

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

307° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 20 APRILE 1989

INDICE**Commissioni permanenti**

1 ^a - Affari costituzionali	Pag.	3
13 ^a - Territorio, ambiente, beni ambientali	»	6

Commissioni speciali

Dignità e condizione sociale dell'anziano	Pag.	7
---	------	---

Organismi bicamerali

Informazione e segreto di Stato	Pag.	20
Questioni regionali	»	12

Sottocommissioni permanenti

6 ^a - Finanze e tesoro - Pareri	Pag.	21
RAI-TV - Pareri	»	22

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

GIOVEDÌ 20 APRILE 1989

137^a Seduta*Presidenza del Vicepresidente*

VETERE

Interviene il ministro per la grazia e la giustizia Vassalli e il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Castiglione.

La seduta inizia alle ore 16,15.

IN SEDE REFERENTE**Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione (1603)**

(Seguito dell'esame dei disegni di legge e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 13 aprile 1989.

La senatrice Tossi Brutti si sofferma sul capo I del disegno di legge, che reca norme in materia di reati ministeriali, osservando come le disposizioni in esso contenute non risolvano tutti i problemi lasciati aperti dalla legge costituzionale n. 1 del 1989, problemi questi che derivano dall'impostazione eccessivamente prudente della nuova normativa, che non ha forse recepito in pieno il messaggio politico del corpo elettorale che, abrogando gli articoli della legge n. 170 del 1978 che disciplinavano la Commissione inquirente, ha dato un chiaro segnale a favore dell'eliminazione di speciali garanzie processuali per i reati ministeriali.

Ella si sofferma poi su talune questioni, a suo parere particolarmente importanti e delicate.

In primo luogo, osserva che la nuova normativa costituzionale non affronta la questione dell'applicabilità del terzo comma dell'articolo 68, della Costituzione, che il sistema precedente risolveva escludendo l'applicabilità della norma nel caso in cui la Corte costituzionale avesse pronunciato sentenza di condanna.

Un altro punto che necessita di chiarimenti, a suo giudizio, è quello relativo all'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 4 del disegno di legge in esame, che stabilisce l'irrevocabilità del provvedimento di archiviazione disposto dal Collegio di cui all'articolo 1, in caso di reiezione da parte della Camera competente dell'autorizzazione a procedere ai sensi del comma 3

dell'articolo 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989. Tale norma le appare inutile, in quanto è evidente che il pubblico ministero non può riaprire il procedimento per mancanza della condizione di procedibilità, quanto pericolosa, in quanto impedisce al Parlamento di riesaminare una questione archiviata ove venissero alla luce fatti nuovi in relazione ad un nuovo procedimento d'accusa.

Infine, conclude la senatrice Tossi Brutti, resta non chiarita la questione, già emersa in sede di interpretazione della normativa costituzionale, se, in caso di archiviazione disposta dal collegio, ai sensi dell'articolo 8 comma 2 della legge costituzionale stessa, l'eventuale richiesta di ulteriori indagini da parte del pubblico ministero debba essere successiva al provvedimento di archiviazione stessa ovvero - secondo l'interpretazione da lei ritenuta preferibile, e pur tuttavia non inequivoca - debba sospendere l'emissione del provvedimento stesso.

Dopo un intervento del senatore Mazzola, il quale ritiene non vi siano dubbi sulla validità di tale ultima interpretazione, il relatore Guzzetti osserva che il principio della irrevocabilità dell'archiviazione conseguente al diniego di autorizzazione da parte della Camera competente, era stato introdotto in sede di esame della legge costituzionale per un'esigenza di certezza delle situazioni giuridiche. Quanto alla questione relativa all'applicabilità o meno del terzo comma dell'articolo 68 della Costituzione, egli fa presente come essa non possa, a suo parere, essere risolta in sede di legge ordinaria.

Il ministro Vassalli nel concordare con tale ultima considerazione, è dell'avviso che la questione posta dalla senatrice Tossi Brutti in ordine all'articolo 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989, possa essere risolta facilmente proprio nel senso proposto dalla senatrice stessa e dai senatori Mazzola e Guzzetti, ove si consideri che il collegio ha l'obbligo di sentire, prima di emettere il provvedimento di archiviazione, il pubblico ministero che in tale sede può richiedere lo svolgimento di ulteriori indagini.

Egli si sofferma poi sulla questione relativa al comma 1 dell'articolo 4 del disegno di legge in esame, ed assicura alla senatrice Tossi Brutti che esaminerà attentamente le obiezioni da lei sollevate - e che a lui sembrano fondate - in ordine alla irrevocabilità del provvedimento di archiviazione conseguente al diniego di autorizzazione da parte della Camera competente.

Il Ministro sottolinea, comunque, l'inopportunità di introdurre in sede di legge ordinaria modifiche che possano in qualche modo apparire non conformi al dettato della legge costituzionale n. 1 del 1989, ed annuncia pertanto che il Governo esprimerà parere contrario sull'emendamento del relatore diretto ad inserire un articolo aggiuntivo dopo l'articolo 4.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente avverte che la Commissione tornerà a riunirsi giovedì 27 e venerdì 28 aprile 1989, rispettivamente alle ore 15 e alle ore 10, in sede referente, per il seguito dell'esame del disegno di legge n. 1603 (recante nuove norme in materia di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione) nonchè, in sede deliberante, per la discussione del

documento XXII 1-ter (recante ulteriore proroga della Commissione d'inchiesta sui problemi degli anziani) e del disegno di legge n. 1651 (recante nuove disposizioni per i servizi di mensa delle forze di polizia di cui all'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121) ed il seguito della discussione del disegno di legge n. 1606, nonchè, in sede consultiva per l'emissione, ai sensi dell'articolo 139-bis del Regolamento, del parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente modificazioni all'articolo 8, comma 6, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 17 marzo 1989, n. 117 in materia di rapporto di lavoro a tempo parziale.

La seduta termina alle ore 16,45.

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13^a)

GIOVEDÌ 20 APRILE 1989

107^a Seduta*Presidenza del Presidente*

PAGANI

*Interviene il sottosegretario di Stato per i lavori pubblici Marte Ferrari.**La seduta inizia alle ore 9,25.***IN SEDE REFERENTE****Tornati ed altri: Provvedimenti per la ricostruzione della Valtellina e della Val Brembana (830)****Golfari ed altri: Disposizioni per la ricostruzione e la rinascita della Valtellina e delle zone adiacenti colpite dalle eccezionali calamità dell'estate 1987 (1205)****Forte ed altri: Provvedimenti per la ricostruzione e lo sviluppo della Valtellina e delle adiacenti aree site nelle province di Como, Bergamo e Brescia colpite dalle avversità atmosferiche dei mesi di luglio ed agosto 1987 (1252)****Bissi ed altri: Disposizioni per la ricostruzione e la rinascita della Valtellina e delle zone adiacenti colpite dalle eccezionali calamità dell'estate 1987 (1316)**

(Seguito dell'esame congiunto)

(Richiesta di trasferimento alla sede redigente)

Il presidente Pagani fa presente che, nel corso della riunione della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari tenutasi ieri, si è ipotizzato, per rendere il più sollecito possibile l'iter dei disegni di legge in titolo ed ove la Commissione ne richieda il trasferimento alla sede redigente, un loro esame in Assemblea per il solo voto finale il 5 o il 6 maggio.

Propone alla Commissione di valutare tale ipotesi, che personalmente ha caldeggiato nel corso della riunione cui ha accennato.

Il relatore Fabris si dice favorevole alla proposta avanzata dal Presidente auspicando che già nella prossima settimana si possa proseguire l'esame del provvedimento nella nuova sede, qualora il trasferimento venga concesso dal Presidente del Senato. Chiede, infine, che sia sollecitata l'emissione del parere da parte della 5^a Commissione, essendo già scaduto il termine di un mese per la presentazione della relazione tecnica da parte del Governo.

All'unanimità, e con l'assenso del rappresentante del Governo, la Commissione dà quindi mandato al presidente Pagani di richiedere il trasferimento alla sede redigente dell'esame dei disegni di legge in titolo, ai sensi dell'articolo 37 del Regolamento del Senato.

La seduta termina alle ore 9,40.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA sulla dignità e la condizione sociale dell'anziano

GIOVEDÌ 20 APRILE 1989

17ª Seduta

Presidenza del Presidente
DE GIUSEPPE

La seduta inizia alle ore 15,15.

ESAME DELLO SCHEMA DI RELAZIONE

Il Presidente illustra brevemente lo schema della relazione, peraltro già noto da un mese ai membri della Commissione, premettendo che esso è stato predisposto dalla Presidenza - con l'ausilio dei consulenti nominati ai sensi dell'articolo 7 della deliberazione istitutiva - al solo fine di offrire ai Commissari una utile base per l'approfondimento dei temi dell'inchiesta e la predisposizione delle proposte conclusive della Commissione. Si tratta pertanto di una ipotesi di lavoro, aperta a qualsiasi contributo, nonchè suscettibile di essere integrata con le risultanze che emergeranno dagli ulteriori accertamenti che la Commissione svolgerà, dopo la proroga delle sue funzioni, soprattutto con riferimento all'assistenza agli anziani non autosufficienti.

Il Presidente dà conto poi del contenuto dello schema di relazione, soffermandosi anzitutto sul primo capitolo, dedicato alla condizione degli anziani nella società contemporanea, alle loro esigenze e alle loro aspettative. In tale ambito, si è indagato sui rapporti fra invecchiamento e disadattamento ed è emersa l'esigenza di prolungare il più possibile la vita lavorativa, prevedendo eventualmente la possibilità di un orario di lavoro ridotto; tale proposta, del resto, è stata già avanzata dal Parlamento europeo in varie risoluzioni, a cominciare dal 1982, con la raccomandazione agli Stati membri di rendere più flessibili i sistemi previdenziali e di introdurre la possibilità di un rapporto di lavoro a tempo parziale per i pensionati. —

Nel secondo capitolo si analizzano gli aspetti quantitativi e le conseguenze economiche dell'invecchiamento della popolazione, ponendo in risalto la correlazione tra il decremento demografico e l'invecchiamento della popolazione, nonchè l'impatto di tali fenomeni sul sistema previdenziale e sul mercato del lavoro. Sono stati inoltre rielaborati i dati sulla ricchezza delle famiglie, forniti dalla Banca d'Italia, in modo da formulare stime sulla

composizione del patrimonio degli anziani, sui loro redditi e consumi, nonché sui settori di attività economica da cui provengono i pensionati. I dati raccolti pongono in evidenza l'inadeguatezza delle pensioni medie e la necessità di elevare i redditi degli anziani, anche prevedendo la possibilità di cumulare redditi da pensioni e redditi da lavoro. Inoltre appare chiaro che la progressiva riduzione dei contingenti demografici giovanili porterà verso la fine del secolo ad una riduzione conseguente della offerta di lavoro, creando così la possibilità di elevare l'età del pensionamento senza aggravare la situazione della disoccupazione giovanile.

Il Presidente rileva poi che l'analisi dei risultati delle politiche per gli anziani adottate in Italia - analisi effettuata nel terzo capitolo - deve necessariamente considerarsi limitata ed incompleta, data l'assoluta carenza di studi esaurienti al riguardo e l'incompletezza degli elementi conoscitivi ottenuti dalle autorità governative e regionali. Tuttavia la Commissione ha acquisito una nota sullo stato di attuazione delle raccomandazioni del Piano d'azione mondiale sull'invecchiamento del 1982, trasmessa dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, che è stata inserita nel capitolo terzo insieme con uno studio, effettuato dallo stesso Ministero del lavoro, sugli anziani occupati in servizi di pubblica utilità da parte degli enti locali. Ad integrazione di tali elementi conoscitivi, la Presidenza ha poi compiuto, con l'ausilio dei consulenti, una valutazione sullo stato dell'assistenza agli anziani non autosufficienti, prendendo in considerazione sia i servizi sanitari sia quelli socio-assistenziali.

Senza entrare nel merito di tale studio, che dovrà essere integrato con le ulteriori indagini già concordate, il Presidente pone in risalto l'esigenza fondamentale di integrare l'assistenza sanitaria con quella sociale, superando l'attuale ripartizione delle competenze amministrative, in modo da ottimizzare gli interventi in favore degli anziani nell'ambito di una amministrazione per obiettivi. A tale logica si ispira del resto anche il progetto-obiettivo «Tutela della salute degli anziani» contenuto nel Piano sanitario nazionale per il triennio 1989-1991, attualmente all'esame del Consiglio sanitario nazionale. Lo schema di relazione recepisce inoltre la scelta in favore dell'approccio gerontologico-geriatrico, che è alla base del suddetto progetto-obiettivo, dal momento che lo studio delle esperienze compiute dai paesi più progrediti dimostra che l'assistenza geriatrica consente risultati decisamente superiori, rispetto a quella fornita nelle divisioni ospedaliere di medicina generale, in ordine alla riabilitazione dei pazienti anziani e alla prevenzione del rischio di non autosufficienza.

Il Presidente rileva poi l'opportunità di rinviare ad una fase ulteriore l'esame dettagliato delle proposte della Commissione, contenute nel quarto capitolo, e dichiara aperta la discussione generale sullo schema di relazione.

Il senatore Cassola premette che il documento elaborato dalla Presidenza si articola in una indagine scientifica ed in una parte propositiva, sulla quale dovrà esserci un confronto politico per verificare il consenso della Commissione. Dichiaro poi che il Gruppo socialista intende fornire il proprio contributo di proposte, presentando un documento, che illustra sottolineandone i punti qualificanti.

Anzitutto il Gruppo socialista intende sottolineare la svolta epocale rappresentata dall'invecchiamento della popolazione negli ultimi decenni di questo secolo, che segna una discontinuità storica dal punto di vista politico

e sociale. In tale contesto, non ha più senso formulare una politica per gli anziani, che potrebbe addirittura accentuarne la separatezza dal resto della società, ma occorre piuttosto ripensare l'intera politica sociale in funzione di una società anziana: solo così si potrà ridefinire correttamente la posizione dell'anziano rispetto al lavoro ed al tempo libero, finalizzando tutti gli interventi all'obiettivo di garantire il massimo livello possibile di qualità della vita, che i socialisti sintetizzano nella parola d'ordine «vivere al 100 per cento».

In tale ottica, è essenziale definire anzitutto una «carta dei diritti degli anziani», con l'indicazione degli *standards* minimi per ciascun servizio sociale, e riorganizzare l'amministrazione pubblica in base ai bisogni e non più alle competenze. In particolare, è del tutto anacronistico che in un paese moderno il Ministero dell'interno si occupi ancora dell'assistenza agli anziani, sia pure limitatamente a funzioni di indirizzo e di coordinamento; occorre invece istituire una commissione governativa *ad hoc*, che eserciti funzioni di vigilanza e di proposta in ordine a tutte le questioni concernenti la dignità degli anziani.

Nel documento del Gruppo socialista - prosegue il senatore Cassola - sono poi indicate le linee generali di un intervento che deve basarsi anzitutto sulla valorizzazione del ruolo della famiglia, che va sostenuta ed assistita, sullo sviluppo del volontariato e sul riconoscimento dell'iniziativa degli stessi anziani, che lo Stato dovrebbe agevolare e non già conculcare, imponendo schemi prefabbricati. È poi essenziale stabilire una tutela giuridica dell'anziano, come per gli altri soggetti deboli, che preveda *status* particolari da cui derivino diritti e legittime aspettative rispetto a tutti i servizi pubblici.

In conclusione, il senatore Cassola sottolinea l'esigenza di stabilire una riserva a favore degli anziani, riferita all'intera spesa pubblica, che potrebbe essere fissata nell'ambito della legge finanziaria.

Interviene quindi il senatore Lops, il quale sottolinea anzitutto la difficoltà con cui procede l'esame dello schema di relazione, anche a causa dell'organizzazione dei lavori dell'Assemblea, che costringe la Commissione a riunirsi in orari particolarmente disagiati, che determinano, tra l'altro, l'assenza di numerosi senatori.

Preannuncia poi che il Gruppo comunista si riserva di presentare alcune proposte volte a migliorare il testo dello schema di relazione e che il suo giudizio conclusivo dipenderà dall'accoglimento di tali proposte. In particolare, il documento appare lacunoso nella individuazione delle responsabilità, nonostante l'analisi della situazione attuale sia abbastanza realistica: ad esempio, dovrebbe essere detto chiaramente che le risoluzioni del Parlamento europeo sono inattuatae in Italia, soprattutto per quanto riguarda il riconoscimento di un minimo vitale per gli anziani, e che la riforma pensionistica è bloccata da almeno tre legislature per l'incapacità del Governo di offrire risposte adeguate alle attese dei pensionati. Gli stessi dati raccolti nello schema di relazione - prosegue il senatore Lops - dimostrano che è necessario aumentare non solo le pensioni minime, ma tutte quelle che sono state erose dall'inflazione. Non è opportuno poi elevare l'età del pensionamento, anche in considerazione delle aspettative emerse dall'indagine CENSIS-Interbancaria, da cui risulta che la maggior parte degli italiani vorrebbe andare in pensione in un'età compresa fra i cinquanta ed i sessant'anni. Sarebbe dunque opportuno non modificare gli attuali limiti di

età e consentire, invece, ai pensionati che lo desiderano di continuare a lavorare, abolendo il divieto del cumulo della pensione con redditi da lavoro ed ogni altra norma che, di fatto, costituisca un incentivo al lavoro nero degli anziani.

Il senatore Lops si sofferma poi sull'assistenza agli anziani non autosufficienti, concordando circa la necessità di sostenere le famiglie con sussidi e con servizi di assistenza domiciliare, al fine di evitare il ricovero negli istituti per anziani; tuttavia manifesta seri dubbi circa la volontà politica del Governo e della maggioranza di assicurare agli enti locali le risorse necessarie all'effettiva erogazione di tali servizi.

Interviene poi il senatore Perricone, che esprime un consenso di massima circa le proposte della Presidenza, integrate con quelle illustrate dal senatore Cassola, ma segnala la necessità di effettuare visite in altri paesi della Comunità europea al fine di studiare *in loco* i servizi di assistenza agli anziani. Sollecita poi un chiarimento circa i lavori della Commissione, in considerazione della necessità di procedere con l'esame della relazione e di effettuare gli ulteriori sopralluoghi concordati.

Anche il senatore Manzini rileva l'esigenza di precisare l'impostazione che dovrà essere data al documento conclusivo, tenendo conto delle varie proposte avanzate e degli approfondimenti già previsti.

Il Presidente, dopo aver assicurato al senatore Lops che nei giorni riservati alle attività delle Commissioni sarà possibile dedicare più tempo all'esame dello schema di relazione, precisa che la Commissione proseguirà tale esame e, contemporaneamente, effettuerà gli ulteriori accertamenti, riservandosi di modificare eventualmente il testo del documento conclusivo sulla base degli accertamenti stessi.

Il senatore Cassola esprime l'auspicio che, dopo un confronto approfondito sulle varie proposte emerse, sia possibile pervenire all'approvazione di un documento su cui si registri il più ampio consenso.

Il senatore Sirtori esprime apprezzamento per il documento illustrato dal senatore Cassola e sottolinea l'esigenza di approfondire l'inchiesta, superando i limiti della indagine fin qui condotta, derivanti dalla mancanza di un raffronto della situazione italiana con quella degli altri paesi europei. A suo avviso, l'inchiesta parlamentare voluta dal Senato non può certamente esaurirsi nell'analisi di esperienze nazionali già note, ma deve tener conto delle politiche già sperimentate negli altri Stati.

Il senatore Cappelli concorda con le indicazioni operative prospettate dal Presidente e ritiene che si debba procedere con sollecitudine agli ulteriori accertamenti, ivi comprese le visite nei paesi europei sollecitate in precedenti interventi. Per quanto riguarda il documento conclusivo, rileva che la parte analitica potrebbe essere accolta in linea di massima, salvo limitate modifiche, mentre il capitolo finale, recante le proposte della Commissione, va approfondito allo scopo di raggiungere il più ampio consenso. Peraltro, se permanessero su alcuni punti opinioni diverse, nulla impedirebbe di indicare nella relazione i diversi orientamenti emersi in seno alla Commissione.

Il senatore Lops prende atto della proposta avanzata dal senatore Cappelli e precisa che nel suo intervento non ha voluto esprimere una pregiudiziale opposizione alle proposte della Presidenza, ma si è limitato a preannunciare che anche il Gruppo comunista avanzerà alcune proposte, che auspica possano essere accolte dalla Commissione.

Il Presidente preannuncia che l'Ufficio di Presidenza sarà convocato nella prossima settimana per stabilire un programma di sopralluoghi in Italia e all'estero; sollecita pertanto tutti i Gruppi parlamentari a far pervenire precise proposte in tale senso. Rileva poi che le proposte avanzate nel corso della seduta odierna non si discostano grandemente dallo schema di relazione, che anzi già prevede numerosi interventi sollecitati da alcuni senatori, in ordine all'assistenza domiciliare, alla definizione degli *standards* minimi per i servizi pubblici ed alla costituzione di una commissione governativa per la vigilanza sulle strutture di ricovero e di cura per gli anziani.

Infine avverte che sta per iniziare la seduta dell'Assemblea e, pertanto, rinvia il seguito della discussione alla prossima seduta.

La seduta termina alle ore 16,30.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
per le questioni regionali

GIOVEDÌ 20 APRILE 1989

Presidenza del Presidente

BARBERA

Interviene il Sottosegretario di Stato alla Sanità, Elena Marinucci.

La seduta inizia alle ore 9,20.

IN SEDE CONSULTIVA

Aliverti ed altri: Disciplina dell'attività di estetista (1445).

Rallo ed altri; Garavaglia ed altri; Perrone ed altri; Donazzon ed altri; Righi ed altri:
Disciplina dell'attività di estetista (1657) approvato dalla Camera dei deputati
(Parere alla 10^a Commissione del Senato) (Seguito dell'esame e conclusione)

Il presidente Barbera richiama brevemente il dibattito svoltosi nella seduta precedente e dà parola al relatore, senatore Galeotti, il quale propone il seguente schema di parere, nel quale ha sintetizzato i rilievi critici emersi nel corso del dibattito in relazione a quelli che sono i limiti più vistosi della disciplina recata dai disegni di legge in esame:

La Commissione parlamentare per le questioni regionali, esaminato il disegno di legge n. 1657

premessò che appare opportuna una disciplina legislativa di principio relativa all'attività di estetista;

considerato che la disciplina recata dal disegno di legge si colloca nell'ambito delle attività artigianali e che in tale materia, così come in quella della formazione professionale, alla quale pure afferiscono talune norme comprese nel disegno di legge, allo Stato spetta dettare, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, norme di principio;

rilevato che il disegno di legge n. 1657 non si limita a porre le predette norme di principio ma reca anche disposizioni di mero dettaglio, quali quelle di cui agli articoli 3 e 8, commi 3 e 4, le quali comprimono indebitamente lo spazio costituzionalmente spettante alla potestà normativa regionale;

considerata altresì la eccessiva rigidità che caratterizza le disposizioni degli articoli 5 e 6, concernenti i regolamenti comunali relativi all'esercizio dell'attività di estetista, rigidità che non tiene in alcun conto le differenze esistenti nei diversi ambiti territoriali in relazione alle diverse dimensioni dei comuni;

rilevata la mancanza di norme che tutelino, nel rispetto dell'articolo 32 della Costituzione, gli utenti dell'attività di estetista sotto il profilo igienico-sanitario, in relazione ai possibili rischi connessi all'uso dei prodotti cosmetici e di alcune apparecchiature elettromeccaniche;

considerata infine la mancata previsione di norme di salvaguardia della competenza primaria spettante, nella materia in argomento, alle Regioni a statuto speciale;

delibera di esprimere parere

PARERE CONTRARIO

Per gli stessi motivi la Commissione esprime parere contrario anche sull'abbinato disegno di legge n. 1445, i cui articoli 3, 6, 8 recano norme di tenore analogo a quelle sopra richiamate.

Il deputato Riggio ritiene corretta l'impostazione del parere e le osservazioni critiche dal quale esso scaturisce, osservazioni che attengono strettamente alle competenze della Commissione. L'eccessivo, illegittimo ricorso alla normazione di dettaglio da parte del legislatore statale è del resto un fenomeno di carattere ben più ampio del caso attualmente in esame, tanto che la Commissione ha già avuto occasione di rilevarlo e criticarlo in sede di indagine conoscitiva sui rapporti tra Parlamento e Regioni. Si tratta di un tema di carattere generale sul quale, come su altri, occorre tornare a riflettere da parte della Commissione anche al di fuori dell'attività in sede consultiva.

Il Presidente sottolinea l'importanza dell'auspicio espresso dal deputato Riggio e assicura che l'argomento sarà sottoposto con urgenza all'esame dell'Ufficio di Presidenza. Il Presidente pone quindi in votazione lo schema di parere contrario proposto dal relatore che risulta approvato all'unanimità.

Aggiornamento, modifiche ed integrazioni della legge 22 dicembre 1975, n. 685, recante disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione, dei relativi stati di tossicodipendenza (A. S. n. 1509)

Bompiani ed altri: Nuova disciplina della prevenzione, riabilitazione e reinserimento sociale dei tossicodipendenti e norme per la repressione del traffico illecito di droga (A. S. n. 277)

Pollice e Corleone: Norme per la prevenzione delle tossicodipendenze, contro il mercato nero e per il rispetto dei diritti dei cittadini tossicodipendenti (A. S. n. 1434)

Tedesco Tatò ed altri: Nuove norme per la prevenzione delle tossicodipendenze e dell'alcolismo e per la cura ed il recupero dei tossicodipendenti (A. S. n. 1604)

Filetti ed altri: Misure preventive e repressive concernenti la tossicodipendenza e il traffico degli stupefacenti (A. S. n. 1613).

(Parere alla 2ª e 12ª Commissione del Senato riunite) (Esame e rinvio)

Il Presidente, nel dare la parola al relatore, senatore Alessandro Fontana, esprime a questi le più vive congratulazioni a nome della Commissione, e suo personale, per l'importante incarico di recente conferitogli, e gli porge quindi un augurio di buon lavoro.

Il senatore Fontana, dopo aver ringraziato il Presidente per le cortesi espressioni di augurio, riferisce sul complesso dei disegni di legge, rilevando che la premessa ad essi comune è data dalla drammatica situazione determinatasi nel paese in relazione alla crescente diffusione del fenomeno delle tossicodipendenze: situazione in cui spicca, da una parte, l'aumento delle morti per droga e dall'altra l'intreccio sempre più stretto tra spacciatori e consumatori.

La difficoltà da cui muovono tutte le iniziative legislative in esame è appunto data dalla circostanza che è il consumatore l'anello debole della catena su cui fa leva la grande criminalità per spacciare le sostanze stupefacenti. Appare quindi necessario intervenire sulle cause della diffusione, tenendo presente che una pena detentiva equivale per un tossicodipendente ad una sorta di condanna a morte, data la situazione esistente nelle carceri. In questa prospettiva appare assolutamente necessario porre l'accento sul momento della prevenzione, come del resto fanno tutti i disegni di legge in discussione.

Il disegno di legge del Governo è inteso a riformare la legge n. 685 del 1975 la quale, anche in considerazione della obbligatorietà dell'azione penale sancita dalla Costituzione, è imperniata su due criteri tra loro collegati: il regime della non punibilità e il possesso della modica quantità. Secondo tali criteri, come si legge nella relazione che accompagna il disegno di legge 1509, l'uso ed il possesso della quantità di sostanze ad esso sicuramente destinate (la cosiddetta modica quantità) determinano un comportamento illecito, non sanzionabile penalmente ma meritevole di intervento dei pubblici poteri e suscettibile di condurre a trattamenti sanitari obbligatori sino al ricovero coatto.

Senonchè, prosegue la relazione, tale sistema, pur astrattamente idoneo a combattere il fenomeno della tossicodipendenza, non sembra essere considerato tale dalla pubblica opinione, che ha visto nella nozione di modica quantità, e nella correlata non punibilità, quasi una espressa legittimazione all'uso della droga ed un espediente facilmente praticabile dai trafficanti ai fini dello spaccio minuto delle sostanze stupefacenti.

Di qui ha preso le mosse il dibattito in atto tra le forze politiche, al centro del quale si colloca il problema di riuscire ad impedire che attraverso questa concatenazione tra modica quantità e non punibilità si propaghi ulteriormente il fenomeno della diffusione della droga.

Il disegno di legge governativo rifiuta il criterio della modica quantità e individua in un sistema sanzionatorio articolato lo strumento di intervento per spezzare la spirale di propagazione del fenomeno delle tossicodipendenze.

Su questo specifico aspetto prendono posizioni anche tutti gli altri disegni di legge i quali di dislocano lungo due direttrici, quella che le avvicina alla impostazione governativa, ovvero l'altra che se ne discosta in una prospettiva orientata verso la liberalizzazione.

Il nodo modica quantità-non punibilità è dunque quello da sciogliere per avviarsi verso una nuova disciplina della materia. Si tratta di un compito che spetta alle Commissioni giustizia e sanità del Senato che stanno procedendo in sede congiunta all'esame di merito. Una volta superato tale passaggio, andranno affrontati comunque gli altri fondamentali aspetti legati alla prevenzione delle tossicodipendenze ed al recupero dei tossicodipendenti

nonchè quello legato alla repressione del traffico degli stupefacenti, con tutti i problemi che esso comporta in ragione della dimensione internazionale dei fenomeni di criminalità organizzata che superano in questo settore.

Sottolinea che il tema della prevenzione, del recupero e del reinserimento del tossicodipendente è presente in tutti i disegni di legge, che prendono in considerazione gli aspetti organizzativi da esso coinvolti. Osserva che in questa materia la vera difficoltà di fondo è rappresentata dalla organizzazione amministrativa di tipo analitico, estremamente compartimentata che caratterizza il potere statale, organizzazione di fronte alla quale sta invece una realtà umana assolutamente unitaria qual è quella del tossicodipendente, verso il quale gli interventi pubblici convergono dai punti più disparati dell'orizzonte amministrativo.

Dopo aver richiamato i settori dell'apparato amministrativo centrale dello Stato interessati dalla tematica delle tossicodipendenze ai quali fa riferimento il disegno di legge governativo - tra i quali la sanità, l'interno, la pubblica istruzione e la difesa - rileva che accanto alle competenze statali si collocano quelle spettanti alle regioni ed ai comuni, affermando come sia necessario individuare gli strumenti ed i modi per ricondurre all'unità questa miriade di interventi che, se appaiono teoricamente ben coordinabili a livello di amministrazione statale centrale, lo sembrano molto meno e non lo sono affatto a livello di amministrazione statale periferica.

Passa quindi ad illustrare i singoli articoli del disegno di legge governativo sottolineando, in particolare, che l'articolo 2 si riferisce alla consultazione e raccordo tra lo Stato, le regioni e le province autonome per quanto concerne le attività di prevenzione, cura e recupero socio-sanitario delle tossicodipendenze e per la lotta contro l'uso delle sostanze stupefacenti: la nuova disciplina demanda i compiti predetti alla Conferenza permanente prevista dall'articolo 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Si sofferma successivamente sui compiti spettanti al Ministero della Pubblica Istruzione, i quali consistono sostanzialmente in un'opera di prevenzione mediante informazione ed educazione; il Ministero è chiamato a svolgerli attraverso i Provveditorati ed altri organi da costituirsi con successivi decreti. Dopo aver incidentalmente rilevato come una delle caratteristiche della riforma che si discute sia proprio quella di essere affidata in buona parte e per aspetti rilevanti ad un cospicuo numero di decreti amministrativi di attuazione, osserva che, per quanto riguarda l'ambito della Pubblica Istruzione, l'organo di maggior rilievo da costituirsi con successivo decreto ministeriale è il comitato tecnico-scientifico previsto dall'articolo 16 del disegno di legge governativo. Ritiene che proprio in relazione alla composizione ed alla modalità di funzionamento di tale comitato la Commissione debba formulare un rilievo, in ragione del fatto che l'attuale stesura del comma 5 del predetto articolo 16 prevede solamente come possibile l'intervento alle riunioni del comitato stesso dei rappresentanti delle regioni, delle province autonome e dei comuni quanto vengono trattati temi di loro interesse. Ritiene che questo intervento debba essere previsto obbligatoriamente, come è del resto naturale se si tengono presenti le competenze spettanti alle regioni non solo in materia sanitaria ma anche e soprattutto, vertendosi qui nell'ambito della pubblica istruzione, nella materia della istruzione professionale. Osservazione di analogo tenore deve essere formulata in relazione ai comitati tecnici provinciali che lo stesso

articolo 16 prevede debbano essere istituiti dai Provveditori agli Studi. Anche per tali organismi la partecipazione dei rappresentanti degli enti locali territoriali e delle unità sanitarie locali deve essere prevista come necessaria.

Passando ad esaminare l'articolo 17, concernente le attribuzioni regionali, provinciali e locali, nonché i servizi per le tossicodipendenze, osserva innanzitutto che in esso si prevede un decreto del Ministro della sanità da adottarsi su parere del Consiglio superiore di sanità, col quale dovranno essere fissati i limiti e le modalità di impiego dei farmaci sostitutivi nei trattamenti di cura delle tossicodipendenze.

I compiti più importanti appaiono tuttavia quelli affidati alle regioni che, attraverso il piano sanitario nazionale e le unità sanitarie locali, devono affrontare il maggiore onere operativo sul territorio; a questo proposito sottolinea anche gli impegni spettanti ai comuni in tema di prevenzione e recupero dei tossicodipendenti e rileva che i comuni stessi, le comunità montane, i loro consorzi ed associazioni, i servizi pubblici per le tossicodipendenze costituiti dalle unità sanitarie locali ed i centri di assistenza possono avvalersi della collaborazione di gruppi di volontariato o degli enti ausiliari iscritti all'apposito albo regionale, i quali svolgono senza fine di lucro attività volte alla prevenzione, alla cura, alla riabilitazione ed al reinserimento dei tossicodipendenti.

Ritiene che l'importanza dei problemi legati al recupero e al reinserimento sia evidenziata in maniera eloquente da un dato: meno del venti per cento dei tossicodipendenti può essere ammesso nelle comunità. Di fronte a questa situazione giudica importante il ruolo che le Regioni possono giocare per superare l'impostazione analitica dell'amministrazione statale, nella prospettiva di un superamento della dimensione burocratica nell'approccio a questo complesso e delicato problema.

Dopo aver concluso l'esposizione relativa all'articolo 17 che dichiara di condividere, ritiene di doversi soffermare sulle disposizioni finali recate dall'articolo 19 le quali, come spesso capita per tale tipo di norme, affrontano aspetti assai rilevanti e decisivi per l'assetto complessivo della disciplina della materia.

In particolare richiama l'attenzione sul comitato nazionale di coordinamento per l'azione antidroga, di cui viene prevista l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Tale organo appare destinato a superare l'analiticità dell'intervento statale su cui ha già avuto modo di soffermarsi, come appare evidente dalla composizione assai articolata del Comitato stesso, che è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto, oltre che dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, dai Ministri degli esteri, dell'interno, di grazia e giustizia, delle finanze, della difesa, della sanità e dai Ministri senza portafoglio per i problemi delle aree urbane e per gli affari sociali. Proprio a quest'ultimo Ministro possono essere delegate le funzioni di Presidente del Comitato, il quale provvederà all'acquisizione dei dati rilevati dall'Osservatorio permanente istituito nel 1985 presso la Presidenza del Consiglio, nonché di quelli provenienti dalle singole amministrazioni. Lo stesso comitato dovrà promuovere l'informazione per la prevenzione delle tossicodipendenze e coordinerà le attività delle singole amministrazioni nel campo della lotta alla droga ed in quello della prevenzione, cura e riabilitazione degli stati di

tossicodipendenza. Il comitato si pone quindi come un osservatorio privilegiato e come centro d'impulso dell'azione complessiva dello Stato.

Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri viene altresì prevista l'istituzione di un fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga; su tale fondo potranno essere finanziati anche progetti mirati alla prevenzione ed al recupero dalla tossicodipendenza minorile elaborati dai comuni maggiormente interessati dall'espansione di tale fenomeno. Ritiene che tale previsione sia criticabile, in quanto esclude completamente l'organizzazione regionale, creando una sorta di filo diretto tra comuni e Presidenza del Consiglio, la quale deciderà i finanziamenti sulla base di elementi conoscitivi verosimilmente meno completi e significativi di quelli disponibili dalle regioni, le quali vedrebbero in tal modo pregiudicato un importante ruolo che ad esse spetta sotto il profilo istituzionale e costituzionale. Oltre tutto, anche per l'avvio del nuovo organismo è previsto un atto amministrativo di esecuzione da adottarsi dal Presidente del Consiglio dei ministri, che va ad aggiungersi alla lunga serie già in precedenza evidenziata.

Avviandosi a concludere, sottolinea la necessità di superare l'analiticità dell'intervento statale ed evitare la disarticolazione dell'intervento stesso che finirebbe col tradursi, inevitabilmente, in una serie scoordinata di impulsi incidenti tutti sulla stessa persona, quella del tossicodipendente.

Ritiene la Commissione debba evidenziare alle Commissioni di merito la necessità della presenza dei rappresentanti delle regioni negli organismi di cui si prevede l'istituzione nell'ambito dell'amministrazione centrale e periferica del Ministero della pubblica istruzione. Ritene altresì che debba essere superato il sistema di finanziamento diretto dei progetti comunali da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri e che la Commissione debba, a tal proposito, evidenziare la necessità di assicurare alle regioni la possibilità di svolgere il ruolo politico amministrativo che ad esse costituzionalmente spetta.

Il Presidente ringrazia il relatore per l'ampia esposizione che ha elevato il tono del dibattito sul tema delle tossicodipendenze, sottolineando gli aspetti di politica istituzionale ed evidenziando la necessità di superare la molteplicità delle competenze che vanno riunificate e viste in funzione della persona, mentre non può certamente essere vero il contrario, nel senso che la persona stessa non può essere considerata da una molteplicità disorganica di punti di vista amministrativi.

Passando a parlare del successivo svolgimento dei lavori della Commissione sul tema delle tossicodipendenze, fa presente che il Governo si è riservato di intervenire in sede di replica e che il Gruppo comunista ha prospettato l'opportunità di riflettere adeguatamente sull'ampia relazione svolta; la Commissione deve altresì procedere ad acquisire il punto di vista delle Regioni, che, al momento, sono state parzialmente sentite, in sede informale, dalle Commissioni di merito del Senato. Su un tema di tale rilevanza ritiene opportuno procedere ad una audizione formale dei rappresentanti delle Regioni, i quali non potranno non essere i Presidenti delle Regioni stesse. Riguardo ai modi dell'audizione delle Regioni, comunica alla Commissione che la Presidenza della Camera ha dato risposta positiva al quesito a suo tempo formulato in relazione alla possibilità di ricorrere, per l'acquisizione della posizione delle Regioni sui provvedimenti all'esame della Commissione, alle procedure previste dall'articolo 143,

comma 2, del Regolamento della Camera, sulla base di una interpretazione che equipari i Presidenti delle Giunte regionali, o per loro delega, gli assessori regionali, ai Ministri ivi citati. Sottolinea come nella lettera del Presidente della Camera si circoscriva la predetta equiparazione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, sul presupposto che tale Commissione ha nei rappresentanti delle Regioni gli interlocutori naturali per l'espletamento delle funzioni ad essa affidate dalla Costituzione e dalla legge. Sulla base della risposta presidenziale appena richiamata, alla Commissione sarà finalmente possibile superare le procedure informali sinora seguite per l'acquisizione degli orientamenti regionali, le quali si realizzavano, come è noto, in incontri tra i rappresentanti regionali e l'Ufficio di Presidenza della Commissione allargato ai rappresentanti dei gruppi.

Comunica altresì che nel contempo le Presidenze delle due Camere hanno autorizzato lo svolgimento dell'indagine conoscitiva deliberata dalla Commissione nella seduta del 6 aprile scorso. Si riserva di sottoporre all'Ufficio di Presidenza la scelta delle modalità di acquisizione del parere regionale sui problemi delle tossicodipendenze ma chiarisce fin d'ora che, a prescindere dallo strumento che si deciderà di utilizzare, la Commissione procederà in ogni caso con la massima sollecitudine alla conclusione del dibattito ed alla deliberazione del parere, poichè non è certo intento della Commissione ritardare in alcun modo l'andamento dei lavori parlamentari su una problematica di tale delicatezza.

Avendo il senatore Scivoletto concordato con l'impostazione di metodo proposta dal Presidente, il senatore Melotto fa presente che in seno al comitato ristretto che sta attualmente svolgendo l'esame del complesso delle iniziative legislative pendenti al Senato si è manifestato un orientamento favorevole alla accelerazione dello svolgimento dei lavori. Condivide pertanto la valutazione del Presidente circa l'opportunità di procedere con urgenza all'espressione del parere e condivide anche l'esposizione svolta dal relatore, il quale ha correttamente individuato gli aspetti che dovranno essere affrontati e risolti dalle Commissioni di merito e quelli che, viceversa, debbono essere sottoposti ad attento esame da parte della Commissione per le questioni regionali in relazione alle proprie competenze. Certamente gli interventi di prevenzione, recupero e reinserimento presentano una complessità che accentua i rischi di parcellizzazione degli interventi stessi, ma è altrettanto evidente che tale parcellizzazione va evitata per non pregiudicare l'efficacia dell'azione svolta.

Ritiene che il comitato di cui si prevede l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri sia troppo debole per svolgere una effettiva azione di coordinamento, anche perchè è debole il profilo istituzionale del Ministro senza portafoglio che potrà presiedere il comitato in sostituzione del Presidente. Ritiene si debba rafforzare il momento unitario sia a livello statale che regionale, evitando che gli enti locali debbano muovere all'assalto delle tossicodipendenze in ordine sparso.

Sottolinea quindi che, considerati l'assetto e la ripartizione delle attribuzioni tra i vari Ministeri, è fondata la preoccupazione che si arrivi a rivolizzare gli interventi pubblici, omettendosi di disegnare un chiaro quadro di assieme. La Commissione dovrà focalizzare la propria attenzione proprio in questa direzione, mirando a rinforzare la coerenza delle linee di intervento nel quadro di un progetto obiettivo ben definito. Se non si riuscirà in questo

intento, sarà impossibile attuare una concreta ed efficace azione sul piano del recupero e del reinserimento dei tossicodipendenti, nonostante la consistenza dei finanziamenti. In conclusione, ritiene che il parere che la Commissione esprimerà dovrà sottolineare con forza la necessità che si giunga a configurare un intervento caratterizzato, sia a livello governativo che a livello regionale, da forte organicità e unitarietà.

Il Presidente rinvia quindi il seguito del dibattito alla prossima seduta prevista per giovedì 27 aprile.

La seduta termina alle 10,40.

COMITATO PARLAMENTARE
per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato

GIOVEDÌ 20 APRILE 1989

Presidenza del Presidente
SEGNI

La seduta inizia alle ore 15,40.

Il Comitato procede all'audizione del Ministro dell'interno, on. Antonio Gava e dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza di tipo mafioso, prefetto Domenico Sica.

La seduta termina alle ore 18,05.

SOTTOCOMMISSIONI

FINANZE E TESORO (6^a)

Sottocommissione per i pareri

GIOVEDÌ 20 APRILE 1989

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

alla 5^a Commissione:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65, recante disposizioni in materia di finanza pubblica (1696), approvato dalla Camera dei deputati: *parere favorevole con osservazioni.*

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

Sottocommissione permanente per le Tribune

GIOVEDÌ 20 APRILE 1989

Presidenza del Presidente

BORDON

La seduta inizia alle ore 12.

ESAME DEL CICLO DI TRASMISSIONI PER LE ELEZIONI REGIONALI DELLA SARDEGNA

In apertura di seduta il deputato Bordon comunica di aver ricevuto una lettera, a firma dei deputati Lanziger e Scalia, in cui si richiedeva un intervento presso la sede RAI di Bolzano, al fine di garantire ai partiti politici locali la disponibilità del mezzo televisivo nel corso della prossima campagna elettorale. Ricordati quindi i precedenti in materia, che escludono la

possibilità di un intervento diretto della Sottocommissione, dichiara che sarà comunque sua cura richiamare la Concessionaria, affinché le suddette richieste abbiano l'attenzione che meritano.

Illustra poi la seguente proposta di programma che viene successivamente approvata dalla Sottocommissione.

TELEVISIONE

- Intervista del Presidente della Giunta regionale di 15 minuti con la partecipazione di due giornalisti;
- 2 interviste di 20 minuti per ogni partito rappresentato nel Consiglio regionale o nel Parlamento nazionale che presenterà liste, con la partecipazione di due giornalisti dei quotidiani presenti nella regione;
- appello agli elettori di 3 minuti.

RADIO

- Due conversazioni radiofoniche di 5 minuti ciascuna per ogni partito che presenterà liste nella regione.

Le tribune televisive andranno in onda alle ore 14,30 dopo il TG regionale; le conversazioni radiofoniche alle ore 14,45.

La seduta termina alle ore 12,30.