

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

499° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 30 SETTEMBRE 1999

—————

INDICE**Commissioni permanenti**

6 ^a - Finanze e tesoro	<i>Pag.</i>	7
11 ^a - Lavoro	»	9

Commissioni riunite

2 ^a (Giustizia) e 13 ^a (Territorio, ambiente, beni ambientali)	<i>Pag.</i>	3
--	-------------	---

Giunte

Affari Comunità europee	<i>Pag.</i>	12
-------------------------------	-------------	----

Sottocommissioni permanenti

2 ^a - <i>Giustizia - Pareri</i>	<i>Pag.</i>	20
--	-------------	----

COMMISSIONI 2^a e 13^a RIUNITE**2^a (Giustizia)****13^a (Territorio, Ambiente, Beni ambientali)**

GIOVEDÌ 30 SETTEMBRE 1999

1^a Seduta

Presidenza del Presidente della 2^a Commissione
PINTO

indi del Presidente della 13^a Commissione
GIOVANELLI

Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Ayala.

La seduta inizia alle ore 8,40.

IN SEDE REFERENTE

(2570-bis) Deputati BONITO ed altri. – *Delega al Governo per il riordino e la semplificazione del sistema sanzionatorio in materia di salvaguardia dell'ambiente e del territorio*, risultante dallo stralcio, deliberato dall'Assemblea il 2 marzo 1999, dell'articolo 9 del testo proposto dalla 2^a Commissione permanente (Giustizia) per il disegno di legge n. 2570. Approvato dalla Camera dei deputati

(3282) LUBRANO DI RICCO ed altri. – *Revisione della legislazione vigente, anche in previsione dell'introduzione della figura del «delitto ambientale», con riferimento alla legislazione comparata*

(3960) Introduzione nel codice penale di disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente

(Esame congiunto e rinvio. Costituzione di Comitato ristretto)

Il relatore per la 2^a Commissione, FOLLIERI, ricorda che il disegno di legge n. 2570-bis nasce dallo stralcio, deliberato dall'Assemblea il 2 marzo scorso, dell'articolo 9 del testo proposto dalla Commissione giustizia per il disegno di legge n. 2570 in materia di depenalizzazione. L'articolo unico del disegno di legge in questione reca una delega legislativa al Governo per riordinare e semplificare il sistema sanzionatorio penale ed amministrativo in materia di salvaguardia dell'ambiente e del territorio, indicandone i principi e criteri direttivi: in particolare, le fattispecie di cui si prevede la trasformazione in violazioni amministrative

sono rappresentate da reati contravvenzionali di scarso rilievo e un intervento legislativo in questo senso non solo va giudicato positivamente, ma non si pone in contraddizione con l'intervento proposto con i disegni di legge nn. 3282 e 3960.

Passando, poi, a trattare specificamente del disegno di legge n. 3282 il relatore Follieri, sottolinea come esso rifletta l'esigenza – fortemente avvertita dai presentatori – di introdurre sanzioni maggiormente efficaci ed incisive relativamente a condotte che appaiono di particolare gravità per la tutela dell'ambiente, tutela che attualmente risulterebbe inadeguata a fronteggiare fenomeni estremamente preoccupanti nei quali si inserisce con facilità la criminalità organizzata.

L'articolo 1 introduce pertanto nel codice penale un nuovo titolo VI-*bis* intitolato ai delitti contro l'ambiente e il successivo articolo 452-*bis* – che viene conseguentemente introdotto – definisce il bene tutelato dalla legge penale individuandolo nell'ambiente considerato come nozione unitaria. L'articolo 452-*ter*, relativo al delitto di alterazione dello stato dell'ambiente, punisce chiunque cagiona il pericolo di una grave alterazione dello stato dell'ambiente sia contaminandolo che determinando il superamento dei limiti di accettabilità di contaminazione dei suoli e delle acque stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente: la pena è la reclusione da uno a sei anni e la multa da lire venticinque a cinquanta milioni di lire, con previsione di un aumento fino al doppio in casi determinati dal successivo secondo comma, o di riduzione se il fatto è commesso con colpa. La pena è altresì ridotta in presenza di forme di ravvedimento operoso del soggetto responsabile, indicate dal secondo comma del medesimo articolo 552-*ter*. Sempre all'interno della stessa disposizione si rinvencono poi previsioni che impongono al condannato per reato ambientale o «patteggiante» ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale il ripristino dello stato dell'ambiente, secondo una procedura *ad hoc* e consentono altresì di subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente. Infine, quindi, in caso di condanna o con la decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, il giudice può ordinare la confisca delle aree se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato ove l'ordine di remissione in pristino non sia possibile o non venga eseguito dal condannato nei termini indicati nella sentenza di condanna.

Esposto, quindi, il contenuto del nuovo articolo 452-*quater*, relativo ai traffici contro l'ambiente, il relatore Follieri segnala in particolare il disposto del successivo articolo 452-*sexies*, il quale introduce il delitto di associazione per delinquere contro l'ambiente, punendo chiunque fa parte di un'associazione formata da tre o più persone allo scopo di commettere delitti contro l'ambiente, per il solo fatto di partecipare al sodalizio, con la reclusione da due a sei anni, mentre con la reclusione da tre a otto anni verrebbero puniti coloro che, in forme diverse, forniscono mezzi finanziari o consulenze tecniche all'associazione. Il nuovo articolo 452-*septies* si preoccupa, infine, di contrastare il fenomeno della cosiddetta «ecomafia», rappresentandone la prima definizione giuridica. Al fine, anzi, di evitare qualsiasi contrasto con la disciplina procedurale vi-

gente in tema di associazioni di tipo mafioso di cui all'articolo 416-*bis*, l'articolo 2, comma 1, inserisce una modifica all'articolo 51 del codice di procedura penale formulando un richiamo espresso alla fattispecie in questione. Infine, conclude il relatore, l'articolo 2 reca alcune norme processuali fra le quali spicca la previsione del sequestro conservativo per garantire l'adempimento delle obbligazioni civili nascenti da reati ambientali e del sequestro per reati contro l'ambiente.

Il disegno di legge n. 3960, di iniziativa del Governo, intende anche esso inserire nel codice penale un nuovo titolo VI-*bis* relativo ai delitti contro l'ambiente, specificando i diversi reati introdotti con gli articoli da 452-*bis* a 452-*quinquies*, in particolare si tratta del reato di inquinamento ambientale, di quello di distruzione del patrimonio naturale, di quello di traffico illecito di rifiuti e infine del reato di frode in materia ambientale. Si stabilisce, poi, l'aggravante per i reati commessi da un associato per delinquere. Inoltre, l'articolo 452-*sexies* premia le forme di ravvedimento operoso di chi si adopera al fine di evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, anche aiutando a ricostruire il fatto o a scoprire gli autori di esso e, infine, gli articoli 452-*octies* e 452-*nonies* concernono i delitti colposi contro l'ambiente e le pene accessorie per i delitti previsti dagli articoli 452-*bis*, 452-*ter*, 452-*quater* e 452-*quinquies*.

Dopo aver rilevato, con particolare riferimento al disegno di legge n. 3960, che non gli appare condivisibile la disposizione di cui all'articolo 452-*bis*, quarto comma, che introduce il divieto di comparazione tra circostanze attenuanti e aggravanti, il relatore Follieri conclude auspicando che le Commissioni riunite compiano una ricognizione particolarmente attenta dei testi proposti e, per quanto attiene ai disegni di legge n. 3282 e n. 3960, giudica necessario un attento esame di quelle norme - che non ritiene di poter condividere - volte ad introdurre sanzioni la cui gravità gli appare eccessiva. Propone, quindi, la congiunzione dei disegni di legge all'esame.

Il presidente della 13^a Commissione, senatore GIOVANELLI, concorda con la proposta di congiunzione dei tre disegni di legge in titolo, pur riconoscendo l'esistenza di norme tra loro contraddittorie: essi non si possono però definire pregiudizialmente alternativi, neppure in presenza della dichiarazione (contenuta in una delle relazioni) di ideologica contrarietà alla depenalizzazione. Infatti, la tutela dell'ambiente rappresenta una finalità comune, per raggiungere la quale è possibile articolare gli strumenti di tutela secondo un modello di equilibrio ispirato alla concezione del diritto penale minimo: l'estensione di determinate fattispecie, nonché la loro frammentarietà, rappresentano opposti pericoli cui rifuggire nell'elaborazione di un testo unificato.

Il rafforzamento dell'apparato repressivo deve contrastare l'ecomania senza coinvolgere violazioni minori prive di reale offensività, la cui depenalizzazione consente un maggior effetto deterrente: lo sviluppo sostenibile si consegue senza considerare di per sé l'alterazione dell'ambiente una condotta criminale, bensì adottando un sistema a più livelli di intervento. In primo luogo occorre prevedere incentivi o disincentivi fi-

scali (ed altri metodi tariffari) che scoraggino comportamenti ambientalmente non virtuosi; indi vanno introdotte sanzioni amministrative pecuniarie (il cui ammontare, in talune delle proposte di depenalizzazione, pare addirittura superiore all'effetto deterrente della sanzione penale); va fatta salva e resa efficace l'azione di danno ambientale pubblico (evitando di stravolgerne la caratterizzazione eminentemente civilistica con un improprio coinvolgimento dell'ufficio del pubblico ministero); infine, la sanzione penale rappresenta l'extrema ratio, da impiegare in ambiti circoscritti proprio per renderne efficace l'applicazione.

Il riesame complessivo delle sanzioni penali gravanti in materia deve garantire un incremento sia dei controlli che della deterrenza, per le condotte realmente lesive dell'ambiente; in tale riesame non si può non tener conto che in due ambiti fondamentali, come quello dei rifiuti delle acque, sono intervenuti nello scorso biennio due decreti legislativi organici che hanno già in parte innovato l'apparato sanzionatorio, anche depenalizzando alcuni illeciti. Alcune delle proposte avanzate nel disegno di legge n. 3282, invece, appaiono semplicisticamente volte a passare direttamente dall'ambito del lecito a quello del penalmente rilevante; la creazione di una nuova serie di reati, che ruota intorno alla fattispecie della grave alterazione dell'ambiente, rischia di perseguire indiscriminatamente mere violazioni di parametri fissati con decreto ministeriale: oltre a configurare veri e propri delitti a geometria variabile (con la violazione di requisiti costituzionali di tipicità), si agirebbe senza rispettare quei più rigorosi presupposti di offensività del fatto risultanti dal progetto di Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dell'ambiente mediante il diritto penale.

Il disegno di legge n. 3960, pur essendo meno generico, contiene un indeterminato riferimento al pericolo di rilevanti deterioramenti dello stato dell'aria, dell'acqua o del suolo: senza un requisito di permanenza, senza circoscrivere il delitto colposo al caso di colpa grave e senza una concretezza di pericolo, tale fattispecie appare eccessivamente divergente dal sistema di garanzie che trova il suo fondamento nella Costituzione stessa. È positivo attrezzare a scopi repressivi una strumentazione più efficace, ma non pare possibile – secondo la giurisprudenza costituzionale – una graduazione della pena rapportata anche ad elementi estrinseci che incidano sull'esercizio del diritto di difesa. Propone infine la costituzione di un Comitato ristretto, allo scopo di redigere un testo unificato da sottoporre alla Commissione.

Dopo interventi di consenso dei senatori POLIDORO, LASAGNA e SENESE, non facendosi ulteriori osservazioni si conviene per la congiunzione dell'esame dei disegni di legge in titolo, nonché sulla costituzione di un Comitato ristretto; i Gruppi faranno pervenire alla Presidenza delle Commissioni riunite i nominativi dei componenti di detto Comitato, che sarà presieduto dai relatori.

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

La seduta termina alle ore 9,30.

FINANZE E TESORO (6^a)

GIOVEDÌ 30 SETTEMBRE 1999

292^a Seduta*Presidenza del Presidente*
GUERZONI

Interviene il sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica D'Amico.

La seduta inizia alle ore 9.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE
(A007 000, C06^a, 0059^o)

Il senatore ROSSI sollecita la ripresa dell'esame congiunto dei documenti e del disegno di legge relativi all'istituzione di una Commissione d'inchiesta sul Banco di Napoli.

Il presidente GUERZONI assicura che terrà conto della sollecitazione del senatore Rossi.

IN SEDE REFERENTE

(1614) AGOSTINI ed altri. – *Delega al Governo per il riordinamento generale dei trattamenti pensionistici di guerra*

(2964) VEGAS ed altri. – *Delega al Governo per il riordino definitivo della normativa sui trattamenti pensionistici di guerra*

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Si riprende l'esame sospeso nella seduta dell'11 maggio scorso.

Il relatore STANISCIA ribadisce quanto sostenuto nell'ultima seduta in merito alla quantificazione degli oneri derivanti dai due disegni di legge delega, stimati in cifre enormemente superiori rispetto alle attuali disponibilità di bilancio. Riferendosi a quanto allora sostenuto dalla sottosegretario per il tesoro Pennacchi, egli auspica che l'imminente sessione di bilancio possa costituire l'occasione per decidere se e in che misu-

ra reperire risorse aggiuntive per finanziare i provvedimenti di riordino della materia della pensionistica di guerra.

Interviene quindi il sottosegretario D'AMICO, il quale sottolinea l'esigenza di contemperare le legittime aspettative di quanti hanno meritato il doveroso riconoscimento del sacrificio subito con il controllo della spesa corrente, al fine di consolidare l'azione di riequilibrio dei conti pubblici. Concordando con quanto già sostenuto dalla sottosegretario Pennacchi, e ribadendo la piena disponibilità del Governo a valutare l'opportunità di modifiche dell'attuale disciplina, egli ritiene che l'esame dei provvedimenti in titolo possa essere utilmente ripreso dopo la sessione di bilancio, durante la quale il Parlamento potrà eventualmente decidere se incrementare le risorse disponibili per l'adeguamento delle pensioni di guerra.

A giudizio del senatore AGOSTINI, l'enfasi posta sia dal relatore che dal Sottosegretario sugli aspetti finanziari non sembra tener conto del carattere razionalizzatore della disciplina di delega. La finalità principale della proposta legislativa, infatti, è quella del ridisegno di una materia estremamente complessa e disomogenea. Le principali modifiche all'attuale normativa contenute nel disegno di legge n. 1614 – ridefinizione dei criteri del danno subito, richiesta di accertamento dell'aggravamento delle condizioni fisiche a causa dell'infermità all'origine della indennità pensionistica, elevazione dei limiti di reddito – non appaiono determinare automaticamente un notevole incremento degli oneri. Tali modifiche, invece, rispondono all'esigenza di adeguare l'attuale disciplina sia ai mutamenti intervenuti nella valutazione dei danni fisici sia, soprattutto, per ragioni equitative rispetto alle regole pensionistiche generali.

Un'ulteriore problematica riguarda, invece, le trattenute sulle pensioni di guerra per somme indebitamente percepite: contrariamente a quanto sostenuto sugli organi di stampa, solo in pochissimi casi si è trattato di somme percepite con dolo e malafede, e quindi ripetibili da parte del Tesoro.

Interviene quindi il senatore VEGAS, il quale, dopo aver preso atto della disponibilità del Governo, auspica che nel corso dell'esame dei documenti di bilancio possano essere adeguatamente incrementate le risorse finanziarie per la pensionistica di guerra. A tale proposito, egli sottopone all'attenzione della Commissione la possibilità che, diversamente da quanto avvenuto fino ad oggi, le somme impegnate e non spese possano essere riassegnate negli esercizi successivi alle stesse unità previsionali di base.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA POMERIDIANA DI OGGI

Il presidente GUERZONI comunica che la seduta, già convocata per le ore 15 di oggi, 30 settembre, non avrà più luogo.

La seduta termina alle ore 9,30.

LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11^a)

GIOVEDÌ 30 SETTEMBRE 1999

378^a Seduta*Presidenza del Presidente*
SMURAGLIA

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

La seduta inizia alle ore 8,35.

PROCEDURE INFORMATIVE**Interrogazioni**

Il sottosegretario MORESE risponde all'interrogazione 3-02734, presentata dal senatore Manzi e da altri senatori, riguardante i licenziamenti annunciati dalla direzione aziendale della Breed I di Villastellone, in provincia di Torino, facendo presente che la competente Direzione provinciale del lavoro ha reso noto di aver provveduto a convocare le parti sociali in data 30 aprile 1999, al fine di individuare una soluzione alternativa alla risoluzione del rapporto di lavoro.

In tale sede è stato sottoscritto un verbale di accordo che prevede la messa in mobilità di tutti i lavoratori, che incentivi l'esodo con decorrenza dalla stessa data del 30 aprile, fino alla data odierna del 30 settembre 1999, ai sensi dell'articolo 8, comma 4, della legge n. 236 del 1993.

Si tratta di una soluzione certamente non del tutto soddisfacente, ma che è risultata la sola praticabile.

Il senatore MANZI si dichiara soddisfatto per la risposta del Sottosegretario, pur sottolineando come la soluzione individuata per la vicenda oggetto dell'interrogazione non possa considerarsi del tutto positiva.

In generale, la situazione occupazionale nella cintura torinese dovrà formare oggetto di speciale attenzione, tenendo presente che in essa il tasso di disoccupazione risulta più alto di quello medio nazionale, in contrasto con il diffuso stereotipo per il quale al Nord non vi sarebbero

problemi occupazionali. Occorre quindi che su tale versante gli impegni a suo tempo assunti dal Ministro del lavoro dell'epoca Bassolino abbiano un seguito concreto.

Il sottosegretario MORESE risponde all'interrogazione 3-02861, presentata dal senatore Manzi e da altri senatori, concernente l'iniziativa assunta dall'INPS di Torino di promuovere il recupero di presunti debiti contributivi pregressi delle aziende agricole della provincia.

Al riguardo, fa presente che il problema ha trovato soluzione in sede legislativa, avendo la legge n. 236 del 1999 disposto la proroga al 31 ottobre 1999 del termine per la regolarizzazione contributiva in agricoltura. Alla stregua di tali disposizioni, sarà quindi possibile, per coloro che vorranno usufruirne, regolarizzare ogni situazione contributiva ancora pendente.

Il senatore MANZI, nel prendere atto della risposta del rappresentante del Governo, sottolinea l'opportunità di un intervento presso l'INPS affinché questo effettui in modo più puntuale le proprie comunicazioni in ordine alle situazioni contributive.

Con riferimento all'interrogazione 3-02944, sulle modalità di svolgimento di un concorso interno per posti di dirigenza tecnica presso il Comune di Bernalda in provincia di Matera, essendo il proponente, senatore Monteleone, impossibilitato ad intervenire alla seduta odierna, il presidente SMURAGLIA vi aggiunge la firma e invita il rappresentante del Governo a fornire la propria risposta.

Il sottosegretario MORESE, in risposta all'interrogazione testé richiamata dal Presidente, comunica che, a seguito degli accertamenti promossi dalla Direzione provinciale del lavoro di Matera presso il Comune di Bernalda, è emerso che, espletato un concorso interno per titoli e colloquio orale, sono stati inquadrati nella qualifica superiore 14 dipendenti, dei quali 3 nell'VIII e 11 nella VII qualifica funzionale.

La Giunta comunale, con delibera n. 7 del 15 gennaio 1999, corredata di motivazione, ha conferito l'incarico di Capo settore o Capo servizio a 9 dei predetti dipendenti, senza riconoscimento di alcuna indennità di funzione.

Tra i soggetti esclusi dagli incarichi in questione, uno ha inoltrato al TAR di Potenza, che non si è ancora pronunciato, un ricorso tendente ad ottenere la sospensione del provvedimento, mentre gli altri hanno avanzato istanza alla competente Direzione del lavoro per esperire un tentativo di conciliazione con riferimento ai criteri adottati dall'amministrazione comunale nella individuazione e nomina dei responsabili dei servizi. La data di convocazione per il tentativo stesso non è stata ancora fissata, non avendo ancora il Comune provveduto a designare il proprio rappresentante in seno al competente Collegio.

Il presidente SMURAGLIA prende atto della risposta del rappresentante del Governo, rilevando come la vicenda dovrà comunque

essere seguita, in attesa della definizione dei ricorsi e delle procedure di conciliazione pendenti.

Dichiara quindi concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle ore 8,55.

GIUNTA
per gli affari delle Comunità europee

GIOVEDÌ 30 SETTEMBRE 1999

171ª Seduta

Presidenza del Presidente
BEDIN

Interviene il sottosegretario agli affari esteri Umberto Ranieri.

La seduta inizia alle ore 8,35.

IN SEDE CONSULTIVA

(4167) SELLA DI MONTELUCE ed altri. – Disposizioni amministrative, fiscali e legali riguardanti l'adeguamento informatico all'anno 2000

(Parere alla 1ª Commissione: esame e rinvio)

Il relatore TAPPARO, dopo aver illustrato i problemi tecnici derivanti ai sistemi informatici dal cambio di secolo, rileva come il disegno in titolo rechi disposizioni analoghe a quelle di due provvedimenti sui quali la Giunta ha già espresso parere favorevole. Il disegno di legge in titolo, in particolare, è stato presentato sulla base del presupposto che la sola costituzione di un «Comitato anno 2000» da parte del Governo, disposta con un provvedimento del 1998, non sia sufficiente a far fronte alle implicazioni tecnologiche e giuridiche del suddetto problema e all'esigenza di promuovere una più diffusa e sistematica informazione sull'argomento per preparare l'opinione pubblica e gli operatori economici. Con tale iniziativa legislativa gli interventi già delineati nei precedenti provvedimenti vengono integrati con uno stanziamento di 200 miliardi di lire per il 1999 e 150 miliardi nel 2000, destinati a finanziare agevolazioni fiscali per gli investimenti di adeguamento dei sistemi informatici all'anno 2000. Il disegno di legge n. 4167 istituisce anche un meccanismo di conciliazione obbligatoria, connesso ad un eventuale procedimento arbitrale ed allo svolgimento di azioni risarcitorie, per la soluzione delle controversie in merito ai danni derivanti da programmi informatici non in grado di elaborare correttamente date successive al 31 dicembre 1999.

Per quanto concerne i profili di competenza della Giunta l'oratore rileva come le misure delineate siano coerenti con le indicazioni dell'Unione europea e, in particolare, con una recente risoluzione del Consiglio che, tra l'altro, invita gli Stati membri a sviluppare l'opera di divulgazione al fine di tutelare gli interessi dei consumatori e ad approntare piani di emergenza per garantire la continuità dei servizi essenziali in caso di perturbazioni.

Il relatore conclude ravvisando una certa trascuratezza nel prevenire le possibili conseguenze, anche di carattere internazionale, del cambio di secolo sui sistemi informatici.

Su proposta del presidente BEDIN la Giunta conviene di rinviare il seguito dell'esame.

(1522) MINARDO. – *Competenze professionali dei geometri nel settore delle costruzioni, delle strutture e dell'urbanistica*

(1891) BOSI. – *Competenze professionali dei geometri e dei periti industriali edili nei settori delle costruzioni, delle strutture e dell'urbanistica*

(Seguito dell'esame congiunto e conclusione. Parere all'8ª Commissione: favorevole condizionato all'adozione di emendamenti)

Riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta di ieri.

Dopo aver ricordato che nella precedente seduta si sono svolti l'illustrazione dei provvedimenti in titolo ed il dibattito, non essendovi altre richieste di intervento, il presidente BEDIN propone di conferire un mandato al relatore Pappalardo a redigere un parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni nei termini che sono emersi.

Verificata la presenza del numero legale, la Giunta approva.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione, ai sensi dell'articolo 46 del Regolamento, del sottosegretario di Stato per gli affari esteri Umberto Ranieri in tema di preparazione del Consiglio europeo di Tampere e della nuova Conferenza intergovernativa sulle questioni istituzionali e di elaborazione di una Carta dell'Unione europea dei diritti fondamentali e di un progetto di atto comunitario sull'elezione del Parlamento europeo

(R046 001, C23ª, 0003°)

Il presidente BEDIN rileva come con l'audizione in titolo la Giunta possa acquisire degli utili elementi di informazione sia nella prospettiva del vertice di Tampere che in relazione alla preparazione della prossima Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari (CO-SAC) e lascia la parola al sottosegretario Ranieri.

Il sottosegretario RANIERI, dopo aver espresso un giudizio estremamente positivo sull'impegno profuso dalla Finlandia – paese dove si

è appena recato in visita il Presidente della Repubblica – nell'esercizio della Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione europea, si sofferma sul tema della prossima Conferenza intergovernativa. La preparazione di tale Conferenza, che si rende indispensabile per conferire maggiore efficienza ed efficacia ai meccanismi istituzionali dell'Unione nella prospettiva dell'allargamento, è stata discussa nel Consiglio europeo di Colonia dello scorso giugno, che ha stabilito di definirne il mandato in occasione del vertice di Helsinki del prossimo dicembre, ne ha fissato l'avvio nel marzo del 2000, durante la Presidenza portoghese, e la conclusione entro il successivo dicembre, nel corso della Presidenza francese. In merito al mandato è emerso un generale consenso sull'esigenza di affrontare i tre nodi lasciati irrisolti dal Trattato di Amsterdam: composizione della Commissione europea, riponderazione dei voti nel Consiglio ed estensione del voto a maggioranza qualificata nel Consiglio.

L'oratore rileva tuttavia come il Consiglio europeo di Colonia non abbia escluso la possibilità di affrontare anche altri aspetti anche se, al momento, la prospettiva di una Conferenza che affronti una gamma più ampia di problemi istituzionali, fortemente sostenuta dall'Italia, non appare maggioritaria. La nuova Commissione europea, da parte sua, avendo tempestivamente affidato l'incarico di svolgere uno studio di approfondimento a tre «saggi» – l'ex-Presidente del Consiglio belga, Den Haene, l'ex-Presidente della Repubblica tedesco, von Weizacker, e l'ex-Ministro britannico, Lord Simon – ha dimostrato l'impegno che intende porre sull'argomento anche se non ha ancora maturato delle proposte specifiche. Nel discorso pronunciato in occasione del voto da parte del Parlamento europeo il presidente Prodi ha tuttavia già enunciato alcune indicazioni sull'esigenza di un processo di riforma approfondito. Il Parlamento europeo ha preso posizione sottolineando l'esigenza di un suo più stretto coinvolgimento nel processo di revisione istituzionale.

Secondo il Governo italiano l'Unione europea dovrebbe darsi degli obiettivi di riforma più ambiziosi rispetto alla mera trattazione dei tre argomenti indicati. Fra questi rientrano, ad esempio, la soluzione delle questioni della responsabilità individuale dei membri della Commissione e di un più efficace funzionamento del Consiglio e della Corte di giustizia. Su alcuni di tali aspetti si è peraltro riscontrato un certo grado di apertura da parte del Governo francese in occasione del recente vertice bilaterale di Nîmes.

Soffermandosi sui tre temi di fondo della Conferenza intergovernativa il sottosegretario Ranieri esprime la disponibilità del Governo italiano a rinunciare al secondo Commissario a condizione di procedere ad una ridefinizione dei criteri di ponderazione del voto nel Consiglio. Nella prospettiva dell'allargamento, è infatti necessario evitare uno sbilanciamento in favore dei paesi di minore consistenza demografica garantendo che le decisioni a maggioranza qualificata siano prese da un numero di paesi che effettivamente rappresentino la maggioranza delle popolazioni dell'Unione europea. Al riguardo una diversa ponderazione del voto e la definizione di una soglia minima di rappresentatività demografica per l'adozione delle decisioni a maggioranza appaiono soluzioni preferibili al criterio della doppia maggioranza. La questione della com-

posizione della Commissione potrebbe essere affrontata anche attraverso la definizione di una composizione più articolata, nominando Commissari *senior* e Commissari *junior*, questi ultimi eventualmente senza portafoglio, ovvero attribuendo funzioni più consistenti ai vice Presidenti. L'estensione del voto a maggioranza qualificata, infine, costituisce una tradizionale posizione dell'Italia nella prospettiva di un'accentuazione degli elementi di sovranazionalità dell'Unione. Essa si rende particolarmente necessaria per far fronte al processo di ampliamento e potrebbe essere realizzata attraverso l'introduzione di una norma che fissi il principio del voto a maggioranza come regola, salvo un ristretto numero di eccezioni connesse essenzialmente a decisioni di carattere istituzionale, che necessitano della ratifica dei Parlamenti nazionali.

Soffermandosi sugli sviluppi della politica estera, di sicurezza e di difesa l'oratore evidenzia come il Consiglio europeo di Colonia abbia riconosciuto l'esigenza che l'Unione si doti di una propria autonoma capacità militare per far fronte ai compiti ad essa demandati dal Trattato di Amsterdam e, in particolare, alle cosiddette «operazioni Petersberg»: interventi umanitari e di soccorso, di mantenimento e ristabilimento della pace e di gestione delle crisi. Tale scelta comporta tuttavia la necessità di affrontare una serie di implicazioni nel campo delle relazioni con l'Alleanza atlantica ed in merito alla posizione degli Stati che non hanno la doppia appartenenza all'Unione europea e alla NATO. In occasione del citato vertice di Nîmes è emersa peraltro una convergenza fra Italia e Francia in merito all'esigenza di accelerare lo sviluppo delle capacità dell'Unione europea anche se la posizione italiana si caratterizza per la particolare attenzione posta a salvaguardare la coerenza della difesa europea con il contesto istituzionale dell'Unione, valorizzando le disposizioni del Trattato di Amsterdam.

Per quanto concerne il processo di allargamento il sottosegretario Ranieri preannuncia la presentazione di un nuovo rapporto da parte della Commissione europea, rileva la presenza di differenziazioni nell'ambito dei paesi candidati all'adesione del primo gruppo, dovuta ai diversi gradi di adeguamento dei rispettivi ordinamenti alle indicazioni dell'Unione europea, e ritiene inopportuno indicare già una data esatta per l'adesione, anche perché una formalizzazione delle date – che necessariamente non potrebbero essere uguali per tutte – accentuerebbe le differenziazioni fra i candidati appartenenti ai diversi gruppi. In occasione del Consiglio europeo di Helsinki si dovrebbe piuttosto fissare la data entro la quale l'Unione dovrà completare il proprio processo di adeguamento interno per accogliere le nuove adesioni. Si dovrà poi tener conto di situazioni particolari quali lo sviluppo del dialogo fra le due comunità di Cipro, la necessità di formalizzare l'avvio dei negoziati anche con i paesi del secondo gruppo ed i rapidi progressi compiuti da Malta, con cui si potrebbero già avviare i negoziati. L'avvio dei negoziati con Bulgaria e Romania, che è stato sempre sostenuto dall'Italia, non dovrebbe più incontrare ostacoli dopo l'importante ruolo assolto da tali paesi nel corso del conflitto nei Balcani. In merito alla Turchia sono venute meno talune esitazioni del Governo greco per cui dovrebbe essere più facile accordarle il formale *status* di paese candidato, come auspicato dall'Ita-

lia, ove vengano confermati i progressi compiuti da tale paese rispetto agli impegni richiesti dall'Unione europea, primo fra tutti il rispetto dei diritti umani e delle minoranze.

Passando ad illustrare la preparazione del Consiglio europeo straordinario di Tampere, che per la prima volta sarà espressamente dedicato ai temi della giustizia e degli affari interni, l'oratore sottolinea l'impegno del Governo italiano, dopo la realizzazione del mercato interno e della moneta unica, a costruire un rapporto di fiducia fra i cittadini e l'Unione europea istituendo uno spazio comune di libertà, di sicurezza e di giustizia. Con gli accordi di Schengen e la loro incorporazione nel Trattato si è realizzata un'Unione senza frontiere interne ma molto resta ancora da fare per armonizzare i rispettivi sistemi amministrativi, normativi e giurisdizionali. La cooperazione nel settore riguarda materie quali il diritto di asilo, i controlli alle frontiere esterne, l'immigrazione e la lotta contro la criminalità. In vista del vertice di Tampere l'Italia ha presentato specifiche proposte concernenti tali argomenti sottolineando, in particolare, come l'onere di far fronte ai flussi migratori non possa gravare esclusivamente sui paesi che sono collocati alle frontiere dell'Unione e come, pertanto, sia necessario realizzare dei progressi che vadano oltre la Convenzione di Dublino, che determina lo Stato competente per l'esame delle domande di asilo.

Fra le iniziative concernenti la cooperazione giudiziaria il sottosegretario include, per quanto attiene al diritto civile, la definizione di regole comuni in materia di separazione e divorzio, di riconoscimento delle sentenze e di utilizzo dei mezzi di prova. Nel campo del diritto penale dovranno essere individuati i principi comuni in merito alla definizione dei reati e delle relative sanzioni, dovrà essere sviluppata la collaborazione tra le autorità giudiziarie, accelerando le procedure di riconoscimento dei rispettivi procedimenti, e si dovrà promuovere anche l'istituzione di un procuratore europeo. Per quanto concerne la cooperazione di polizia l'Italia ritiene necessario estendere la competenza di Europol a nuovi settori – come il traffico di armi ed i reati ambientali – e propone la creazione di un'Accademia europea di polizia a Roma nonché l'adozione di misure concernenti l'utilizzo delle prove acquisite dalle polizie di altri Stati membri.

L'oratore rileva infine come la proposta di elaborare una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – formalizzata al Consiglio europeo di Colonia, sulla base di un'iniziativa tedesca, nella prospettiva di una sua definitiva adozione nel dicembre del 2000 – sia volta a conferire maggiore concretezza ai principi riconosciuti dal Trattato sull'Unione europea.

Il presidente BEDIN ringrazia il sottosegretario Ranieri per l'ampia esposizione e chiede chiarimenti sul negoziato concernente il progetto di atto comunitario sull'elezione del Parlamento europeo.

La senatrice SQUARCIALUPI domanda di approfondire il tema della difesa europea rilevando come il Trattato di Amsterdam non contempli clausole sulla difesa collettiva, che verrebbe a basarsi esclusiva-

mente sull'Alleanza atlantica dopo il definitivo assorbimento dell'UEO da parte dell'Unione europea. Non tutti i paesi dell'UEO, peraltro, condividono la prospettiva di attribuire esclusivamente alla NATO le competenze in materia di difesa collettiva.

L'oratore chiede inoltre chiarimenti sui rapporti fra la futura Carta dei diritti dell'Unione europea e l'attività del Consiglio d'Europa, organismo che ha sviluppato una notevole competenza nel campo della tutela dei diritti fondamentali. Se poi la nuova Carta prefigurasse l'istituzione di una nuova Corte sarebbe oltremodo preoccupante l'insorgere di forme di concorrenza con l'attuale Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il senatore CORRAO esprime apprezzamento per l'esposizione del sottosegretario Ranieri ma riscontra una sottovalutazione della dimensione culturale del processo di costruzione dell'Unione europea, che invece dovrebbe costituire un criterio cui improntare anche il processo di allargamento, e chiede chiarimenti sullo sviluppo dei rapporti di partenariato.

Il senatore MANZELLA sottolinea l'importanza che la Giunta acquisisca tempestivamente il citato documento dei tre saggi anche al fine di significare la partecipazione dei Parlamenti al processo di revisione istituzionale, che dovrebbe perdere il carattere di procedura intergovernativa per assumere quello di procedura interparlamentare. Rilevando come in occasione della visita ad Helsinki il Presidente della Repubblica abbia evidenziato l'esigenza di offrire almeno un «ancoraggio» a quei paesi per cui non è ancora certa la data di adesione, l'oratore sollecita un maggiore impegno del Governo per assicurare un'adeguata presenza italiana fra i dirigenti della Commissione europea, chiede chiarimenti sulla ripartizione di competenze, in materia di rappresentanza esterna fra l'Alto Rappresentante per la PESC e il Presidente della Commissione europea e propone una revisione delle disposizioni sulla cooperazione rafforzata, che attualmente appaiono di difficile applicazione.

Il senatore TAPPARO esprime la preoccupazione che valutazioni di natura politica inducano a sottostimare l'esigenza di verificare esaurientemente il grado di preparazione dei paesi candidati all'adesione. Un'accelerazione ingiustificata del processo di ampliamento potrebbe tuttavia comportare la configurazione di forme di *dumping* sociale ed ambientale. L'oratore sottolinea altresì come la prossima Conferenza intergovernativa – che sarà l'ultima prima dell'ampliamento – dovrebbe affrontare anche il tema del procedimento formativo del diritto comunitario che, attualmente, vede assegnato un ruolo pressoché esclusivo di iniziativa alla Commissione europea, il cui grado di legittimazione democratica è ancora indefinito, considerando che essa è composta di esponenti di diversa provenienza culturale ed ideologica.

Il sottosegretario RANIERI replica ai senatori intervenuti nel dibattito.

L'oratore rileva in primo luogo come l'Unione europea, in occasione delle trattative su Agenda 2000, sembri aver sottostimato la valenza strategica del processo di ampliamento che, dopo il conflitto nei Balcani, appare in tutta la sua dimensione. La stabilizzazione democratica ed economica dell'Europa centrale e sud-orientale non appare concepibile al di fuori dell'Unione europea. Gli stessi accordi di cooperazione con gli Stati dell'*ex*-Jugoslavia e con l'Albania, benché non comportino automaticamente l'accesso agli accordi di associazione, che disciplinano i rapporti con i paesi candidati all'adesione, sono considerati di grande importanza strategica e simbolica poiché agganciano il processo di stabilizzazione dell'area alla futura partecipazione all'Unione. L'accresciuta consapevolezza dell'importanza strategica del processo di ampliamento non implica una valutazione meno accurata dei progressi conseguiti dai paesi candidati nel programma di adeguamento agli impegni assunti, tuttavia obbliga l'Unione a considerare con particolare attenzione i possibili contraccolpi, sull'opinione pubblica e sulle classi dirigenti che si sono impegnate in tale processo, di eventuali ritardi. Una maggiore attenzione per tali aspetti durante il negoziato su Agenda 2000 avrebbe indotto gli Stati membri a compiere scelte più coraggiose nel campo delle riforme di carattere finanziario – come quella della politica agricola comune – su cui essi dovranno presumibilmente tornare a confrontarsi nel prossimo futuro.

Illustrando l'impegno del Governo italiano per lo sviluppo del partenariato euromediterraneo – tema affrontato anche nei recenti incontri bilaterali con il Governo francese e con la Presidenza finlandese – l'oratore evidenzia l'impulso che potrà derivare al processo di Barcellona da una serie di positivi avvenimenti quali i progressi compiuti da Cipro e Malta sulla strada dell'adesione, l'evoluzione del processo di pace in Medio Oriente, la riduzione del grado di condizionamento derivante da forme di estremismo religioso, il miglioramento della situazione in Algeria e la ripresa dei rapporti con la Libia. Tali sviluppi inducono a ritenere realistica la prospettiva di istituire un'area di libero scambio entro il 2010, grazie al processo di Barcellona, che vedrà lo svolgimento del prossimo vertice in Francia nel 2000.

Le valenze culturali di tale processo, che è stato ulteriormente rifinanziato in occasione del vertice ministeriale di Stoccarda, sono peraltro di estrema importanza, come pure meriterebbe un adeguato approfondimento il tema della dimensione culturale della costruzione europea.

Soffermandosi sulla difesa europea l'oratore ribadisce come la posizione italiana, rispetto alle proposte recentemente avanzate dalla Francia, si caratterizzi per il richiamo all'esigenza di includere gli strumenti della politica di sicurezza e di difesa nel quadro istituzionale dell'Unione europea. In occasione del vertice di Colonia, peraltro, è stata confermata la prospettiva di un graduale assorbimento dell'UEO nell'Unione europea per dotare quest'ultima di una propria capacità militare, contestualmente allo sviluppo di specifici legami con gli Stati membri o associati che non sono membri della NATO e con altri Stati, quale la Turchia, che sono membri della NATO ma non dell'Unione.

Condividendo l'esigenza di una semplificazione delle disposizioni applicabili alla cooperazione rafforzata, senza tuttavia giungere ad un eccessivo sviluppo delle asimmetrie all'interno dell'Unione, il sottosegretario precisa che le nuove competenze attribuite all'Alto Rappresentante per la PESC non pregiudicano il ruolo del Presidente della Commissione europea e conferma l'interesse del Governo affinché l'Italia sia adeguatamente rappresentata nei vertici amministrativi delle istituzioni comunitarie. L'oratore sottolinea altresì l'impegno profuso dal Governo nel promuovere un più fattivo coinvolgimento del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali nel processo di revisione istituzionale ed esprime l'auspicio di poter approfondire adeguatamente gli altri temi che sono stati sollevati nel dibattito in apposite sedute della Giunta.

Il presidente BEDIN ringrazia il sottosegretario Ranieri per la disponibilità manifestata ad approfondire i temi affrontati nel corso del dibattito, che potranno essere ulteriormente esaminati dopo lo svolgimento della prossima COSAC, e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 9,55.

SOTTOCOMMISSIONI

GIUSTIZIA (2^a)

Sottocommissione per i pareri

GIOVEDÌ 30 SETTEMBRE 1999

10^a Seduta

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

alla 4^a Commissione:

(3673) CARUSO Antonino ed altri. – Modifica dell'articolo 14 della legge 8 luglio 1998, n. 230, in materia di obiezione di coscienza: parere di nulla osta con osservazioni.