poteri di indirizzo tecnico-scientifico sull'attività dell'Agenzia sono esercitati dal Ministro delle politiche agricole e forestali di concerto con il Ministro dell'ambiente ai sensi dell'articolo 8, comma 4, lettera d), del citato decreto legislativo n. 300 del 1999.

Art. 5.

(Organi dell'Agenzia)

1. Sono organi dell'Agenzia:

- a) il direttore;
- b) il comitato direttivo;
- c) il collegio dei revisori dei conti.

2. Le funzioni di direttore dell'Agenzia sono svolte dal Capo del Corpo forestale dello Stato che provvede ad attivare tutte le iniziative necessarie per l'attività dell'Agenzia.

3. Il comitato direttivo è composto dal direttore dell'Agenzia, Capo del Corpo forestale dello Stato, e da quattro membri, di cui due designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le regioni e le Province autonome, nominati con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali di concerto con il Ministro dell'ambiente.

4. I membri del consiglio direttivo, escluso il direttore, nominati con il decreto di cui al comma 3, durano in carica quattro anni e possono essere riconfermati una sola volta.

5. Il collegio dei revisori dei conti è composto da un presidente, da due componenti effettivi e da un supplente, che durano in carica tre anni e sono rinnovabili una sola volta. I componenti del collegio sono nominati con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, ai sensi dell'articolo 8, comma 4, lettera h) del citato decreto legislativo n. 300 del 1999.

Art. 6.

(Disposizioni diverse)

1. All'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, sono soppresse le parole: «ivi compresi i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative del Corpo forestale dello Stato».

2. All'art. 55, comma 8, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, l'ultimo periodo è soppresso.

Art. 7.

(Trasferimenti alle regioni)

1. In sede di applicazione dei provvedimenti emanati in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono trasferiti alle regioni i beni immobili e strumentali ed il patrimonio gestiti dalla soppressa Azienda di Stato per le foreste demaniali non necessari all'esercizio delle funzioni di rilievo statale del Corpo forestale dello Stato.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le regioni e le Province autonome, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge è disposto il trasferimento alle regioni dei beni e del patrimonio di cui al comma 1 e delle relative risorse finanziarie.

3. La consegna dei beni immobili e dei beni strumentali alle singole regioni è effettuata con appositi verbali sottoscritti dai rappresentanti delle regioni e del Corpo forestale dello Stato, con l'intervento dei rappresentanti del Ministero delle finanze. Le regioni subentrano, a seguito della sottoscrizione dei verbali di consegna, nei rapporti attivi e passivi relativi ai beni trasferiti ai sensi del presente articolo.

4. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, al personale del Corpo forestale dello Stato in servizio presso le strutture trasferite ai sensi del presente articolo è consentito, previa domanda, di transitare nei ruoli organici delle regioni, anche in soprannumero e ad esaurimento. Allo stesso è garantito il trattamento economico fisso, continuativo e pensionistico acquisiti; le relative risorse sono trasferite alle singole regioni interessate.

Art. 8.

(Relazione annuale al Parlamento)

1. Entro il mese di febbraio l’Agenzia predispone una relazione annuale sull’attività svolta in attuazione della presente legge, che il Ministro delle politiche agricole e forestali presenta al Parlamento entro i successivi trenta giorni.

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13^a)

GIOVEDÌ 27 LUGLIO 2000

449^a Seduta (antimeridiana)*Presidenza del Presidente*

GIOVANELLI

*Interviene il ministro dei lavori pubblici Nesi.**La seduta inizia alle ore 8,45.**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il presidente GIOVANELLI ricorda che, in occasione della seduta del 6 giugno scorso, dedicata alle comunicazioni del Ministro, era stata avanzata, ai sensi dell'articolo 33, quarto comma, del Regolamento la richiesta di attivare l'impianto audiovisivo. Conseguentemente viene adottata detta forma di pubblicità.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito e conclusione del dibattito sulle comunicazioni del Ministro dei lavori pubblici sulle linee programmatiche del suo Dicastero, nelle materie di competenza della Commissione

Prosegue il dibattito sulle comunicazioni del Ministro dei lavori pubblici, sospeso nella seduta di ieri.

Il senatore CAPALDI richiama l'attenzione del ministro Nesi sull'importanza dei provvedimenti in materia di abusivismo edilizio e di fascicolo di fabbricato, che vanno peraltro inquadrati in un contesto più ampio che contempla il disegno di legge quadro sull'urbanistica, attualmente all'esame della Camera dei deputati, che è diventato un vero e proprio punto di riferimento per l'elaborazione delle normative regionali. In tale contesto, sarebbe forse il caso di prendere in considerazione la possibilità di disporre l'obbligatorietà del fascicolo di fabbricato per le nuove costruzioni,

al momento del rilascio della concessione edilizia, ancor prima dell'approvazione del disegno di legge.

Chiede quindi al Ministro dei lavori pubblici di esprimersi in modo chiaro sugli orientamenti che si intende assumere per quanto riguarda l'edilizia residenziale pubblica, che negli ultimi anni ha attraversato una fase statica piuttosto che espansiva. Per ciò che concerne poi i programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio, quanto riferito dal ministro Nesi è senz'altro apprezzabile: al riguardo, peraltro, appare opportuno stanziare in occasione della prossima manovra finanziaria risorse tali da consentire l'attuazione non soltanto dei programmi che verranno definiti in futuro, ma anche di quelli già presentati.

Il senatore MANFREDI fa presente che il Gruppo Forza Italia concorda sull'opportunità di procedere quanto prima all'esame dei disegni di legge in materia di abusivismo edilizio, mentre nutre forti perplessità sul testo governativo del provvedimento in materia di istituzione del fascicolo di fabbricato; a tale ultimo riguardo, la sua parte politica ha elaborato soluzioni caratterizzate da un approccio meno traumatico e più progressivo.

Per ciò che concerne poi l'ANAS, va segnalata la carenza di capacità progettuale dell'ente e lamentato l'eccessivo livello di burocratizzazione delle procedure concernenti i lavori relativi ai collegamenti viari; gli interventi di tal genere, difatti, vanno a rilento in modo addirittura esasperante, con anni e anni di ritardo, anche se in realtà sarebbero a disposizione risorse finanziarie in misura piuttosto cospicua, che purtroppo rimangono sistematicamente inutilizzate. Le scelte relative alla manutenzione e al rinnovamento delle tratte stradali, poi, vengono compiute secondo criteri a dir poco discutibili: si interviene spesso, infatti, in modo incomprensibilmente parziale e precario su alcuni punti di svariate tratte, quando sarebbe invece sicuramente preferibile concentrare gli sforzi, di volta in volta, su alcuni collegamenti viari, in modo da assicurarne un rifacimento o potenziamento uniforme, e rinviare agli anni successivi gli interventi sulle altre tratte, fatte salve le esigenze di somma urgenza.

Venendo quindi alla programmazione nazionale dei lavori stradali, si ha l'impressione che in realtà, in Italia, non si faccia una reale pianificazione di lungo periodo, mentre i piani triennali vengono condizionati dallo stato della progettualità dei lavori, ma non sulla base delle reali priorità; a tale ultimo riguardo, invita il ministro Nesi a porre allo studio soluzioni idonee a far sì che le priorità vengano tenute presenti al momento della predisposizione del piano triennale.

Conclude sollecitando il potenziamento e la messa in sicurezza delle strade statali della Val Vigezzo e della Valle Auzasca ed invitando il ministro Nesi a recarsi, alla prima occasione, nella provincia del Verbano-Cusio-Ossola per rendersi conto di persona dello stato delle strade.

Il senatore COLLA, dopo aver sottolineato l'importanza dei provvedimenti in materia di abusivismo edilizio e fascicolo di fabbricato, ri-

chiama l'attenzione del ministro Nesi sulla questione concernente il secondo ponte sul Po, a Piacenza. A tale riguardo, va ricordato che gli automezzi pesanti sono costretti a ricorrere a tragitti ben più lunghi del dovuto proprio per la mancata realizzazione della struttura in questione. Ora, dal momento che andrà realizzato il ponte ferroviario nell'ambito del progetto dell'alta velocità, probabilmente con una sola struttura, adeguatamente progettata, si potrebbe risolvere anche il problema dell'attraversamento del Po da parte dei mezzi di trasporto su gomma.

Il senatore STANISCIA richiama l'attenzione del Ministro dei lavori pubblici sulla necessità di completare la strada a fondo valle della Val di Sangro, che da decenni attende di essere ultimata, nonostante siano state all'uopo stanziati consistenti risorse finanziarie.

Il presidente GIOVANELLI dichiara chiusa la discussione.

Il ministro NESI, accogliendo l'invito rivolto da ultimo dal senatore Manfredi a recarsi quanto prima in Val d'Ossola, replica ai senatori intervenuti facendo innanzitutto presente che nel prossimo futuro dovrà essere affrontata la delicata questione del rinnovo o della conferma dei vertici dell'ANAS nei cui confronti il Ministro dei lavori pubblici esercita – a differenza di una volta – soltanto l'alta vigilanza. L'ANAS è quindi un ente autonomo, con un proprio bilancio, dotata di una struttura assai consistente. Alla fine dell'anno 2000, su 46 mila chilometri di strade statali, saranno trasferite alle regioni ben 30 mila chilometri di tratte, che dovrebbero essere successivamente gestite dalle province. La decisione di mantenere allo Stato soltanto 16 mila chilometri di strade appare peraltro discutibile. Con le scelte compiute dal precedente Governo l'ANAS trasferirà alle regioni ben quattromila dipendenti.

Per quanto concerne invece il Consiglio superiore dei lavori pubblici, si è operato con grande efficacia nominando presidente di tale organismo una persona di valore come il professor Campos Venuti.

È quindi evidente che il settore dei lavori pubblici sta attraversando un momento di transizione, reso ancor più delicato per via della prossima fusione tra i Ministeri dei trasporti e dei lavori pubblici, con le conseguenti incertezze per quanto riguarda la posizione dei dirigenti dei due dicasteri, dirigenti che peraltro, per quanto riguarda almeno il Ministero da lui diretto, sono di altissimo livello.

Fa quindi presente che l'ANAS, il 6 luglio scorso, ha varato il piano triennale, che dovrebbe essere da lui approvato entro il mese di agosto. Al riguardo, assicura ai senatori COLLA, STANISCIA e MANFREDI che provvederà a trasmettere alla Commissione il testo del piano triennale, subito dopo averne preso visione.

Il Ministro dei lavori pubblici ricorda a questo punto che, come è stato recentemente stabilito in deroga a quanto previsto dalla previgente normativa, è possibile oggi procedere alla realizzazione di nuove tratte

autostradali, purché nell'ambito del piano generale dei trasporti e del piano triennale dell'ANAS.

Per ciò che riguarda il Magistrato del Po, le sette regioni coinvolte dovrebbero concordare precise regole per assicurarne il funzionamento mentre, per altro verso, in relazione a quanto previsto dal piano generale dei trasporti sulla valutazione di impatto ambientale strategica, è auspicabile che ogni ostacolo alla realizzazione di opere pubbliche venga superato all'inizio del procedimento, in modo da poter successivamente procedere con maggiore rapidità.

Uno dei principali problemi del settore continua anche oggi ad essere quello del reperimento di sufficienti risorse finanziarie; a tal riguardo, nel piano decennale presentato insieme con i Ministri dei trasporti e dell'ambiente, si prevede l'utilizzo di ben 170 mila miliardi in dieci anni per la sistemazione del sistema viario italiano. Dovrà comunque essere privilegiato in futuro il trasporto delle merci su rotaia e via mare, rispetto a quello su gomma.

Per ciò che concerne poi l'autostrada Salerno - Reggio Calabria, la sua risistemazione costerà presumibilmente all'Erario nei prossimi cinque anni oltre 11 mila miliardi; rimane aperta la questione relativa all'opportunità o meno di introdurre anche per questa tratta autostradale il pagamento del pedaggio.

Il Ministro dei lavori pubblici raccomanda a questo punto alla Commissione di procedere al più presto all'esame dei disegni di legge in materia di abusivismo edilizio, trattandosi di contrastare una delle più spiacevoli piaghe che segnano il Paese, ed in particolare il Mezzogiorno. In alcune zone delle regioni meridionali, oltretutto, dietro i fenomeni di abusivismo edilizio si nasconde la malavita organizzata, che opera con modalità veramente spregevoli. Occorre pertanto procedere con il necessario rigore.

Quanto invece ai provvedimenti in materia di istituzione del fascicolo di fabbricato, il disegno di legge di iniziativa governativa è, in effetti, un po' datato, essendo stato messo a punto sull'onda dell'emozione provocata dal crollo improvviso di alcuni edifici. La manutenzione è la priorità del nuovo secolo, e va estesa anche ai fabbricati: la proposta di una graduazione dell'introduzione del relativo fascicolo, rimettendo al comune la scelta della sua obbligatorietà nelle aree a rischio, appare condivisibile.

Alla luce della richiesta di 40.000 nuovi lavoratori immigrati avanzata da Confindustria, un piano per la costruzione di case per gli immigrati era stato ipotizzato nel corso dell'assemblea dell'ANCE (Associazione nazionale costruttori edili); la nuova istruttoria che il Ministero del lavoro condurrà sulla possibilità di reperire in Italia quei lavoratori ha per il momento rallentato tale prospettiva, in merito alla quale comunque il Ministero dei lavori pubblici aveva espresso preferenza per un piano generale di edilizia popolare che affrontasse anche la questione del 25 per cento delle famiglie italiane che ancora non è proprietario di casa. La costruzione di strade e ponti, infatti, non è l'unica vocazione del Dicastero, la cui componente sociale ruota sulla politica della casa e comporta un coordinamento nazionale delle funzioni già trasferite alle regioni in mate-

ria di edilizia economica e popolare; né si dimentichi che alla Cassa depositi e prestiti giacciono ancora 20.000 miliardi di lire dei fondi *ex Gescal*, che potrebbero essere utilmente indirizzati a tali scopi.

Dopo aver ricordato che la legge sulle locazioni prevede la possibilità di sovvenzioni ai conduttori meno abbienti (definizione che richiede precisi criteri di identificazione, ancora in via di elaborazione), il Ministro conclude dichiarando che per risposte puntuali a quesiti specifici sollevati in sede di dibattito farà pervenire testi scritti alla Presidenza della Commissione.

Il presidente GIOVANELLI dichiara conclusa la procedura informativa.

Il Presidente sospende poi la seduta in attesa delle determinazioni della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari in riferimento al disegno di legge sugli incendi boschivi, modificato ieri dalla Camera dei deputati.

La seduta, sospesa alle ore 10, riprende alle ore 12,10.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente GIOVANELLI avverte che è stato assegnato, in sede deliberante, il disegno di legge n. 580-988-1182-1874-3756-3762-3787-B, recante legge-quadro in materia di incendi boschivi, già approvato dalla Commissione ambiente del Senato un anno fa in sede deliberante e modificato dalla Camera dei deputati. La Conferenza dei Capigruppo ha, contestualmente, richiamato l'attenzione sull'opportunità di discutere il provvedimento in questione con l'obiettivo di ripristinare, per quanto possibile, il testo a suo tempo approvato dalla 13^a Commissione permanente del Senato.

Se non si fanno osservazioni, si potrebbe pertanto dar mandato al relatore Carcarino di predisporre emendamenti volti a conseguire tale obiettivo.

Il senatore RIZZI fa presente che il Gruppo Forza Italia conviene sulla scelta di trattare il disegno di legge in questione in sede deliberante a condizione che venga ripristinato il testo già approvato dal Senato, ferme restando le rettifiche di carattere tecnico, riguardanti essenzialmente la copertura finanziaria, sulle quali peraltro occorre l'accordo unanime di tutti i Gruppi.

Il senatore CARCARINO, relatore sul predetto disegno di legge, fa presente che sta predisponendo il testo delle proposte emendative volte a conseguire l'obiettivo indicato dal presidente Giovanelli.

CONVOCAZIONE DI UNA SEDUTA POMERIDIANA PER OGGI

Il presidente GIOVANELLI avverte che la Commissione si riunirà alle ore 14 di oggi pomeriggio per la discussione, in sede deliberante, del disegno di legge n. 580-988-1182-1874-3756-3762-3787-B.

La seduta termina alle ore 12,30.

450^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
GIOVANELLI

La seduta inizia alle ore 15.

Stante l'assenza del rappresentante del Governo ed il concomitante inizio dei lavori dell'Assemblea, il presidente GIOVANELLI toglie la seduta.

La seduta termina alle ore 15,05.

GIUNTA
per gli affari delle Comunità europee

GIOVEDÌ 27 LUGLIO 2000

223^a Seduta

Presidenza del Presidente
BEDIN

La seduta inizia alle ore 8,40.

*SULLA CONFERENZA DEGLI ORGANISMI SPECIALIZZATI NEGLI AFFARI
COMUNITARI (COSAC)*

Il presidente BEDIN ricorda che il prossimo 15 settembre scade il termine per la presentazione di eventuali contributi da parte delle delegazioni che parteciperanno alla XXIII Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari (COSAC), che si svolgerà a Versailles il prossimo ottobre. Al riguardo, tenendo conto dell'ordine del giorno della suddetta Conferenza, nelle precedenti sedute sono stati ipotizzati vari argomenti oggetto di possibili proposte da parte della delegazione della Giunta, con particolare riferimento alla questione della politica comune per l'immigrazione e la sicurezza, all'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali ed al ruolo dei Parlamenti nazionali nel procedimento decisionale dell'Unione. L'oratore, pur avendo proposto di incentrare il contributo su quest'ultimo tema, già oggetto di approfondimento e della definizione di una posizione consensuale nell'ambito della Giunta, condivide la sottolineatura della senatrice Squarcialupi per il tema dell'immigrazione. Si tratta infatti di una questione estremamente attuale sia dal punto di vista della priorità ad essa assegnata dalla Presidenza francese dell'Unione sia sotto il profilo degli interessi nazionali. Un eventuale contributo della delegazione della Giunta su tale argomento – pur nei limiti derivanti dall'impossibilità di approfondire la materia entro il termine suddetto – potrebbe eventualmente tener conto della proposta lanciata dal Presidente del Consiglio Amato nel corso del dibattito in Senato sulle prospettive di riforma dell'Unione europea, concernente l'istituzione di una polizia di frontiera comune, nonché dalle esigenze che emergeranno, in termini di politiche dell'Unione europea, dalla visita del presidente Amato in Albania.

La senatrice SQUARCIALUPI rileva l'opportunità di acquisire elementi ai fini dell'elaborazione di un contributo della delegazione della Giunta, anche dai lavori di altri organismi del Senato, quali l'attività della Commissione Giustizia.

Conviene infine la Giunta sull'opportunità che la delegazione che parteciperà alla COSAC di Versailles – composta dal presidente Bedin e dai vice presidenti Bettamio e Manzella presenti un contributo in materia di politica europea sull'immigrazione sulla base degli orientamenti emersi nel dibattito.

SUI LAVORI DELLA GIUNTA

Il presidente BEDIN ricorda che a settembre è prevista la presentazione delle conclusioni dell'attività della Convenzione incaricata della redazione di un progetto di Carta dei diritti fondamentali, affinché tale documento possa essere esaminato dai Consiglio europei di Biarritz, di ottobre, e di Nizza, di dicembre. L'oratore propone quindi che, alla ripresa dei lavori del Senato, dopo la pausa estiva, la Giunta valuti l'opportunità di svolgere dei sopralluoghi presso alcuni Stati membri dell'Unione, come proposto anche dal senatore Mungari, per acquisire elementi di informazione sulla posizione di tali paesi sulla Carta dei diritti fondamentali e sulla Conferenza intergovernativa e per sondare la loro disponibilità ad accogliere le proposte definite dall'Italia su tali materie. Alla luce dell'esperienza dell'ultima COSAC di Lisbona potrebbe rivelarsi utile, in particolare, un incontro con i rappresentanti della Gran Bretagna e dei paesi scandinavi. Tale iniziativa trova naturale collocazione nel quadro dell'indagine conoscitiva svolta a proposito della Carta dei diritti fondamentali e dell'attività della Giunta sulle riforme istituzionali dell'Unione.

Il senatore BETTAMIO rileva come, in occasione della COSAC di Lisbona, siano emerse le perplessità dei paesi nordici, ascrivibili al timore di limitare in qualche modo i diritti già riconosciuti dai rispettivi ordinamenti interni, in merito al recepimento dei contenuti di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Condividendo le proposte del Presidente l'oratore sottolinea l'opportunità di incentrare le suddette visite su incontri con i rappresentanti dei Governi, essendo stata già acquisita la posizione dei Parlamenti in occasione della COSAC.

Il senatore MUNGARI sottolinea l'opportunità che la Giunta acquisisca, in via preliminare, degli elementi di informazione sul contenuto dei diritti fondamentali individuati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale negli ultimi decenni attraverso l'audizione, già proposta in passato, nel quadro dell'indagine conoscitiva svolta congiuntamente con la XIV

Commissione della Camera, dei Presidenti emeriti della Corte costituzionale Granata, Vassalli e Caianello.

La senatrice SQUARCIALUPI, dopo aver rilevato l'importanza che le delegazioni parlamentari che partecipano alla COSAC rappresentino la posizione dei rispettivi Governi, sottolinea l'utilità che i sopralluoghi proposti dal Presidente siano dedicati anche ad incontri con le Commissioni parlamentari competenti per le questioni oggetto di attenzione prioritaria da parte della Giunta, quali potrebbero essere in questo momento le commissioni responsabili per la giustizia e l'immigrazione. Dal confronto con gli organismi settorialmente competenti potrebbero infatti emergere degli elementi preziosi per comprendere le difficoltà che ostacolano talune trattative comunitarie.

Il senatore MANZI sottolinea l'astrattezza del richiamo ai diritti fondamentali laddove emerge, da dati recentemente pubblicati, che in tre regioni italiane e tre regioni spagnole il tasso di disoccupazione supera il 50 per cento, con una punta del 68 per cento per i giovani in Calabria. Sottolineando l'esigenza di un impegno più incisivo dell'Italia e dell'Unione per realizzare dei progressi sostanziali nel campo della lotta alla disoccupazione, l'oratore evidenzia come, in assenza del lavoro, manchi quell'autonomia finanziaria indispensabile per esercitare concretamente i diritti fondamentali.

La Giunta conferisce infine mandato al Presidente a definire un programma di visite, prendendo gli opportuni contatti e chiedendo la necessaria autorizzazione al Presidente del Senato, secondo gli orientamenti emersi nel dibattito.

La seduta termina alle ore 9.

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

GIOVEDÌ 27 LUGLIO 2000

COMITATO DI LAVORO SUL CASO IMPASTATO

Il Comitato si è riunito dalle ore 14,15 alle ore 15,20.

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

GIOVEDÌ 27 LUGLIO 2000

113^a Seduta

Presidenza del Presidente
Michele DE LUCA

La seduta inizia alle ore 14,50.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il PRESIDENTE presenta uno schema di relazione conclusiva della procedura informativa sulle prospettive di riforma della legislazione sugli enti privatizzati di previdenza e assistenza.

Nello schema di relazione si illustrano, in primo luogo, come di consueto, le basi giuridiche della procedura informativa e le ragioni che l'hanno motivata.

Il controllo sull'operatività delle leggi in materia previdenziale, previsto dal comma 2, lettera c della disposizione istitutiva, è, in questa circostanza, esercitato con riferimento al settore della previdenza privatizzata e integra precedenti iniziative della Commissione su significativi argomenti riguardanti la previdenza pubblica.

Verificando l'attuale assetto della disciplina legislativa comune degli enti privatizzati di previdenza e assistenza, la Commissione è stata mossa dall'intento di indicare linee di ottimizzazione di scelte legislative in favore della migliore tutela del diritto dei lavoratori, iscritti alle diverse gestioni, a prestazioni previdenziali adeguate.

Gli stessi enti previdenziali privatizzati e la dottrina hanno prospettato non pochi problemi rilevanti, emersi fin dall'entrata in vigore della normativa in materia. Da subito si è delineata l'incongruità di conservare un doppio regime che distingue gli enti di prima da quelli di seconda generazione, si è profilato il rischio di iniziative legislative asistematiche, si è evidenziato il dubbio di compatibilità tra privatizzazione e sistema di finanziamento a ripartizione. Del pari si sono proposti al dibattito, anche all'interno di taluni enti, i temi del metodo di calcolo della prestazione, degli istituti di garanzia (riserva e bilancio tecnico), del sistema di controlli e del trattamento tributario degli enti privatizzati di previdenza.

Su questi argomenti la procedura informativa si è sviluppata nel corso di 25 sedute, attraverso un confronto con 21 rappresentanti di Ordini

professionali, con 55 esponenti di Organizzazioni sindacali di categoria e con tutti i responsabili degli Enti privatizzati di previdenza e assistenza.

A conclusione è stato ascoltato il Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

Illustrata dettagliatamente la legislazione comune vigente, dalla quale sono escluse – sottolinea il presidente De Luca – le fonti dell'autonomia degli enti (regolamenti e statuti), lo schema di relazione indica, anche in modo problematico, alcuni temi, prospettando, al riguardo, l'opportunità di provvedere, senza peraltro vincolare il legislatore a definite scelte normative.

Si avanza così l'ipotesi di porre un termine all'attuale doppio regime legale degli enti privatizzati e di perseguire la conversione – graduale e, comunque, nel rispetto del principio del *pro rata* – di tutti gli enti al metodo contributivo di calcolo della prestazione previdenziale, già oggi obbligatorio per quelli di seconda generazione.

Si propone di stabilire che la legislazione in materia, articolata su pochi, fondamentali principi, sia dotata di particolare vincolatività, secondo una tecnica legislativa già sperimentata per le leggi di riforma pensionistica, di riordinamento degli enti locali e, da ultimo, a proposito dello statuto del contribuente, così da sottrarre l'autonomia degli enti alle incursioni di leggi – provvedimento.

Si indica l'opportunità di passare dalla ripartizione alla capitalizzazione e di immaginare un più razionale sistema di controlli meno oppressivo, ma tuttavia tale da garantire efficacia ed efficienza della gestione.

L'adeguamento della riserva legale commisurato alla consistenza variabile delle pensioni erogate e l'estensione del periodo di riferimento del bilancio tecnico sono misure che tendono ad assicurare la soddisfazione dei crediti pensionistici nel lungo periodo.

Con favore si valuta l'idea di una riconsiderazione del sistema tributario, riconoscendo benefici a enti privati che svolgono tuttavia una funzione pubblica, pur restando problematica una equiparazione di essi, sul terreno fiscale, alle Onlus e ai fondi pensione.

La procedura informativa ha fatto inoltre emergere tematiche che, estranee all'oggetto dell'indagine, sono comunque meritevoli di segnalazione al Parlamento per gli indubbi riflessi in materia previdenziale. Le riforme delle professioni, della scuola e dell'Università sono risultate infatti al centro dell'interesse e delle preoccupazioni delle categorie professionali, per le incertezze che attualmente condizionano le Casse alle quali la Commissione ritiene che si debba assicurare un quadro di riferimento certo. La sleale concorrenza nell'esercizio delle professioni, la questione delle società di professionisti, l'unificazione dei versamenti, alle Casse di appartenenza, dei contributi per le attività di natura professionale con conseguente soppressione della contribuzione al fondo speciale dell'Inps (cosiddetto fondo del 10 per cento) rappresentano altrettanti argomenti sui quali la Commissione intende richiamare l'attenzione del Parlamento.

Occorre inoltre prevedere, sostenendo l'operazione con opportune misure di incentivazione fiscale, il riscatto dei periodi di lavoro privi di copertura previdenziale perché antecedenti alla costituzione delle singole Casse (ciò vale particolarmente per quelle di più recente costituzione).

La Commissione si rende anche interprete della diffusa richiesta delle Casse di non essere ancora escluse dalla gestione della previdenza complementare e di essere sollevate – è il caso dell'Inpgi – da prestazioni obbligatorie erogate in assenza di corrispondenti contributi.

Il Presidente esprime infine l'avviso che lo sviluppo della procedura informativa abbia dimostrato l'infondatezza delle critiche mosse ad una presunta volontà di disconoscere la legittimità dell'investitura dei rappresentanti degli enti privatizzati per aver semplicemente voluto ampliare il colloquio agli Ordini e alle Associazioni sindacali di categoria. Utile è risultato il confronto esteso anche a questi soggetti che hanno affrontato, con particolare sensibilità istituzionale, questioni collaterali rispetto all'oggetto della procedura, ma non per questo meno rilevanti, formulando istanze e proposte che hanno certamente arricchito il dibattito. D'altra parte – nota il Presidente – negli enti privatizzati, ordinari interlocutori della Commissione, sembra diradato, se non pienamente dissolto, il timore che l'iniziativa della Commissione possa preludere ad una riduzione della loro autonomia o, addirittura, mettere in discussione la scelta della privatizzazione.

Garanzie delle prestazioni e certezza dell'operare degli enti privatizzati di previdenza: questi gli obiettivi di fondo che la Commissione ha avuto sempre presenti al di là di contingenti polemiche, strumentali critiche o episodici fraintendimenti. Al nuovo quadro legislativo, articolato su pochi, fondamentali principi a tutela di un diritto di rilievo costituzionale, la Commissione ha inteso dedicare il proprio sforzo di ricerca e di approfondimento.

Il presidente De Luca avverte che, alla ripresa dei lavori parlamentari, lo schema proposto sarà oggetto del più ampio dibattito in Commissione e che il testo della relazione che ne scaturirà sarà presentato al Parlamento.

La senatrice SILIQUINI, rilevato che la complessità del documento, presentato dal Presidente, non consente di esprimere, nell'odierna seduta, una ponderata valutazione, preannuncia che presenterà alla Commissione una relazione che, riferita a tutti i punti trattati dallo schema oggi proposto, si riserva di illustrare nel quadro del dibattito.

Apprezzata l'intenzione della senatrice Siliquini che, con la sua iniziativa, contribuirà a rendere il prossimo dibattito sui temi affrontati dalla procedura informativa, più ricco, sul piano dialettico, il PRESIDENTE dispone che il testo dello schema di relazione sia pubblicato in allegato al resoconto della seduta.

Non risultando presente la maggioranza dei componenti della Commissione, il Presidente rinvia il secondo punto dell'ordine del giorno, recante l'elezione di un Segretario, a una prossima seduta.

Rivolto infine alla Commissione un augurio per le ferie estive, il Presidente toglie la seduta avvertendo che la Commissione sarà convocata a domicilio.

La seduta termina alle ore 15,05.

ALLEGATO

**SCHEMA DI RELAZIONE
SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA LEGISLAZIONE
SUGLI ENTI PRIVATIZZATI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA**

**1. Premessa: base giuridica, ragioni e svolgimento della procedura
informativa e della relazione al Parlamento**

1.1. Base giuridica e ragioni

Nell'attuale legislatura, la Commissione – conformandosi alla disposizione di legge istitutiva¹ – si è occupata sia del controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale², sotto i profili e gli aspetti diversi previsti contestualmente (programmazione dell'attività, equilibrio delle gestioni e utilizzo dei fondi disponibili, efficienza del servizio e risultati di gestione in relazione alle esigenze degli utenti)³, che della *vigilanza sulla operatività delle leggi in materia previdenziale e sulla coerenza del sistema con le linee di sviluppo dell'economia nazionale*⁴. Nell'esercizio di quest'ultima funzione, la Commissione ha affrontato argomenti riguardanti la previdenza pubblica: dalla riforma pensionistica al riordino degli enti pubblici di previdenza, alla riforma della normativa in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, alla ricongiunzione e totalizzazione delle posizioni contributive. A conclusione delle procedure informative su questi argomenti la Commissione ha presentato Relazioni al Parlamento⁵.

¹ Articolo 56 (*Istituzione di una Commissione parlamentare di controllo*) della legge 9 marzo 1989, n. 88, recante *Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*.

² Commi 1 e 2, lettere a) e b), della disposizione istitutiva, di cui alla nota 1.

³ Nell'ambito di tale competenza, la Commissione ha finora svolto due procedure informative e, all'esito, ha presentato altrettante relazioni al Parlamento (relatore senatore Michele De Luca, Presidente della Commissione) su:

Risultati dell'attività degli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria e di assistenza sociale: possibili interventi correttivi sul duplice fronte della sostenibilità finanziaria e macroeconomica dei sistemi previdenziali e della riorganizzazione operativo-gestionale degli enti (Doc. XVI-bis n. 3, presentata il 15 dicembre 1998);

Risultati di gestione degli enti di previdenza e assistenza sociale nel periodo 1994-1998 e prospettive di sviluppo del sistema pensionistico (Doc. XIV-bis n. 10, presentata il 17 febbraio 2000).

⁴ Comma 2, lettera c) della disposizione istitutiva, di cui alla nota 1.

⁵ Nell'ambito di tale competenza, la Commissione – con riferimento alla legislazione concernente la previdenza pubblica – ha finora svolto quattro procedure informative e, al-

Per la parte finale della legislatura, la Commissione ha ritenuto di avviare una procedura informativa – non dissimile da quelle concernenti la previdenza pubblica – sulle prospettive di riforma della legislazione sugli enti privatizzati di previdenza e assistenza.

Lungi dal mettere in discussione *privatizzazione* ed *autonomia* – né, coerentemente, *fonti autonome* (statuti e regolamenti) – degli stessi enti, la procedura riguarda soltanto *fonti eteronome* – essenzialmente legislative – allo scopo di risolverne nodi problematici e di promuoverne l'ottimizzazione in funzione della migliore garanzia per il diritto dei lavoratori iscritti (prevalentemente liberi professionisti, ma talora anche lavoratori subordinati) a *prestazioni adeguate alle esigenze di vita* (ai sensi dell'articolo 38, secondo comma Cost.).

La prospettata garanzia costituzionale risulta infatti assicurata dagli enti privatizzati in forma sempre obbligatoria, di regola anche esclusiva e, solo talora, integrativa della previdenza pubblica (come, ad esempio, nei casi dell'ENASARCO e del FASC).

1.2. La disciplina legislativa *comune* – sulla quale si concentra la procedura – degli enti privatizzati di previdenza e assistenza (di cui al decreto legislativo n. 509 del 1994 oppure al decreto legislativo n. 103 del 1996, successive modifiche ed integrazioni), infatti, ha dato luogo – fin dalla entrata in vigore – a non pochi problemi rilevanti, che sono stati prospettati, talora, dagli stessi enti⁶ e, talaltra, dalla dottrina⁷.

l'esito, ha presentato altrettante relazioni al Parlamento (relatore senatore Michele De Luca, Presidente della Commissione) su:

Riforma del sistema pensionistico e coerenza con le linee di sviluppo dell'economia (Doc. XVI bis n. 1, presentata il 16 luglio 1997);

Prospettive di riforma degli enti pubblici di previdenza e dei loro organi (Doc. XVI bis n. 2, presentata il 18 giugno 1998);

Prospettive di riforma della normativa in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (Doc. XVI bis n. 7, presentata il 15 luglio 1999), in epigrafe;

Ricongiunzione e totalizzazione delle posizioni contributive (Doc. XVI bis n. 9, presentata il 12 gennaio 2000), in Foro it., 2000, I, 22.

⁶ Vedi, a tale proposito, i rilievi critici della Cassa nazionale di previdenza e assistenza degli avvocati –con specifico riferimento, tra gli altri, ad AS400 della XIII legislatura – e dell'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per ingegneri e architetti liberi professionisti (INARCASSA) –con specifico riferimento ad AS 2426 e ad AC 3263, 3313 e 3595, parimenti della XIII legislatura – sulle incursioni di leggi provvedimento, leggine e, in genere, interventi legislativi settoriali ed asistemati – in tema di enti privatizzati di previdenza e assistenza, appunto – nonché il dibattito in corso presso la stessa della Cassa nazionale di previdenza e assistenza degli avvocati ed altri enti privatizzati di *prima generazione* (di cui al decreto legislativo n. 509 del 1994) sulla conversione dal metodo retributivo al metodo contributivo di calcolo della pensione, che per quegli enti é meramente *opzionale* (vedi, *infra*, nel testo).

⁷ Vedi, per tutti, O. CASTELLINO, *Le Casse di previdenza per i liberi professionisti: un ottimismo da rivedere*, in Moneta e credito, dicembre 1998, n. 204; M. CINELLI, *Problemi e prospettive della previdenza forense*, in Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, 1997, fascicolo I, 249 ss., spec. 251 e 261; *Idem*, *Le «sfide» della previdenza forense*, in Giustizia civile, 2000, II, 27 ss., spec.33; L. CARBONE, *La tutela previdenziale dei liberi professionisti*, Torino, UTET, 1998, spec. 20 ss.; ed, *ivi*. riferimenti ulteriori (anche) di ri-

La permanenza del *doppio regime* – uno per gli enti privatizzati di *prima* e l'altro per quelli di *seconda generazione* (di cui al decreto legislativo n. 509 del 1994 e, rispettivamente, al decreto legislativo n. 103 del 1996, appunto) – si coniuga, in tale prospettiva, con il rischio dell'incurSIONE di leggi-provvedimento, leggine, leggi settoriali o, comunque, asistematiche nella soggetta materia – come tali, capaci di insidiarne il sistema legislativo e, talora, di sacrificare la stessa autonomia degli enti⁸ – nonché con la compatibilità tra *privatizzazione*, appunto, e sistema di finanziamento *a ripartizione*⁹, con la prospettiva di conversione, da un lato, del metodo di calcolo della pensione – da retributivo a contributivo¹⁰ – e con la prospettiva di riforma, dall'altro, degli istituti di garanzia (riserva e bilancio tecnico)¹¹, del sistema dei controlli¹², del regime tributario degli enti privatizzati¹³.

1.3. Proprio allo scopo di acquisire elementi utili per la elaborazione di indirizzi – in funzione degli obiettivi prospettati – la Commissione ha avviato, sulla falsariga di analoghe iniziative riferite alla previdenza pubblica¹⁴, una procedura informativa su «Prospettive di riforma della legislazione sugli enti privatizzati di previdenza e assistenza».

La disposizione di legge istitutiva (articolo 56 legge 9 marzo 1989, n. 88) – per quanto si è detto – attribuisce, infatti, alla Commissione stessa la competenza a «vigilare», tra l'altro, sulla «operatività» delle leggi in materia previdenziale e sulla «coerenza del sistema con le linee di sviluppo dell'economia nazionale» (comma 2, lettera c). Rientrano, quindi, in tale competenza anche i problemi di *operatività* e di *coerenza*, appunto, della legislazione – indubbiamente previdenziale – sugli enti privatizzati di previdenza e assistenza.

1.4. Svolgimento della procedura informativa e relazione

La Commissione, tuttavia, non ha limitato le audizioni soltanto ai rappresentanti degli enti privatizzati di previdenza e assistenza – sottoposti al controllo parlamentare e, come tali, ordinari interlocutori della Commissione – ma ha inteso allargare il confronto alle diverse articolazioni istituzionali espresse dalle professioni.

L'iniziativa della Commissione si è dunque sviluppata per 25 sedute nel corso delle quali sono stati ascoltati, oltre al Presidente del Comitato

lievi critici della dottrina sulla legislazione in esame; DONELLA *Perché riformare* in *La previdenza forense* n. 3, luglio-settembre 1998.

⁸ Vedi riferimenti a nota 6.

⁹ Vedi O. CASTELLINO, *op. loc. cit.*

¹⁰ Vedi M. CINELLI *op. loc. cit.*; L. CARBONE, *op. loc. cit.*; nonché riferimenti a nota 6.

¹¹ Vedi riferimenti a nota 3.

¹² Vedi la relazione della Commissione su *Prospettive di riforma degli enti pubblici di previdenza e dei loro organi*, di cui a nota 5.

¹³ Vedi, per tutti, la nota della Cassa del Notariato.

¹⁴ Vedi riferimenti a nota 5.

dei presidenti dei Consigli nazionali degli ordini e dei collegi professionali, professor Raffaele Gulizia (seduta del 25 marzo 2000), i seguenti ordini professionali:

Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro	
rag. Gabriella Perini, Presidente	28 marzo 2000
Consiglio nazionale del notariato	
prof. Gennaro Mariconda, Presidente	4 aprile 2000
Consiglio nazionale forense	
avv. Emilio Nicola Buccico, Presidente	5 aprile 2000
Consiglio nazionale degli architetti	
arch. Raffaella Saraconi, Vicepresidente	18 aprile 2000
Consiglio nazionale degli ingegneri	
ing. Leonardo Acquaviva, rappresentante	18 aprile 2000
Consiglio nazionale dei geometri	
sig. Tommaso Sorrentino, Consigliere segretario	4 maggio 2000
Consiglio nazionale dei ragionieri	
dr. Paolo Moretti, rappresentante	11 maggio 2000
Ordine nazionale dei biologi	
dr. Ermanno Calcatelli, Consigliere	31 maggio 2000
Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi	
dr. Pietro Angelo Sardi, Presidente	1° giugno 2000
Ordine nazionale dei giornalisti	
dr. Massimo Signoretti e dr. Antonio Viali, rappresentanti	6 giugno 2000
Consiglio nazionale dei periti industriali	
sig. Giorgio Bianchet, Presidente	7 giugno 2000
Federazione nazionale dei veterinari	
dr. Domenico D'Addario, Presidente	14 giugno 2000
Consiglio nazionale dei dottori commercialisti	
dr. Francesco Serao, Presidente	15 giugno 2000
Federazione nazionale dei Collegi degli infermieri professionali	
sig.ra Annalisa Silvestro, Presidente	20 giugno 2000
Consiglio nazionale degli agrotecnici	
dr. Roberto Orlandi, Presidente	21 giugno 2000
Collegio nazionale dei periti agrari	
dr. Andrea Bottaro, Presidente	21 giugno 2000
Consiglio nazionale agronomi e forestali	
dr. Alfredo Cavalli, rappresentante	28 giugno 2000
Consiglio nazionale attuari	
dr. Adriano Perone, Presidente	28 giugno 2000
Consiglio nazionale chimici	
dr. Armando Zingales, Presidente	28 giugno 2000
Consiglio nazionale geologi	
dr. Pietro De Paola, Presidente	28 giugno 2000

Inoltre si è esteso il dialogo alle seguenti organizzazioni sindacali:

Confederazione sindacale italiana libere professioni	
dr. Gaetano Stella, Presidente	15 marzo 2000
Confederazione italiana delle libere professioni tecniche	
ing. Mario Cassano, Segretario nazionale	15 marzo 2000
Associazione nazionale dei consulenti del lavoro	
dr. Roberto De Lorenzis, Segretario generale nazionale	28 marzo 2000
Federazione nazionale sindacale consulenti del lavoro	
rag. Maurizio Pasqualini e rag. Antonio Saporito	28 marzo 2000
Unione consulenti del lavoro	
rag. Laura Mantegazza, Vicepresidente	28 marzo 2000
Federazione nazionale associazioni sindacali notarili	
dr. Andrea Sacchetti, Presidente	4 aprile 2000
Associazione nazionale forense	
avv. Maurizio Cecconi, rappresentante	5 aprile 2000
Unione italiana forense	
avv. Mauro Poli, Presidente	5 aprile 2000
Sindacato nazionale degli architetti professionisti	
arch. Carlo Daniele, Presidente	18 aprile 2000
Sindacato nazionale ingegneri liberi professionisti italiani	
ing. Mario Cassano, Segretario nazionale	18 aprile 2000
Associazione liberi architetti	
arch. Bruno Gabbiani, Presidente	18 aprile 2000
Sindacato nazionale geometri liberi professionisti	
sig. Luigi Guasti, Presidente	4 maggio 2000
Sindacato nazionale autonomo medici italiani	
dr.ssa Caterina Pizzutelli, rappresentante	10 maggio 2000
Sindacato italiano medici del territorio	
dr. Paolo Quarto, rappresentante	10 maggio 2000
Confederazione unitaria medici italiani	
dr. Gianmarco Polselli, rappresentante	10 maggio 2000
Sindacato nazionale ragionieri commercialisti	
dr. Walter Cavrenghi, Presidente	11 maggio 2000
Sindacato nazionale biologi	
dr. Michele Ettore, rappresentante	31 maggio 2000
Associazione unitaria psicologi italiani	
dr. Mario Sellini, Segretario nazionale	1° giugno 2000
Federazione italiana medici di medicina generale	
prof. Angelo Pizzini, rappresentante	1° giugno 2000
Unione sindacati agenti rappresentanti di commercio italiani	
dr. Ciano Donadon, Presidente	7 giugno 2000
Sindacato nazionale dei periti industriali	
sig. Giacomo Frati, Segretario nazionale	7 giugno 2000
Sindacato italiano veterinari liberi professionisti	
dr. Tullio Scotti, Presidente	14 giugno 2000
Associazione dottori commercialisti	
dr.ssa Vilma Iaria, Presidente	15 giugno 2000

Associazione nazionale dottori commercialisti	
dr. Domenico Contini, Presidente	15 giugno 2000
Unione nazionale giovani dottori commercialisti	
dr. Walter Anedda, rappresentante	15 giugno 2000
CGIL-Comparto sanità	
sig. Carlo Podda, segretario nazionale responsabile	20 giugno 2000
CISL-Federazione lavoratori pubblici servizi	
sig. Gabrio Maria Tonelli, Segretario nazionale	20 giugno 2000
Unione italiana lavoratori sanità	
sig. Giovanni Torluccio responsabile della previdenza	20 giugno 2000
UGL-Sanità	
sig. Giacomo Fatarella, responsabile coordinamento infermieri	20 giugno 2000
CISL-Federazione italiana salariati braccianti agricoli	
dr. Augusto Cianfoni, Segretario generale	21 giugno 2000
Unione italiana lavoratori agroalimentari	
dr. Pasquale Papiccio, Segretario nazionale	21 giugno 2000
UGL- Centro studi agroalimentari	
dr. Luca Filipponi, Coordinatore	21 giugno 2000
Confagricoltura	
dr. Roberto Caponi, Responsabile area previdenza	21 giugno 2000
Confederazione delle Cooperative italiane	
dr. Ferruccio Pelos, Responsabile Servizio sindacale	21 e 29 giugno 2000
Coldiretti – Servizio sindacale	
dr. Romano Magrini, Responsabile	21 giugno 2000
Sindacato chimici liberi professionisti	
dr. Antonio Ribezzo, Segretario nazionale	28 giugno 2000
Sindacato agronomi	
dr. Enrico Sermonti, Segretario generale	28 giugno 2000
Sindacato dei professionisti pubblico privato impiego	
ing.. Antonio De Chiaro, Segretario generale	28 giugno 2000
Sindacato nazionale geologi professionisti	
dr. Andrea Maniscalco, Presidente	28 giugno 2000
Federazione italiana editori giornali FIEG	
avv. Giancarlo Zingoni, Vicedirettore generale	29 giugno 2000
Filcams-CGIL	
sig. Massimo Nozzi, Responsabile nazionale degli agenti rappresentanti di commercio	29 giugno 2000
Fisascat-CISL	
sig. Salvatore Falcone, Coordinatore della categoria agenti di commercio	29 giugno 2000
Uiltucs-UIL	
sig. Paolo Poma, Responsabile del settore agenti rappresentanti di commercio	29 giugno 2000

UGL

sig. Mario Schiozzi, Coordinatore nazionale degli
agenti rappresentanti di commercio 29 giugno 2000

Federazione nazionale delle associazioni agenti e rappresentanti di commercio

dr. Alberto Ulivi, Vicepresidente 29 giugno 2000

Federazione italiana agenti rappresentanti di commercio

dr. Luigi Lupi, Vicepresidente 29 giugno 2000

Confindustria

dr. Elio Schettino, Responsabile del Servizio
previdenza e protezione sociale 29 giugno 2000

Confapi

ing.. Alfredo Gherardi 29 giugno 2000

Federazione nazionale corrieri spedizionieri

dr. Alessandro Preda, rappresentante 13 luglio 2000

Federazione nazionale spedizionieri

sig. Alberto Petrozzi, Segretario generale 13 luglio 2000

FILT-Cgil

sig. Guido Abbadessa, Segretario generale 13 luglio 2000

FIT-Cisl

sig. Giuseppe Surrenti, Segretario generale 13 luglio 2000

UIL Trasporti

sig. Sandro Degni, Segretario generale 13 luglio 2000

Confcommercio

dr. Donato Porreca, Responsabile della direzione
organizzazione 19 luglio 2000

Confesercenti

dr. Giorgio Cappelli, Responsabile ufficio politiche
del lavoro 19 luglio 2000

Oltre ad ascoltare, nella seduta del 30 marzo 2000, il Presidente dell'Associazione degli enti di previdenza privati (AdEPP), avvocato Maurizio De Tilla, che riveste anche il ruolo di Presidente della Cassa nazionale di previdenza e assistenza degli avvocati, la Commissione ha sviluppato il colloquio con gli esponenti dei seguenti enti privatizzati di previdenza e assistenza:

Ente nazionale di previdenza e assistenza consulenti del lavoro

sig. Vincenzo Miceli, Presidente 28 marzo 2000

Ente nazionale di previdenza ed assistenza biologi

dr. Sergio Nunziante, Vicepresidente 30 marzo 2000

Cassa nazionale del notariato

dr. Paolo Pedrazzoli Presidente 4 aprile 2000

Istituto nazionale di previdenza e assistenza per ingegneri e architetti liberi professionisti

ing.. Marcello Conti, Presidente 18 aprile 2000

Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti	
sig. Fausto Savoldi, Presidente	4 maggio 2000
Cassa nazionale di previdenza e assistenza ragionieri e periti commerciali	
dr. Luciano Savino, Presidente	11 maggio 2000
Ente nazionale di previdenza e assistenza biologi	
dr. Sergio Nunziante, Vicepresidente	31 maggio 2000
Ente di previdenza e assistenza psicologi	
dr. Demetrio Houlis, Presidente	1° giugno 2000
Ente nazionale di previdenza e assistenza dei medici	
prof. Angelo Pizzini, rappresentante	1° giugno 2000
Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani	
dr. Gabriele Cescutti, Presidente, e dr. Arsenio Tortora, Direttore	6 giugno 2000
Ente nazionale di previdenza e assistenza periti industriali	
dr. Marcello Jogna	7 giugno 2000
Ente nazionale di assistenza agenti rappresentanti di commercio ENASARCO	
dr. Michele Alberti, Presidente	7 giugno 2000
Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei veterinari	
dr. Alessandro Lombardi, Presidente	14 giugno 2000
Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei dottori commercialisti	
dr. Alberto Meconcelli, Presidente	15 giugno 2000
Cassa nazionale di previdenza e assistenza infermieri professionali, assistenti sanitari e vigilatrici d'infanzia	
sig. Giovanni Valerio, Vicepresidente	20 giugno 2000
Ente nazionale di previdenza per gli addetti e per gli impiegati in agricoltura ENPAIA	
avv. Aldo Francone, Presidente	21 giugno 2000
Opera previdenziale assistenza orfani sanitari italiani	
dr. Aristide Paci, Presidente	28 giugno 2000
Ente nazionale di previdenza ed assistenza pluricategoriale per agronomi e forestali, attuari, chimici, geologi EPAP	
dr. Antonio Mancini, Presidente	28 giugno 2000
Fondo agenti spedizionieri corrieri FASC	
dr. Marco Livio Pecorari, Presidente	13 luglio 2000

A conclusione della procedura informativa la Commissione ha ascoltato il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, senatore Cesare Salvi nella seduta del 26 luglio 2000.

1.6. Elementi di conoscenza e di valutazione, acquisiti nel corso della procedura informativa, hanno concorso ad occupare il dibattito che – a seguito della presentazione ed illustrazione di uno schema di relazione da parte del Presidente – si è svolto in Commissione, nelle sedute del...

2. Delimitazione dell'oggetto d'indagine

2.1. La *privatizzazione* – come è stato anticipato – non è in discussione. Anzi, la stessa Commissione ne ha proposto addirittura l'estensione ad altri enti pubblici di previdenza ed assistenza¹⁵ con precedente relazione al Parlamento¹⁶ che ha ispirato la delega al Governo per il *riordino* degli stessi enti pubblici¹⁷.

Coerentemente, non sono in discussione – come pure è stato anticipato – neanche l'*autonomia*, né le *fonti autonome* (statuti, regolamenti) degli enti *privatizzati*. D'altro canto, compete a questa Commissione la *vigilanza* sulla *operatività* della *legislazione previdenziale*. Le *fonti autonome* nella stessa materia possono, invece, formare oggetto del diverso controllo – che parimenti compete alla Commissione, ma viene esercitato in altra sede – sull'attività degli stessi enti.

Peraltro la *legislazione* – che forma oggetto della procedura informativa e, ora, della presente relazione – è soltanto quella comune agli enti privatizzati (di cui al decreto legislativo n. 509 del 1994 oppure n. 103 del 1996, modifiche ed integrazioni relative).

Ne esulano, invece, le leggi che disciplinavano ciascuno degli enti – prima della *privatizzazione* – ma sono rimaste tuttora in vigore e – insieme alle fonti autonome – continuano a dettarne la disciplina – coerente con le *specificità* rispettive – che si innesta, appunto, sulla legislazione comune.

Ora è proprio tale legislazione comune a risultare investita dai problemi che sono stati prospettati.

2.2. La legislazione comune vigente

La disciplina legislativa *comune* degli enti privatizzati risulta, sostanzialmente, dalle fonti legali rispettive di fondazione e regolamentazione prima citate.

Il primo dei due decreti legislativi (n. 509 del 1994) – emanato in attuazione della delega conferita al Governo (dall'articolo 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993 n. 537) – consente (articolo 1) la *privatizzazione* degli enti pubblici di previdenza e assistenza identificati *nominatim* (dall'elenco allegato A al testo normativo), nei quali sono compresi

¹⁵ Quali ENPAF e SPORTASS.

¹⁶ Relazione su *Prospettive di riforma degli enti pubblici di previdenza* (Doc. XVI – bis, n. 2, presentata il 18 giugno 1998).

¹⁷ Articolo 57 (*Riordino degli enti pubblici di previdenza di assistenza*), comma 1, lettera b), della legge 17 maggio 1999, n. 144, recante *Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali*. Al riguardo è stato pubblicato, a cura della Commissione, il *dossier* di documentazione *Il riordino degli enti pubblici previdenziali: dalle proposte della Commissione all'approvazione della legge n. 144 del 17 maggio 1999*.

Casse professionali, Inpgi ed Inpdai, istituto, quest'ultimo, che tuttavia ha rinunciato alla privatizzazione.

Il decreto legislativo del 1994, pertanto, è rivolto al passato, essendo finalizzato a sistemare situazioni preesistenti: agli enti, contemplati nell'elenco, è riconosciuta infatti la facoltà di procedere, con deliberazione degli organi competenti a maggioranza qualificata (di due terzi dei componenti), alla propria trasformazione in associazioni o fondazioni senza fini di lucro che assumono la personalità giuridica di diritto privato. La trasformazione risulta incentivata, tuttavia, dalla prevista esenzione tributaria.

Contestualmente, lo stesso decreto legislativo detta la prima regolamentazione degli enti privatizzati.

Per quel che in questa sede interessa, ne risulta, tra l'altro, stabilito che:

anche dopo la *privatizzazione*, gli enti continuano a svolgere le medesime attività pubbliche di previdenza ed assistenza in favore dei propri iscritti, ferma restandone l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione, mentre i finanziamenti pubblici – già previsti quale ostacolo alla stessa *privatizzazione* (articolo 1, comma 1)¹⁸ – restano vietati (articolo 1, comma 3)¹⁹;

principi direttivi – per l'adozione, da parte di ciascun ente, del proprio statuto e regolamento (articolo 1, comma 4) – sono, tra gli altri, la salvezza dei criteri di composizione degli organi collegiali, così come previsti dagli ordinamenti vigenti (lettera *a*)²⁰, la previsione di una riserva legale – al fine di assicurare la continuità nell'erogazione delle prestazioni – in «*misura non inferiore a cinque annualità dell'importo delle pensioni in essere*», all'uopo adeguando gradualmente («*mediante accantonamenti pari ad una annualità per ogni biennio*»), nella fase di prima applicazione, le riserve tecniche esistenti (lettera *c*);

associazioni e fondazioni hanno *autonomia* gestionale, organizzativa e contabile *nel rispetto dei principi e dei limiti* stabiliti dallo stesso decreto legislativo «*in relazione alla natura pubblica dell'attività svolta*» (articolo 2, comma 1)²¹;

l'equilibrio di bilancio è assicurato mediante provvedimenti coerenti alle indicazioni risultanti dal «*bilancio tecnico da redigersi con periodicità almeno triennale*» (articolo 2, comma 2),

in caso di disavanzo economico-finanziario, si provvede alla nomina di un commissario straordinario – per l'adozione dei provvedimenti necessari al fine del riequilibrio della gestione – e, nel caso di persistenza

¹⁸ Ne risulta finora preclusa, infatti, la *privatizzazione* dell'ENPAF.

¹⁹ Vedi Corte cost., sentenza n. 248 del 18 luglio 1997, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, sollevata in riferimento agli articoli 3, 18 e 38 della Costituzione.

²⁰ Vedi Corte cost., sentenza n. 15 del 5 febbraio 1999, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 4, lettera a, sollevata in riferimento agli articoli 76 e 77 della Costituzione.

²¹ Vedi Corte cost., sentenze 248/97 e 15/99, citate.

dello stato di disavanzo, è nominato un commissario liquidatore – al quale sono attribuiti i poteri previsti in materia di liquidazione coatta amministrativa, in quanto applicabili – (articolo 2, commi 4 e 5), senza possibilità d'intervento della finanza pubblica, se non in funzione meramente assistenziale²²;

gli enti privatizzati sono soggetti – per la natura pubblica dell'attività da essi svolta – a vigilanza ministeriale e al controllo della Corte dei conti (articolo 4, commi 1-4 e, rispettivamente, 5)²³.

Successive disposizioni integrative e modificative – adottate in forma *alluvionale*, per così dire, al di fuori di qualsiasi logica sistemica e, talora, per far fronte ad esigenze meramente congiunturali²⁴ – hanno, tra l'altro, stabilito che:

nel rispetto dei principi di autonomia, allo scopo di assicurare l'equilibrio e la stabilità delle gestioni, il bilancio tecnico deve ricondursi ad un arco temporale non inferiore a quindici anni; inoltre sono adottati dagli enti provvedimenti di variazione delle aliquote contributive, di riparametrazione dei coefficienti di rendimento o di ogni altro criterio di determinazione del regime pensionistico nel rispetto del principio del *pro rata*; il periodo di riferimento, poi, per la determinazione della base pensionabile è definito, se inferiore, secondo i criteri fissati per gli enti pubblici di previdenza (articolo 1, comma 17, per gli enti che gestiscono forme di previdenza sostitutive, e comma 18 per gli altri enti) ed, analogamente, trovano applicazione disposizioni dettate per gli stessi enti pubblici ai fini dell'accesso alle pensioni anticipate di anzianità (articolo 1, commi 25 e 26, per gli enti che gestiscono forme di previdenza sostitutive, e comma 28 per gli altri enti); gli enti possono *optare*, infine, per l'adozione del *metodo contributivo* di calcolo della pensione (**articolo 3; comma 12, della legge n. 335 del 1995**);

trovano applicazione agli enti privatizzati i nuovi requisiti di accesso al pensionamento di anzianità, fissati contestualmente per gli enti pubblici di previdenza; inoltre le riserve tecniche²⁵ sono «*riferite agli importi delle cinque annualità di pensione in essere nel 1994*», da adeguare tuttavia secondo misure e criteri determinati con decreto ministeriale (**articolo 59, comma 20 della legge 27 dicembre 1997, n. 449**).

²² Oltre i riferimenti, di cui alla nota precedente, vedi Corte cost., sentenza n. 78 del 1995, sia pure con riferimento alla disciplina dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza delle ostetriche (ENPAO).

²³ Soggette ad approvazione ministeriale sono (anche) le delibere in materia di contributi e prestazioni, che – per le forme di previdenza sostitutive dell'assicurazione generale obbligatoria (AGO) – sono adottate sulla base della contrattazione collettiva nazionale (articolo 3, comma 2, lettera *b*). Il rinvio alla contrattazione collettiva è stato criticato dall'INPGI, in quanto limita la potestà degli organi dell'ente.

²⁴ A titolo di esempio vedi riferimenti a nota 25.

²⁵ La sostanziale riduzione della misura delle riserve, che ne risulta, è stata introdotta per risolvere difficoltà «congiunturali» dell'INPGI.

Il secondo decreto legislativo (n. 103 del 1996, citato) – emanato in attuazione della delega conferita al Governo (dall'articolo 2, comma 25, della legge 8 agosto 1995, n. 335) – assicura (articolo 1) la tutela previdenziale obbligatoria – in una delle forme alternativamente previste (articolo 3) – ai liberi professionisti iscritti, in appositi albi o elenchi, che ne erano sprovvisti, in attuazione della garanzia costituzionale (di cui all'articolo 38, secondo comma, Cost.). Sorge, quindi, il problema – di rilievo costituzionale, appunto – della tutela previdenziale degli stessi professionisti per il periodo precedente l'istituzione delle Casse rispettive.

Sono gli enti esponenziali a livello nazionale degli enti abilitati alla tenuta di albi o elenchi a deliberare alternativamente, con la maggioranza dell'organo statutario competente, la partecipazione della categoria ad un ente pluricategoriale, la costituzione di un ente di categoria, l'inclusione della categoria professionale in una delle forme di previdenza obbligatorie già esistenti per altra categoria professionale simile (compresa tra quelle di cui all'elenco allegato al decreto legislativo n. 509 del 1994) oppure nella forma di previdenza obbligatoria per i collaboratori coordinati e continuativi (di cui all'articolo 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995), nella quale, peraltro, la categoria professionale è inserita – in via residuale – anche nel caso di mancata adozione della delibera per la stessa categoria (**articolo 3**).

Agli enti privatizzati – a norma del decreto legislativo in esame (n. 103/96) – si applicano, per quanto non diversamente disposto dallo stesso decreto, le disposizioni del precedente decreto legislativo di privatizzazione (n. 509 del 1994) e successive modificazioni e integrazioni (**articolo 6, comma 7**).

Tuttavia risulta diversamente stabilito, tra l'altro, che agli enti privatizzati – a norma del decreto legislativo in esame (n. 103/96) – si applica obbligatoriamente (ai sensi dell'articolo 2 dello stesso decreto legislativo) il metodo contributivo di calcolo della pensione, che – per gli enti privatizzati a norma del decreto legislativo n. 509 del 1994 – è, invece, meramente facoltativo (articolo 3, comma 12, della legge n. 335 del 1995).

Resta, infine, il problema di *coerenza* del regime tributario degli enti privatizzati di previdenza e assistenza, da un lato, con la natura pubblica dell'attività svolta dagli enti e, dall'altro, con l'erogazione, da parte dei medesimi, di prestazioni (anche) assistenziali senza tuttavia ricevere finanziamenti pubblici.

Esulano dall'oggetto d'indagine, invece, le questioni che – pur essendo emerse nel corso della procedura informativa – investono, tuttavia, materie che non rientrano nella competenza della Commissione (quali le riforme scolastica, universitaria e delle professioni) oppure riguardano leggi che disciplinavano ciascuno degli enti – prima della *privatizzazione* – ma sono rimaste tuttora in vigore.

3. Considerazioni conclusive

3.1. Doppio regime legale e conversione al metodo contributivo

Occorre ricordare che il sistema di previdenza privatizzato è governato da un doppio regime legale: uno per gli enti *di prima generazione* o *storici* – privatizzati a norma del decreto legislativo n. 509 del 1994 – e l'altro per gli enti privatizzati *di seconda generazione*, che sono stati istituiti a norma del più recente decreto legislativo n. 103 del 1996.

La differenza tra i due regimi, tuttavia, risiede essenzialmente nella *facoltà di opzione* – riconosciuta ai primi enti (articolo 3, comma 12, l.335/95, cit.) – e nell'obbligo – imposto, invece, ai secondi (articolo 2, comma 2, decreto legislativo 103/96, cit.) – di adottare il metodo contributivo per il calcolo delle pensioni.

C'è da domandarsi, quindi, se il doppio regime debba continuare *sine die* ed, in particolare, se la *conversione al metodo contributivo* – per gli enti privatizzati *di prima generazione*, che adottino il *metodo retributivo* per il calcolo delle pensioni – debba essere presa in seria considerazione.

La Commissione prospetta al Parlamento l'opportunità di rendere omogeneo, per tutti gli enti privatizzati di previdenza e assistenza, il regime legale comune²⁶.

In particolare, indica l'opportunità della *conversione dal metodo retributivo a quello contributivo* – nel calcolo delle pensioni, appunto – per tutti gli enti *di prima generazione*.

Capace di coniugare *sostenibilità* ed *equità* del sistema pensionistico, il *metodo contributivo*, infatti, è imposto agli enti privatizzati di seconda generazione che sono stati istituiti con decorrenza dal 1° gennaio 1996.

Dalla stessa data – *dies a quo* (anche) della sua applicazione alla previdenza pubblica – lo stesso metodo andrebbe esteso – sia pure con gradualità e, comunque, nel rispetto del principio del *pro rata* – agli enti che tuttora adottano il *metodo retributivo* di calcolo delle pensioni.

Ne sono di conseguenza esclusi sia gli enti che non erogano pensioni (quale l'ONAOI), sia gli enti che erogano, bensì, pensioni ma non ne adottano tuttavia il metodo retributivo di calcolo: esemplare, a tale proposito, è il sistema mutualistico della Cassa del notariato che infatti commisura la pensione, in via esclusiva, all'anzianità d'iscrizione alla Cassa.

In tale prospettiva, tuttavia, resta il problema se la conversione al metodo contributivo, per gli enti privatizzati di *prima generazione*, debba essere imposta – come per quelli di *seconda generazione* – oppure debba essere soltanto incentivata. In proposito è convinzione del Ministro del lavoro che occorra comunque un attivo impegno degli enti, opportunamente sensibilizzati sull'esigenza di raggiungere l'obiettivo nel medio-lungo periodo, per l'adozione generalizzata del metodo contributivo, certamente più adeguato a garantire l'equilibrio delle gestioni.

Superflua risulta, comunque, l'attuale previsione della mera *facoltà di opzione* – peraltro mai esercitata – per lo stesso *metodo contributivo*.

²⁶ Vedi M. CINELLI, *op. loc. cit.*; L. CARBONE, *op. loc. cit.*; nonché riferimenti a nota 6.

3.2. *Le incursioni legislative*

Anche dopo la *privatizzazione* degli enti di previdenza e assistenza, non sono mancate preoccupanti *incursioni* di leggi-provvedimento, leggi, leggi settoriali o, comunque, asistematiche nella soggetta materia – come tali, capaci di insidiarne il sistema legislativo e, talora, di sacrificare la stessa autonomia degli enti – e, perciò, criticate dagli stessi enti interessati²⁷.

La Commissione ha convenuto sulla opportunità che tale tendenza debba essere contrastata mediante la previsione di pochi principi fondamentali, contestualmente stabilendone il vincolo – già sperimentato nella legge di riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (legge n. 335 del 1995, articolo 1, comma 2) ed, in precedenza, nella legge sul nuovo ordinamento degli enti locali (legge n. 142 del 1990, articolo 1, comma 3)²⁸ – che successive leggi non possono introdurre eccezioni o deroghe se non mediante modificazioni espresse di quei principi.

Valga in proposito quanto affermato, ad esempio, dalla Cassa di previdenza e assistenza degli avvocati, a critica di un disegno di legge volto a elevare l'ammontare della pensione annua erogata agli iscritti alla Cassa in possesso di determinati requisiti. Nota l'Ente come il disegno di legge tenda a sovvertire i principi sui quali si fonda il sistema previdenziale dei liberi professionisti per il quale vi è una generica corrispondenza tra la misura della contribuzione pagata e la misura delle prestazioni erogate, fatta salva una quota di solidarietà. Inoltre si fa presente che l'aumento di natura previdenziale di alcune vecchie pensioni sarebbe in contrasto insanabile con il principio di adeguamento di ogni sistema previdenziale alle regole della legge n. 335 del 1995 che privilegia il sistema contributivo.

Al di là delle specifiche questioni di merito è significativo osservare come l'iniziativa episodica riferita a un ente determini, sul piano sistematico, una disarmonia intollerabile.

È ciò che la Commissione ritiene necessario evitare conferendo stabilità al quadro legislativo, anche a garanzia dell'autonomia degli enti privatizzati.

3.3. *Compatibilità tra privatizzazione e sistema di finanziamento a ripartizione*

La trasformazione di enti pubblici di previdenza ed assistenza in associazioni e fondazioni di diritto privato – che impegnano soltanto associati e fondatori – ne ha posto un problema di compatibilità con il sistema di finanziamento *a ripartizione* che continua a governarle²⁹.

²⁷ Vedi riferimenti a nota 6.

²⁸ Da ultimo, analogo vincolo viene imposto al legislatore dalle «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente», A.S. 1286-B, articolo 1, definitivamente approvato il 12 luglio 2000.

²⁹ Vedi O. CASTELLINO, *op. loc. cit.*

Tale sistema affida, infatti, agli iscritti di domani – che non sono vincolati, attualmente, dall'associazione o fondazione – il finanziamento delle pensioni in favore degli attuali iscritti e contribuenti.

Né di tale impegno futuro si può fare garante la finanza pubblica – con riferimento agli enti privatizzati – tanto più ove si consideri che agli enti medesimi è precluso l'accesso a finanziamenti pubblici, appunto.

Anche per questo, quindi, deve essere considerata seriamente l'idea – talora prospettata durante la procedura informativa – del *passaggio dalla ripartizione alla capitalizzazione*.

La maggiore *coerenza* con la *privatizzazione* ne suggerisce quindi – con il giudizio favorevole della Commissione – l'opportunità dell'incentivazione.

3.4. Razionalizzazione del sistema dei controlli

La natura pubblica dell'attività di previdenza e assistenza – che gli enti continuano a svolgere anche dopo la *privatizzazione* – giustifica, per quanto si è detto, la vigilanza ministeriale ed il controllo della Corte dei conti.

Se ne impone, tuttavia, un'adeguata *razionalizzazione* – sulla falsariga di quanto è già avvenuto o risulta prospettato, perfino con riferimento agli enti pubblici (anche) di previdenza – perché non risulti pregiudicata efficacia ed efficienza della gestione³⁰.

3.5. Istituti di garanzia: riserva legale e bilancio tecnico

La buona salute attuale (di gran parte) degli enti privatizzati di previdenza ed assistenza – che la Commissione ha già avuto occasione di accertare³¹ – non dispensa dal sottolineare alcune criticità degli istituti deputati a garantire la soddisfazione dei crediti pensionistici, anche in prospettiva di lungo periodo³².

³⁰ Vedi la relazione della Commissione su *Prospettive di riforma degli enti pubblici di previdenza e dei loro organi*, di cui a nota 5.

³¹ Vedi riferimenti a nota 3.

³² Vedi riferimenti a nota 3.

Intanto gli stessi *bilanci tecnici* degli enti ne rivelano tendenze peggiorative dei risultati di gestione – in tempi più o meno ravvicinati –³³ né, peraltro, se ne può ritenere scongiurato in eterno il rischio di *mala gestio*.

Proprio per questo, la misura della *riserva legale* – per garantire effettivamente la soddisfazione dei crediti pensionistici, anche in prospettiva di lungo periodo – dev'essere dinamicamente adeguata alla misura variabile delle pensioni.

Pertanto le cinque annualità di pensioni – alle quali va commisurata la *riserva* – non possono restare congelate alle annualità «*in essere per l'anno 1994*» (articolo 59, comma 20, legge 449/97, cit.), ma vanno adeguate, appunto, alle misure variabili delle pensioni in essere per l'anno di riferimento.

Né può derivarne un onere intollerabile per gli enti, sol che si consideri che quasi tutti hanno riserve legali in misura pari o superiore a quella auspicata.

Non è superfluo, tuttavia, imporre per legge tale misura.

Ne risulta garantita, infatti, la conformazione, anche in prospettiva, di tutti gli enti.

Peraltro l'adeguamento della *riserva* alla misura più elevata può essere graduale – come lo è già stato in passato (articolo 1, comma a, lettera c, d, leg.vo 509/94, cit.) – né vanno in tal caso escluse incentivazioni (quali esenzioni o sgravi fiscali) per i conferimenti alle *riserve*.

Opportuni miglioramenti possono essere del pari prospettati anche per altro istituto di garanzia del credito pensionistico: il *bilancio tecnico*.

Le previsioni circa le tendenze della gestione, che ne risultano, consentono infatti di adottare tempestivamente interventi correttivi.

C'è da domandarsi, quindi, se il periodo di riferimento – attualmente non inferiore a quindici anni – possa essere adeguatamente allungato per consentire previsioni di più lungo periodo che risultino, tuttavia, attendibili sul piano attuariale.

C'è da domandarsi, altresì, se possa essere invece accorciata la periodicità di redazione dello stesso *bilancio* – attualmente almeno triennale – allo scopo di disporre di previsioni più aggiornate.

La risposta positiva ad entrambi gli interrogativi, tuttavia, non può prescindere dalle prospettate valutazioni di attendibilità sul piano attuariale e, in ogni caso, dall'esigenza di non gravare gli enti da oneri che – in base al rapporto tra costi e benefici – possano risultare eccessivi.

A tale proposito, la Commissione ricorda che una lettera circolare del Ministro del lavoro Salvi, indirizzata agli enti previdenziali privatizzati il 4 novembre 1999, testualmente dispone che «il bilancio tecnico dovrà contenere una proiezione sia per un periodo di quindici anni (come previsto dalla legge n. 335 del 1995) che di quaranta anni (ai fini di uno studio tendenziale del fenomeno) delle principali voci di costo economico e di stato patrimoniale nonché dei relativi saldi, e del numero e dell'importo

³³ Vedi riferimenti alla nota precedente.

medio delle pensioni vigenti e liquidate, suddivise per tipologia e per categoria assicurata».

La Commissione ha peraltro accertato, nel corso della procedura informativa, un diffuso consenso, in linea di principio, sulla opportunità di assicurare l'equilibrio finanziario entro un orizzonte più ampio dell'attuale, così da evitare, grazie a uno strumento previsionale più raffinato, disavanzi causati da inadeguatezze delle previsioni e, con essi, gravi pregiudizi (anche) per le future generazioni di iscritti.

La circostanza, poi, che molte Casse abbiano già provveduto ad un monitoraggio infratriennale e alcune abbiano proceduto alla redazione di bilanci tecnici quarantennali, conforta l'idea della Commissione di prospettare, sia pure in termini problematici, coerenti innovazioni sul piano legislativo.

3.6. Regime tributario degli enti privatizzati di previdenza e assistenza

Resta, infine, il problema di *coerenza – già prospettato* – del regime tributario degli enti privatizzati di previdenza e assistenza, da un lato, con la natura pubblica dell'attività svolta dagli enti e, dall'altro, con l'erogazione, da parte dei medesimi, di prestazioni (anche) assistenziali senza tuttavia ricevere finanziamenti pubblici.

La Commissione ha registrato unanime consenso sull'ipotesi – prospettata, per prima, dalla Cassa del notariato – di uno speciale e più favorevole regime tributario in ragione della funzione pubblica, che, per quanto si è detto, viene svolta dagli enti privatizzati di previdenza e assistenza.

Occorre al riguardo ricordare che la privatizzazione non ha comportato, sostanzialmente, alcuna modifica del regime tributario precedente di quegli enti, che pertanto continua ad essere identico a quello degli attuali enti pubblici di previdenza ed assistenza³⁴.

Tuttavia l'imposta sul reddito è stata, in passato, ridotta alla metà nei confronti, tra gli altri, di «enti o istituti di previdenza e di assistenza sociale» (articolo 6, comma 1, lettera *f*, decreto del Presidente della Repubblica n. 601 del 1973, sostituito e modificato, per questa parte, dall'articolo 66 decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito in legge 29 ottobre 1993, n. 427).

C'è da domandarsi, quindi, se analogo beneficio fiscale possa essere concesso agli enti privatizzati di previdenza ed assistenza in considerazione della circostanza che gli stessi coniugano la natura pubblica della propria attività – comune, peraltro, agli enti pubblici del settore – con la erogazione di prestazioni assistenziali che – a differenza di quel che ac-

³⁴ Sono equiparati alle persone fisiche (articolo 108 T.U.I.R.), infatti, gli enti che non esercitano attività commerciale, quali gli enti pubblici di previdenza e assistenza (articolo 88, comma 2, lettere *b*), appunto, e le associazioni o enti non commerciali di tipo associativo (articolo 111, comma 1).

cade per gli enti pubblici – non è supportata da finanziamenti a carico della fiscalità generale.

Per le stesse ragioni dovrebbe essere seriamente valutata l'opportunità di concedere agli enti privatizzati benefici – anche in relazione ad altri tributi – specie ove ne ricorrano specifiche peculiarità (quale la preclusione di meccanismi di recupero dell'IVA) o la funzione promozionale (in relazione, ad esempio, all'adeguamento della misura della riserva legale: vedi *retro*).

Tuttavia la concessione di qualsiasi beneficio non può prescindere da valutazioni – che esulano dalla competenza della Commissione – concernenti, da un lato, esigenze di perequazione tributaria e, dall'altra, la finanza pubblica.

Peraltro va ricordato che la Cassa del notariato prospetta, motivatamente, l'equiparazione dell'intero regime tributario degli enti privatizzati di previdenza e assistenza a quello dei fondi pensione e delle ONLUS.

Nell'affidare al Parlamento la valutazione di tale proposta, c'è da domandarsi, da un lato, se le funzioni pubbliche degli enti privatizzati possano equipararsi a quelle individuate tassativamente (dall'articolo 10, comma 1, decreto legislativo n. 460 del 1997) per la costituzione delle ONLUS e, dall'altro, se gli stessi enti presentino tutti i requisiti (di costituzione, funzionamento ed altro) dei fondi pensione per accedere ai benefici (anche fiscali) per questi previsti in funzione essenzialmente promozionale.

3.7. Gli indirizzi, come sopra delineati, non intendono ovviamente vincolare – né, tantomeno, sostituire – le scelte delle sedi istituzionali deputate a provvedere in materia, nell'ambito delle rispettive competenze, ma soltanto orientare le scelte medesime in coerenza con indicazioni che la Commissione ha maturato all'esito di un'ampia consultazione dei soggetti, a vario titolo interessati al problema, e del dibattito che si è svolto nel proprio ambito.

Gli indirizzi sono quindi rivolti, innanzitutto, al Parlamento, ma anche al Governo per ogni iniziativa, anche legislativa in materia, nonché alle sedi di concertazione alle quali compete una delibazione dei problemi all'esame e la prospettazione di soluzioni adeguate.

4. Questioni estranee all'oggetto di indagine emerse nel corso della procedura informativa

4.1 Esulano, invece dall'oggetto d'indagine – come è stato anticipato – le questioni che – pur essendo emerse nel corso della procedura informativa – non rientrano nelle materie di competenza della Commissione (quali le riforme scolastica, universitaria e delle professioni) oppure riguardano leggi che disciplinavano ciascuno degli enti – prima della *privatizzazione* – ma sono rimaste tuttora in vigore. Tuttavia la Commissione procede alla registrazione sommaria di almeno alcune di tali questioni,

in funzione di un proprio intervento successivo oppure della prospettazione alle sedi deputate a provvedere.

4.2 Riforma delle professioni, della scuola e delle università

La Commissione ha accertato, nel corso della procedura informativa, che da più parti è stata segnalata l'importanza di pervenire alla definizione dell'assetto che il legislatore vorrà dare alle professioni, per effetto delle decisioni che saranno assunte in tema di riforma degli studi scolastici e universitari e degli ordinamenti professionali. La configurazione delle professioni, e dunque la consistenza della platea di professionisti che dovranno fare riferimento a questa o a quella gestione, sono risultate al centro dell'interesse e anche delle preoccupazioni delle categorie professionali ascoltate, per le incertezze che attualmente condizionano le Casse. Alle stesse occorrerebbe, al contrario, offrire un quadro sicuro di riferimento.

Sull'argomento la Commissione non ha evidentemente alcuna competenza di merito, ma è tuttavia d'obbligo una segnalazione al Parlamento, motivata dai riflessi che le decisioni future avranno sugli enti privatizzati di previdenza e assistenza.

In questo quadro occorre anche ricordare che non sono mancate segnalazioni critiche sulla sleale concorrenza nell'esercizio delle professioni, fenomeno da reprimere, al pari di quello del lavoro subordinato sommerso, nonché istanze per una chiara disciplina per le società di professionisti³⁵.

La Commissione ritiene poi che al quadro di certezze, che legittimamente gli enti privatizzati di previdenza e assistenza richiedono, debba concorrere anche una chiara indicazione del legislatore in tema di prestazione professionale che, a seconda del tipo contrattuale, oggi può imporre al medesimo professionista il versamento di contributi al fondo speciale dell'Inps per i lavoratori coordinati e continuativi (cosiddetto fondo del 10 per cento) oppure alla Cassa di previdenza. Pare preferibile, ad avviso della Commissione, prevedere il versamento alla Cassa di appartenenza dei contributi per le attività di natura professionale, a prescindere dal tipo di contratto tra il professionista ed il committente.

4.3 Riscatto, previdenza integrativa ed altro

La Commissione esprime apprezzamento per la proposta concernente il riscatto dei periodi di lavoro privi di copertura previdenziale, perché antecedenti alla costituzione delle singole Casse privatizzate. Ciò vale parti-

³⁵ È stato anche proposto all'attenzione della Commissione il tema dell'incompatibilità della corresponsione della pensione di anzianità con l'iscrizione ad albi o elenchi di lavoratori autonomi e con qualsiasi attività di lavoro dipendente. La questione – che è stata risolta dalla sentenza autoapplicativa della Corte costituzionale n. 73 del 17 febbraio 1992 – non è affrontata dalla relazione, non richiedendo alcun intervento legislativo.

colarmente per quegli enti di più recente formazione. Dovrebbe al riguardo essere adottata – non va trascurata la circostanza che talune Casse hanno già posto mano a forme di previdenza complementare – una norma di carattere generale che consenta, in coerenza con il dettato costituzionale, (articolo 38, comma 2, Cost.), il riscatto di quei periodi di lavoro.

L'operazione, che non potrebbe essere direttamente sostenuta dalla fiscalità generale, andrebbe tuttavia agevolata da misure di incentivazione, come, ad esempio, la detraibilità dal reddito imponibile del contribuente per il riscatto.

La Commissione si rende interprete anche della richiesta diffusa, avanzata dalle Casse, di non continuare ad essere escluse dalla gestione della previdenza complementare.

Esige, invece, serio approfondimento la richiesta di enti privatizzati gestori di forme di previdenza obbligatoria, che – erogando prestazioni integrative (come nel caso dell'ENASARCO e del FASC) – propongono, non senza contrasti, di essere trasformati in Fondi pensione. C'è da domandarsi, infatti, se si possa rinunciare alla «obbligatorietà» di iscrizione e contribuzione – all'evidenza incompatibile con i fondi pensione – per forme di previdenza che concorrono, appunto, con la previdenza pubblica ad integrare il «primo pilastro» della tutela previdenziale (articolo 38, 2 comma, Cost.).

Inoltre, con specifico riferimento alla situazione dell'INPGI, appare opportuno sollevare il bilancio della gestione da quelle prestazioni obbligatorie che sono erogate in assenza di corrispondenti contributi (quali prepensionamenti e ammortizzatori sociali)³⁶.

Un discorso a parte meriterebbe il «caso ENASARCO». Sono stati, infatti, da più parti, formulati rilievi sulla gestione. Dopo averne tempestivamente investito il Ministro vigilante, la Commissione intende riprendere la questione in sede di controllo annuale sui risultati di gestione degli enti.

5. Critiche alla procedura informativa e osservazioni conclusive

Garanzie delle prestazioni e certezza dell'operare degli enti privatizzati: su questi fondamentali temi la Commissione ha raccolto importanti contributi dai diversi soggetti istituzionali ascoltati, rappresentativi, a vario titolo, delle professioni e quindi delle attese e dei bisogni degli iscritti alle gestioni.

Sulla questione, riguardante il metodo di lavoro, della rappresentanza degli interessi e della rappresentatività dei soggetti interlocutori, la Commissione, oltre a espressioni di apprezzamento, ha talvolta registrato difficoltà di dialogo, incomprensioni e, talora, anche vivaci posizioni di aperta critica, fondamentalmente motivate da un presunto disconoscimento della legittimità dell'investitura dei rappresentanti degli enti.

³⁶ Per altro rilievo critico dell'INPGI vedi riferimenti a nota 24.

Superata tale infondata obiezione, riferita a una volontà del tutto estranea alla Commissione, è invece risultato assai utile estendere l'ascolto ai rappresentanti degli Ordini professionali e delle Associazioni sindacali di categoria sui temi della procedura informativa.

Si è riscontrata una generale sintonia, tranne qualche eccezione, pur significativa, come ad esempio nel caso dell'Enasarco, delle posizioni degli Ordini e delle Associazioni sindacali con le rispettive Casse, alle quali è stata generalmente manifestata piena fiducia.

Della circostanza la Commissione dà volentieri atto per il positivo significato che essa riveste.

Ma la consultazione ampia ha permesso alla Commissione di verificare un ventaglio di opinioni espresse da prospettive diverse, utili alla riflessione più esauriente attorno agli argomenti trattati, alcuni dei quali – si pensi al riassetto degli ordinamenti professionali – interpretati con particolare sensibilità istituzionale dagli Ordini e dalle stesse Associazioni sindacali.

Strettamente connessi alle preoccupazioni sulla rappresentatività – si può sostenere, in proposito, che lo sviluppo della procedura ha molto attenuato le iniziali riserve o diffidenze – sono emersi i timori che, come si è già accennato, l'iniziativa della Commissione potesse preludere a scelte riduttive dell'autonomia degli enti, fino a rimettere in discussione la scelta della privatizzazione.

Ma proprio le risultanze scaturite dal dialogo sulle questioni proposte hanno dimostrato come, nei fatti, quei timori non avessero ragion d'essere. Non sono state tanto oggetto di critica le diverse ipotesi, presentate a sostegno della solidità delle gestioni, e come tali apprezzate, quanto piuttosto l'intenzione della Commissione di farne contenuto di innovazioni legislative. Si è chiarito, con qualche successo, rispetto all'iniziale, vivace confronto con il Presidente dell'Associazione degli enti di previdenza privati, come oggetto della procedura fosse l'area già oggi disciplinata dalla legge, per conservare, anche per il futuro, la floridezza degli enti a garanzia degli iscritti che hanno diritto alla sicurezza della prestazione previdenziale.

A questa funzione di controllo e di garanzia, stabilita dalla disposizione di legge istitutiva, la Commissione ha inteso infatti corrispondere suggerendo al Parlamento alcuni principi validi per tutte le gestioni. Al riguardo va, ancora una volta, ribadito che alcuni criteri di buona amministrazione, proposti nella Relazione, sono stati autonomamente seguiti da molti enti.

Allo scopo di assicurare il rigore e l'efficienza delle gestioni alle quali deve essere tuttavia offerto un quadro normativo che ne agevoli l'operare, la Commissione ha proposto che l'attuale sistema di controlli debba essere rivisto in senso meno oppressivo, purché ne sia mantenuta la necessaria efficacia. La Commissione ritiene che tale indicazione, oltre a interpretare una generale richiesta dei rappresentanti degli enti, sia coerente alla scelta di razionalizzazione compiuta anche con il disegno di riordino degli enti pubblici di previdenza, ma soprattutto a quel nuovo quadro legislativo che dovrebbe seguire all'impulso al Parlamento con la presentazione della Relazione a conclusione della procedura informativa.

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

GIOVEDÌ 27 LUGLIO 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.

Esame della proposta di documento sullo smaltimento dell'amianto (relatore: senatore Giovanni Iuliano)

Massimo SCALIA, *presidente*, trattandosi dell'ultima seduta prima delle ferie estive, augura buone vacanze ai commissari, ai collaboratori ed alla segreteria della Commissione.

Dà quindi la parola al relatore, invitandolo a riassumere gli aspetti salienti della proposta in titolo.

Giovanni IULIANO, *relatore*, fa presente innanzitutto che l'utilizzo dell'amianto ed il suo smaltimento sono stati negli ultimi anni costantemente all'attenzione dell'opinione pubblica, preoccupata delle possibili conseguenze sulla salute, manifestatesi con l'insorgenza di alcune neoplasie.

Esprisse brevi valutazioni sui limiti di esposizione all'amianto e sulla tollerabilità per l'organismo umano, sui quali la discussione tecnico-scientifica è ancora aperta, si sofferma sui materiali alternativi, finora utilizzati anche nei settori industriali; studi internazionali hanno mostrato che i materiali finora esaminati sono certamente mutageni se non proprio cancerogeni, poiché la loro natura fibrosa comporterebbe fenomeni degenerativi polmonari analoghi a quelli indotti dalle fibre di amianto. Si deve, quindi,

intensificare l'attività di ricerca per giungere in tempi brevi ad individuare i materiali che presentino i rischi minori.

La Commissione ha affrontato più volte le problematiche connesse alla decoibentazione delle carrozze ferroviarie, rilevando peraltro nel corso delle audizioni alcune differenze di valutazione sui tempi e sulle procedure tecniche per giungere a risultati apprezzabili.

Nelle audizioni è stata anche rilevata la mancanza di chiarezza e di trasparenza delle procedure, anche se determinate legislativamente, e ciò induce a sospetti sia sull'effettivo smaltimento sia sul costo per le casse statali: le situazioni tipiche osservate, particolarmente rilevanti, si riferiscono a Casale Monferrato, alle aree ex Eternit di Siracusa ed ex Italsider di Bagnoli, nonché a quelle ex Fibronit di Broni e di Bari.

Premesso che dovrà essere approfondita la situazione relativa allo smaltimento dell'amianto nelle aziende siciliane, in particolare del territorio di Siracusa, ribadisce che sono emerse discrepanze in ordine allo smaltimento ed alla decontaminazione dell'amianto nel materiale rotabile ed osserva che la bonifica di alcune aree – come quelle in precedenza citate – ha suscitato prese di posizione talvolta contrastanti nelle diverse realtà locali.

Inoltre, è necessario sottolineare che le procedure di controllo sulle spese per la decontaminazione non hanno trovato riscontri certi, poiché i piani regionali sono stati approvati da poco tempo e non sono stati accertati i flussi economici ed i loro beneficiari.

Rimane insoluto il problema generale e non sufficientemente chiara la classificazione dei materiali contenenti amianto, anche perché non appare risolta la *querelle* tra i Ministeri dell'ambiente e della sanità circa la classificazione di tale rifiuto tra quelli nocivi; i materiali sostitutivi hanno poi bisogno di una maggiore attenzione del mondo scientifico, per cui sarà opportuno prevedere un adeguato impegno finanziario teso allo sviluppo della ricerca.

Concludendo auspica che i commissari recepiscano la portata innovativa del documento in esame, recando eventualmente ulteriori contributi di analisi e di approfondimento, nella prospettiva di una futura prosecuzione dell'indagine che si estrinsecherà in un ulteriore documento.

Esame della proposta di documento sui traffici illeciti e le ecomafie (relatore: Presidente Massimo Scalia)

Massimo SCALIA, *presidente*, rileva che ogni anno in Italia è stimata una produzione complessiva di rifiuti di circa 90 milioni di tonnellate, di cui 27 milioni di rifiuti solidi urbani e circa 61 milioni di rifiuti speciali (pericolosi e non): mentre per i solidi urbani la stima appare verosimile, è distante dalla realtà il dato relativo a quelli speciali, che, sulla base degli elementi a disposizione della Commissione, possono essere stimati intorno agli 80 milioni di tonnellate, mentre lo smaltimento effettivo ammonta a 46 milioni di tonnellate. Si deve poi rilevare che, come è emerso dalla re-

cente indagine della Commissione sulle aziende a rischio di incidente rilevante, nel 1998 si è registrato un incremento della produzione di tali rifiuti.

Essendo quindi il 40 per cento dei rifiuti speciali annualmente prodotti gestito in forme presumibilmente non conformi alla norma e pur assegnando una parte dei rifiuti non censiti allo smaltimento in proprio, emerge comunque che almeno 25 milioni di tonnellate sono appannaggio dell'impreditoria deviata e delle organizzazioni criminali, con sensibili ripercussioni sul territorio e sulla salute dei cittadini.

Ricordato l'*iter* dei lavori dell'apposito gruppo di studio presso la Commissione, osserva che negli ultimi anni i traffici illeciti nel ciclo dei rifiuti non sono diminuiti, pur essendo aumentata l'attività d'indagine delle forze di polizia e dell'autorità giudiziaria; l'unico elemento di novità è riscontrato nelle tipologie dell'illecito, non trattandosi più tanto di mega discariche abusive, quanto di interramenti e sversamenti di minore entità o di abbandoni incontrollati in aree chiuse – ad esempio capannoni industriali dismessi – che comunque creano enormi problemi in termini di bonifica e di ripristino ambientale.

Le forme di illecito sono complesse, centrate sul meccanismo della truffa e della falsificazione dei documenti, e si giovano anche di una scarsa capacità di controllo degli organi amministrativi: in sostanza, i soggetti che adottano comportamenti illeciti hanno esteso il raggio d'azione, presentandosi sul mercato con regolari autorizzazioni e pronti a sfruttare qualsiasi spiraglio offerto dalle pur rilevanti lacune normative.

Nei procedimenti penali in corso emergono traffici di rifiuti che ricorrono spesso al meccanismo del «giro bolla», con la partecipazione delle società di intermediazione commerciale e dei centri di stoccaggio temporaneo nelle operazioni illecite; naturalmente, oltre al normale «riciclaggio», per ridurre ulteriormente i costi i rifiuti vengono smaltiti spesso in discariche abusive, sia nel terreno che miscelando materiali per opere di costruzione.

Precisa in seguito che i trasportatori movimentano i rifiuti sul territorio e rappresentano un momento essenziale delle operazioni illecite, poiché trasferiscono i rifiuti dal produttore al centro di stoccaggio o all'impianto di smaltimento finale; nel caso in cui il rifiuto deve essere inviato fittiziamente agli impianti di recupero, le associazioni illegali hanno individuato la «scappatoia» nelle procedure semplificate di cui agli articoli 32 e 33 del «decreto Ronchi», che consentono l'apertura di impianti a seguito della semplice comunicazione di inizio attività, cui deve seguire entro novanta giorni la verifica della provincia. Tale verifica spesso non avviene nei tempi previsti e, comunque, bastano poche settimane per trasformare un impianto industriale dismesso in una discarica abusiva, con decine di tonnellate di rifiuti di ogni genere.

Il predetto meccanismo viene utilizzato anche per la gestione illecita della frazione secca dei rifiuti solidi urbani, che invece di essere riciclata viene inviata allo smaltimento abusivo, con ciò truffando soprattutto il cittadino che paga per la raccolta differenziata: cita le procure della Repub-

blica con cui la Commissione ha avuto rapporti, certamente rappresentative della rilevanza nazionale del fenomeno.

Dalle vicende giudiziarie emerge anche il collegamento tra le società di intermediazione del centro nord con la criminalità organizzata operante nelle regioni meridionali; sono utilizzati anche metodiche e strumenti caratteristici della cultura mafiosa, avvicinando gli imprenditori che non intendono aderire a comportamenti illegali con atti intimidatori e violenti, che possono giungere fino all'omicidio. Si deve poi rilevare che l'offensiva criminale è agevolata dall'atteggiamento dei produttori di rifiuti, che si disinteressano della destinazione finale, anche grazie alla sostanziale irresponsabilità di cui godono di fronte alla legge in caso di smaltimento illecito; le forme di collusione sono poi difficilmente accertabili per l'inadeguatezza degli strumenti normativi a disposizione della magistratura e delle forze di polizia.

Nelle regioni meridionali, inoltre, la criminalità organizzata pretende di condizionare anche i momenti decisionali e di pianificazione relativi al ciclo dei rifiuti, come è emerso in particolare dalle inchieste delle procure distrettuali antimafia di Catanzaro e di Palermo: la gestione degli appalti pubblici rappresenta in generale una forma di arricchimento per le organizzazioni criminali, per le quali nulla cambia tra la realizzazione di una strada o di un impianto pubblico di smaltimento.

Fatto riferimento al documento approvato dalla Commissione monocamerale d'inchiesta nella XII legislatura circa le rotte internazionali dei traffici illeciti di rifiuti ed ai nuovi elementi di recente emersi, sottolinea con forza che il primo elemento di inadeguatezza normativa è l'assenza della fattispecie del delitto ambientale nel codice penale, come è stato unanimemente indicato dai rappresentanti della magistratura e delle forze di polizia, essendo i reati ambientali di natura prevalentemente contravvenzionale, da cui discendono tempi brevissimi di prescrizione e l'impossibilità di utilizzare strumenti investigativi assai utili come le intercettazioni telefoniche ed ambientali; vi è poi l'assoluta inidoneità sotto il profilo sanzionatorio delle condotte incriminate.

In relazione a quanto detto, la Commissione ha registrato lo sforzo costante degli operatori giudiziari nel ricercare ipotesi di reato «collaterali» che consentano di colpire la gestione illecita dei rifiuti: ciò vale ancor più quando ricorrono gli estremi dell'associazione per delinquere che, per la sua natura di delitto, non può essere contestata rispetto a sanzioni amministrative o reati contravvenzionali.

È quindi necessario definire strumenti adeguati sotto il profilo normativo. Ma va anche detto che l'azione penale avviene sempre *a posteriori*, mentre l'obiettivo rimane la prevenzione e dunque un'efficiente attività di controllo, da collegarsi con le modifiche alla normativa vigente: è indubbio che il completamento ed il rafforzamento dell'operatività del sistema ANPA-ARPA potrà avere effetti decisivi. Dovranno poi essere previste forme di garanzia finanziaria come le fidejussioni, per escludere interventi di società «fantasma», anche per il ripristino dei siti danneggiati.

Essendo indispensabile una conoscenza puntuale e tempestiva della realtà e non essendo idoneo il sistema basato sulle dichiarazioni MUD, ritiene che debba essere perfezionato il progetto telematico-informatico in studio presso l'ANPA, mutuato dal sistema di controllo adottato per le spedizioni delle merci.

Conclude affermando la necessità di un rafforzamento delle forze investigative e di un coordinamento tra gli uffici giudiziari che consenta di avvalersi di banche dati aggiornate e comprensive di tutti gli elementi di conoscenza.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Massimo SCALIA, *presidente*, avverte che la Commissione tornerà a riunirsi mercoledì 13 settembre 2000, alle ore 13.30, per l'audizione del ministro per le politiche comunitarie.

La seduta termina alle ore 14,10.

UFFICIO DI PRESIDENZA, INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'Ufficio di Presidenza si è riunito dalle ore 14,10 alle ore 14,20.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa
ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59

GIOVEDÌ 27 LUGLIO 2000

AVVERTENZA

La seduta non ha avuto luogo.

SOTTOCOMMISSIONI

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Sottocommissione per i pareri

GIOVEDÌ 27 LUGLIO 2000

198^a seduta

Presidenza del Presidente
ANDREOLLI

La seduta inizia alle ore 12,30.

(580-988-1182-1874-3756-3762 e 3787-B) Legge-quadro in materia di incendi boschivi, approvato dal Senato in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Lavagnini ed altri; Carcarino; Camo ed altri; Manfredi ed altri; Specchia ed altri; Capaldi ed altri; Giovanelli ed altri e modificato dalla Camera dei deputati (Parere su testo ed emendamento alla 13^a Commissione. Esame. Parere non ostativo con osservazione)

Il relatore ANDREOLLI, illustrato il provvedimento in titolo e l'emendamento ad esso riferito, propone un parere non ostativo sul disegno di legge in titolo. Formula altresì un parere non ostativo sull'emendamento 1.1, rilevando, all'articolo 3 del testo approvato dal Senato, che l'emendamento intende ripristinare, l'inopportunità di fare riferimento – nei commi 1 e 4 – ai consigli regionali e non invece alle regioni come previsto dal testo del provvedimento in titolo.

La Sottocommissione consente.

La seduta termina alle ore 12,40.

BILANCIO (5^a)
Sottocommissione per i pareri

GIOVEDÌ 27 LUGLIO 2000

278^a Seduta

Presidenza del Presidente
COVIELLO

La seduta inizia alle ore 14,25.

(580-988-1182-1874-3756-3762-3787-B) Legge-quadro in materia di incendi boschivi, approvato dal Senato in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Lavagnini ed altri; Carcarino; Camo ed altri; Manfredi ed altri; Specchia ed altri; Capaldi ed altri; Giovannelli ed altri e modificato dalla Camera dei deputati (Parere alla 13^a Commissione su testo ed emendamento. Esame. Parere favorevole)

Il relatore CADDEO fa presente che si tratta della legge-quadro in materia di incendi boschivi, già approvata dal Senato e modificata dalla Camera dei deputati. Per quanto di competenza, non si hanno osservazioni da formulare sulle modifiche introdotte dall'altro ramo del Parlamento.

È pervenuto, altresì, l'emendamento 1.1 (volto a ripristinare il testo approvato dal Senato con il conseguente aggiornamento delle clausole di copertura finanziaria), sul quale non si hanno osservazioni.

La Sottocommissione esprime, quindi, parere di nulla osta sul testo del disegno di legge in titolo e sull'emendamento 1.1.

La seduta termina alle ore 14,30.