XII LEGISLATURA

BOLLETTINO
DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

INDICE

AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI (I) . . . . . *Pag.* 3
GIUSTIZIA (II) . . . . . » 13
AFFARI ESTERI E COMUNITARI (III) . . . . . » 16
DIFESA (IV) . . . . . » 26
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V) . . . . . » 39
CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE (VII) . . . . . » 50
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI (VIII) . . . . . » 65
TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI (IX) . . . . . » 95
ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO (X) . . . . » 105
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO (XI) . . . . . » 121
AFFARI SOCIALI (XII) . . . . . » 129
AGRICOLTURA (XIII) . . . . . » 138
COMMISSIONE SPECIALE COMPETENTE IN MATERIA D'INFANZIA . » 146
COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ ILLECITE AD ESSO CONNESSE » 153
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI » 155

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI . . . . . *Pag.* 156

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL TERRORISMO IN ITALIA E SULLE CAUSE DELLA MANCATA INDIVIDUAZIONE DEI RESPONSABILI DELLE STRAGI . . . . . » 260

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER IL PARERE AL GOVERNO SULLA DESTINAZIONE DEI FONDI PER LA RICOSTRUZIONE DEL BELICE . . . . . » 264

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

IN SEDE CONSULTIVA

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del Presidente Gustavo SELVA indi del Vicepresidente Sergio MATTARELLA. — Intervengono il Ministro per le riforme istituzionali Giovanni Motzo ed i Sottosegretari di Stato per l'interno Ignazio Francesco Caramazza e Luigi Rossi.

La seduta comincia alle 15,15.

Abbinati disegni di legge:
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (Approvato dal Senato) **(S. 2019) (3448).**
Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996) (Approvato dal Senato) **(S. 2156) (3447).**
Tab. 1/A: Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno finanziario 1996 (Approvato dal Senato) **(S. 2019/1-A) (3448/1-A).**
Tab. 8: Stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno finanziario 1996 (Approvato dal Senato) **(S. 2019/8) (3448/8).**

(Seguito dell'esame ai sensi dell'articolo 120 comma 3 del regolamento, dei disegni di legge per la relazione alla V Commissione permanente e rinvio).

Disegno di legge:
Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (Approvato dal Senato) **(S. 2157) (3438).** (Parere alla V Commissione).

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame congiunto dei disegni di legge all'ordine del giorno.

Gustavo SELVA, *presidente*, ricorda che nella seduta di ieri è stata svolta da parte del relatore la relazione introduttiva che è stata ascoltata, come ha già fatto rilevare, al massimo da tre deputati componenti della Commissione. Ricorda altresì che sempre nella seduta di ieri, prima della relazione del deputato Maselli, ha ritenuto suo dovere svolgere alcune osservazioni di carattere preliminare sul disegno di legge n. 3438 il cui contenuto introduce disposizioni che non sempre attengono alla finalità specifica indicata nella risoluzione relativa al documento di programmazione economico-finanziaria ma affrontano ta-

lora aspetti ben più ampi e probabilmente esorbitanti dal contenuto proprio del provvedimento collegato che, proprio per questo motivo, necessita di un approfondimento peraltro difficilmente consentito dai ristretti tempi di esame. Fa inoltre presente, come già precisato nella seduta di ieri, che gli emendamenti riferiti al disegno di legge n. 3438 devono essere presentati presso la V Commissione cui è stato assegnato il provvedimento in sede referente.

Giacomo GARRA (gruppo forza Italia) rileva anzitutto che la manovra economica delineata dal Governo contiene numerosi tagli per il 1996 a spese di carattere sociale, mentre i finanziamenti sono nuovamente previsti a partire dal 1997. Si tratta di un modo di operare poco chiaro poiché qualora si tratti di spese indispensabili tali tagli provocheranno un ampio disagio soprattutto nella popolazione dell'Italia meridionale e insulare; al contrario se il Governo ritenesse tali voci non indispensabili avrebbe dovuto cancellarle e non rifinanziarle a partire dal 1997.

Soffermandosi poi in particolare sul contenuto del disegno di legge n. 3438 osserva che l'articolo 1 contiene una delega al Governo in materia di riordinamento della pubblica amministrazione che ha una valenza ondivaga. Ciò appare evidente se si confrontano i contenuti delle lettere *c)* e *f)* del comma 1 dell'articolo 1. Mentre la lettera *c)* sembrerebbe dare l'avvio ad una sorta di rivoluzione copernicana trasferendo o delegando alle regioni in via prioritaria le funzioni ed il personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la successiva lettera *f)* rende del tutto marginale tale previsione stabilendo che vanno trasferite al Presidente del Consiglio dei Ministri le funzioni attribuite con legge a Ministri senza portafoglio. Questa confusione terminologica è probabilmente il pedaggio che il Govenro ha dovuto pagare per ottenere il consenso sulla manovra da parte della Lega nord. Per superare tali ambivalenze preannuncia che presenterà un emendamento presso la Commissione di merito volto a riscrivere il contenuto della suddetta lettera *c)* nel senso di precisare che i trasferimenti o le deleghe alle regioni saranno successivamente individuate con i decreti delegati. Rileva inoltre che l'attuale formulazione della lettera *c)* esclude dal trasferimento alle regioni le materie della protezione civile e dei servizi tecnici nazionali; è da presumere che tale esclusione vada intesa nel senso che il Governo ritiene che i dipartimenti attualmente esistenti vadano potenziati e non sguarniti.

Domenico MASELLI (gruppo progressisti-federativo), *relatore*, osserva, in relazione a quest'ultimo punto affrontato dal deputato Garra, che esso è stato inserito nel testo mediante l'approvazione al Senato di un emendamento di origine parlamentare.

Giacomo GARRA (gruppo forza Italia) ritiene che vada quindi riscritta anche la lettera *f)* del comma 1 dell'articolo 1 del provvedimento collegato nel senso di prevedere esplicitamente l'abrogazione di quelle leggi che fanno riferimento ai Ministri senza portafoglio e trasferendo le loro funzioni anche alle regioni, secondo quanto previsto dalla lettera *c)* del medesimo comma.

Si dichiara inoltre perplesso dalle recenti dichiarazioni del Ministro Ossicini che si è dichiarato contrario all'espulsione degli immigrati contraddicendo in tal modo il contenuto del recente decreto-legge adottato solo poche settimane fa dal Governo nella sua collegialità. In relazione a tale materia, non ha senso continuare a conservare – come previsto dalla lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 1 del disegno di legge n. 3438 – alla Presidenza del Consiglio le competenze in materia di immigrazione, essendo più logico trasferirle ai Ministeri dell'interno e degli esteri che sono in possesso delle necessarie strutture.

Nel rilevare, più in generale, la mancanza nel provvedimento di interventi volti a colmare il divario tra le aree forti del nostro territorio e le aree depresse, si dichiara perplesso sul comma 5 dell'articolo 7 del disegno di legge n. 3438 che proroga

di un anno le graduatorie dei concorsi per l'accesso ai ruoli del personale docente, della scuola, intasando in tal modo gli sbocchi occupazionali soprattutto dei neolaureati. Perplessità suscita anche l'articolo 12, comma 2, del provvedimento collegato in materia di estensione di decisioni giurisdizionali aventi forza di giudicato; l'attuale formulazione di tale comma non esclude che si possano verificare situazioni di disparità di trattamento: si riserva pertanto di presentare un apposito emendamento per modificare il testo.

Domenico MASELLI (gruppo progressisti-federativo), *relatore*, con riferimento alle osservazioni svolte dal deputato Garra, fa osservare in primo luogo che le attuali competenze del ministro della famiglia sono le stesse già esercitate dal precedente Governo. Per quanto attiene al comma 5 dell'articolo 7 del disegno di legge n. 3438 rileva che mentre è accettabile la proroga di un ulteriore anno scolastico, sarebbe pericolosa una proroga che si estendesse indefinitamente per più anni.

Propone inoltre, anche tenendo conto di alcune esigenze prospettategli dai colleghi, che il termine per la presentazione degli emendamenti ai disegni di legge finanziaria e di bilancio scada domani mercoledì 29 novembre alle ore 10.

La Commissione concorda con la proposta del relatore.

Rosa JERVOLINO RUSSO (gruppo PPI), nello scusarsi della sua assenza nella seduta di ieri e nel dare comunque atto dell'ampia e puntuale relazione svolta dal deputato Maselli, intende svolgere alcune osservazioni specifiche sul disegno di legge n. 3438, riservandosi eventuali integrazioni in sede di esame degli emendamenti. Osserva in primo luogo che nel provvedimento collegato non è chiara la compatibilità tra il contenuto di alcune disposizioni concernenti la riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed in particolare l'articolo 1, comma 1, lettere *b), c)* e *f)* e l'articolo 35, comma 4. Il contenuto della lettera *b)* sembrerebbe infatti mantenere un ampio spettro di attività alla Presidenza del Consiglio mentre la successiva lettera *c)* lascerebbe intendere che si voglia invece procedere nel senso di un massiccio trasferimento di competenze alle regioni. La lettera *f)* contiene poi una disposizione poco razionale non chiarendo quali siano i Ministri senza portafoglio le cui funzioni vengono trasferite al Presidente del Consiglio. Il comma 4 dell'articolo 35 trasferisce inoltre le funzioni del dipartimento per gli italiani nel mondo dalla Presidenza del Consiglio al Ministero per gli affari esteri. Premesso di ritenere da un punto di vista sistematico preferibile spostare tale disposizione all'articolo 1 che affronta le questioni relative all'organizzazione della Presidenza del Consiglio, nel merito si dichiara assai perplessa sulla sua razionalità. È infatti del parere che soprattutto rispetto a comparti delicati occorrerebbe evitare improvvisazioni e poco chiare inversioni di marcia; occorre infatti ricordare che appena all'inizio di quest'anno ha iniziato a funzionare il Dipartimento per gli italiani nel mondo e non ha senso dopo pochi mesi prevedere un ulteriore trasferimento di competenze senza aver avuto il tempo di sperimentare i vantaggi e gli svantaggi della nuova struttura.

Il comma 5 dell'articolo 1 del provvedimento collegato, concernente il contenuto del documento di programma che il Governo deve presentare ogni anno al Parlamento, andrebbe poi integrato nel senso di prevedere anche l'indicazione delle linee di intervento per l'organizzazione nelle aree montane dei servizi alle persone e alle imprese, anche in forme diversificate o sperimentali; si tratta di un'integrazione opportuna e corrispondente a quella prevista dalla lettera *d)* che fa riferimento alle aree urbane.

Condivide inoltre la possibilità, prevista nel comma 5 dell'articolo 4 del disegno di legge n. 3438, di riconvertire i posti-letto eccedenti in residenze sanitarie assistenziali o in altre strutture residenziali non ospedaliere; esprime però preoccupazioni nel senso che ciò possa significare un passo indietro nella cultura dell'assistenza

alle persone anziane nel senso di istituzionalizzare l'assistenza pubblica a scapito, ove possibile, di quella familiare.

Suggerisce infine un'integrazione al comma 4, dell'articolo 7 del provvedimento collegato che prevede la possibilità di adattamenti ai programmi di insegnamento e all'organizzazione didattica delle scuole medie funzionanti nelle località montane e nelle piccole isole; ritiene che tale utile disposizione debba essere estesa anche alle scuole elementari.

Francesco D'ONOFRIO (gruppo CCD) osserva come una parte rilevante del provvedimento collegato alla manovra finanziaria concerna la riorganizzazione dei Ministeri e il trasferimento o la delega di funzioni alle regioni. Per quanto riguarda la riorganizzazione della Presidenza del Consiglio, rileva come sia indispensabile fare riferimento alle funzioni attualmente svolte da tale organo. Esprime inoltre perplessità per il fatto che il Governo non sembra tener conto della distinzione, di rilievo costituzionale, tra trasferimento e delega di funzioni alle regioni ed in particolare del limite al trasferimento di funzioni derivante dall'articolo 117 della Costituzione. Rileva quindi come gli obiettivi del provvedimento collegato vengano perseguiti conferendo una serie di deleghe al Governo che risultano disomogenee con riferimento ai termini, alle procedure e ai pareri delle Commissioni parlamentari che talvolta non vengono previsti. Dopo aver preannunciato la presentazione di un emendamento volto alla perequazione del trattamento economico dei dipendenti dei Ministeri che risulta attualmente caratterizzato da notevoli disparità, rileva come l'articolo 35, al comma 6, rechi una delega che non è chiaro se si riferisca solo ad alcuni Ministeri o abbia invece carattere generale e sia volta ad una riorganizzazione dello Stato e ad una grande riforma istituzionale; in questo ultimo caso, peraltro, la norma incontrerebbe la sua contrarietà in quanto varata senza una adeguata riflessione e approfondimento e senza tener conto che un governo che sembra intenzionato a presentare le proprie dimissioni entro dicembre non è autorizzato a chiedere una delega legislativa di tale portata.

Vincenzo NESPOLI (gruppo alleanza nazionale) sottolinea innanzitutto come la Commissione stia esaminando una manovra finanziaria anomala che affronta addirittura la modifica della legge n. 142 del 1990 ed in particolare dell'articolo 52 relativo ai segretari comunali e provinciali in relazione ai quali è stato adottato un decreto-legge ancora all'esame della Camera.

Più in generale, numerosi articoli del provvedimento collegato alla manovra finanziaria non recano norme relative a entrate o spese ma disposizioni di carattere ordinamentale che rispondono evidentemente ad indicazioni politiche di parte. Nel provvedimento collegato vi è in particolare una norma come l'articolo 43, comma 4, lettera *d)* che, con riferimento alla tassa comunale sui passi carrabili, prevede una sorta di sanatoria del tutto estranea al contenuto proprio dei documenti di bilancio; inoltre, l'articolo 44, disciplina una sorta di trattativa privata continuativa per i servizi di pubblica affissione che applicata nei comuni di maggiori dimensioni rischia di legittimare una nuova tangentopoli. Esprime inoltre perplessità in merito all'articolo 45 che, nel dettare disposizioni in materia di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, non sembra tener conto che il gettito della tassa sullo smaltimento dei rifiuti di spettanza dei comuni non arriva di norma a coprire il 50 per cento del costo del servizio. Osserva altresì come le deleghe legislative contenute nel provvedimento collegato sollevino seri dubbi di costituzionalità in quanto sembrerebbero doversi conferire seguendo un diverso *iter* legislativo. Sottolinea inoltre come si deleghi alle regioni il risanamento finanziario di determinati settori senza prevedere l'attribuzione di adeguate risorse: in tal modo non si realizza né il decentramento, né il federalismo ma solo lo smantellamento di servizi fondamentali per la collettività. Rileva quindi come vi siano delle norme contraddittorie rispetto ad altre disposizioni contenute nell'ordinamento come quella che consente ai co-

muni di trasformare il diritto di superficie in diritto di proprietà introducendo una modifica della normativa sul condominio relativamente alla maggioranza necessaria per la validità della costituzione e per l'adozione delle deliberazioni della assemblea condominiale. Sottolinea altresì il fatto che si prevedano tagli indiscriminati senza privilegiare settori fondamentali come la scuola. Ritiene in conclusione che il parere della Commissione debba concentrarsi sull'esproprio delle competenze di natura primaria subito dalla stessa Commissione ad opera del provvedimento collegato che attribuisce una serie di deleghe legislative mediante procedimenti che contrastano con la Costituzione inficiando la costituzionalità della manovra finanziaria. La Commissione dovrà in particolare valutare l'opportunità di proporre lo stralcio delle norme estranee al contenuto proprio del disegno di legge collegato. Sul piano politico, osserva come il Governo, anche in occasione della manovra finanziaria si comporti come un Governo di legislatura sorretto da una maggioranza politica qualificata e questo quando tutti ormai attendono che il Governo Dini si dimetta quanto prima.

Sergio MATTARELLA (gruppo PPI) si rammarica per l'assenza in Commissione di un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri considerato che il provvedimento collegato reca un complesso di norme che incidono in maniera intensa su profili ordinamentali perseguendo tra l'altro obiettivi che non sembrano alla sua portata. Osserva in proposito come quelle norme siano destinate ad essere esaminate dalla Commissione bilancio dove non vi è l'attitudine a cimentarsi con tali questioni. Venendo all'esame di specifiche disposizioni del provvedimento collegato, osserva innanzitutto come la scelta operata dall'articolo 35, comma 4, di trasferire alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero degli affari esteri le funzioni del dipartimento per gli italiani nel mondo non tenga conto di come l'attuale collocazione di tale dipartimento derivi dalla convinzione che gli italiani all'estero non debbano essere oggetto di politica estera. Nell'esprimere la propria contrarietà alla disposizione da ultimo citata, ricorda come il Senato abbia opportunamente riservato alla Presidenza del Consiglio le funzioni in materia di immigrazione e la scelta di attribuire le funzioni relative agli italiani all'estero al Ministero degli esteri appaia pertanto schizofrenica e meritevole di essere riconsiderata. Esprime inoltre forti perplessità in merito all'articolo 1, comma 1, lettera *c)* che prevede di trasferire o delegare prioritariamente alle regioni e subordinatamente ad altri ministeri determinate funzioni denunciando limiti, non solo di formulazione, ma anche di contenuto poiché è evidente che le funzioni vanno attribuite alle regioni o ai ministeri a seconda della loro natura. Ritiene altresì discutibile la scelta operata dall'articolo 1, comma 1, lettera *f)* che prevede un trasferimento delle funzioni attribuite con legge a Ministri senza portafoglio senza indicare adeguati criteri di delega. Esprime quindi una ulteriore riserva sull'articolo 1, comma 2, rilevando come le prime quattro righe e mezzo del comma meritino di essere espunte dal testo per essere collocate nella relazione che accompagna il provvedimento. Osserva, inoltre, come l'ultimo periodo del suddetto comma non rispetti l'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 che prevede che le norme di delegificazione indichino le norme da considerarsi abrogate a partire dalla data di entrata in vigore del regolamento. Con riferimento all'articolo 35, comma 6, osserva come la delega risulti riferirsi all'intero Governo e non solo all'istituendo Ministero per le attività produttive e si presti pertanto ai rilievi volti dal deputato D'Onofrio. Per quanto riguarda poi l'istituzione di tale Ministero, si dichiara contrario alla attribuzione delle funzioni della Direzione generale per gli accordi commerciali, attualmente esercitate dal Ministero del commercio con l'estero, al Ministero degli esteri poiché in questo modo gli accordi commerciali con l'estero divengono una materia di serie B. La medesima disposizione omette inoltre di considerare

l'agricoltura, con la conseguenza che i rapporti commerciali con l'estero diverrebbero funzionali alla sola industria con esclusione dell'agricoltura: si tratta di un errore ordinamentale cui occorre porre rimedio. Si riserva infine di presentare alla Commissione bilancio emendamenti che recepiscano questi rilievi.

Leopoldo ELIA (gruppo PPI) osserva in linea generale come si corra il rischio di avere leggi omnibus con effetti di disordine normativo analoghi a quelli prodotti dalla sommatoria di decreti-legge legati ad esigenze congiunturali. Rileva in proposito come, mentre in altri Paesi si producono codici relativi a singoli settori normativi, in Italia si registri un caos normativo e l'impossibilità di ordinare la legislazione. Si dichiara pertanto contrario a ripetere ogni anno lo sforzo originariamente intrapreso dal ministro Cassese di ordinare una materia alquanto complessa e invita piuttosto a ripensare l'istituto della finanziaria che sta divenendo un pretesto per ritornare su materie disciplinate da leggi come la legge n. 400 del 1988 e la legge n. 142 del 1990 senza la necessaria ponderazione. Venendo all'esame dell'articolo 1 del provvedimento collegato, si chiede cosa ne sarà degli attuali dipartimenti come definiti dalla legge n. 400 del 1988 e sottolinea come non risulti chiara la distinzione tra le funzioni di supporto del Presidente del Consiglio e le altre attività svolte dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Con riferimento alla lettera *f)*, comma 1, dell'articolo 1 si domanda con quali criteri si debba costruire la figura del Ministro senza portafoglio e se le funzioni debbano essere trasferite ai ministri o ai dipartimenti istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Esprime inoltre perplessità rispetto all'articolo 35 che attribuisce all'istituendo Ministero per le attività produttive le competenze del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali in materia di trasformazione industriale di prodotti agricoli e forestali. Osserva in proposito come si debba scegliere se riservare tutte le competenze concernenti le attività produttive al Ministero omonimo o enucleare piuttosto talune competenze in materia che giustificano il mantenimento in vita del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali. Rileva quindi come il provvedimento collegato rischi di contraddire alcune leggi recentissime come la legge 29 dicembre 1993, n. 580, recante riordinamento delle camere di commercio, industria e artigianato, ed in particolare il comma 1, dell'articolo 2 di tale legge che rischia di essere travolto dall'articolo 33 del provvedimento collegato che trasferisce funzioni alle regioni in una serie di settori. Ritiene in conclusione opportuno valutare l'opportunità di stabilire paletti rigidi al fine di evitare una legislazione omnibus atta a provocare una nevrosi normativa che rende più difficile la vita degli operatori amministrativi e giuridici.

Gustavo SELVA, *presidente*, ricorda che nella seduta di ieri, prima di dare la parola al relatore, ha evidenziato come il provvedimento collegato si configuri come una sorta di decreto-legge omnibus. Ritiene necessario che la Commissione, nell'esprimere il parere di competenza, sottolinei tale aspetto del provvedimento collegato con specifico riferimento agli articoli 1, 12, 23, 33 e 35 che riguardano in special modo la competenza della Commissione, evidenziando come non ci siano le condizioni per esprimere un parere obiettivo e sereno sulle questioni affrontate da quegli articoli. Osserva quindi come risulti assente in Commissione un rappresentante della Presidenza del Consiglio che appare la componente del Governo maggiormente interessata alla materia oggetto del provvedimento collegato. Rileva quindi come le disposizioni del provvedimento collegato in questione non incidano sull'esercizio finanziario ma rivestano natura ordinamentale e siano destinate a produrre effetti duraturi. In tal modo la centralità parlamentare, da tutti proclamata a parole, viene contestata nei fatti. Sottolinea in conclusione la necessità che le questioni da lui sollevate nella seduta di ieri vengano effettivamente affrontate dal Governo.

Rolando FONTAN (gruppo lega nord) ritiene che la manovra finanziaria non sia di grandissimo momento ma che, sia pure con qualche difetto di forma, introduca taluni elementi di riforma del sistema nel senso dell'autonomia e del decentramento. Concorda inoltre con il deputato D'Onofrio sull'opportunità di uniformare le procedure di delega legislativa al Governo e preannuncia la presentazione di emendamenti.

Elsa Giuseppina SIGNORINO (gruppo progressisti-federativo) osserva come il provvedimento collegato rivesta aspetti di particolare complessità suscitando dubbi e perplessità che meritano grande attenzione. Rileva peraltro come le disposizoni di natura ordinamentale trovino un fondamento nella risoluzione approvata dalla Camera al termine dell'esame del documento di programmazione economico-finanziaria nella quale si chiedeva al Governo di procedere ad una distribuzione delle risorse conforme ai princìpi federalisti. Tale determinazione ha comportato che l'attuale manovra finanziaria, a differenza delle precedenti caratterizzate da un eccesso di centralismo, ha il merito storico di aver dato uno sbocco concreto al dibattito per il federalismo. Sotto tale aspetto non può non considerare apprezzabili taluni aspetti della manovra finanziaria lungamente attesi e sollecitati. Ricorda inoltre come la Presidenza della Conferenza Stato-Regioni abbia di recente sottoposto all'esame del Parlamento tutte le materie che, nonostante l'articolo 117 della Costituzione, risultano di competenza dello Stato centrale. Questo evidenzia come il provvedimento collegato nella parte in cui trasferisce alle regioni una serie di poteri e di risorse indebitamente trattenuti dallo Stato centrale sia volto all'attuazione, sia pure in alcuni casi con qualche forzatura, dell'articolo 117 della Costituzione. Pur concordando sul fatto che la sede prescelta non è forse la più opportuna per introdurre una siffatta riforma, si chiede se nel perseguire l'obiettivo di far partecipare il sistema delle autonomie al risanamento della finanza pubblica si possa prescindere dal riconoscergli precise e nuove responsabilità. Per quanto riguarda la questione dell'adeguatezza delle risorse assegnate alle regioni congiuntamente alle funzioni trasferite e delegate, osserva come tali risorse appaiano sufficienti ad esercitare le funzioni trasferite mentre bisognerà provvedere per le funzioni delegate. Per quanto riguarda il riordino della Presidenza del Consiglio dei ministri, ritiene che il tentativo sia quello di sottrarre alla Presidenza del Consiglio una serie di funzioni di natura prevalentemente gestionale e di affrontare la questione dei dipartimenti. Per quanto riguarda l'istituzione del Ministero per le attività produttive prevista dall'articolo 35 del provvedimento collegato, ritiene che questa implichi l'istituzione di un dipartimento con competenza in materie di agricoltura presso la Presidenza del Consiglio ponendo peraltro un problema di coerenza con le scelte operate in materia.

Antonio SODA (gruppo progressisti-federativo) ritiene che, in linea generale, le norme prive di effetti sul saldo netto da finanziare vadano espulse dal provvedimento collegato poiché negli ultimi anni, attraverso disposizioni in apparenza di riordino e di ristrutturazione, si è perpetuato uno stato fatiscente della pubblica amministrazione. Non ritiene pertanto possibile attribuire in sede di bilancio una serie di deleghe al Governo – stabilendo tra l'altro termini del tutto insufficienti – per l'esercizio di poteri legislativi in materie di carattere ordinamentale. Negli ultimi dieci anni infatti il ripetersi nei provvedimenti collegati alla finanziaria di proclami riformisti ha tra l'altro solo moltiplicato commissioni, procedure e progetti di fattibilità, determinando una serie di guasti ordinamentali e rafforzando la centralizzazione della pubblica amministrazione. Con riferimento all'articolo 7, comma 8, osserva come nell'erogare contributi alla scuola privata sia necessario sancire princìpi saldi, cosa peraltro impossibile in sede di manovra finanziaria, integrando la scuola pubblica con la scuola privata e garantendo inoltre che i servizi resi corri-

spondano a determinati standard qualitativi.

Gustavo SELVA, *presidente*, ribadisce la necessità che il dibattito in Commissione non abbia natura accademica ma approdi a risultati concreti, quali, ad esempio, la possibilità di prospettare lo stralcio di alcune disposizioni del provvedimento collegato.

Valter BIELLI (gruppo misto), nel rilevare come i tempi riservati all'esame della manovra finanziaria in Commissione non abbiano consentito ai deputati di documentarsi in maniera adeguata, ritiene necessario concedere ai parlamentari più tempo per svolgere il proprio ruolo. Osserva inoltre come il provvedimento collegato rechi disposizioni estranee al suo contenuto proprio, ponendo il problema di stabilire regole più trasparenti e definite. Rileva quindi come in materia di riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri il provvedimento collegato rechi una serie di parole d'ordine che rischiano di non avere un seguito. Anche per quanto riguarda l'obiettivo del decentramento, ritiene ci si limiti a enunciare dei princìpi senza andare poi nella direzione indicata. Osserva in proposito come l'articolo 45 non consenta ai comuni di utilizzare per propri fini i risparmi realizzati e la manovra denunci un vizio di centralismo che contrasta con l'attuale fase politica. Con riferimento all'articolo 7, osserva come vi sia il rischio di andare contro la Costituzione, nonché di determinare l'inaccettabile risultato di utilizzare le economie della scuola pubblica per finanziare la scuola privata. Rileva inoltre come la manovra finanziaria provveda giustamente a finanziare il rinnovo dei contratti di pubblico impiego nel settore statale, ma omette di individuare le risorse per l'adozione di analoghi provvedimenti a favore del personale degli enti locali. Chiede infine al Governo come si debba applicare la disposizione che prevede l'apertura di partite IVA da parte della aziende municipalizzate e dei consorzi con personalità giuridica.

Gustavo SELVA, *presidente*, con riferimento al problema dell'organizzazione dei lavori della Commissione sollevato dal deputato Bielli, osserva come la programmazione dei lavori delle Commissioni risulti vincolata dai tempi resi noti al momento dell'assegnazione dei documenti di bilancio che obbliga a terminare l'esame di questi entro la giornata di domani. Ritiene peraltro che i problemi nascano soprattutto dal fatto che la Commissione si trova ad esaminare in termini alquanto ristretti disposizioni di sua stretta competenza formulate in modo alquanto lacunoso, nonché di dubbia legittimità costituzionale.

Rosa RUSSO JERVOLINO (gruppo PPI), intervenendo per una precisazione, ricorda come l'articolo 7, comma 8, del provvedimento collegato non rappresenti un fatto nuovo in quanto è dal 1968 che le scuole materne ricevono contributi dallo Stato ed è dagli anni '70 che le scuole elementari parificate beneficiano di analoghi finanziamenti. Considerato inoltre che anche talune leggi regionali si muovono ormai nella stessa logica, la norma non deve ritenersi affatto una novità dal punto di vista legislativo. Ritiene inoltre che l'intenzione del Governo sia nella fattispecie quella di rivalutare l'ultimo contributo disposto a favore delle scuole materne non statali tenendo conto del tasso di inflazione. Considera peraltro opportuno avviare una riflessione e modificare il sistema di copertura tenuto conto della conflittualità che può ingenerare la scelta di destinare alla scuola privata le economie realizzate dalla scuola pubblica. Osserva in proposito come il Governo potrebbe utilmente trarre spunto da un emendamento alla legge di bilancio approvato lo scorso anno che ha stanziato 50 miliardi per la ristrutturazione del settore scolastico prevedendo che il sistema scolastico nazionale divenga capace di sostenere tutte le iniziative formative sottoponendole al controllo dello Stato.

Adriana VIGNERI (gruppo progressisti-federativo) osserva che l'articolo 1, commi 4, 5 e 6 del disegno di legge

n. 3438 introduce, come nuovo strumento, il documento di programma che il Governo presenta ogni anno al Parlamento. Nella sua impostazione sembrerebbe trattarsi di un atto di indirizzo del Governo che detta le linee guida di politica economica; in tal caso però non si comprende esattamente l'efficacia giuridica di quanto previsto dal comma 6 secondo cui il documento implica tra l'altro misure di razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi e può contenere le indicazioni di casi in cui possa prevedersi il ricorso a procedure speciali. In ordine a tale questione è in attesa che il Governo fornisca i necessari chiarimenti.

Giuseppe PERICU (gruppo progressisti-federativo) rileva in primo luogo che la riforma della pubblica amministrazione è stata da tempo presente nell'agenda dei lavori della I Commissione ma allo stato non si è riusciti a produrre dei risultati rilevanti sul tema; parallelamente a questa mancanza di iniziativa da parte del Parlamento, il disegno di legge n. 3438 contiene una miriade di disposizioni e di innovazioni non soltanto in tema di razionalizzazione della pubblica amministrazione ma anche incidenti sulla forma di Stato, prevedendo un'ampia delega alle regioni caratterizzata peraltro dall'assenza di criteri chiari per il suo esercizio. Se il provvedimento collegato rappresenta un ulteriore tentativo per procedere casualmente alla riorganizzazione dello Stato, si augura che tale tentativo non abbia un esito positivo visto che le misure presenti nel provvedimento non hanno la necessaria organicità e razionalità. In questa situazione ritiene che sia compito proprio della Commissione Affari costituzionali quello di evidenziare il pericolo insito in un ampio ricorso alla delega non parametrata a criteri sufficientemente definiti. Nel riservarsi la presentazione di singoli emendamenti al disegno di legge n. 3438, segnala che appare forte la tentazione di presentare emendamenti soppressivi di numerosi articoli del provvedimento collegato.

Dopo richieste di precisazioni circa le modalità di presentazione degli emendamenti al disegno di legge di bilancio da parte di Giuseppe PERICU (gruppo progressisti-federativo), Vincenzo NESPOLI (gruppo alleanza nazionale) e Rosanna MORONI (gruppo rifondazione comunista-progressisti), Gustavo SELVA, *presidente*, dopo aver ricordato, come già precisato nel corso della seduta di ieri, le modalità di esame dei disegni di legge all'ordine del giorno, propone di sospendere la seduta per procedere allo svolgimento della prevista riunione in sede referente.

La Commissione concorda con il Presidente.

La seduta, sospesa alle 18,10, è ripresa alle 18,20.

Italo REALE (gruppo progressisti-federativo) evidenzia l'incostituzionalità dell'articolo 12 del disegno di legge n. 3438 in quanto contiene disposizioni che violano l'articolo 3 della Costituzione nonché la costante giurisprudenza della Corte costituzionale. È inoltre perplesso sul contenuto dell'articolo 16 del provvedimento collegato; il Presidente del Consiglio dei ministri ha certo il potere di indirizzo politico-amministrativo sulla pubblica amministrazione ma non può superare i pareri dei Ministeri tecnici neanche in sede di Conferenza di servizi. In tal modo si vengono a stravolgere i princìpi di ripartizione burocratica dell'amministrazione statale previsti dall'articolo 97 della Costituzione.

Adriana VIGNERI (gruppo progressisti-federativo) osserva che il testo attuale del comma 3 dell'articolo 16 del disegno di legge n. 3438 prevede che la Conferenza di servizi possa apportare direttamente varianti agli strumenti urbanistici senza necessità di ulteriori procedimenti. Sulla base di un'interpretazione sistematica è portata a ritenere che nel caso in esame non si tratti di una variante in senso tecnico ma ci si voglia piuttosto riferire all'approvazione di una singola opera pubblica in variante; in questi termini la

norma può essere accettabile poiché appare legittima la possibilità di prevedere una delega in sede di Conferenza di servizi. Al contrario, se si trattasse di una vera e propria variante agli strumenti urbanistici, l'assenso delle amministrazioni interessate non potrebbe essere oggetto di apposita delega. In ogni caso tale disposizione necessita di una migliore formulazione.

Domenico MASELLI (gruppo progressisti-federativo), *relatore*, nel riservarsi di presentare nella seduta di domani, al termine dell'esame preliminare, uno schema di parere sul disegno di legge n. 3438, preannuncia la sua intenzione di fare precedere tale schema da un'articolata premessa concernente una valutazione complessiva della manovra economica presentata dal Governo, premessa che riterrebbe opportuno venga posta in votazione nella sua autonomia.

Nessun altro chiedendo di parlare, Gustavo SELVA, *presidente*, nel ricordare che, come deliberato in precedenza dalla Commissione, il termine per la presentazione degli emendamenti alle parti di competenza dei disegni di legge finanziaria e di bilancio scade domani mercoledì 29 novembre alle ore 10, rinvia a domani il seguito dell'esame dei disegni di legge all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 18,30.

IN SEDE REFERENTE

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del Presidente Gustavo SELVA. — Interviene il Sottosegretario di Stato per l'interno Luigi Rossi.

La seduta comincia alle 18,10.

Disegno di legge:
Conversione in legge del decreto-legge 18 novembre 1995, n. 488, recante disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie (3437).
(Parere della II, della IV, della V, della VII, della IX e della XI Commissione).

(Esame e conclusione).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Gustavo SELVA, *presidente*, avverte che da parte del deputato Vito è stato chiesto che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Constatata l'assenza del consenso unanime della Commissione, non dà corso a tale richiesta.

Sostituendo il relatore, ricorda che, come è noto, il disegno di legge in esame è iscritto domani all'ordine del giorno dell'Assemblea; trattandosi di una ulteriore reiterazione del medesimo decreto-legge propone che la Commissione dia mandato al deputato Nania di riferire favorevolmente in Assemblea sul provvedimento. Propone inoltre di licenziare per l'Assemblea il solo disegno di legge di conversione del decreto-legge senza procedere all'abbinamento degli altri progetti di legge in materia.

Italo REALE (gruppo progressisti-federativo) fa presente che il contenuto del provvedimento in esame, pur essendo stato oggetto di numerosi dibattiti in Commissione nelle precedenti versioni del decreto-legge, non è allo stato da lui condiviso e non può pertanto che annunciare il suo voto contrario sulla proposta di riferire favorevolmente in Assemblea.

Gustavo SELVA, *presidente*, nel confermare che il provvedimento è iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea per la seduta di domani, ritiene che la Commissione debba essere in quella sede in grado di riferire e pertanto ribadisce le proposte prima formulate.

La Commissione, deliberato di non procedere all'abbinamento dei progetti di legge in materia, dà quindi mandato al deputato Nania di riferire favorevolmente in Assemblea sul provvedimento. Nomina quindi il Comitato dei nove, riservandosi il Presidente di indicarne i componenti sulla base delle designazioni dei gruppi.

La seduta termina alle 18,20.

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

IN SEDE CONSULTIVA

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del Presidente Tiziana MAIOLO. — Interviene il Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Donato Marra.

La seduta comincia alle 17,25.

Disegni di legge:
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (3448).
Tabella 5 – Stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1996 (3448/5).
Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996) (3447).

(Esame ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del regolamento, dei disegni di legge per la relazione alla V Commissione bilancio e rinvio).

Disegno di legge:
Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (3438).
(Parere alla V Commissione bilancio).

(Esame e rinvio).

Tiziana MAIOLO, *presidente*, avverte che si procederà all'esame preliminare congiunto dei disegni di legge di bilancio, finanziaria e collegato alla finanziaria, per poi procedere invece separatamente, all'approvazione della relazione per la V Commissione sui disegni di legge di bilancio e finanziaria e del parere alla stessa V Commissione sul disegno di legge collegato alla finanziaria.

Raffaele DELLA VALLE (gruppo forza Italia), *relatore*, richiama la *vexata quaestio* dell'esiguità degli stanziamenti per il settore della giustizia, sempre assestatisi negli anni tra lo 0,80 e l'1,2 per cento del bilancio dello Stato. Quest'anno si raggiunge la quota dell'1,3 per cento, nell'ambito della quale risalta, peraltro, soprattuto l'aumento delle spese correnti connesse all'applicazione al personale del Ministero della recente riforma previdenziale.

Per quanto riguarda il disegno di legge finanziaria il dato più significativo risulta dalle tabelle A e B, rispettivamente concernenti gli accantonamenti per la copertura di futuri provvedimenti legislativi di parte corrente e in conto capitale. Lo stanziamento è di 600 miliardi nel triennio

1996-1998 per la parte corrente e di 1500 miliardi per il triennio per la parte in conto capitale. In proposito va segnalato però, in termini critici, che la relazione illustrativa del disegno di legge finanziaria finalizza lo stanziamento per la parte corrente a « interventi di diversa natura necessari per la funzionalità dell'amministrazione della giustizia, ivi compreso il gratuito patrocinio per la rappresentanza il giudizio per i reati di violenza sessuale »: ebbene, la finalizzazione è estremamente generica e l'unica precisazione puntuale riguarda il gratuito patrocinio connesso al provvedimento sulla violenza sessuale che, per quanto importante, non può certo assorbire l'intero stanziamento. Manca quindi una indicazione programmatica circa le riforme che il Governo intende perseguire in questo settore.

In positivo va invece valutato lo stanziamento in conto capitale per futuri provvedimenti legislativi, di cui alla tabella B, il cui incremento rispetto all'anno passato (più 1050 miliardi relativi al triennio 1996-98) denota una volontà di intervento a potenziamento delle strutture del settore giustizia.

Passando ad una valutazione politica complessiva sulla manovra finanziaria per il triennio 1996-98 nel settore della giustizia, constata innanzitutto che il Ministero di grazia e giustizia rimane comunque un Ministero con spesa essenzialmente di tipo corrente, giacché la quota di spesa per investimenti è soltanto il 2,6 per cento del bilancio del Ministero. Questa spesa corrente concerne, prevalentemente, le spese per il personale di magistratura, civile e della polizia penitenziaria. Sono da registrare carenze di organico sia per la magistratura – ma qui occorrerebbe una riflessione più complessiva sulla politica degli organici per i magistrati – sia per il personale penitenziario. Al di là della sbilanciata composizione della spesa del Ministero a favore delle spese di parte corrente, altro problema è poi quello della tendenza a utilizzare, in corso di esercizio, parte delle risorse destinate alla giustizia per la copertura finanziaria di provvedimenti legislativi afferenti ad altri settori. Questo è accaduto, ancora, lo scorso anno ed è da auspicare non si ripeta più.

L'esame dei documenti di bilancio è sicuramente l'occasione per una programmazione delle politiche di settore. In proposito deve essere sottolineato che la questione giustizia non si risolve soltanto chiedendo e destinando più soldi a questo comparto ma, soprattutto utilizzando in modo più razionale le risorse disponibili. Non basta assumere nuovo personale se poi questo è male utilizzato e poco produttivo. Ciò che serve è, piuttosto, una radicale riorganizzazione del settore attraverso strumenti informatici, una più efficiente gestione del personale e seri controlli di produttività e qualità nel settore giustizia. Ancora, è essenziale una migliore distribuzione degi uffici giudiziari sul territorio, sia in funzione di un più agevole accesso alla giustizia, sia in funzione di una migliore qualità del servizio. Occorre, in sostanza, il coraggio di tagliare i « rami secchi », coraggio che tuttavia non sembra emergere da iniziative legislative tendenti ad istituire nuovi uffici giudiziari forse non del tutto essenziali come a titolo di esempio potrebbe essere l'istituzione di un tribunale a Caserta a fianco del già esistente tribunale di S. Maria Capua Vetere. Per quanto riguarda il personale di magistratura è indispensabile recuperare logiche di merito e di valorizzazione della professionalità a partire dal reclutamento e durante tutto il percorso professionale. Il reclutamento deve restare basato sul concorso ma la farraginosità delle procedure concorsuali può essere ridotta utilizzando prove preselettive informatizzate. Si potrebbe inoltre ipotizzare una esclusione dal concorso per coloro che abbiano conseguito un punteggio di laurea inferiore ad un minimo da stabilire o per coloro il cui diploma di laurea sia troppo lontano nel tempo rispetto alla data del concorso.

Un capitolo assai delicato è quello della giustizia civile. L'estrema lunghezza dei processi civili si traduce in un diniego di giustizia ed è fonte indiretta di determinati illeciti penali. Il potenziamento della giustizia civile passa attraverso le

due questioni del giudice di pace e del nuovo processo civile.

Nutre perplessità sull'istituto del giudice di pace che, alla prima prova pratica, sta denunziando limiti sia per ciò che riguarda la professionalità dei giudici di pace sia per quanto attiene alla idoneità di questo istituto a snellire i tempi della giustizia civile. Accade infatti che le cause sottratte ai tradizionali giudici civili in primo grado, in quanto affidate ai giudici di pace, tornano ad ingolfare i giudici tradizionali in sede di appello. Lascia anche molto perplessi la competenza dei giudici di pace in materia di infortunistica stradale. Queste e altre ragioni sollevano perplessità sulla scelta a suo tempo fatta dal legislatore di istituire questa nuova figura di giudice. Nel prossimo futuro sarà necessario un attento monitoraggio della funzionalità del nuovo giudice per valutare se convenga investire risorse sul potenziamento di questo sistema o se non convenga ripensare la scelta di istituire il giudice di pace.

Perplessità nutre anche sull'istituto del giudice monocratico, pure introdotto alcuni anni fa. I dati mostrano che l'istituzione del giudice monocratico non ha accelerato i tempi della giustizia civile giacché, ad esempio, tre giudici monocratici pronunziano mediamente un numero di sentenze annuali non superiore a quello prima pronunziato dai tre giudici di un tribunale. Anche qui occorre un monitoraggio per verificare se la riforma abbia risposto alle attese e se non sia il caso di ipotizzare nuovi e diversi interventi. Un intervento nuovo e diverso potenzialmente utile alla rapidità della giustizia civile, sarebbe forse, l'introduzione della conciliazione in sede contenziosa e stragiudiziale. Altra ipotesi, sulla quale però chiede chiarimenti al rappresentante del Governo, è quella della istituzione di sezioni civili stralcio, che parrebbe allo studio presso il Ministero di grazia e giustizia.

Nel settore penale imperativo e impegno comune è quello di riequilibrare il rapporto tra accusa e difesa nel processo e di valorizzare la terzietà del giudice per le indagini preliminari, potenziando gli organici dei giudici per le indagini preliminari attualmente carenti rispetto a quelli degli uffici del pubblico ministero e rafforzando sul piano ordinamentale la posizione del gip medesimo.

Dopo aver osservato che particolare favore merita l'adozione di un provvedimento legislativo sulle nuove regole in materia di competenza per i procedimenti penali riguardanti i magistrati, richiama le indicazioni – peraltro solo accennate – del Governo in materia di lotta contro la criminalità organizzata, di esercizio di potere ispettivo nei confronti dei magistrati e di riforma della responsabilità disciplinare dei magistrati e ancora in materia di divisione delle funzioni giudicanti e requirenti. Altri accenni il Governo formula in ordine al potenziamento dell'edilizia penitenziaria, circa la quale peraltro rileva che gli istituti penitenziari esistenti sarebbero sufficienti ove il ricorso alla custodia cautelare fosse ricondotto entro limiti fisiologici e, per i condannati, si facesse un più ampio ricorso alle pene alternative alla detenzione. Da ultimo, il Governo prevede interventi nel settore dell'edilizia giudiziaria e dei centri per la giustizia minorile.

Sottolinea la necesità di giungere rapidamente ad una integrale copertura dei posti in organico del Corpo di polizia penitenziaria.

Tiziana MAIOLO, *Presidente*, avverte che l'esame preliminare proseguirà domani con gli interventi dei deputati. Propone poi di fare luogo alle repliche del relatore e del Governo e alla fase delle votazioni nella giornata di giovedì. Propone altresì che il termine per la presentazione degli emendamenti riferiti ai disegni di legge di bilancio e finanziaria, per le parti di competenza della Commissione, e per la presentazione degli ordini del giorno, sia fissato per domani alle ore 18,00.

La Commissione concorda.

Il seguito dell'esame è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 18,15.

III COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri e comunitari)

IN SEDE CONSULTIVA

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del Vicepresidente Raulle LOVISONI. — Intervengono il Sottosegretario di Stato per gli affari esteri, Walter Gardini, ed il Sottosegretario di Stato per il commercio con l'estero, Mario D'Urso.

La seduta comincia alle 15,40.

Disegni di legge:
Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996) (Approvato dal Senato) **(3447).**
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (Approvato dal Senato) **(3448).**
Tabella 6: Stato di previsione del Ministero degli affari esteri per l'anno finanziario 1996.
Nota di variazioni al Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (S. 2019/6-bis).
Seconda nota di variazioni al Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (3448/6-ter).
Tabella 16: Stato di previsione del Ministero del commercio con l'estero per l'anno finanziario 1996.
Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (S. 2019/16-bis).
Seconda nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (3448/16-ter).
(Esame ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del regolamento, per la relazione alla V Commissione permanente e rinvio).

Disegno di legge:
Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (Approvato dal Senato) **(3438).**
(Esame e rinvio).

Raulle LOVISONI, *presidente*, propone di discutere congiuntamente i singoli stati di previsione del bilancio di competenza della Commissione con il disegno di legge collegato.

La Commissione consente con la proposta del Presidente.

Fabio EVANGELISTI (gruppo progressisti-federativo), *relatore sulla Tabella 6*, osserva che era già evidente, fin dal dibattito svoltosi all'inizio dell'estate sul documento di programmazione economica e fi-

nanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per il 1996-1998, che il Governo, pur nell'ambito di una politica di rigore, avrebbe dovuto intervenire più adeguatamente in materia di politica internazionale: la risoluzione approvata dalla Camera al termine della discussione di quel documento era legata a tale condizione.

Domandandosi se oggi ci si possa definire soddisfatti della manovra presentata, osserva che questa prevede una riduzione del fabbisogno tendenziale del settore statale per 32.500 miliardi, mediante un taglio di 15.500 miliardi della spesa pubblica, un aumento delle entrate fiscali di pari importo e una diminuzione degli oneri per interessi sul debito pubblico, indotta dalla manovra, di 1.500 miliardi. Sul fronte della competenza, la manovra risulta meno incisiva e si riscontrano alcune difformità rispetto agli obiettivi del Documento di programmazione economica e finanziaria 1996-1998.

Ritiene che la direzione di marcia delle nostre finanze pubbliche debba confrontarsi con i parametri di Maastricht e ricorda che al Vertice dei Ministri economici dell'Unione europea di Valencia sono state fissate le tappe fondamentali per la completa integrazione monetaria prevista per l'anno 2002, tappe che saranno formalizzate in un calendario nel corso del prossimo Vertice di Madrid. Osserva che i parametri stabiliti da Maastricht sono rigorosi e dovranno essere rispettati nella loro totalità. Per uniformarsi a Maastricht, l'Italia ha avviato, a partire dal 1993, un'azione di risanamento dei conti pubblici e si può dire che il nostro Paese è diventato, a partire da questa data, il Paese più virtuoso d'Europa: nel 1993, il rapporto debito-PIL è aumentato in Italia del 5,3 per cento, in Germania del 9,3 per cento, nel resto dell'Europa dell'8,7 per cento. Nonostante i progressi, tuttavia, il percorso è ancora impegnativo, in particolare rimangono divergenze di rilievo per quanto concerne il tasso di inflazione, il tasso di interesse a lungo termine, l'indebitamento netto, che hanno valori ancora lontani dai parametri di Maastricht. Di questa « tendenza virtuosa » hanno fatto le spese un po' tutte le tabelle ministeriali, ivi compresa quella del Ministero degli affari esteri.

Per quanto concerne la Tabella 6, ricorda che al Senato vi è stato un incremento di competenza di 120 miliardi, che porta lo stanziamento complessivo a 2.622 miliardi, pari allo 0,4 per cento delle spese finali dello Stato. Ciò significa un segnale positivo di inversione della tendenza in atto dal 1985 ad oggi, anche se le cifre globali rimangono inferiori a quelle dei maggiori *partners* dell'Unione europea.

Con queste cifre, sarà difficile raggiungere gli obiettivi già fissati dal documento di programmazione: la cooperazione allo sviluppo registra stanziamenti ai minimi termini e si dovranno comprimere i contributi agli organismi delle Nazioni Unite e ridurre i programmi bilaterali; la missione per la pace e la ricostruzione nei territori della ex Jugoslavia non registra ancora una chiara destinazione di risorse, né si vede come l'Italia possa perseguire un'efficace politica di cooperazione nel bacino del Mediterraneo. È in gioco la credibilità della nostra politica estera: priorità come la Bosnia, il piano di pace in Palestina, la politica di cooperazione e di sicurezza nel « mare nostrum », le nuove esigenze di relazioni politiche, economiche e sociali, la ristrutturazione della rete consolare, difficilmente potranno trovare attuazione concreta. Si chiede altresì come potrà essere attuato il programma, annunciato dal nuovo segretario generale della Farnesina, circa la ristrutturazione del Ministero.

Nonostante questi rilievi, considerando che vi sono rigidità di ordine contabile da rispettare e che si tratta della seconda lettura del bilancio, chiede alla Commissione di poter svolgere presso la Commissione bilancio una relazione in senso favorevole, riservandosi di presentare eventuali emendamenti.

Maurizio MENEGON (gruppo lega nord), *relatore sul disegno di legge 3438*, osserva che all'interno del provvedimento non sono molte le disposizioni in materia di affari esteri, ma la rilevanza delle stesse non si può certo definire trascurabile. Pro-

cedendo per ordine di articolo, sottolinea la presenza, agli articoli 9 e 10, di disposizioni riguardanti il trattamento economico dei dipendenti pubblici in servizio all'estero.

L'articolo 9 reca norme che rivisitano in termini restrittivi le disposizioni riguardanti l'erogazione dell'indennità di trasferimento di sede e di servizio all'estero. L'unica norma che comporta una immediata economia per le casse dello Stato, è quella contenuta nel comma 1, che riduce del 50 per cento, armonizzando i criteri di erogazione, il particolare beneficio goduto da talune categorie di dipendenti pubblici nei casi di trasferimenti di sede, per una minor spesa annua quantificabile in 100 miliardi.

Anche le disposizioni contenute ai commi 2, 3 e 4, che si potrebbero definire interpretative, consentiranno di evitare maggiori oneri nel settore dell'indennità integrativa speciale e dell'indennità di servizio all'estero.

Nel caso del comma 2, si tratta di evitare maggiori oneri causati da una recente decisione del giudice amministrativo, che, se confermata in appello, comporterebbe maggiori spese per 4,5 miliardi l'anno, cui andrebbero aggiunti 23 miliardi per emolumenti arretrati. Il comma dispone, infatti, che la quota di indennità integrativa speciale sarà portata in detrazione dell'importo ISE o dell'assegno di sede.

Il comma 3 reca disposizioni riguardanti la corresponsione dell'ISE al personale militare destinato all'estero, disposizioni che consentono di evitare maggiori oneri per circa 100 miliardi di arretrati e 8,8 miliardi annui per i prossimi esercizi.

Anche il senso del comma 4 è quello di arginare le conseguenze di vari contenziosi riguardanti l'Istituto per il commercio con l'estero. In questo caso il risparmio stimato dal Governo è di circa 10 miliardi per compensi arretrati. Nel dettaglio, entrambi questi ultimi due commi affermano il principio della non influenza dei nuovi inquadramenti nelle qualifiche professionali per il personale della difesa e dell'ICE che presta servizio all'estero, ai fini del calcolo dell'ISE.

L'articolo 10, invece, ripropone la delega al Governo, già conferita con il collegato alla finanziaria 1994 ma poi scaduta, per l'emanazione di uno o più decreti legislativi per il riordino dell'indennità di servizio all'estero e per la regolamentazione del trattamento degli impiegati a contratto delle rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari. Nell'emanazione dei decreti riguardanti il riordino del trattamento economico dei dipendenti all'estero, il Governo dovrà rispettare i seguenti criteri:

a) preoccuparsi di non apportare oneri aggiuntivi al bilancio;

b) commisurare l'ISE, che rimane a carattere non contributivo, ad una serie di parametri quali costo della vita, costo degli affitti, numero di familiari, oneri scolastici e condizioni ambientali;

c) prevedere un assegno per oneri di rappresentanza per alcune categorie. Osserva al proposito che le numerose istanze provenienti da varie sedi per un riordino dell'ISE nascono soprattutto dall'esigenza di porre fine ad elargizioni veramente eccessive, per di più non tassate, a favore di alcuni diplomatici. A suo modo di vedere, la generica dizione dell'articolo non risponde a siddette esigenze, non ritenendo sufficiente quanto previsto alla lettera *a)* del comma 2, che dispone che la nuova normativa non dovrà comportare oneri aggiuntivi per il bilancio. Quello che si chiede, infatti, è un risparmio per l'erario e non un « non aumento ».

Si chiede, dunque, se non sarebbe meglio fissare un tetto *a priori* all'ISE ed agli assegni di rappresentanza, tenendo conto ad esempio dell'entità di simili emolumenti negli altri paesi dell'Unione Europea, o prevedere una forma di controllo parlamentare più stringente del semplice parere non vincolante sullo schema di decreto previsto al comma 5 dello stesso articolo. E per dimostrare al rappresentante del Governo che il suo non è accanimento verso i diplomatici, sottolinea anche che ritiene incompleta la norma in quanto non risolve il problema dei bassi stipendi metropolitani dei diplomatici, problema che,

come è noto, è strettamente connesso con quello dell'indennità di servizio all'estero.

Stigmatizza inoltre un'altra azione del Governo che assolutamente non condivide. E, cioè, la reintegrazione del taglio dell'8 per cento dello stanziamento nei capitoli di bilancio relativi alle varie indennità, previsto dalla manovra bis di inizio anno, fatta non da altri, ma dallo stesso governo Dini. Il Ministro ha già giustificato tale azione, dicendo che non si tratta di una reintegrazione, ma di una semplice commisurazione dello stanziamento ai mutati tassi di cambio. Pare assai strano il fatto di un rapporto di cambio che varia nella stessa misura del taglio della manovra bis, e comunque è opinione comune che molto difficilmente i tassi di cambio della lira nel 1996 saranno peggiori di quelli del 1995. Ma la cosa che più lo rende perplesso è che per giustificare l'elevato ammontare dell'ISE, si è sempre sostenuto, ed anche il Ministro stesso lo ha fatto in Senato, che tale somma costituiva una sorta di compensazione per i bassi stipendi che i dipendenti del Ministero degli affari esteri percepiscono durante la loro permanenza « metropolitana ». Di conseguenza, considerato che di tale somma si gode per lo più in Italia, il valore della lira non dovrebbe incidere sullo stanziamento per tale indennità. Se dunque il rappresentante del Governo non fornirà delucidazioni più convincenti, preannuncia che presenterà un emendamento per reintrodurre il taglio dell'8 per cento, proponendo la destinazione della somma risparmiata a uno dei tantissimi capitoli del bilancio del Ministero degli affari esteri agonizzanti per carenza di fondi, come, ad esempio, quelli relativi agli stanziamenti per le comunità di italiani all'estero, o quelli relativi agli stanziamenti per gli istituti di cultura italiani all'estero.

L'articolo 11 introduce una nuova normativa relativa all'erogazione di contributi dello Stato ad alcuni enti e organismi. Con tale articolo si provvede a delegificare numerose leggi di spesa che autorizzano contributi a carico dello Stato a favore di enti ed organismi vari. Gli organismi coinvolti sono elencati nella tabella C annessa al collegato. Scorrendo quelli di competenza del Ministero degli affari esteri, si nota che sono ricompresi sia enti il cui stanziamento veniva annualmente quantificato da legge finanziaria, sia enti che venivano invece finanziati con provvedimenti normativi *ad hoc*. Secondo il nuovo regime, i contributi degli enti saranno ascritti ad un unico capitolo dello stato di previsione di ciascun Ministero. Con legge finanziaria si stabilirà annualmente la dotazione complessiva del capitolo. Entro trenta giorni dall'approvazione del bilancio, infine, ciascun Ministero provvederà alla ripartizione degli stanziamenti tra le varie finalità, previo parere delle Commissioni competenti. Oltre alla riformulazione del meccanismo di finanziamento, lo stesso articolo 11 prevede una riduzione del 20 per cento della dotazione di tali enti per gli anni 1996-1997-1998. La decurtazione del 20 per cento opera per più di un quarto su istituti di competenza del Ministero degli affari esteri: pur rendendosi conto delle esigenze di contenimento della spesa pubblica, sottolinea tuttavia il proprio disaccordo sia per le scelte operate dal Governo di operare riduzioni di spesa su capitoli già così vessati in passato, sia, in particolare, sulla scelta degli istituti su cui è caduto il taglio. La necessità per il Governo di reperire fondi, così come il senso di responsabilità, lo fanno desistere dal desiderio di proporre l'eliminazione *sic et simpliciter* del taglio del 20 per cento; tuttavia, intenderebbe proporre almeno di condizionare il parere favorevole alla quinta Commissione all'esclusione dalla tabella C della voce riguardante gli assegni per gli istituti di cultura. Così come invita ad una riflessione sulla possibilità di condizionare lo stesso parere alla inclusione dei termini « obbligatorio e vincolante » per il parere di cui al comma 1 dell'articolo 11, il parere cioè che le Commissioni parlamentari devono esprimere sullo schema di distribuzione dei contributi formulato dal Governo.

L'articolo 18, commi 4 e 5, che disciplinano in via generale gli aspetti finanziari

degli interventi militari all'estero, prevede la possibilità di attingere al « Fondo di riserva per le spese impreviste » per il finanziamento delle missioni autorizzate dal Parlamento: riterrebbe opportuna l'istituzione di un apposito fondo per la gestione di tali spese, separato da quello per le spese impreviste.

Infine, l'articolo 35, nell'ambito del riordino delle competenze ministeriali conseguenti alla soppressione di alcuni ministeri, dispone che passino al Ministero degli affari esteri le competenze della Direzione generale per gli affari commerciali del Ministero del commercio con l'estero, relative alla stipula ed all'attuazione di accordi di carattere generale tra Stati, nonché le funzioni del Dipartimento per gli italiani nel mondo.

Conclude evidenziando il suo disappunto e disagio nei confronti di una illogica normativa, che impedisce ad una Commissione di merito di votare emendamenti sulle materie di competenza contenute nel documento collegato ai documenti di bilancio e si chiede, a tal proposito, se non sia il caso di operare una revisione delle norme che regolamentano le procedure per la sessione di bilancio.

Il sottosegretario Walter GARDINI osserva che il bilancio dell'Amministrazione degli affari esteri è storicamente rimasto su valori modesti, in un delicato equilibrio tra risorse finanziarie, strutture, funzioni e servizi. Negli ultimi anni questo equilibrio si è incrinato in conseguenza di una progressiva contrazione degli stanziamenti, che sono scesi dagli anni '50 al 1995 dallo 0,90 per cento allo 0,29 della spesa statale complessiva. Questa contrazione è risultata per il Ministero degli affari esteri tanto più penalizzante negli effetti e anti-economica nei risultati, in quanto è intervenuta in una fase di eccezionale dinamismo della Comunità internazionale e di forti impulsi verso impegnativi processi di rinnovamento e razionalizzazione delle strutture, dell'organizzazione e della funzionalità complessiva del Ministero.

In questo quadro, del resto in coerenza con l'ordine del giorno n. 9/2168/1 votato pressocché all'unanimità dalla Camera dei Deputati lo scorso 15 marzo, il Ministero degli affari esteri ha chiesto che già a partire dal 1996 venisse dato l'avvio ad un'inversione di tendenza nell'allocazione delle risorse del proprio bilancio che consenta di accrescere la funzionalità del Ministero assicurando una maggiore capacità operativa sul piano politico-negoziale sia nei confronti dei nostri *partners*, sia nell'ambito delle organizzazioni internazionali; un progressivo miglioramento dei servizi ai cittadini, alle imprese ed agli italiani residenti all'estero; un rafforzamento strutturale, un incremento degli organici ed una migliore formazione del personale.

In questa prospettiva, la richiesta per il 1996 è stata dell'ordine di 2.300 miliardi, esclusa la cooperazione allo sviluppo per la quale erano stati richiesti 1.000 miliardi per i doni e 500 miliardi per i crediti di aiuto e gli aiuti alimentari (questi ultimi, peraltro, gravano sul bilancio del Ministero del Tesoro).

Con l'esclusione della cooperazione allo sviluppo, l'incremento rispetto al 1995 sarebbe stato di portata marginale nella globalità del bilancio dello Stato, mentre avrebbe consentito, in termini di funzionalità e servizi resi dal Ministero, risultati più che proporzionali. Va inoltre considerato che quasi due terzi del bilancio del Ministero sono contributi obbligatori a organismi internazionali ad altri enti. La parte destinata alle spese di funzionamento della struttura ed alle attività istituzionali al di fuori del quadro degli organismi internazionali è pertanto assai contenuta. Infine, il bilancio del Ministero degli affari esteri, come anche la sua dotazione organica, è sensibilmente inferiore, in assoluto e in percentuale, a quelli degli altri paesi europei con i quali dobbiamo confrontarci. Ad esempio, in Francia il rapporto sul bilancio statale è dell'1 per cento ed i funzionari diplomatici sono circa 1.500, quasi il doppio di quelli italiani.

Gli obiettivi prioritari che il Ministero si è posto, anche nella prospettiva di un

incremento delle dotazioni finanziarie, possono essere sinteticamente così illustrati:

1. Incremento della capacità operativa sul piano dell'azione politico-negoziale:

svolgimento della Presidenza di turno dell'Unione Europea e della Conferenza Intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht che costituiscono due fondamentali scadenze per la riaffermazione dell'Europa dei cittadini e per l'integrazione dell'Unione Europea;

piena partecipazione al sistema Schengen che consentirà l'ingresso dell'Italia nello spazio più avanzato dell'Europa in materia di libertà di circolazione;

azione nell'ambito del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, anche per sviluppare una riforma del Consiglio stesso che è già in atto. Si tratta di un obiettivo di primaria importanza per affermare l'appartenenza dell'Italia al gruppo di paesi con maggiori responsabilità sulla scena internazionale, in sintonia con il peso del nostro paese in campo economico e politico;

continuazione dell'azione a sostegno del processo di pace in Medio Oriente per il quale già contribuiamo significativamente attraverso l'appoggio allo sviluppo dei Territori Occupati e la presenza in tutte le forze delle Nazioni Unite operanti nell'area e nella Forza di pace multinazionale nel Sinai;

partecipazione all'iniziativa di Cooperazione mediterranea approvata dal Consiglio Europeo di Essen e volta a costruire un partenariato euro-mediterraneo che è un obiettivo con importanti conseguenze sul piano politico e della sicurezza per il nostro paese;

partecipazione alle operazioni di pace in aree nevralgiche alle quali il nostro ruolo sulla scena internazionale ci chiamerà inevitabilmente a dare un contributo attivo.

2. Miglioramento dei servizi:

ampliamento e miglioramento della tutela dei diritti e degli interessi degli Italiani nel mondo, nonché una più incisiva promozione dei contatti tra essi e la realtà politica, economica, sociale e culturale italiana;

maggiori e più specializzati servizi di informazione, assistenza e sostegno all'operatore economico, all'impresa, alle associazioni di categoria;

aumento dell'azione di promozione del patrimonio culturale ed artistico e della diffusione della nostra lingua.

3. Rafforzamento strutturale:

avvio, all'interno di un piano di razionalizzazione progressiva della rete diplomatico-consolare, di un concreto adeguamento delle risorse umane, attraverso un appropriato equilibrio tra personale di ruolo e a contratto, tra Ambasciate e Consolati e tra i diversi livelli dipendenti;

incremento degli sforzi diretti alla formazione e all'aggiornamento di tutto il personale ai diversi livelli, anche attraverso specifici progetti di impiego delle moderne tecnologie interattive;

accelerazione dei programmi di informatizzazione in corso che includono il progetto di anagrafe consolare, la messa a regime della « rete mondiale visti », per l'applicazione del sistema Schengen, ed il collegamento in rete del Ministero.

La realizzazione di questi obiettivi – ed in particolare di quelli a carattere strutturale e di quelli diretti a soddisfare le maggiori richieste di contributi e di servizi – richiede naturalmente un'adeguata disponibilità finanziaria dalla quale non si può prescindere e che rappresenta pertanto al tempo stesso il mezzo ed il limite all'azione del Ministero degli affari esteri.

In quest'ottica non si può non sottolineare che il bilancio ora all'esame del Parlamento, accogliendo solo parzialmente le richieste formulate dal Ministero degli affari esteri, non consentirà la realizzazione di alcuni obiettivi di grande importanza, quali: l'espansione di alcuni programmi

culturali e di manifestazioni artistiche; l'ampliamento della partecipazione a operazioni ed iniziative di pace ed umanitarie in sede internazionale; il miglioramento di servizi di informazione e assistenza dei cittadini italiani all'estero; il rilancio dell'attività promozionale a sostegno delle nostre imprese sui mercati internazionali; la formazione del personale, alcuni interventi di manutenzione di Istituti di cultura ed il rafforzamento delle strutture informatiche e di telecomunicazione del Ministero.

Circa la cooperazione allo sviluppo, che è e deve restare parte integrante della politica estera italiana, osseva che essa corrisponde non solo ad un impegno di solidarietà internazionale nei confronti dei Paesi in via di sviluppo da parte dei Paesi più abbienti in un mondo sempre più interdipendente, ma anche ad un preciso interesse nazionale a promuovere un contesto mondiale più omogeneo. Trattandosi di attività che in larga parte richiede tempi lunghi e un certo livello di continuità, occorre che, una volta effettuate le scelte politiche, le risorse finanziarie necessarie per tradurre in pratica gli impegni assunti vengano effettivamente rese disponibili. Per la cooperazione allo sviluppo, il Ministero degli affari esteri aveva programmato di poter disporre di 1.000 miliardi per gli interventi a dono e – sul relativo capitolo del bilancio del Ministero del tesoro – di 440 miliardi per i crediti di aiuto e di 60 miliardi per gli aiuti alimentari. La disponibilità richiesta è sensibilmente superiore a quella del 1995, ma è inferiore alla metà dei fondi disponibili nei primi anni '90 e pari appena allo 0,1 per cento del PNL, ben al di sotto, quindi, dell'obiettivo dello 0,7 per cento auspicato dall'ONU. Con tale stanziamento, coerentemente con i nuovi indirizzi della cooperazione allo sviluppo, approvati dal Comitato Direzionale dell'8 marzo 1995, si sarebbero potuti perseguire i seguenti obiettivi:

l'attuazione del programma Paese con l'Albania, che orienti le attività di cooperazione nei prossimi 3-5 anni, presentato al Comitato Direzionale del 2 aprile 1995;

la prosecuzione dei programmi di sostegno nei territori palestinesi e del negoziato di pace mediorientale:

la definizione di nuovi programmi di cooperazione con i Paesi del Nord Africa (Egitto, Tunisia, Algeria, Marocco);

la definizione di Programmi Paese con l'Eritrea e l'Etiopia;

il completamento dell'investimento molto rilevante effettuato in Mozambico a sostegno del processo di pace;

la prosecuzione dei programmi di cooperazione con la Cina e con l'India;

un impegno più sostenuto in favore della crescita delle PMI, nel quadro dei programmi di attività con i Paesi prioritari sopramenzionati;

la possibilità di rispondere agli appelli umanitari internazionali (Rwanda, Burundi e tragedie simili);

la possibilità di partecipare, anche se in maniera limitata, alle iniziative internazionali (delle N.U. o della Banca Mondiale o dell'Unione Europea) per affrontare questioni globali come la lotta alla povertà, l'ambiente, la demografia, le migrazioni, la droga, la condizione femminile;

la ripresa di programmi di formazione professionale in Italia per cittadini dei PVS.

Con lo stanziamento assegnato in legge finanziaria dal Senato, 565 miliardi per i doni, 100 miliardi per i crediti di aiuto e per gli aiuti alimentari, quindi con un finanziamento per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) al livello complessivo di 665 miliardi, la programmazione prevista potrà trovare per ora soltanto limitata attuazione.

Per quanto riguarda la componente a dono che rientra propriamente nel bilancio del Ministero degli affari esteri, gravemente deficitarie risulteranno le seguenti componenti della nostra cooperazione:

contributi alle organizzazioni internazionali, in ordine ai quali la nostra posizione è già difficile, soprattutto nei confronti delle Nazioni Unite, per la com-

pressione che gli stanziamenti hanno registrato negli ultimi anni;

programmi bilaterali, in ordine ai quali sarà possibile realizzare solamente alcune delle iniziative. In particolare, mancano i fondi per partecipare alla ricostruzione dei territori della ex Jugoslavia.

Per quanto concerne il provvedimento collegato, riservandosi di svolgere indicazioni più puntuali nel prosieguo del dibattito, fa presente che per quanto concerne l'indennità di servizio all'estero, la cifra iscritta in bilancio comprende e conferma totalmente la riduzione ultima. Si tratta cioè delle sole indennità fissate precedentemente e ridotte dell'8 per cento: solo quelle sono in vigore e restano in vigore. Non vi è nessuna reintegrazione del taglio dell'8 per cento; soltanto, il Ministero del tesoro, nella sua attività di previsione, opera i suoi mutamenti, affinché eventuali oscillazioni del cambio non esplichino effetti.

Andrea MERLOTTI (gruppo forza Italia) giudica negativamente i pesanti tagli arrecati al Ministero degli affari esteri e l'atteggiamento del Governo, che non è stato in grado di definire una chiara politica estera, come dimostra la recente crisi aperta con la Francia, nonché la scarsa disponibilità di risorse finanziarie proprio in un momento in cui si definiscono i piani per una profonda riorganizzazione di settori vitali quali la cooperazione allo sviluppo e la rete diplomatica e consolare.

Per quanto concerne l'invio di soldati italiani in Bosnia, sottolinea il mancato adeguamento del Governo alla risoluzione votata recentemente dalla Commissione esteri. Ribadisce quanto già affermato nel corso della discussione conclusasi con l'approvazione della menzionata risoluzione, ossia che il proprio gruppo è fermamente contrario a tasse speciali, mentre non ritiene che si possa attingere al già povero bilancio del Ministero degli affari esteri. La risoluzione della Commissione esteri prevede invece l'istituzione di un apposito fondo presso la Presidenza del Consiglio.

Paola de BIASE GAIOTTI (gruppo progressisti-federativo) ritiene importante rafforzare la nostra politica estera, in un grave momento di transizione. Il Ministero degli affari esteri si trova di fronte ad una contraddizione, da una parte la necessità di agire, dall'altra la scarsità dei finanziamenti: si dovrà pertanto operare uno sforzo per migliorare questi ultimi.

Ricorda che, in materia di cooperazione allo sviluppo, esiste un disegno di legge al Senato che non deve rimanere lettera morta. Per quanto concerne poi il finanziamento della missione italiana in Bosnia, si dichiara contraria a nuove tasse e favorevole al fondo istituito presso la Presidenza del Consiglio. In conclusione, ritiene che si debba adottare una linea che sottolinei il rilancio della nostra politica estera.

Michele STORNELLO (gruppo forza Italia), intervenendo in particolare per quanto concerne la cooperazione allo sviluppo, anche nella sua veste di Presidente del Comitato permanente per la cooperazione allo sviluppo della Commissione esteri, ritiene che il giudizio non possa essere che critico rispetto agli stanziamenti previsti dalla legge finanziaria. Non si può accettare che uno dei Paesi più industrializzati del mondo abbia poi una simile scarsità di stanziamenti per la propria politica estera. La cooperazione, in particolare, è fortemente penalizzata e ulteriore preoccupazione destano i programmi per gli interventi nei territori della ex Jugoslavia per il cui finanziamento non sono stati ancora reperiti i fondi.

Stefano MORSELLI (gruppo alleanza nazionale) osserva che la discussione sul bilancio si è trasformata in un mero rituale, vista la scarsa incidenza delle Commissioni di merito sui contenuti della legge finanziaria che, a suo giudizio, è una delle peggiori della storia repubblicana. Il Parlamento, di fatto, è espropriato delle proprie prerogative, come dimostrano anche le numerose deleghe al Governo contenute nel provvedimento collegato alla finanziaria. Tanti punti, inoltre, che concernono il

Ministero degli affari esteri, come la delega per il riordino dell'indennità di servizio all'estero, sono inaccettabili e improponibili. Non bastano le lamentele del Governo; è necessario che i ministri competenti aprano nell'ambito del Consiglio dei ministri un duro contenzioso, visto che le spese che l'Italia opera in politica estera sono un rafforzamento dell'immagine del nostro Paese e tenuto conto che nel prossimo anno l'Italia avrà la Presidenza non solo del semestre europeo ma anche del Consiglio di sicurezza. Perché il ruolo dell'Italia come nazione venga rispettato, occorrono risorse adeguate, e ciò al di là degli schieramenti politici. Si debbono individuare risorse per l'invio del contingente italiano nella ex Jugoslavia, si debbono rafforzare gli istituti italiani di cultura, si deve anche razionalizzare la spesa, colpendo ingiustificati privilegi. Il proprio gruppo, contrario all'impostazione offerta dal Governo, valuterà se presentare proposte di emendamenti.

Il sottosegretario Walter GARDINI ribadisce che la riforma delle strutture deve essere fatta ed è nel programma del Governo, anche se mancano risorse adeguate.

Per quanto concerne le spese per la missione italiana in Bosnia, osserva che occorre stabilire quando e in che termini la partecipazione avverrà; quindi si penserà alla copertura finanziaria. Ritiene inoltre corretto fare riferimento alla ricostruzione, rispondendo a esigenze normali di solidarietà. Quanto al riguardo si potrà fare, dovrà fondarsi sulle effettive disponibilità, visto che le richieste del Ministero degli affari esteri non sono state soddisfatte.

Ringraziando i relatori e tutti gli intervenuti nel dibattito, ricorda che la cooperazione è elemento essenziale della politica estera, anche per la necessaria tutela dell'immagine del Paese.

Andrea MERLOTTI (gruppo forza Italia), *relatore sulla Tabella 16*, esprime perplessità sulla formulazione dell'articolo 35 del provvedimento collegato alla finanziaria, il quale prevede un accorpamento del Ministero del commercio con l'estero con il Ministero dell'industria in un unico Ministero delle attività produttive: il commercio con l'estero ha infatti una sua specificità, ed inoltre la previsione di delegare al Governo la disciplina del nuovo Ministero in un provvedimento collegato alla finanziaria non lascia spazi di intervento alle Commissioni di merito.

Dando conto degli stanziamenti previsti dalla Tabella 16, ne rileva l'insufficienza: in particolare lamenta l'esiguità dei fondi assegnati all'ICE, fondi ridotti ulteriormente dal Senato: l'auspicabile riforma dell'Istituto richiederebbe fondi ben superiori. È inoltre insufficiente la dotazione prevista per il fondo di rotazione SACE, dal momento che il Mediocredito centrale garantisce anche gli esportatori rispetto ai rischi connessi alla fluttuazione del cambio.

È preoccupante la generale riduzione di fondi a vantaggio del settore del commercio estero, anche in considerazione dell'attività che tale settore svolge a supporto delle aziende.

Preannunzia che presenterà emendamenti sui punti richiamati, ma chiede fin da ora al relatore di prevedere nel parere specifiche condizioni volte a far slittare al 31 gennaio 1998 l'accorpamento dei Ministeri interessati, a lasciare nella sua integrità interna il Ministero del commercio con l'estero, a dare al Presidente del Consiglio la determinazione dell'indirizzo permanente della politica economica estera, a ridefinire le competenze attribuite dalla legge n. 398 al Ministero del commercio con l'estero, ad istituire presso il Ministero delle attività produttive un ufficio per la promozione delle attività economiche all'estero, a creare un ente pubblico economico denominato sezione agricola-tecnica. Preannunzia inoltre la presentazione di un emendamento volto a ripristinare la dotazione di 120 miliardi a favore dell'ICE.

Con queste puntualizzazioni ritiene di potersi esprimere favorevolmente sulla Tabella 16.

Mario D'URSO, *sottosegretario*, ringrazia il relatore Merlotti ricordando la positiva azione del Ministero del commercio con l'estero ulteriormente migliorabile grazie alla riforma prevista.

Condivide l'opportunità di ripristinare lo stanziamento di 190 miliardi a favore dell'ICE, mentre invita a riflettere approfonditamente sull'accorpamento ministeriale previsto dall'articolo 35 e sulla proroga dei termini al 31 gennaio 1998.

Il sottosegretario Walter GARDINI, per quanto concerne il disegno di legge collegato alla finanziaria, ritiene che esso ponga problemi complessi, soprattutto in relazione alla ristrutturazione del comparto industria-commercio estero. Si può essere d'accordo sull'opportunità di una ristrutturazione di un comparto nell'ambito di una legge finanziaria, ma le esigenze attuali di operare in limiti ristretti impongono scelte che forse possono incidere negativamente sulle prerogative del Parlamento. Peraltro osserva che spesso le deleghe non vengono attuate anche per mancati adempimenti dell'Esecutivo.

Fabio EVANGELISTI (gruppo progressisti-federativo) osserva come sia necessario adoperarsi per una razionalizzazione del settore del commercio con l'estero, a partire dalla riorganizzazione ministeriale. Per altro la logica dell'articolo 35 trova rispondenza negli stanziamenti appostati in bilancio per il commercio con l'estero, i quali sono classificati secondo una medesima logica funzionale. Occore dunque riflettere con attenzione sulle proposte di emendamenti annunziate dal relatore Merlotti.

Per quanto riguarda il ripristino degli stanziamenti a favore dell'ICE, osserva che, rispetto ai 190 miliardi auspicati dall'onorevole Merlotti, sarebbe già un risultato riuscire a recuperare i 180 miliardi originariamente previsti dal disegno di legge e successivamente ridotti nel corso dell'esame al Senato.

Stefano MORSELLI (gruppo alleanza nazionale) osserva che appare necessaria una riforma complessiva del Ministero del commercio con l'estero, mediante organiche leggi di riforma che provvedano ad una riorganizzazione razionale e complessiva di un settore oggi immobilizzato, e che trae spunti vitali solo dall'attività dei singoli imprenditori. Come può la SACE, con il ridotto stanziamento previsto, avere una reale capacità di intervento? Certo è che non si può continuare a rimandare all'infinito la soluzione dei problemi, senza rischiare una penalizzazione dell'intero settore.

Si riserva di definire nella prossima seduta, anche alla luce degli emendamenti che saranno presentati, la posizione definitiva sulla Tabella 16.

Mario D'URSO, *sottosegretario*, osserva che la proroga di un anno della riforma del Ministero del commercio con l'estero deve essere attentamente valutata anche in considerazione degli impegni che su di esso graveranno in relazione ad importanti appuntamenti internazionali, quali ad esempio la presidenza italiana dell'Unione europea durante il prossimo semestre.

Condivide l'opinione che i fondi stanziati siano scarsi rispetto alle attività che sarebbero necessarie: in particolare auspica che la Commissione voglia sostenere la necessità di garantire maggiori fondi all'ICE.

Raulle LOVISONI, *presidente*, avverte che il termine per la presentazione degli emendamenti e degli ordini del giorno è fissato per domani, mercoledì 29 novembre, alle ore 11.

La seduta termina alle 17,50.

IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

IN SEDE CONSULTIVA

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del Presidente Paolo BAMPO, indi del Vicepresidente Paolo ROMANI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa, Carlo Maria Santoro.

La seduta comincia alle 15,15.

Disegni di legge:
S. 2019. — Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (Approvato dal Senato) **(3448).**
S. 2156. — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996) (Approvato dal Senato) **(3447).**
Tabella 12 – Stato di previsione del Ministero della difesa.

(Esame ai sensi dell'articolo 120, comma 3 del regolamento, dei disegni di legge per la relazione alla V Commissione permanente, e rinvio).

Disegno di legge:
S. 2157. — Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (Approvato dal Senato) **(3438).**
(Parere alla V Commissione bilancio).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame congiunto dei provvedimenti per la relazione alla Commissione bilancio.

Paolo BAMPO, *presidente,* ricorda che l'esame dei documenti finanziari dovrà concludersi entro la seduta di domani.

Francesco PARISI, *relatore,* rileva che il disegno di legge relativo al bilancio dello Stato per il 1996, presentato dal Governo alla Camera il 28 luglio 1995, recava per il Ministero della difesa (tabella 12) una spesa complessiva in termini di competenza pari a 27.143 miliardi. Tuttavia, a seguito della presentazione della prima Nota di variazioni, le spese per la difesa sono state complessivamente aumentate di 4.248 miliardi, portando gli stanziamenti di competenza a 31.392 miliardi (vedi punto 2). Tale importo rappresenta il 4,3 per cento della spesa finale in termini di competenza recata dal bilancio dello Stato (723.024 miliardi). I dati contenuti in questa scheda tengono conto delle variazioni intervenute con la suddetta Nota. Nel corso della discussione del disegno di legge al Senato sono stati approvati emendamenti relativi allo stato di previsione del

Ministero della difesa che comportano una diminuzione degli stanziamenti di competenza di 95 miliardi, portando così la spesa complessiva della tabella 12 a 31.390 miliardi.

Il 97,9 per cento dell'intero ammontare della competenza, pari a 30.755,4 miliardi, è destinato alle spese di parte corrente, mentre i restanti 636,6 miliardi sono iscritti in conto capitale. Tale ripartizione delle spese non fornisce tuttavia un quadro esauriente delle spese destinate all'investimento, che, negli altri stati di previsione, coincidono di norma con quelle iscritte in conto capitale. Infatti, nel bilancio della difesa le spese destinate all'acquisto di nuovi sistemi d'arma e in primo luogo, quelle recate dai capitoli 4011 (ammodernamento dell'esercito), 4031 (ammodernamento della marina) e 4051 (ammodernamento dell'aeronautica), vengono considerate sotto l'aspetto contabile spese di parte corrente, pur presentando una destinazione tipica delle spese in conto capitale.

Per quanto concerne le finalità della spesa, il 74,3 per cento delle spese previste nella tabella 12, pari a 23.327 miliardi, sono impiegate ai fini della sezione II – « difesa nazionale ». L'incidenza delle spese destinate alla « difesa nazionale » – che sono le sole specificamente finalizzate a perseguire i fini propri dell'amministrazione della difesa – sulle spese finali del bilancio dello Stato risulta pari al 3,2 per cento e denota un aumento rispetto al precedente esercizio finanziario (2,8 per cento). Si può altresì rilevare come la quasi totalità (99,9 per cento) degli stanziamenti destinati alla « difesa nazionale » si concentri nello stato di previsione del Ministero della difesa. Va ricordato che la Nota aggiuntiva al bilancio della difesa presentata annualmente dal ministro della difesa suddivida le spese contenute nella presente sezione in tre distinti aggregati funzionali (personale in servizio, esercizio, investimento) consentendo un più puntuale riscontro della loro destinazione. Sulla base dei dati di bilancio non risulta invece possibile procedere, in particolare, ad una esatta individuazione delle spese di esercizio e di quelle di investimento che risultano entrambe ricomprese nella categoria IV « acquisto di beni e servizi ».

Altro obiettivo di rilievo delle spese previste nella tabella 12 è quello della sezione IV, « Sicurezza pubblica », destinata all'Arma dei carabinieri, per cui risultano iscritti in bilancio 7.361 miliardi, pari al 23,4 per cento dello stato di previsione. Nelle sezioni II e IV si concentra il 97,7 per cento delle spese recate dal bilancio della difesa.

Sotto il profilo dell'analisi economica, va osservato come oltre la metà delle spese complessive del Ministero della difesa (il 57,9 per cento pari al 18.199,9 miliardi sia destinata alla categoria II – « personale in attività di servizio ». Si segnala che nel disegno di legge di bilancio presentato a luglio dal Governo le spese destinate al « personale in attività di servizio » ammontavano a 13.951,4 miliardi. Con la I Nota di variazioni gli stanziamenti per la categoria II sono aumentate a 4.248,5 miliardi: tale variazione è dovuta in gran parte alle nuove misure dei contributi previdenziali a carico dell'amministrazione di cui all'articolo 2 della legge 8 agosto 1995, n. 335, di riforma del sistema pensionistico, e in parte anche al recepimento dei provvedimenti di concertazione del 20 luglio 1995 riguardanti il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare. Il disegno di legge di bilancio per il 1995, all'articolo 13 (« stato di previsione del Ministero della difesa e disposizioni relative »), stabilisce inoltre il numero massimo di militari delle tre Forze armate appartenenti a particolari categorie. La forza dei militari e dei graduati di leva ammessi alla commutazione della ferma di leva in ferma di leva prolungata, biennale o triennale, ai sensi degli articoli 5 e 35 della legge n. 958 del 1986 viene fissata in 23.000 unità per l'esercito, 5.509 unità per la marina e 2.250 unità per l'aeronautica, limiti massimi inferiori a quelli previsti per l'anno finanziario 1995.

L'altra categoria di spese che ha tradizionalmente una forte incidenza sul bilancio della difesa è la categoria IV – « acqui-

sto di beni e servizi », che reca uno stanziamento di 10.197,8 miliardi, pari al 32,4 per cento della spesa complessiva del Ministero. Nell'ambito di tale categoria risultano tra l'altro compresi i richiamati capitoli 4011, 4031 e 4051, relativi all'ammodernamento e rinnovamento dei mezzi e materiali in dotazione ad esercito, marina ed aeronautica, che recano stanziamenti per complessivi 3.550 miliardi pari al 34,8 per cento dell'intera categoria.

Negli anni più recenti ha assunto un rilievo sempre maggiore la categoria II – « personale in quiescenza », che reca uno stanziamento di 1.861 miliardi, pari al 5,9 per cento delle spese per la difesa.

Nello stato di previsione del Ministero della difesa sono comprese particolari spese riconducibili alle cosiddette « funzioni esterne » che si suole anche definire « extra-istituzionali ». Si tratta di spese che interessano una pluralità di capitoli, relativi a più categorie, sezioni e rubriche dello stato di previsione. Talune delle poste comprese tra le spese extra-istituzionali sono in realtà di interesse di altri dicasteri, come, ad esempio, le spese relative al rifornimento idrico delle isole minori (capitoli 1109 e 1177) pari a 60 miliardi.

La consistenza dei residui presunti del Ministero della difesa al 1° gennaio 1995 è stata valutata pari a 8.093 miliardi, di cui 7.750 miliardi di parte corrente e 343 miliardi in conto capitale. La massa spendibile, risultante dalla somma di competenza e residui, è quindi di 39.485 miliardi. Le autorizzazioni di cassa ammontano invece a 34.131 miliardi, di cui 33.334 miliardi di parte corrente e 796 miliardi in conto capitale. Il coefficiente di realizzazione, dato dal rapporto tra le autorizzazioni di cassa e la massa spendibile, risulta pertanto pari all'86 per cento (nel precedente esercizio finanziario era dell'82 per cento).

Passando poi agli effetti dei documenti finanziari sul bilancio della difesa, rileva che il disegno di legge finanziaria presenta, in alcune delle tabelle allegate, elementi significativi per individuare le linee di tendenza legislativa relative ai diversi stati di previsione.

La tabella A reca l'indicazione degli accantonamenti volti a far fronte agli oneri di parte corrente derivanti da provvedimenti legislativi *in itinere* che si prevede possano essere approvati in corso d'anno. Quest'anno la finanziaria non prevedeva in questa tabella alcuna voce di interesse del Ministero della difesa; in seguito ad un emendamento approvato al Senato, è stato introdotto uno stanziamento di 12 miliardi, finalizzato all'indennità operativa dirigenti. Tale somma è compresa fra quelle collegate – ai sensi dell'articolo 11-*bis*, comma 2, della legge n. 468 del 1978 – all'accantonamento di segno negativo per incrementi di entrate tributarie previsto nella stessa tabella A per il Ministero delle finanze; in pratica, ciò comporta che la predetta somma potrà essere concretamente utilizzata solo quando verranno effettivamente realizzati i citati incrementi.

La tabella B indica le voci volte a far fronte ad oneri in conto capitale derivanti da provvedimenti legislativi *in itinere* che si prevede possano essere approvati in corso d'anno. La tabella relativa alla finanziaria per il 1996 non prevede voci concernenti l'amministrazione della Difesa.

La tabella C include gli stanziamenti – autorizzati da specifiche disposizioni di legge – la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria. Per la difesa rilevano i cosiddetti « fondi scorta », iscritti sui capitoli 1180 (esercito, marina, aeronautica) e 4791 (Arma dei carabinieri) dello stato di previsione. Tali fondi occorrono per effettuare anticipazioni agli enti, istituti, stabilimenti ed altri organismi delle Forze armate al fine di provvedere alle momentanee deficienze di cassa rispetto alle anticipazioni di fondi e alle speciali esigenze previste dai rispettivi regolamenti, nonché per costituire il fondo scorta per le navi, i porti, gli enti e i distaccamenti a terra della marina militare. L'istituzione dei fondi di cui ai capitoli 1180 e 4791 è prevista, rispettivamente, dai commi primo e secondo del regio decreto n. 263 del 1928. Al termine dell'esercizio tali fondi sono chiusi con disposizione del Ministero della difesa mediante versamento sull'apposito capitolo di en-

trata. La previsione per il 1996 risulta, per il capitolo 1180, di 91,5 miliardi, mentre per il capitolo 4791 ammonta a 32,5 miliardi. Entrambe le previsioni sono relative a ciascuno degli anni 1996, 1997 e 1998. Gli importi risultano identici rispetto a quelli previsti dalla legge finanziaria per il 1995.

Il bilancio della difesa non è interessato né dalle variazioni apportate dalla tabella D, concernente il rifinanziamento annuale di norme recanti interventi di sostegno all'economia classificati tra le spese in conto capitale, né dalle voci della tabella E relativa alle variazioni da apportare al bilancio a legislazione vigente a seguito della riduzione di autorizzazioni legislative di spesa precedentemente disposte.

Nella tabella F, con cui si provvede alla rimodulazione delle leggi pluriennali di spesa, non vi sono variazioni che incidano sui capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa.

Per quanto attiene al disegno di legge S. 2157-A, collegato alla finanziaria per il 1996, sono in esso contenute disposizioni che determinano effetti finanziari sul bilancio della difesa. In particolare, l'articolo 18, comma 4, oltre a prevedere modalità di finanziamento degli interventi militari all'estero (che finora, sono stati ogni volta disciplinati con appositi provvedimenti del Governo) introducendo la possibilità di prelevare le somme occorrenti dal Fondo per le spese impreviste del Ministero del tesoro, ridefinisce i criteri di retribuzione dei militari impegnati in tali missioni. Viene confermata l'applicabilità delle norme vigenti (legge n. 642 del 1961, articoli 1 e 3), stabilendo peraltro la possibilità di una riduzione fino al 50 per cento dell'ammontare dell'indennità aggiuntiva da corrispondere ai militari impegnati in contingenti inviati all'estero.

Passando quindi ai criteri programmatici per il 1996, rileva che il progetto di bilancio 1996 è stato predisposto assumendo a riferimento gli indirizzi governativi riportati nel documento di programmazione economico finanziaria 1996-1998, quelli impartiti dal ministro della difesa riguardo alla razionalizzazione delle spese ed alla capitalizzazione dello strumento militare e quelli riportati nella circolare n. 21 in data 27 marzo 1995 del Tesoro; è stato altresì tenuto conto degli orientamenti più volte espressi in sede parlamentare riguardo all'esigenza di dotare la Difesa di un bilancio programmatico e di destinare nell'ambito dello stesso maggiori risorse al settore dell'investimento.

È opportuno sottolineare che, mentre era in corso la formalizzazione delle previsioni di spesa, è stata emanata la legge n. 85 del 1995 (misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica) che, oltre a precisi interventi in senso riduttivo sul bilancio 1995, peraltro già decurtati nella IV categoria a seguito del disposto dell'articolo 46 della legge n. 724 del 1994 (provvedimento collegato alla legge finanziaria), stabilisce per il triennio successivo il congelamento dei capitoli decurtati, che non possono essere incrementati oltre l'1 per cento rispetto agli importi rideterminati a seguito del taglio. Le previsioni di spesa sono state predisposte tenendo conto prioritariamente delle spese che rivestono carattere di obbligatorietà « spese vincolate a leggi » e successivamente delle spese che rivestono carattere programmatico « spese vincolate a programmi ».

Dalle previsioni iniziali pari a 27.600 miliardi, con una riduzione di circa 700 miliardi sulle spese di funzionamento rispetto all'analoga richiesta avanzata per il 1995, si è passati ai 27.143.553 miliardi previsti nel disegno di legge di bilancio presentato al Parlamento comprensivo di circa 514 miliardi da destinare a maggiori spese per il personale introdotte con provvedimenti legislativi. Il volume assegnato quindi, pur presentando una riduzione apparente di circa 456 miliardi rispetto al progetto presentato dalla difesa, riduce di fatto la disponibilità richiesta di ben 970 miliardi di cui 765 miliardi a scapito delle spese di investimento e 205 miliardi di quelle per il funzionamento.

Con successiva nota di variazioni al disegno di legge di bilancio, il Tesoro ha proposto una variazione in aumento delle spese correnti (Titolo I) di 4.248,5 miliardi

che porta ad attestare il bilancio di previsione su 31.392 miliardi. Le variazioni in aumento riguardano le seguenti maggiori spese per il personale:

3.314,8 miliardi per i contributi previdenziali (precedentemente a carico del Tesoro) che l'amministrazione deve versare all'INPDAP ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 335 del 1995 sulla riforma del sistema pensionistico;

658,7 miliardi per gli adeguamenti retributivi del personale militare non dirigente (Forze armate e carabinieri) ai sensi dei decreti del Presidente della Repubblica 394/95 e 395/95;

176 miliardi per la retribuzione del lavoro straordinario obbligatorio dei carabinieri transitati dal Ministero degli interni alla difesa ai sensi del citato decreto del Presidente della Repubblica 395/95.

Le variazioni apportate riguardano il solo settore del personale, pertanto non modificano nella sostanza la struttura del precedente bilancio a 27.143,5 miliardi riportato in tabella 12 in quanto rimangono invariate le poste destinate all'esercizio ed all'investimento. Il bilancio della difesa comprende, come noto, oltre alle spese della funzione difesa, quelle relative ad altri settori quali: funzione sicurezza pubblica (Arma dei carabinieri), pensioni provvisorie e funzioni esterne (altre tipologie di spesa).

In sede di predisposizione del progetto di bilancio è stato condotto ogni possibile sforzo per evitare che, a similitudine di quanto avvenuto nel passato, l'aumento delle spese non direttamente connesse con l'attività propria del Dicastero potessero erodere le risorse destinate al soddisfacimento delle esigenze delle forze armate. Infatti, l'importo globale delle previsioni relative alla funzione sicurezza pubblica, alle pensioni provvisorie ed alle funzioni esterne (pari a 7.650 miliardi) è rimasto pressoché invariato rispetto all'analogo del 1995 approvato dal Parlamento (pari a 7.576 miliardi).

Si sofferma quindi sulle spese relative alla funzione difesa, osservando che il processo di ritrutturazione e riorganizzazione delle forze armate è stato avviato, ma non è stato ancora avallato dal Parlamento. Fino ad ora si è operato prevalentemente sulla base di provvedimenti finanziari riduttivi che hanno imposto l'adozione di misure contingenti non sempre rispondenti all'esigenza di attuare una riforma equilibrata, ordinata e complessiva. La riconfigurazione dello strumento operativo e delle strutture di supporto così come delineato nel modello di difesa comporta una riduzione in tutti i ruoli e categorie di personale ad eccezione di quelli in ferma volontaria. La riduzione prevista per il 1996 è di 6.693 unità di cui 5.501 di personale militare e 1.192 di personale civile. Anche nel settore delle infrastrutture è in atto un programma di progressiva razionalizzazione; bisogna sottolineare che in tale settore la difesa continua a sostenere gli oneri di manutenzione relativa a circa 380 beni dichiarati dismessi dal 1988 ad oggi per i quali l'amministrazione finanziaria dello Stato non ha perfezionato i relativi decreti e preso a carico gli immobili.

Lo stanziamento previsionale per il 1996 ammonta a 22.055 miliardi con un incremento di 3.657 miliardi (+ 20 per cento) in termini monetari sulla dotazione 1995.

La consistenza della forza bilanciata prevista per il 1996 è pari a 364.372 e le risorse destinate alla retribuzione del personale sono pari a 11.962 miliardi con un incremento di 2.961 miliardi (+ 32,9 per cento) in termini monetari sul 1995 dovuto all'incremento della spesa introdotto dal decreto legislativo n. 198 del 1995 sul riordino delle carriere e dalla nota di variazione del tesoro (circa 2.550 miliardi).

Le previsioni di spesa per l'esercizio cioè le risorse destinante a garantire la funzionalità e l'efficienza dello strumento militare è pari a 5.479 miliardi, con una riduzione di 54 miliardi (l'1 per cento) in termini monetari sulla dotazione 1995. Anche tali spese, in seguito alla nota di variazione del tesoro, hanno subito un incremento di 77 miliardi rispetto allo stanziamento previsionale (miliardi 5402) a seguito dell'applicazione dell'articolo 2 del

decreto-legge n. 335 del 1995. Detto incremento è stato così suddiviso: capitolo 1385 per 60 miliardi (straordinario non obbligatorio) e capitolo 1400 per 17 miliardi (addetti militari). Vi è da rilevare che a seguito della riduzione apportata e tenuto conto della elevata rigidità programmatica di molte tipologie di spesa rientranti nel settore dell'esercizio non si ritengano possibili ulteriori interventi in senso riduttivo.

Le previsioni di spesa per l'investimento ammontano a 4.614 miliardi, con un incremento di 751 miliardi (+ 19,4) in termini monetari sul 1995, di cui 335,4 miliardi per la ricerca e sviluppo interforze.

La disponibilità prevista per l'investimento risulta inferiore, in termini monetari, di circa 900 miliardi rispetto all'importo medio annuo di 5.500 miliardi indicato nel modello di difesa. Tale differenza appare ancora più marcata se si considera che la valutazione degli oneri finanziari derivanti dai programmi maggiori già avviati e dalle collaborazioni internazionali porta il fabbisogno annuo per il periodo 1996/2010 a 5.100 miliardi (a valori costanti), e che aggiungendo gli oneri correlati ai programmi accessori e per le infrastrutture si arriva ad una cifra annua di 6.500-7.000 miliardi annui.

È da sottolineare che le riduzioni ed i tagli di bilancio degli ultimi anni hanno prodotto una situazione di degrado tecnologico dello strumento militare che non è possibile sanare ricorrendo a semplici aggiustamenti interni di bilancio della funzione pubblica, pertanto le risorse destinate al settore sono ritenute non riducibili ed è auspicabile un loro incremento in sede di assestamento così come attuato nel corrente esercizio finanziario.

Per quanto invece concerne la funzione sicurezza pubblica, lo stanziamento previsionale per il 1996 ammonta a 7.122 miliardi con un incremento di 1.808 miliardi (+ 34 per cento) in termini monetari rispetto al 1995.

Anche per i carabinieri la maggiore disponibilità rispetto al 1995 è dovuta essenzialmente all'incremento della spesa per il personale militare in servizio effettivo a seguito del riordino delle carriere disposto con il decreto legislativo n. 198/95 e delle maggiori spese introdotte con la nota di variazioni del tesoro. Se non si tenesse conto di tali incrementi la disponibilità complessiva per il 1996 risulterebbe inferiore di circa 34 miliardi rispetto al 1995.

Le previsioni di spesa per il personale ammontano globalmente a 6.400 miliardi con un incremento di 1.822 miliardi (+ 39,8 per cento) in termini monetari rispetto al 1995 e la consistenza della forza bilanciata militare e civile è pari a 115.343 unità.

Le previsioni di spesa per l'esercizio ammontano globalmente a 619,3 miliardi con una riduzione di 12,8 miliardi (—2 per cento), mentre per l'investimento si hanno 103,1 miliardi con una riduzione di circa 1 miliardo (—0,9 per cento) in termini monetari rispetto al 1995, è da rilevare che gli interventi riduttivi sul bilancio 1995 e le restrizioni di crescita nel triennio successivo stabilite dalla legge n. 85 del 1995 nel caso dei carabinieri hanno interessato anche il settore dell'ammodernamento e rinnovamento.

Per ciò che attiene alle funzioni esterne e delle pensioni provvisorie, osserva che le previsioni di spesa riguardanti le funzioni esterne ammontano a 353,742 miliardi con una riduzione di 32,4 miliardi (l'8,4 per cento) rispetto al 1995. Come noto tali spese riguardano il soddisfacimento di esigenze (regolate da leggi-decreti) che, sebbene socialmente utili, non sono direttamente collegate con l'assolvimento dei compiti istituzionali della difesa: rifornimento idrico delle isole minori, trasporto aereo civile di Stato, contributi alla Croce rossa italiana, obiettori di coscienza, eccetera.

Lo stanziamento previsionale per le pensioni provvisorie ammonta a 1861,0 miliardi con una riduzione di 15 miliardi (—0,8 per cento) in termini monetari rispetto al 1995. Tali previsioni riguardano, come noto, la corresponsione del trattamento provvisorio di quiescenza al personale militare nella posizione di ausiliaria.

A suo avviso, la nota di variazione, ineccepibile dal punto di vista giuridico, comporta un artificioso incremento delle previsioni di spesa, soprattutto a causa della consistente « partita di giro » attuata dal Tesoro per consentire alle varie amministrazioni di disporre dei fondi necessari per versare i contributi previdenziali all'INPDAP. Ciò comporta un incremento dell'ordine del 21 per cento rispetto alle analoghe previsioni del 1995 approvate dal Parlamento (del 16 per cento rispetto all'assestato 1995) ed attesta il rapporto con il prodotto interno lordo sull'1,7 per cento (1,2 per cento per la funzione difesa), che così viene ad avvicinarsi ai valori più volte indicati dalla difesa stessa.

Senza dubbio il motivo di tale anomala crescita non può sfuggire agli addetti ai lavori ed agli osservatori più attenti (in quanto il provvedimento relativo ai contributi pensionistici riguarda tutti i Dicasteri); peraltro un così consistente incremento delle previsioni di spesa, oltre a comportare oggettive ulteriori difficoltà di « presentazione » di un bilancio come quello della difesa già di per sé stesso di difficile interpretazione, potrebbe in qualche modo « legittimare » le ormai consuete richieste di riduzione che, stanti i severi criteri programmatici adottati nella predisposizione delle previsioni di spesa, non potrebbe che andare ad incidere integralmente sull'investimento.

Inoltre, altra conseguenza della nota di variazioni è un cospicuo incremento delle spese per il personale, che comporta un ulteriore sbilanciamento delle spese di investimento rispetto a quelle di funzionamento. Le prime, infatti, tendono ad attestarsi nuovamente sulla ormai consueta percentuale del 20 per cento e le seconde su quella dell'80 per cento; annullando, di fatto, tutti gli sforzi profusi in sede programmatica per avvicinarle a quelle ritenute ottimali del 30 per cento e del 70 per cento (nel progetto originariamente predisposto dalla difesa si era raggiunto rispettivamente il 27 per cento ed il 73 per cento).

In conclusione, auspica che il dibattito odierno costituisca l'occasione per inquadrare il problema del bilancio della difesa non come mera opportunità di spesa, ma come risorsa nazionale per stabilire nuove condizioni di convivenza e cooperazione tra Forze armate e società civile. Perché questo rapporto si fortifichi e sia, come deve essere, vitale per la democrazia, occorre che al chiarimento dei nodi irrisolti inerenti al bilancio della difesa corrisponda un forte impegno parlamentare per l'approvazione del nuovo modello di difesa, che dei provvedimenti di settore costituisce l'imprescindibile cornice ed è reso indifferibile dal ruolo che il Paese è chiamato a svolgere nel contesto internazionale, nonché dei progetti di legge attualmente pendenti: vertici militari, leva e obiezione di coscienza. Auspica anzi che sia possibile approvare tali riforme in questo scorcio di legislatura, evitando di rinviare alle nuove Camere problemi che, per l'infruttuoso decorso del tempo, non possono che aggravarsi ulteriormente.

Giovanni MASTRANGELO (gruppo alleanza nazionale) sottolinea come l'illustrazione del relatore non gli abbia fornito alcuno spunto per esprimere un giudizio positivo sul bilancio della difesa. Anzi, quello odierno si prefigura come un dibattito fotocopia rispetto agli anni precedenti. Le poche novità che emergono sono d'altronde peggiorative, visto che la spesa militare non appare adeguata al ruolo internazionale che il Paese si trova a dover svolgere, a maggior ragione se valutato in confronto con i Paesi a noi omogenei. I documenti finanziari si presentano infatti pressoché identici a quelli degli esercizi precedenti, caratterizzati da tagli drastici che rischiano di compromettere l'operatività dello strumento militare. A questo quadro già fosco si aggiungono poi ulteriori misure restrittive che aggravano la situazione, come nel caso del taglio degli stanziamenti destinati al servizio di sicurezza militare.

Oggi l'Italia è sempre più impegnata in operazioni all'estero, che comportano l'esigenza di mezzi ed equipaggiamenti adeguati a quelli degli alleati, senza i quali

i nostri reparti rischiano di trovarsi in gravi difficoltà.

Invece, il Governo non solo non risolve i problemi, ma anzi dimostra di non tenere conto delle indicazioni parlamentari, come nel caso dei decreti delegati per il riordino delle carriere ovvero del decreto-legge in materia di avanzamento degli ufficiali. In questo caso, l'esistenza di un Governo tecnico costituisce una risposta dell'esigenza di una intermediazione politica che, a suo avviso, non è oggi adeguata alla situazione.

Quanto al merito dei documenti in esame, ravvisa l'opportunità di potenziare gli stanziamenti a favore dell'equipaggiamento e delle dotazioni e di combattere sprechi e duplicazioni, ed invita infine il Governo a modificare la struttura contabile del bilancio della difesa, caratterizzata in particolare da maxi capitoli di spesa sui quali sono appostate poste della più svariata natura. Per tutti questi motivi, esprime il suo personale orientamento contrario sui provvedimenti in esame, che auspica sia fatto proprio anche dal suo gruppo.

Angela BELLEI TRENTI (gruppo rifondazione comunista-progressisti) rileva che il bilancio della difesa quest'anno presenta una situazione completamente nuova rispetto a quella degli anni precedenti.

È infatti passato dai 25.974 miliardi del bilancio di previsione del 1955 ai 32.392 miliardi del bilancio di previsione 1996, con un incremento in termini percentuali di quasi il 20 per cento.

Questo significa che il peso della difesa sul prodotto interno lordo passa dall'1,48 per cento all'1,70 per cento.

È vero che, per la prima volta, a carico del bilancio della difesa si trovano circa 3.196 miliardi di spese per contributi pensionistici che prima erano presenti nel bilancio del Ministero del tesoro. Non è però chiaro come su una spesa totale per il personale di quasi 14 mila miliardi i contributi previdenziali possano arrivare a quasi 3.200 miliardi. A suo avviso, questo dato conferma ciò che ha sempre sostenuto, e cioè che fino ad ora il bilancio della difesa è stato molto più elevato di quanto non apparisse. In ogni caso la spesa militare passa a 28.196 miliardi con un incremento dell'8,6 per cento pari a quasi il 4 per cento in termini reali. Non si registra quindi nessuna inversione di tendenza, come richiesto da molti organismi internazionali del sistema delle Nazioni Unite, ma anzi, quest'anno, un forte balzo in avanti.

Dunque il Governo, come i precedenti, non ha risposto ad una esigenza emersa più volte, cioè quella di cambiare radicalmente l'impostazione del bilancio, al fine di permettere al Parlamento di svolgere un attento esame dei reali centri e flussi di spesa. Spese che devono essere riqualificate nella loro composizione e caratteristiche e che vanno rese più efficienti per ridurre sprechi di denaro pubblico.

Rileva poi che la quantità e la qualità delle informazioni sulla spesa militare e sulle attività della difesa in Italia sono vergognosamente inferiori a quelle che caratterizzano tutti gli altri Paesi occidentali: segretezza, reticenze, imprecisioni e assenza di informazioni condizionano pesantemente il dibattito sulla spesa militare riducendo le possibilità di controllo da parte del Parlamento e dell'opinione pubblica.

Cita ad esempio il fatto che, nell'ultima stesura del bilancio e della finanziaria, nonostante i documenti disponibili e la Nota aggiuntiva al bilancio di previsione, l'obiettivo di legare l'utilizzo delle risorse alle esigenze e ai relativi programmi operativi non può dirsi raggiunto per la disomogeneità delle informazioni fornite di anno in anno, come ha notato la stessa Corte dei conti, che, nel rapporto riferito al bilancio dello scorso anno, individua sprechi per 2.730 miliardi.

Nella relazione, predisposta dal Ministero, viene evidenziato che « il contenimento delle risorse globali destinate alle altre funzioni, ha consentito di destinare l'incremento di bilancio per il 1996 alle esigenze proprie delle Forze armate, con un incremento di oltre mille miliardi nel settore degli investimenti », cioè per l'acquisto di sistemi d'arma. In termini numerici ciò significa che per questi investimenti si impegnano 4.600 miliardi, con un

incremento di 751 miliardi (più 19,4 per cento sul 1995. Una netta inversione di tendenza quindi rispetto alla disponibilità che al settore veniva assegnata in precedenza, che era di 3.800 miliardi. In effetti questa è la vera novità che viene annunciata nel bilancio della difesa 1996, cioè un notevole aumento per gli armamenti. Nel dettaglio, le componenti della spesa per armamenti, si possono così suddividere: i programmi di investimento dell'esercito sono passati da 828,3 miliardi a 1.053; quelli della marina da 796 a 917,4 miliardi; e quelli dell'aeronautica da 1.311,7 a 1.736,4 miliardi. Il vero e proprio balzo in avanti compiuto dai programmi di investimento nell'aviazione però non finisce qui. La difesa, infatti, ha già annunciato che nell'immediato futuro occorrerà individuare le fonti di finanziamento per le fasi di industrializzazione e produzione del velivolo EF 2000 (non sostenibili con il bilancio ordinario) e per lo sviluppo e l'acquisizione del nuovo velivolo di trasporto europeo. In altre parole si attende, a breve, ulteriori incrementi ben più sostanziosi della spesa per le armi.

Ritiene paradossale la politica di incremento, presente e futuro, delle spese militari in un contesto in cui il Governo Dini persegue una politica economico-sociale imperniata al raggiungimento di obiettivi di riduzione del *deficit* e di contenimento della spesa pubblica. Infatti per l'anno in corso è previsto un avanzo primario di 60 mila miliardi, che giunge a 80 mila miliardi nel 1996, a 104 mila nel 1997 e a 125.100 miliardi nel 1998. Per raggiungere questo obiettivo sono state adottate misure di contenimento della spesa pubblica in ogni settore, da quello scolastico a quello della sanità, dalla pubblica amministrazione all'ambiente. Con il blocco, ad esempio, delle assunzioni nel pubblico impiego fino al 1999, si risparmieranno 170 miliardi per l'anno 1996: l'equivalente del costo di un solo velivolo EF 2000.

Per concludere, ricorda che sono previsti: 31 mila miliardi di spesa militare per il 1996 (contro i 26 mila dell'anno scorso); 4.500 miliardi di spesa per nuovi armamenti, il 20 per cento in più dell'anno scorso, con il programma di farli arrivare a 7000 miliardi l'anno; 78 mila miliardi per acquisti di nuove armi nei prossimi 15 anni in base ai progetti del nuovo modello di difesa. Ricorda ancora che sono ben 2.730 i miliardi di sprechi individuati dalla Corte dei conti nel suo ultimo rapporto; e che sono ben 2.500 i militari indagati per la « tangentopoli con le stellette », tra quelli sotto inchiesta dalle procure militari per truffa ai danni dell'amministrazione militare e quelli indagati per corruzione e concussione dalla magistratura ordinaria.

Per fronteggiare questa grave situazione, il suo gruppo presenterà emendamenti per una riduzione delle spese militari di 1.542 miliardi e per un trasferimento delle stesse verso la riconversione civile dell'industria bellica, alla cooperazione allo sviluppo, alla spesa ambientale e a quella sociale. Per quanto attiene infine al provvedimento collegato, preannuncia una posizione volta alla riduzione della ferma di leva a dieci mesi, all'adeguamento ai prezzi di mercato degli affitti per circoli e soggiorni, all'applicazione ai militari della recente normativa previdenziale e per l'alienazione delle strutture superflue.

Paolo ROMANI (gruppo forza Italia) rileva che l'esame della tabella 12 si presenta quest'anno parzialmente fuorviante.

Il documento, approntato alla fine di luglio recava spese complessive per 27.143 miliardi di lire, con un aumento di 1.170 miliardi rispetto al bilancio del 1995 (+ 4,5 per cento in termini monetari, ma decremento effettivo tenendo conto del tasso di inflazione reale, ben diverso rispetto al 3,5 per cento programmato).

Per arrivare a questo valore si era partiti da una richiesta iniziale della difesa di 27.600 miliardi, che nonostante fosse già stata calcolata riducendo al minimo ogni voce (ed in particolare tagliando le spese di funzionamento di circa 700 miliardi), permetteva comunque di consacrare all'investimento circa 5.400 miliardi. Questi 5.400 miliardi, per quanto ancora lontani dalle esigenze evidenziate dal modello di difesa (stima di 7.200 miliardi anno sup-

ponendo un arco di addirittura 15 anni per completare i programmi principali), pure segnavano una significativa inversione di tendenza rispetto al passato (ad esempio si considerino i 3.860 miliardi previsti nel bilancio previsionale del 1995).

Purtroppo anche quest'anno si sono verificati due eventi che hanno necessariamente portato a sacrificare gli investimenti: da un lato il Governo ha imposto un taglio di 456 miliardi alla richiesta iniziale, dall'altro si sono scaricati sul bilancio oneri aggiuntivi di 454 miliardi dovuti a maggiore spesa per il personale derivante dai nuovi contratti. Di fatto quindi la richiesta iniziale ha subito una riduzione reale di 910 miliardi rispetto alle previsioni, riduzione che solo in minima parte si poteva fronteggiare limitando ancora le spese per il funzionamento. Il risultato di questa politica è stato quindi un taglio secco degli investimenti: dai 5.400 miliardi che si sperava di dedicare a questo scopo ne rimangono quindi soltanto 4.600, pochi non solo per tentare di iniziare finalmente l'ammodernamento dei mezzi e dei materiali previsto dal modello di difesa, ed insufficienti persino per arrestare il progressivo invecchiamento della macchina militare. Si allarga quindi anziché restringersi il differenziale che ci separa dagli eserciti dei Paesi alleati, con i quali in teoria saremmo chiamati a cooperare a livello internazionale.

La tabella 12 portava quindi uno stanziamento di 27.143 miliardi, delle quali 19.493 miliardi sono dedicati alla funzione difesa propriamente detta. Questa situazione è stata rivoluzionata ai primi di ottobre, quando il Tesoro ha portato una variazione in aumento alle spese di parte corrente pari a 4.285 miliardi. Lo stanziamento complessivo è cresciuto quindi a 31.392 miliardi. Questa variazione trae origine in buona misura dai nuovi criteri contabili adottati. In pratica i fondi relativi ai contributi previdenziali che l'amministrazione deve versare all'INPDAP, prima assegnati al Tesoro, ora sono trasferiti alla difesa: si tratta di una mera partita di giro. Un ulteriore aumento è stato provocato dagli effetti del nuovo contratto per il personale militare non dirigente, ed infine dal trasferimento dei fondi per lo straordinario obbligatorio dei carabinieri dal Ministero dell'interno a quello della difesa.

Ecco quindi che i dati contenuti in Tabella 12 sono solo parzialmente corretti: lo sono quelli relativi alla spesa per l'investimento, lo sono parzialmente quelli per la spesa per l'esercizio (sempre per effetto della nuova legge sul sistema pensionistico), non lo sono assolutamente quelli che si riferiscono alla spesa per il personale.

Evidentemente quindi i nuovi criteri di determinazione del bilancio della difesa per il 1996 rendono ora impossibile una comparazione con i dati relativi ai precedenti esercizi, dato che gli elementi da confrontare non sono più omogenei. Si deve però rilevare che il bilancio difesa corretto dalla Nota di variazioni del Tesoro è ora più veritiero e reale. Gli oneri previdenziali che sono stati trasferiti alla difesa sono ad ogni effetto costi per il personale. Ed in questo modo sarebbero classificati nel bilancio di qualunque impresa privata. In pratica quindi la modifica apportata permette di far emergere costi reali, che fino ad oggi non apparivano nei conti della difesa ed erano invece mascherati in quello del Tesoro. In questo senso la Nota di variazioni permette di ottenere un bilancio più trasparente.

La nuova struttura del bilancio difesa evidenzia però una situazione ancora peggiore di quella che eravamo abituati ad analizzare.

La spesa complessiva è di 31.392 miliardi, ma solo per il 70 per cento è dedicata alla funzione difesa vera e propria, dato che aumenta ancora il peso delle componenti esterne, carabinieri in primo luogo.

Nel contempo all'interno della funzione difesa la spesa per il personale diventa ancora più importante, assorbendo il 54,2 per cento delle risorse assegnate, contro il 24,8 per cento per l'esercizio ed il magro 21 per cento dedicato all'investimento. Il cammino da compiere per arrivare ad un

riequilibrio ottimale, con il 30 per cento delle risorse riservato all'investimento, richiede non solo una maggiore efficienza e controllo nella spesa, ma anche un notevole incremento degli stanziamenti. Inutile dire che presso la NATO l'espansione del bilancio a solo vantaggio della spesa per il personale, sarà giudicato in modo estremamente negativo. Già oggi il giudizio sull'efficienza delle Forze armate nazionali è impietoso, questa nuova scoperta porterà ad un ulteriore biasimo.

È indubbio infatti che la spesa per la difesa rimane complessivamente e ancor più per quanto riguarda specificamente la funzione difesa, troppo distante dai valori minimi ritenuti accettabili: nel 1996 il bilancio rappresenta appena l'1,68 per cento del Pil nazionale, ma alla funzione difesa rimane con un magro 1,18 per cento. Siamo lontani dalla media europea e soprattutto dalle percentuali dei Paesi più importanti (Francia, Gran Bretagna, Germania) per sperare in una inversione di tendenza. Il livello minimo per rifondare effettivamente il sistema si colloca intorno al 2 per cento del Pil per il bilancio, con la funzione difesa stabilizzata intorno all'1,32 per cento. Seguendo l'imposizione del modello di difesa e considerando di poter effettivamente congelare la spesa per personale ed esercizio (una vera utopia) ai valori attuali, 17.500 miliardi, occorrerebbero 7.200 miliardi per gli investimenti. Ecco quindi che la funzione difesa dovrebbe disporre di 24.700 miliardi, cioè 2.650 miliardi in più rispetto a quelli previsti quest'anno. Inutile dire che i 2.650 miliardi che mancano all'appello sarebbero proprio quelli da consacrare agli investimenti e all'ammodernamento per evitare lo scollamento totale dagli standard NATO.

È interessante notare che la maggior parte dei bilanci della difesa dei Paesi NATO che normalmente vengono presi a metro di paragone per valutare la congruità dei nostri stanziamenti sono calcolati includendo i contributi previdenziali, che nel bilancio italiano solo quest'anno improvvisamente vengono alla ribalta. Solo in qualche caso, ad esempio quello della Gran Bretagna, il bilancio della difesa è al netto di tali oneri, che gravano direttamente sul Tesoro. Questo vuol dire che la spesa per la difesa in Italia è ancora più improduttiva e sbilanciata di quanto non si pensasse.

Ritiene comunque irrealistico pensare di ottenere sostanziali recuperi di efficienza ed una compressione delle spese nel settore del personale e dell'esercizio. La riduzione quantitativa delle Forze armate proposta nel modello difesa si accompagna all'arruolamento di un sostanziale numero di volontari: in pratica alla riduzione di 20.000 tra ufficiali e sottufficiali e 100.000 soldati di leva si contrappone l'arruolamento di 50.000 volontari/professionisti. Difficilmente il computo degli oneri per le retribuzioni potrà avere un saldo positivo, il soldato di leva è troppo a buon mercato rispetto ad un volontario/professionista, anche se inquadrato nei ranghi della truppa! Supponendo che il rapporto di costo sia di 1:1 tra volontari e ufficiali/sottufficiali è difficile dimostrare che 30.000 professionisti avranno un costo retributivo/previdenziale pari a quello di 100.000 soldati di leva. La stessa Nota aggiuntiva 1996 afferma che un volontario ha un costo 4 volte superiore ad un militare di leva ed è quindi evidente che certe stime ottimistiche vanno riviste all'insegna del realismo. Quanto ai risparmi sul fronte dell'esercizio, è vero che sciogliendo reparti ed enti si risparmierà moltissimo, ma è anche vero che tutte le caserme e le installazioni destinate ad accogliere i professionisti dovranno essere trasformate su standard ben diversi (senza parlare del problema dell'accasermamento del personale femminile), mentre gli oneri addestrativi (munizione, carburante, trasferte etc.) connessi alla preparazione di un volontario/professionista sono enormemente superiori a quelli previsti mediamente per un soldato di leva.

In sostanza, in assenza di un effettivo impegno del Parlamento e del Paese per sostenere con mezzi finanziari adeguati la rifondazione delle Forze armate nazionali è inutile aspettarsi un reale miglioramento della situazione. Inoltre la realtà attuale è

talmente catastrofica che anche in presenza di stanziamenti pari alle richieste i primi risultati concreti saranno evidenti solo nel medio-lungo periodo: bisognerà comunque aspettare almeno un lustro prima di poter constatare un reale cambiamento. A suo avviso, nessun intervento correttivo di reali o presunte inefficienze e sprechi nel bilancio della difesa può in realtà produrre mutamenti significativi. Non di meno è evidente che una serie di iniziative volte a evitare spese improduttive o comunque a migliorare l'impiego delle magre risorse a disposizione potrà comunque permettere qualche passo avanti, facendo sì che il poco sia almeno utilizzato nel modo migliore.

Galileo GUIDI (gruppo progressisti-federativo) sottolinea come il dibattito sul bilancio della difesa andrebbe accompagnato da una seria verifica dei risultati conseguiti. Una delle principali ragioni addotte per giustificare l'inadeguatezza dello strumento militare è infatti quella della scarsità degli investimenti.

Ora, dai dati presentati dal Governo si evince che circa il 21 per cento delle risorse sia destinato all'investimento, quasi il 29 per cento all'esercizio e il resto alle spese per il personale. Questi dati vengono spesso messi a confronto con una ripartizione delle risorse ritenuta preferibile perché più proporzionata, nella quale all'investimento andrebbe il 30 per cento degli stanziamenti, all'esercizio il 30, al personale il 40. Da una più accurata disamina emerge invece che, sommando le spese per investimenti contenute nel bilancio della difesa con quelle appostate sul bilancio di altri Ministeri (come nel caso del rifinanziamento della legge n. 808 per l'industria aeronautica), la percentuale degli investimenti si eleva quasi fino al 30 per cento.

In tal modo la tesi che l'inadeguatezza delle Forze armate derivi da scarsità di finanziamenti devoluti all'ammodernamento risulta destituita di ogni fondamento.

La sua parte politica non intende affrontare pregiudizialmente problemi di tale delicatezza e complessità, anzi ritiene che il sistema difesa costituisca una parte fondamentale del sistema Italia, ed è consapevole che all'interno del mondo militare esistono singoli e componenti di autentico valore. Nondimeno nutre il dubbio che, nel complesso, tale mondo non fornisca una risposta adeguata alla rilevanza dei processi in corso. La difesa, in sostanza, deve mettere il Parlamento in condizioni di poter dare un contributo propositivo. Probabilmente tra Parlamento e Forze armate ha prevalso un senso di diffidenza, forse reciproca, e ciò ha determinato una eccessiva separatezza tra le due sfere. Oggi un superamento di questa situazione non è rinviabile, in relazione ai processi di integrazione europea e occidentale ed alle prospettive della difesa comune.

Preannuncia infine che il suo gruppo è favorevole ad una riformulazione dell'articolo 3 del provvedimento collegato e che presenterà emendamenti tesi a richiedere l'eliminazione delle gestioni fuori bilancio e a riportare nel bilancio della difesa gli stanziamenti altrove collocati, in un quadro di chiarezza normativa che appare ormai ineludibile.

Dopo alcune richieste di chiarimento di Guido Baldo BALDI (gruppo lega nord), il sottosegretario Carlo Maria SANTORO sottolinea che il provvedimento collegato rappresenta in taluni punti un'anticipazione del nuovo modello di difesa che, pur discusso fin dal 1991, nonostante varie rimodulazioni, non ha ancora trovato attuazione. Probabilmente in questo significativo ritardo si rinvengono le ragioni di un malfunzionamento complessivo del sistema politico, e di un insufficiente raccordo tra Parlamento e Governo. Di qui il tentativo dell'attuale esecutivo di supplire nei documenti finanziari all'assenza di un progetto, procedendo ad alcune anticipazioni, a suo avviso opportune, di provvedimenti che del modello di difesa costituiscono oggettivamente i cardini.

D'altronde, non è imputabile al Governo il ritardo nell'approvazione di provvedimenti, come le riforme dei vertici e dell'obiezione di coscienza, già approvate da un ramo del Parlamento. Né c'è da stu-

pirsi che tali difficoltà, che sono alla base delle tante proposte di riforma istituzionale, investano anche il settore della difesa.

Quanto al documento di bilancio, ritiene incontrovertibile che l'aumento della spesa militare dovuto ai contributi previdenziali sia solo apparente. Concorda poi con quanti hanno sostenuto l'esigenza di riportare le componenti interne alla spesa, contraddistinta da un peso eccessivo della quota destinata al personale, ad un equilibrio tale da garantire una maggiore efficienza. Il problema è che ciò deve avvenire attraverso una differente modulazione degli stanziamenti e non mediante una riduzione secca, che rischierebbe di compromettere l'operatività dello strumento militare.

Per ciò che invece attiene alla struttura contabile del documento di bilancio, conviene sulla necessità di una sua profonda riforma. Le ragioni per le quali esso si è così configurato risiedono a suo avviso sia in un processo di sedimentazione storica nell'allocazione delle risorse, che ha risentito della frammentarietà e precarietà della direzione politica come di quella militare, sia in una sorta di inerzia contabile, peraltro avallata dal Parlamento fino ad oggi.

Osserva inoltre che la ragione per la quale alcuni programmi sono finanziati in modo differenziato, in tabelle diverse, è insita nel costo degli stessi: il programma EF 2000, ad esempio, rappresenta da solo il doppio della spesa di qualsiasi altro programma di ammodernamento, e non può essere sostenuto solo con i fondi ad esso destinati dal bilancio della difesa. In altri termini, se si vuole portare ad unitarietà il complesso delle voci per l'ammodernamento, occorre preliminarmente porsi il problema dell'entità dei finanziamenti in materia. E ciò senza tener conto che anche il bilancio della difesa contiene appostazioni di spesa che non hanno niente a che vedere con la funzione difesa, che ammonta oggi a circa l'80 per cento di quella iscritta al bilancio.

In conclusione, ritiene che la propensione per una razionalizzazione della spesa militare, finalizzata al sostegno della nuova politica estera italiana, debba sapersi tradurre in indirizzi concreti, senza cadere in erronee interpretazioni dell'esistente: non è infatti vero che il Governo intenda inviare in Bosnia pochi soldati male armati. I reparti che saranno inviati, pari a circa 2.100 uomini, rappresentano il meglio dei volontari disponibili, sono perfettamente addestrati ed il loro numero corrisponde alla possibilità di effettuare una sostituzione completa da parte di altri volontari, all'altezza dei precedenti. È del tutto ovvio che in operazioni simili sussistano dei rischi per i reparti italiani, ma non certo più che per gli altri contingenti impegnati.

La Commissione rinvia quindi alla seduta di domani il seguito dell'esame, deliberando di fissare, sempre per domani alle 10, il termine per la presentazione degli emendamenti ai disegni di legge finanziaria e di bilancio.

La seduta termina alle 17,40.

V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio, tesoro e programmazione)

IN SEDE CONSULTIVA

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del Vice Presidente Enzo MATTINA. — Interviene il sottosegretario di Stato per il tesoro Giuseppe Vegas.

La seduta comincia alle 9,05.

Emendamenti al disegno di legge:
Nuove norme sulla nomina e sulla revoca del Consiglio di Amministrazione della RAI-TV S.p.A. (2206)
(Parere all'Assemblea).

(Esame e conclusione – Parere contrario e nulla osta).

Roberto DI ROSA (gruppo progressisti-federativo) illustra gli emendamenti presentati e formula la seguente proposta di parere: considerate anche le disposizioni dell'articolo 119, comma 4, del Regolamento:

PARERE CONTRARIO

sugli identici emendamenti Pitzalis 1.024 e Broglia 1.01692, in quanto l'utilizzazione di un commissario governativo potrebbe recare oneri per il bilancio dello Stato, a meno che la norma non sia riformulata in modo da prevedere esplicitamente che gli oneri relativi fanno capo alla RAI

NULLA OSTA

sull'emendamento Grignaffini 1.912, considerato che i costi del consiglio di garanzia ivi previsto sono ripartiti in pari misura sui bilanci della Camera e del Senato, senza alcun effetto sul bilancio dello Stato, nonché sugli emendamenti Taradash 1.01511, 1.01512, 1.01513, sugli emendamenti di cui ai fascicoli n. 11-bis e n. 13, considerato che la RAI S.p.A. non rientra tra gli enti che fanno parte del settore pubblico allargato a norma degli articoli 25 e seguenti della legge n. 468 del 1978 e che, pertanto, le spese per il funzionamento degli organi di indirizzo, direzione e gestione di tale società restano a carico della stessa senza alcuna implicazione finanziaria per il bilancio dello Stato.

La Commissione approva.

La seduta termina alle 9,20.

IN SEDE REFERENTE

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del Presidente Silvio LIOTTA. — Interviene il sottosegretario di Stato per il tesoro Dino Piero Giarda.

La seduta comincia alle 16,10.

Disegni di legge:
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (Approvato dal Senato) **(3448).**
Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (Approvato dal Senato) **(3448-bis).**
Seconda nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (Approvato dal Senato) **(3448-ter).**
Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996) (Approvato dal Senato) **(3447).**
Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (Approvato dal Senato) **(3438).**
(Parere della I, della II, della III, della IV, della VI, della VII, della VIII, della IX, della X, della XI, della XII, della XIII Commissione e della Commissione speciale per le politiche comunitarie).

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio).

Silvio LIOTTA, *presidente relatore*, invita i deputati ad iscriversi a parlare per organizzare l'ordine del giorno delle sedute.

Fede LATRONICO (gruppo FLD) osserva che la manovra finanziaria presenta degli errori di tipo tecnico. Il più eclatante è la sottostima delle entrate per circa 10 mila miliardi. Tale sottostima è già stata denunciata dal Governatore della Banca d'Italia nel corso dell'audizione svolta in occasione dell'esame della manovra al Senato. Lo stesso Governatore aveva aggiunto che entro il 31 dicembre 1995 sarebbe stata necessaria una manovra aggiuntiva.

Il secondo errore è nella sovrastima delle entrate del concordato fiscale. Occorre rilevare poi il recente rialzo dell'inflazione il cui primo effetto benefico è l'aumento dell'entrata.

Si tratta di considerazioni oggettive che prescindono da schieramenti politici. Per il resto questa manovra appartiene al *deja vu*. Quanto agli interventi sul lato delle spese, i tagli sono consistenti, ma in settori che, come quello della sanità, possono comportare alla fine maggiori spese.

Anche il taglio di fondi alla ricerca scientifica comporta una sofferenza in un settore così importante.

Per tali considerazioni, la valutazione del suo gruppo circa la manovra è negativa. Preannuncia quindi, fin d'ora, il voto contrario del suo gruppo.

Raffaele VALENSISE (gruppo alleanza nazionale) sottolinea la peculiarità della manovra finanziaria presentata da un Governo tecnico, la cui permanenza in carica dipende non solo dal rapporto di fiducia con il Parlamento ma anche dall'impegno a dimettersi subito dopo l'approvazione della finanziaria.

Il Governo è quindi consapevole di non poter protrarre la sua azione oltre il limite temporale di quest'anno.

Ieri il Presidente Liotta ha annunciato la sua posizione personale non contraria ai provvedimenti, sia pure per ragioni di spirito di servizio. Tuttavia il Governo Dini si propone atteggiamenti e attività proprie di un Governo intenzionato a rimanere in carica. In questo senso si pensi alle deleghe legislative. Ci si scontra con un atteggiamento diverso dallo spirito di servizio a cui si ispira l'azione del Presidente Liotta. Ben dieci deleghe sono contenute nel disegno di legge collegato, per affrontare in termini generici meterie ad alta conflittualità politica. Queste deleghe sono destinate ad essere esercitate da un altro Governo. Si pone così un problema politico, con risvolti costituzionali. Politicamente, i Governi futuri si troveranno ad essere vincolati o comunque condizionati dalle deleghe accordate al Governo tecnico presieduto dal dottor Dini. C'è quindi una contraddizione rispetto all'impegno di rimettere il mandato entro il 31 dicembre. Senza voler occuparsi delle possibili riserve mentali,

quali ad esempio la possibile volontà di ottenere un reincarico, c'è un oggettivo problema di coerenza. A ciò si accompagna un problema costituzionale. Si può condividere il fatto che la nostra amministrazione abbia bisogno di un'opera di razionalizzazione, ma non si può giungere a questo risultato con formule generiche che rinviano a esecutivi futuri il compito di riformare l'amministrazione, senza garanzie sull'effettivo esercizio di tali deleghe e soprattutto sulla coerenza tra tali princìpi e criteri direttivi e il successivo intervento legislativo. Vi è un'anomalia di carattere costituzionale perché la delega legislativa è rigidamente contenuta nell'articolo 76 della Costituzione. Inoltre, i tempi previsti per le suddette deleghe sembrano appunto superare quella che appare la probabile durata del Governo Dini. Queste deleghe, poi, hanno per lo più carattere ordinamentale e vanno dalla riforma della Presidenza del Consiglio alle pensioni di guerra, all'ordinamento delle forze armate, fino alla finanza regionale e locale. Questo eccesso di deleghe ha una ricaduta sulla credibilità della manovra, perché se è necessario ridisegnare il contesto strutturale per cui si chiedono le deleghe medesime, si svuota la manovra stessa creando una profonda contraddizione. Inoltre, l'eccesso di deleghe costituisce appunto un vincolo per il futuro governo e Parlamento. Il Governo Dini avrebbe potuto predisporre, in alternativa a tali deleghe, un disegno di legge di riforma da lasciare in eredità al successivo Governo. Ogni legge poi deve essere il prodotto della volontà collettiva e quindi anche le misure di razionalizzazione e di ristrutturazione devono avere il necessario supporto del consenso politico.

Paola MARTINELLI (gruppo forza Italia) rileva che la manovra di finanza pubblica per il 1996 è diretta ad attuare le indicazioni contenute nel documento di programmazione economico e finanziaria per il triennio 1996-1998 a suo tempo approvato dal Parlamento. Tale documento, come è noto, prevede una manovra complessiva di riduzione del fabbisogno pubblico nel 1996 di 32.500 miliardi, pari circa a 2 punti percentuali del prodotto interno lordo. Si tratta di un intervento abbastanza « leggero » nel senso che non è sufficiente ad avvicinarci sostanzialmente ai parametri previsti dal Trattato di Maastricht soprattutto per ciò che concerne lo *stock* del debito pubblico. È bene ricordare ancora una volta che tale Trattato indica come percentuale massima del debito pubblico accumulato, rispetto al PIL, il livello del 60 per cento o comunque un livello non lontano da tale percentuale. Ora è chiaro che essendo oggi l'Italia, grosso modo attestata ad un livello pari a circa il 124 per cento del PIL, sarà difficilissimo, anzi abbastanza impossibile, avvicinarsi significativamente alla soglia del 60 per cento nell'arco di due o tre anni.

Questa manovra quindi, per la sua debolezza, pone l'Italia irrimediabilmente al di fuori del novero dei paesi di testa della UE. Il motivo è evidente: si è chiaramente di fronte ad una finanziaria e ad un collegato scarsamente incisivi e scritti sotto palese influenza dei sindacati confederali, ripercorrendo lo schema verificatosi con la riforma pensionistica. Questa finanziaria somiglia, per evanescenza, a quella a suo tempo definita dal Governo Ciampi, non a caso era notevolmente condizionato dalle sinistre. Ciò premesso, se si guardano più da vicino i documenti di bilancio, si constata come prima cosa che, anziché essere equamente ripartita fra contenimento di spesa e maggiori entrate, la manovra è già in partenza sbilanciata sul versante delle entrate (aumento di 18.000 miliardi) rispetto ai contenimenti di spesa (diminuzione di 14.000 miliardi) peraltro in larga parte illusori; inoltre si interviene con una serie di misure più di facciata che di sostanza, che lasciano sostanzialmente invariata la situazione e prefigurano l'ovvia scelta obbligata di un imminente ricorso a nuove entrate fiscali. In particolare è da sottolineare negativamente l'ultimo articolo del disegno di legge di accompagnamento, divenuto il penultimo dopo l'approvazione del Senato, che conferisce una delega in bianco al Governo per varare, entro il 31 dicembre 1995, inasprimenti fiscali per ben 5.285 miliardi per l'anno

1996 ed è appena il caso di ricordare quanto sia aleatorio quantificare 5.000 miliardi di maggiori entrate per effetto della lotta all'evasione. È evidente quindi che la finanziaria e il provvedimento collegato si poggiano su presupposti contabili estremamente fragili che lasciano chiaramente intendere la volontà di non scontentare nessuno in vista di imminenti scadenze elettorali.

Ora è chiaro che da un Governo sedicente tecnico ci si sarebbe aspettati un po' più di coraggio in quanto chi non si deve confrontare con gli elettori, dovrebbe essere, nell'interesse supremo del Paese, meno sensibile a pressioni più o meno palesi. Così non è stato, ed è questa una grande delusione o meglio una conferma del fatto che il Governo non è assolutamente tecnico ma è chiaramente connotato politicamente.

Una notazione particolare va fatta su alcune incongruenze inserite nel collegato. Innanzitutto la proroga della patrimoniale sulle imprese rappresenta un provvedimento autolesionistico perché colpisce lo sviluppo del reddito del Paese e lo stesso discorso va fatto per quanto concerne la mancata proroga per tutto il territorio nazionale della detassazione degli utili reinvestiti meglio conosciuta come legge Tremonti; dovrebbe essere ormai chiaro a tutti che è profondamente sbagliato penalizzare lo sviluppo economico del Nord se si vuole promuovere lo sviluppo del Sud. L'apparato produttivo del Paese va visto come un sistema interdipendente e strettamente connesso; non a caso lo sviluppo produttivo ed occupazionale, affermatosi dapprima nel Nord Italia, si è man mano esteso a gran parte dell'Italia centrale e ad alcune aree dell'Italia meridionale ed insulare. Sarebbe stato molto opportuno non solo prorogare per il prossimo anno la legge Tremonti, ma considerarla un elemento strutturale di promozione dello sviluppo ed in questo senso il suo gruppo presenterà specifici emendamenti; finora invece è prevalsa una logica punitiva nei confronti dell'impresa che costituisce un indubbio controsenso.

Le imprese italiane si trovano strette fra la concorrenza dei paesi tecnologicamente più avanzati che hanno punti di forza nelle produzioni a più alto contenuto tecnologico e quindi a più alto valore aggiunto e la concorrenza dei paesi di più nuova industrializzazione che hanno costi del lavoro ed in genere costi di produzione nettamente inferiori. Dovrebbe essere chiaro a tutti che per un Paese ad economia sostanzialmente trasformatrice come l'Italia è di vitale importanza che le quote nei mercati interno ed internazionale delle imprese italiane siano mantenute e possibilmente accresciute come strumenti veri per promuovere uno sviluppo reale dell'economia, del reddito e dell'occupazione non assistita.

A tal fine occorrerebbe liberare il sistema delle imprese italiane da tutti quegli oneri impropri che rappresentano un handicap nei confronti della sempre più agguerrita e feroce concorrenza internazionale; si riferisce in particolare agli oneri sociali che sono superiori a quelli che si riscontrano in media negli altri paesi sviluppati, al costo del credito che è mediamente più alto in Italia a causa di grandi e persistenti sacche di inefficienza del sistema creditizio ed a tutte quelle penalizzazioni costituite dalla grave inefficienza della burocrazia pubblica e dei servizi pubblici essenziali. Il Paese soffre anche per una insufficienza di fondi destinati alla ricerca, soprattutto applicata, e quindi della difficoltà di realizzare un volume di innovazioni di processo e di prodotto sufficiente a tenere il passo con i principali concorrenti industriali e commerciali. È sullo sviluppo delle industrie tecnologicamente di punta che si gioca gran parte del futuro del Paese e non sembra certo che la manovra finanziaria al nostro esame dimostri una sufficiente attenzione a questa incontrovertibile realtà. Ci si limita a vivacchiare sulla situazione esistente e per di più si rallenta il processo di risanamento della finanza pubblica già faticosamente avviato. D'altra parte in una situazione politica come l'attuale con un Governo cosiddetto tecnico, privo di una maggioranza politica chiara e di prospet-

tiva certa non ci si poteva ragionevolmente aspettare di più; e l'insufficienza della manovra di bilancio per il 1996 è una ulteriore riprova dell'urgenza di arrivare ad un chiarimento della situazione e soprattutto per avere una prospettiva chiara di Governo della durata di una legislatura.

In altri termini, per poter affrontare in modo incisivo i gravi problemi strutturali della finanza pubblica e della inefficienza della pubblica amministrazione, il Paese ha bisogno di una chiara maggioranza, qualunque essa sia, che possa sviluppare, per un ragionevole lasso di tempo, la sua azione di Governo e possa successivamente essere giudicato dai cittadini in relazione ai risultati conseguiti. In definitiva, senza una democrazia dell'alternanza non sarà possibile far uscire il Paese dalla situazione economica e gestionale in cui si trova e questo al di là delle buone intenzioni e dei meriti indubbi di molti illustri esponenti di questo Governo a cominciare dal Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro del Tesoro, dottor Lamberto Dini.

Malgrado questo giudizio critico sulla manovra finanziaria e sulla situazione di stallo e di instabilità politica di cui questa è l'inevitabile conseguenza il suo gruppo si sforzerà di dare un contributo costruttivo per migliorare quanto possibile la finanziaria ed il collegato 1996. Cardine di questo insieme di proposte migliorative è, accanto alla proroga della legge sulla detassazione degli utili di impresa reinvestiti, l'introduzione di una clausola di salvaguardia che eviti nel corso dell'esercizio 1996, il ricorso a nuovi ed intollerabili inasprimenti fiscali, per coprire eventuali scostamenti del *deficit* pubblico rispetto alle previsioni iniziali.

In altri termini, il suo gruppo invita il Governo a scommettere sulle cifre della manovra che ha presentato alle Camere e ad accettare il suo emendamento diretto a circoscrivere le eventuali correzioni della manovra di finanza pubblica che si rendessero necessarie ad interventi sul versante del contenimento della spesa escludendo il ricorso a nuove o maggiori entrate. Se il Governo accettasse questa impostazione, mostrerebbe di credere nei conti e nelle previsioni presentate al Parlamento, in caso contrario sarebbe evidente che il Governo medesimo è consapevole di aver compiuto alcune forzature.

Si ritiene per questo motivo di importanza fondamentale l'orientamento che l'Esecutivo prenderà su tale iniziativa emendativa, presentata solo nell'interesse della stabilità finanziaria dello Stato e quindi nell'interesse dei cittadini contribuenti.

Enzo MATTINA (gruppo progressisti-federativo) esprime innanzitutto apprezzamento per la disponibilità del Presidente Liotta ad essere personalmente relatore sui documenti di bilancio. Si tratta di una occasione in cui, pur partendo da differenti posizioni politiche, occorre consentire il funzionamento delle istituzioni democratiche, in un momento di grande delicatezza della vita interna del paese e dei suoi rapporti con l'esterno. Dà quindi atto al Presidente del giudizio equilibrato e costruttivo espresso sulla manovra finanziaria, anche se non ritiene condivisibile la valutazione a proposito della continuità fra la manovra del Governo Berlusconi e quella in esame. Infatti dal confronto tra le misure proposte dal governo Dini e gli interventi del governo Berlusconi, emergono scelte di politica pubblica molto diverse. Nella finanziaria 1995, che prevedeva un intervento correttivo di circa 48.000 miliardi, le maggiori entrate avevano un peso percentuale pari a circa il 52 per cento, mentre nella finanziaria di quest'anno le entrate rappresentano l'85 per cento della manovra. I tagli di spesa coprivano, nella finanziaria 1995, il 48 per cento dell'intervento; nel 1996 invece il 15 per cento. È molto diversa anche l'incidenza delle misure *una tantum* sull'insieme della manovra: nella manovra Berlusconi erano il 41 per cento, oggi sono il 27 per cento. Gli interventi di carattere permanente, con effetti duraturi sul fabbisogno, erano il 59 per ento del totale; nella manovra 1996 rappresentano il 73 per cento. Il peso delle misure *una tantum* e delle misure di condono o di concordato

rendevano molto incerto l'esito della manovra 1995. Tenendo conto di questi fattori e, in generale, della concretezza degli interventi, la manovra del governo Dini si profila più efficace. La percentuale di misure « a misure a rischio » della finanziaria Berlusconi possono essere stimate pari al 27,57 per cento della manovra; quelle della manovra Dini sono solo l'11,66 per cento del totale.

In definitiva, la finanziaria 1995, di 48.000 miliardi, produce un miglioramento « effettivo » dei conti pubblici di circa 35.000 miliardi, dei quali solo 20.511 con effetti permanenti. Con una manovra sensibilmente inferiore (32.500 miliardi) il Governo Dini potrebbe realizzare un intervento « effettivo » di poco inferiore (quasi 29.000 miliardi), con effetti permanenti per 20.973 miliardi.

Le manovre del 1995 e del 1996 hanno una diversa incidenza sui bilanci della famiglie, delle imprese e delle amministrazioni pubbliche. La finanziaria dello scorso anno gran parte degli interventi (il 59 per cento) colpiva i bilanci delle famiglie; solo una quota modesta della manovra Dini (il 20 per cento) interessa i redditi familiari.

Ritiene significativa l'incidenza della manovra Dini sulle attività produttive: nella finanziaria 1995 gli interventi sulle imprese coprivano il 41 per cento del totale della manovra: nella finanziaria 1996 circa l'80 per cento.

Per quanto attiene ai trasferimenti agli enti locali, ricorda che essi subiscono, a legislazione vigente, una decurtazione di 750 miliardi, anche se in proposito si sono registrate significativi miglioramenti al Senato.

Il taglio dei trasferimenti agli enti locali è parzialmente compensato dalla flessibilità della base imponibile ICI, dall'adeguamento degli estimi, dall'addizionale provinciale all'imposta erariale di trascrizione e dalla possibilità di trasformare il diritto di superficie sulle aree di proprietà comunale in diritto di proprietà.

Le risorse per gli investimenti locali stanziate dalla finanziaria 1995 sono confermate, ma il fabbisogno è in crescita: nel primo semestre del 1995 gli investimenti hanno raggiunto i 7.300 miliardi, con un incremento del 9,2 per cento rispetto allo stesso periodo del 1994. A fine anno le erogazioni per investimenti toccheranno i 17.400 miliardi, con un aumento dell'8,5 per cento rispetto al 1994.

Per le regioni a statuto ordinario, la legge finanziaria assicura un volume di erogazione di cassa pressoché pari a quello del 1995. Il collegato, però, prevede il trasferimento o la delega alle regioni di alcune funzioni: turismo, industria alberghiera, agricoltura, beni culturali, edilizia residenziale, formazione professionale, trasporti. Sono pertanto eliminati dal bilancio dello Stato, ed attribuiti alle regioni, i relativi capitoli di spesa. Per sopperire alle necessarie risorse, è attribuita alle regioni una quota dell'accisa sulla benzina per autotrazione (352 lire al litro) che dovrebbe fruttare un gettito di 6.903 miliardi, più una « linea di credito » di anticipazione di Tesoreria (del valore stimato di 4.417 miliardi), destinate alle regioni che non risusciranno a svolgere le nuove funzioni con il gettito dell'accisa sulla benzina. Definiti i diversi fabbisogni regionali, dal 1997 sarà istituito un fondo perequativo. Continuerà ad affluire alle regioni la quota di imposizione sulla benzina con un introito declinante per la prevista riduzione del consumo di benzina a vantaggio del gasolio per autotrazione, gravato da un'accisa più bassa.

Resta incerto il regime transitorio: nel 1996 le regioni deficitarie potrebbero essere costrette a rinviare molti programmi di spesa o, non potendo ricorrere alle anticipazioni di tesoreria, ad accedere mutui onerosi per il finanziamento di quelli improcrastinabili. L'assenza di certezza sulla disponibilità di risorse potrebbe incidere negativamente sulla programmazione: si passa infatti – senza un periodo di necessario collaudo del nuovo sistema, simile a quello previsto nella fase di avvio dell'ICI – da un regime « di competenza » a un regime « di cassa » dove gli impegni di spesa sono subordinati agli effettivi introiti di cassa e alle disponibilità di tesoreria.

L'onere per lo svolgimento delle nuove funzioni dovrebbe essere coperto anche dall'attribuzione di alcuni tributi propri, tra cui l'imposta regionale sul diritto allo studio e un tributo speciale per le discariche dei rifiuti.

La riduzione delle risorse agli enti decentrati rischia di vanificare gli investimenti degli enti locali e delle regioni, in netta ripresa nel primo semestre dell'anno. Anche gli investimenti del Mezzogiorno sono consistenti e raggiungono il 62 per cento del totale del primo semestre dell'anno.

In termini di competenza, la manovra Berlusconi e la manovra Dini incidono in egual misura sulla spesa corrente al netto degli interessi. La prima, infatti, produceva un taglio della spesa corrente pari a 2.143 miliardi; la manovra Dini, di 2.105 miliardi. Sensibilmente diversa l'incidenza delle due manovre sulla spesa in conto capitale. Se la manovra Berlusconi determinava una decurtazione della spesa per investimenti di 10.894 miliardi, il taglio in conto capitale della finanziaria Dini è contenuto nell'ordine di 6.119 miliardi.

La manovra Dini, dovrebbe consentire di realizzare 2.920 miliardi di risparmi sulla spesa del settore pubblico e maggiori entrate fiscali e contributive per 24.290 miliardi; con il risparmio in termini di interessi sul debito pubblico (1.500 miliardi) l'intervento « effettivo » raggiunge i 28.710 miliardi, pari all'89 per cento della manovra annunciata (32.500 miliardi). Una percentuale sensiblmente più elevata rispetto alla manovra Berlusconi che raggiungeva un « tasso di efficacia » non superiore al 72 per cento.

Rileva poi che alcuni interventi previsti nella manovra 1996 possono generare tensioni inflazionistiche. L'incremento effettivo di entrate fiscali e contributive è di 24.290 miliardi, in luogo dei 15.500 dichiarati dal Governo.

Il volume di risorse stanziato dal Governo per il rinnovo del contratto del pubblico impiego dovrebbe garantire un incremento retributivo medio elevato pari al triennio, complessivamente a circa l'11 per cento. Nello stesso periodo, tuttavia, l'inflazione programmata è del 9 per cento. Un incremento così marcato delle retribuzioni si spiega anche con la necessità di recuperare il *gap* inflazionistico del biennio precedente; infatti l'accordo sul costo del lavoro prevede un adeguamento dei contratti al tasso d'inflazione programmata e un recupero dell'inflazione effettiva alla fine del biennio. Un'eventuale rincorsa retributiva dei contratti nazionali delle varie categorie del settore privato e della contrattazione aziendale potrebbe aumentare il costo del lavoro in misura equivalente.

Le misure fiscali e contributive e gli inasprimenti tariffari, nell'insieme, potrebbero trasmettere un impulso inflazionistico stimabile intorno allo 0,4 per cento. L'aumento dell'imposizione e la riduzione della spesa statale inducono effetti deflazionistici che compensano in parte l'impulso alla crescita dei prezzi che deriva dall'aumento del reddito disponibile delle famiglie, con la modifica del regime delle detrazioni fiscali e degli assegni damiliari e con i rinnovi contrattuali.

Se le retribuzioni del settore privato si adegueranno alla percentuale di aumento degli stipendi del comparto publbico, l'incidenza sulla crescita dei prezzi potrebbe essere prossima all'1 per cento. Ipotizzando una crescita delle retribuzioni del settore privato inferiore al 12 per cento nel triennio e un aumento della produttività tale da contenere l'incremento del costo del lavoro per unità di prodotto, l'effetto del rinnovo dei contratti sull'inflazione potrebbe essere stimato pari allo 0,6 per cento. Complessivamente l'impatto inflazionistico della manovra 1996 può essere quindi stimato pari ad un punto percentuale.

Per portare nuovamente l'inflazione sotto il 4 per cento sarà necessario definire un nuovo quadro di politica dei redditi e prevedere interventi per garantire – come afferma il documento di programmazione economico-finanziaria – « forti investimenti di carattere infrastrutturale, il processo di ammodernamento della pubblica amministrazione, interventi specifici a sostegno delle imprese e dell'occupazione ».

L'occupazione costituirà un importante banco di prova per un rinnovato quadro di relazioni Governo-parti sociali. Nel prossimo triennio la crescita economica sarà del 10 per cento, mentre secondo le previsioni del Governo l'occupazione aumenterà di soli due punti percentuali.

La manovra economica dovrebbe avviare adeguati interventi per correggere la tendenza « spontanea » dell'economia definendo più congrui obiettivi di crescita occupazionale (almeno l'1 per cento all'anno) ma in questa finanziaria, come già nelle precedenti, si avverte la difficoltà di coniugare la strategia di risanamento dei conti pubblici con gli obiettivi di sviluppo economico e civile del paese.

Sottolinea in proposito che la manutenzione e la gestione di servizi ed opere pubbliche può attivare nuova occupazione; con un onere finanziario non molto elevato e valorizzando le risorse già impegnate in ammortizzatori sociali, è possibile destinare alla conservazione e al restauro del territorio i lavoratori in mobilità impegnati nei progetti di « lavori socialmente utili ».

Le innovazioni proposte dal « Libro bianco per il rilancio delle grandi opere infrastrutturali, lo sviluppo e l'occupazione », se rapidamente approvate, potranno contribuire alla realizzazione di molti progetti infrastrutturali ora bloccati e al rilancio dell'occupazione, soprattutto nelle regioni del mezzogiorno. I progetti censiti dal piano del Governo potrebbero attivare un'occupazione diretta, nelle fasi di cantiere, di oltre 100.000 unità all'anno, per un periodo medio di durata dei lavori di quattro anni; con questo metodo si genera, inoltre, un'occupazione indotta di circa 60.000 unità all'anno per quattro anni. Gran parte dell'occupazione « diretta » sarebbe localizzata nel Mezzogiorno.

Per una più vasta ed incisiva strategia di aumento dell'occupazione e per garantire forme di lavoro « permanenti » e non limitate alla fase di realizzazione delle opere è necessario – dice il Libro bianco – stimolare nelle regioni del mezzogiorno un'efficiente gestione delle opere, anche da parte di imprenditori privati. In un ambiente infrastrutturale adeguato e in un contesto socio-economico favorevole questi potrebbero sviluppare un « sistema impresa » integrato e competitivo, rafforzato dall'apporto di capitali di imprese esterne che, oltre alle risorse finanziaria, potrebbero fornire quelle capacità imprenditoriali e quel *know-how* tecnico economico spesso carente nelle regioni meridionali.

Per quanto riguarda la proposta del Presidente di destinare tutti i proventi delle privatizzazioni al finanziamento delle infrastrutture, anziché alla riduzione del debito pubblico, ritiene che si tratta di una ipotesi degna di riflessione, da valutare però con prudenza. In proposito ritiene inaccettabile che l'unica grande opera pubblica contenuta nel piano Delors sia l'autostrada tra Brindisi e Ostuni. È opportuno invece attivare grandi reti, tenuto conto ad esempio che la Calabria si avvia ad essere il più grande porto per il traffico dei *containers*. Si tratta di opere di interesse europeo e non solo nazionale.

Conclude facendo riferimento alle conseguenze economico e finanziarie dell'adesione al trattato di Maastricht.

Al vertice dei ministri economici dell'Unione europea di Valencia sono state fissate le tappe fondamentali per la completa integrazione monetaria prevista per l'anno 2002.

Il calendario, che sarà formalizzato nel prossimo vertice di Madrid, ha stabilito alcune scadenze strategiche. Nel gennaio del 1998 saranno esaminati i requisiti di tutti i paesi partecipanti per stabilire chi è in regola e chi non con i parametri di Maastricht, quali paesi saranno integrati nell'Unione monetaria e quali esclusi. Il 1° gennaio 1999 entrano in vigore i cambi fissi tra le monete. La Banca centrale europea guiderà la politica monetaria e gli interventi sul mercato dei cambi. L'euromoneta sarà utilizzata nelle transazioni tra la Banca centrale europea e le grandi banche commerciali. Nel 2002 l'euromoneta diventerà di uso quotidiano; il nuovo biglietto europeo circolerà in tutto il territorio dell'Unione e conviverà per sei mesi con le vecchie banconote.

I criteri di convergenza previsti dal Trattato sono estremamente rigorosi e devono essere rispettati anche nella gase successiva all'ingresso nell'Unione. Nel 1998, data stabilita per la verifica dei requisiti di ammissione, gli indicatori economici da rispettare saranno i seguenti: per i prezzi al consumo, il valore di riferimento previsto è il 3,5 per cento; per i tassi di interesse a lungo termine, l'obiettivo è l'8,8 per cento, per il disavanzo di bilancio, in percentuale del Pil, è il 3 per cento, per il debito lordo della pubblica amministrazione, in percentuale del Pil, l'obiettivo è il 60 per cento.

Con l'adesione a Maastricht l'Italia si è impegnata al risanamento sostanziale della finanza pubblica. Gli impegni sono stati sinora rispettati, con grandi sacrifici ed un aumento consistente della pressione fiscale.

L'Italia, a partire dal 1993, è diventato il paese più virtuoso d'Europa nel risanamento dei conti pubblici. Nel 1993, il rapporto debito-Pil del nostro paese è aumentato del 5,3 per cento; in Germania del 9,3 per cento, nel resto d'Europa dell'8,7 per cento. Nel 1994 il rapporto è cresciuto in Italia del 3,1 per cento, in Germania del 10,7 per cento; negli altri paesi europei del 4,2 per cento. Nel 1995, il rapporto tra debito e prodotto interno diminuirà dello 0,3 per cento, continuerà invece a crescere a ritmi del 2,6 per cento in tutti i paesi dell'Unione europea; addirittura dell'8,1 per cento in Germania, per effetto dell'unificazione. Nel 1995, il disavanzo corrente dell'Italia si ridurrà dell'1,9 per cento; nella media dei paesi Ue soltanto dello 0,7 per cento.

Nonostante i progressi evidenti nella correzione del disavanzo pubblico e nel contenimento dell'inflazione il rispetto delle condizioni di adesione previste dal Trattato è compito particolarmente impegnativo per il nostro paese. Permangono infatti divergenze di rilievo rispetto ai parametri fissati a Maastricht. Il tasso di inflazione, a fine '94, è stato pari al 3,9 per cento; la media dei tre Paesi più virtuosi (sulla base della quale si stabilisce il valore obiettivo) è stata, nello stesso anno, del 2 per cento; il divario attualemente tende a salire. Il tasso di interesse a lungo termine nel 1994 è stato pari al 10,6 per cento rispetto ad una media del 7,3 per cento dei tre paesi con la migliore *performance*; nel 1995 è in netta crescita e raggiunge il valore del 12,3 per cento. L'indebitamento netto rispetto al PIL nel 1994 è stato pari al 9 per cento (la media comunitaria era del 4,7 per cento). Solo tre paesi Ue, tra cui la Germania, erano in linea con il criterio del 3 per cento fissato a Maastricht. Nel 1995 il valore previsto per l'indebitamento netto (il 7,5 per cento) segnala un sensibile miglioramento della situazione della finanza pubblica.

Il raggiungimento degli obiettivi fissati dai criteri di convergenza del trattato di Maastricht non è quindi facile, ma bisogna tenere conto è fondamentale quanto meno dimostrare la tendenza positiva dell'andamento dell'economia italiana. In questo quadro è indispensabile che il Governo programmi anche gli interventi futuri per tenere costantemente sotto controllo la situazione e consentire una valutazione positiva della nostra politica economica in sede europea. In questo senso la previsione di dieci deleghe legislative può essere considerata in modo diverso da come ha fatto il deputato Valensise. Si tratta di misure che consentiranno ai futuri esecutivi, comunque siano composti, di proseguire soprattutto nell'opera di razionalizzazione della nostra amministrazione.

Giovanni FERRANTE (gruppo progressisti-federativo) ricorda che nella seduta di ieri il deputato Solaroli ha sollevato alcune osservazioni circa l'emendabilità dei documenti di bilancio e le regole di ammissibilità, facendo riferimento alle indicazioni restrittive in materia di emendamenti ai capitoli concernenti spese discrezionali.

Non ritiene necessario richiamare nel dettaglio le osservazioni dei deputati Solaroli, Campatelli, Valensise e Marino o i chiarimeni e le puntualizzazioni date dal sottosegretario Giarda e dallo stesso Presidente Liotta.

A conclusione della seduta di ieri si è convenuto di consentire una riflessione su

tale aspetto e di rinviare ad oggi una decisione in merito.

A nome del suo gruppo, ritiene che debba permanere la possibilità di emendare i capitoli concernenti spese discrezionali, in modo particolare per quelle relative all'acquisto di beni e servizi.

Pertanto, pur condividendo le preoccupazioni che sottostanno all'innovazione proposta, che vorrebbe evitare il circolo non virtuoso che prima sottrae, in sede di manovra finanziaria, risorse a capitoli di spesa, e poi ripristina, in sede di assestamento, magari le stesse quantità di risorse prima sottratte, ritiene che la prerogativa del Parlamento e dei singoli parlamentari di emendare le spese discrezionali debba permanere, in quanto se così non fosse verrebbe profondamente ridotta, in linea di principio e in linea di fatto, la funzione del Parlamento in occasione della sessione di bilancio. D'altro canto, la parte discrezionale della spesa potenzialmente emendabile è veramente modesta e quindi non può dar luogo a sconvolgimenti della qualità della manovra o la stessa attività delle amministrazioni dello Stato.

Per questi motivi richiede, a nome del gruppo progressisti-federativo, di rivedere la proposta interpretativa riguardante l'emendabilità dei capitoli di spese discrezionali.

Silvio LIOTTA, *presidente relatore*, sospende la seduta, per consentire a quanti si sono allontanati, di prendere parte al prosieguo della seduta, relativa all'ammissibilità degli emendamenti che utilizzino come copertura riduzioni ai capitoli di spese discrezionali.

La seduta, sospesa alle 17,50, riprende alle 18,10.

Silvio LIOTTA, *presidente relatore*, con riferimento al problema della « integrazione » ai criteri di ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge per la decisione di bilancio, portato all'attenzione di questa Presidenza nella seduta di ieri, 27 novembre, precisa che, in relazione ai tempi restanti a disposizione della Commissione per l'esame dei documenti finanziari e per l'approntamento degli emendamenti, resta consentito, anche per la sessione di bilancio per il 1996, l'intervento emendativo su capitoli di bilancio di natura discrezionale, sia di mera riduzione, sia a fini di compensazione di interventi di segno opposto concernenti capitoli della stessa natura, sia per coprire l'introduzione di nuovi o maggiori oneri di tipo legislativo da parte dei disegni di legge finanziaria e collegato. Tale principio generale trova, però, un limite di merito, per quanto concerne l'utilizzo a fini compensativi di riduzioni di capitoli di bilancio connessi alle esigenze di funzionamento delle amministrazioni, determinati in base al fabbisogno. Infatti tali riduzioni si risolvono in coperture apparenti, dando luogo ad un aumento complessivo della spesa di bilancio in corso d'anno. Ricorda che tale assunto è stato ribadito quest'anno esplicitamente anche dal Senato, come punto non solo procedurale, ma di inidoneità sostanziale della copertura. A parte le differenze procedurali fra i due rami del Parlamento, sempre possibili, non sono infatti concepibili differernze su aspetti di natura sostanziale.

Diversa è la questione per quanto concerne gli emendamenti compensativi di interventi di tipo legislativo a valere su capitoli di bilancio che, pur essendo formalmente classificati fra le spese di funzionamento, non sono per loro natura ad esse assimilabili. Si fa riferimento ai capitoli di spesa militare per l'acquisto di sistemi d'arma, e agli altri capitoli non ancorati al fabbisogno, ma variabili in funzione di nuove, effettive decisioni di spesa. Tali emendamenti, anche per il futuro, devono restare pienamente ammissibili. Pertanto, il Presidente della Commissione, in quanto relatore, mentre dichiara fin da ora che valuterà negativamente nel merito eventuali emendamenti che taglino trasversalmente la categoria dell'acquisto di beni e di servizi o altri raggruppamenti di capitoli, si riserva di valutare caso per caso invece quegli emendamenti compensativi che riducano capitoli di natura discrezionale precisamente individuati che i presentatori

ritengano corrispondenti non a effettivo fabbisogno, ma a nuove, autonome decisioni di spesa non correlate ad esigenze di funzionamento. In tal caso la valutazione sarà fatta sulla base degli elementi portati dal presentatore, ma anche dei rilievi del Governo sulla natura delel spesa e sulla sua eventuale incomprimibilità. Il relatore si riserva di concordare con la Commissione un apposito ordine del giorno da sottoporre all'esame dell'Assemblea per definire, per le future sessioni di bilancio, un indirizzo regolamentare che stabilisca innanzitutto l'inammissibilità di emendamenti compensativi su capitoli discrezionali, con le eccezioni già ricordate, o che taglino trasversalmente la categoria dell'acquisto di beni e di servizi o altri raggruppamenti di capitoli.

In considerazione del fatto che non tutti i gruppi sono presenti consentirà domani brevi interventi, uno per gruppo, sulla questione, in apertura di seduta.

La seduta termina alle 18,40.

VII COMMISSIONE PERMANENTE

(Cultura, scienza e istruzione)

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del Presidente Vittorio SGARBI. — Intervengono il Ministro della pubblica istruzione Giancarlo Lombardi e il Ministro per i beni culturali e ambientali Antonio Paolucci.

La seduta comincia alle 15,50.

Sui lavori della Commissione.

Vittorio SGARBI, *presidente*, fa presente che è stato assegnato alla Commissione bilancio, per il parere di competenza, lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che indica le finalità cui destinare la quota dell'8 per mille dell'IRPEF di pertinenza dello Stato. Poichè tali finalità rientrano esclusivamene nella competenza della Commissione cultura essendo relative ad esigenze del comparto dei beni culturali e della ricerca, ritiene opportuno che la Commissione cultura si pronunci in merito esprimendo delle osservazioni, ferma restando la competenza primaria della Commissione bilancio. Ricorda in proposito che sull'ultimo schema di decreto la Commissione espresse le sue osservazioni nella seduta del 14 giugno 1994.

Gabriele DE ROSA (gruppo PPI) condivide le osservazioni espresse dal presidente, ricordando che sul finire della scorsa legislatura aveva presentato un'interrogazione relativa ai criteri utilizzati per l'assegnazione della quota dell'8 per mille. Ma l'allora ministro per i rapporti con il Parlamento dichiarò di non essere in grado di fornire una risposta in merito. Si tratta quindi di una situazione inaccettabile. Ricorda altresì che nella seduta del 14 giungo 1994 in cui la Commissione espresse osservazioni sul precedente schema di decreto, si segnalò l'esigenza di incentivare i finanziamenti dello Stato in favore dei beni culturali.

Vittorio SGARBI, *presidente*, ricorda che nel corso dell'esame del precedente schema di decreto sul quale egli stesso era relatore propose di esprimere osservazioni volte a sottolineare la necessità di aumentare i finanziamenti in favore dei beni culturali. Il sottosegretario Letta, allora presente, precisò che una parte della quota

dell'8 per mille inizialmente destinata ad interventi per i beni culturali era stata utilizzata per interventi di emergenza.

Angela NAPOLI (gruppo alleanza nazionale) condivide le sservazioni formulate dal presidente e dal deputato De Rosa sulla necessità che la VII Commissione esprima osservazioni sullo schema di decreto sull'8 per mille.

Vittorio SGARBI, *presidente*, propone quindi, e la Commissione concorda, di chiedere al Presidente della Camera che sia consentito alla Commissione di esprimere proprie osservazioni sullo schema di decreto in questione.

Comunica altresì che gli è pervenuta una lettera del deputato Masini con la quale si lamenta che la seduta prevista per giovedì 23 novembre scorso non si è svolta a causa dell'assenza del presidente. Ritiene che tale affermazione non risponda al vero, in quanto non solo il presidente era assente, ma mancavano circa i nove decimi dei membri della Commissione. Peraltro, per le 15 era stato convocato il Parlamento in seduta comune per l'elezione dei giudici della Corte costituzionale, per cui non era comunque possibile che la Commissione svolgesse i suoi lavori contemporaneamente all'Assemblea. La prevista riunione dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, che avrebbe dovuto programmare i lavori per la settimana in corso, non risultava determinante, atteso che la Commissione è vincolata ad esaminare in questa settimana i documenti di bilancio.

Contesta inoltre una persistente prevaricazione proveniente da certi « tavoli » di capigruppo che assumono decisioni indipendentemente da ciò che avviene in Assemblea e nelle Commissioni parlamentari. Tali capigruppo vengono poi a comunicare, nelle sedi istituzionali, gli esiti dei loro accordi dimostrando in tal modo che i lavori del Parlamento sono sostanzialmente inutili. Stamattina, nel corso della riunione del Comitato dei nove convocato per l'esame degli emendamenti alla proposta di legge sulla nomina del Consiglio di amministrazione della RAI, si è parlato di un accordo tra i capigruppo i cui termini non sono del tutto chiari. Si può accettare che il relatore assuma il contenuto di un accordo intervenuto tra i capigruppo, lo faccia proprio e lo presenti come tale in sede di Comitato dei nove, ma è inaccettabile che si pretenda di imporre a tale organo una decisione adottata in altra sede.

Nadia MASINI (gruppo progressisti-federativo), con riferimento alla lettera di protesta da lei inviata al presidente, precisa che il presidente avrebbe dovuto comunque assicurare direttamente, o attraverso uno dei vicepresidenti, che la seduta si potesse aprire, indipendentemente dalla più o meno ampia partecipazione dei membri della Commissione. Inoltre, se giovedì scorso si fosse svolta la seduta dell'Ufficio di Presidenza, in quella sede sarebbe stato possibile concordare uno spazio più ampio per l'esame dei documenti di bilancio.

Vittorio SGARBI, *presidente*, con riferimento alla lettera di protesta del deputato Masini, ribadisce che giovedì scorso, subito dopo le 14,45, ora prevista per l'inizio dei lavori della Commissione, era stato convocato il Parlamento in seduta comune, il che impediva il contemporaneo svolgimento della seduta della Commissione.

Comunicazioni del Presidente sugli esiti della missione in Sicilia.

Vittorio SGARBI, *presidente*, intende riferire brevemente sugli esiti della missione che una delegazione della Commissione cultura ha recentemente effettuato in Sicilia al fine di approfondire le tematiche della tutela e della conservazione dei beni culturali in tale regione, soprattutto con riferimento al raccordo tra legislazione nazionale e legislazione regionale. La missione si è articolata nell'arco di tre giorni (17, 18 e 19 novembre) e ha toccato le città di Palermo, Agrigento, Piazza Armerina, Siracusa e Catania. In proposito, premesso che l'autonomia prevista dallo statuto ha attribuito alla regione la com-

petenza esclusiva in materia di beni culturali e di paesaggi, ritiene che si tratti di un'evidente incongruenza, dal momento che è assurdo rimettere all'esclusiva competenza regionale ciò che per sua natura è indivisibile e universale.

Al Senato, in sede di esame del disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, è stato posto il problema di una inaccettabile regionalizzazione dei beni culturali, ma fortunatamente con un emendamento modificativo del testo originario del Governo si è impedito di estendere al resto d'Italia ciò che in Sicilia ha portato grave nocumento. Nella missione in Sicilia si è avuto modo di ascoltare da parte di diversi amministratori locali (per primo un eccellente assessore al centro storico del comune di Palermo) lamentele in ordine alla difficoltà di rapporti con le soprintendenze, che in tale regione dipendono di diritto e di fatto dall'assessore regionale dei beni culturali. In Sicilia, anziché un'autonomia degli istituti accompagnata da un coordinamento a livello centrale, si ha quindi una autonomia della politica con una conseguente subalternità dei soprintendenti, di modo che il Ministro per i beni culturali e ambientali risulta di fatto il rappresentante di uno Stato straniero. In questo contesto, si è determinato il doloroso caso del soprintendente di Siracusa, professor Giuseppe Voza, arrestato per aver ubbidito all'ordine dell'assessore. Dopo l'incontro un po' « kafkiano » con i rappresentanti dell'Assemblea regionale e con l'assessore regionale – da cui era emersa l'assoluta certezza di non poter fare nulla –, amministratori locali e vescovi hanno sollevato problemi concreti e operativi sui rapporti con le soprintendenze, le quali in Sicilia, a differenza di quanto avviene a livello nazionale, sono « unificate », cioè assommano competenze in più materie e sono direttamente assoggettate al potere politico regionale.

L'autonomia regionale è stata intesa nel modo più angusto: il soprintendente siciliano può stare solo in Sicilia e i futuri soprintendenti inevitabilmente saranno formati solo in sede locale. C'è quindi un problema di qualificazione e di identità del personale destinato ai compiti propri delle soprintendenze.

Occorre allora individuare i possibili percorsi legislativi – anche di carattere costituzionale – per cercare di riportare i beni culturali siciliani nell'alveo della legislazione nazionale, appartenendo essi non solo alla Sicilia ma al mondo intero. Si augura che dopo l'esame dei documenti di bilancio si possa affrontare l'argomento anche con apposite audizioni, considerata la disponibilità manifestata in tal senso dai diversi soggetti incontrati nel corso della missione in Sicilia.

Fortunato ALOI (gruppo alleanza nazionale) ritiene necessario prevedere un dibattito sui problemi sollevati dal presidente con riferimento alla normativa vigente in Sicilia sulla tutela dei beni culturali.

Vittorio SGARBI, *presidente*, fa presente di aver svolto oggi le comunicazioni sull'esito della missione in Sicilia approfittando di una larga partecipazione dei deputati in previsione dell'esame dei documenti di bilancio.

La seduta termina alle 16,25.

IN SEDE CONSULTIVA

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del Presidente Vittorio SGARBI indi del Vicepresidente Luciana SBARBATI. — Intervengono il Ministro della pubblica istruzione Giancarlo Lombardi, il Ministro per i beni culturali e ambientali Antonio Paolucci e il Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione Etheldreda Porzio Serravalle.

La seduta comincia alle 16,25.

Disegno di legge:
Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (3438)
(Parere alla V Commissione).

(Esame e rinvio).

Disegni di legge:
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (3448).
Nota di variazione al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (3448-*ter*).
Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996) (3447).
Tabella 7: Stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1996.

(Esame ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del regolamento, per la relazione alla V Commissione permanente e rinvio).

La Commissione inizia l'esame dei documenti di bilancio.

Luciana SBARBATI (gruppo I democratici), *relatore sul disegno di legge n. 3438*, collegato alla manovra di finanza pubblica, osserva che l'articolo 7, riguardante la scuola, in larga parte modificato nel corso dell'esame da parte del Senato, desta perplessità e dovrebbe, a suo avviso, essere rivisto dalla Camera.

In particolare il comma 1 reca due distinte seppur connesse disposizioni, relative alla determinazione dei rapporti medi provinciali alunni per classe e alla razionalizzazione della rete scolastica.

Per quanto riguarda il primo punto ricorda che l'elaborazione di un piano pluriennale in ordine al rapporto allievi-classe autorizzato per i diversi ordini di scuola è stato disposto dall'art. 5, sesto comma, della legge 31 dicembre 1991, n. 142, recante disposizioni in materia di finanza pubblica.

Il piano redatto in applicazione di tale disposizione (allegato al documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1993-95 doc. Camera LXXXIV n. 1-*ter*) prevedeva il graduale innalzamento. nell'arco del triennio 1993-1995, del numero medio alunni per classe, in misura differenziata per i diversi gradi di scuola e per le caratteristiche demografiche e geografiche delle singole circoscrizioni provinciali. Esso si prefiggeva l'elevazione del rapporto medio provinciale alunni-classi da 19 a 20 con la conseguente riduzione, al termine del triennio 1993-1995 e rispetto all'anno scolastico 1991-1992, di 56.000 classi, con una proporzionale riduzione del personale di ruolo.

L'attuazione del piano di rideterminazione del rapporto alunni-classe è stata quindi anticipata all'anno scolastico 1993-94, dapprima con i DD.LL. 9 agosto 1993, n. 288 e 9 ottobre 1993, n. 406 (entrambi decatuti), ed infine con l'articolo 4, comma 10, del provvedimento collegato alla manovra finanziaria pubblica per il 1994 (legge 537 del 1993).

Il comma 11 dello stesso articolo 4, della legge 537 del 1993 ha peraltro disposto che, per gli anni scolastici 1994-95 e 1995-96, si desse luogo. sentiti gli enti locali, ad una nuova definizione dei rapporti medi provinciali allievi-classi, tenendo conto delle specificità locali, in particolare per quanto riguarda le aree montane, e della presenza di alunni portatori di handicap; la norma ha altresì stabilito che gli eventuali, conseguenti accorpamenti delle unità scolastiche debbano essere effetuati a partire dalle classi iniziali, garantendo quindi il completamento dei cicli di studio nelle classi già formate.

I nuovi provvedimenti di rideterminazione del rapporto classi-alunni per gli anni scolastici 1994-95 e 1995-96 sono stati quindi approvati con decreti del ministro della pubblica istruzione, di concerto con i ministri del tesoro e della funzione pubblica, rispettivamente in data 15 aprile 1994 (n. 130) e 11 aprile 1995 (n. 127). Tali provvedimenti confermano gli obiettivi di fondo del piano (elevazione graduale del rapporto, a livello nazionale, a venti alunni per classe; progressiva riduzione del ricorso alle supplenze e della sostituzione del personale che cessa dal servizio, mediante la razionalizzazione dell'impiego dello stesso personale e delle risorse strutturali e strumentali) e riformulano le tabelle che fissano i rapporti medi provinciali per i diversi gradi di scuole. Per l'anno 1995-96 i rapporti a livello nazionale, sono così definiti per i diversi ordini di scuole: 22,3 per la scuola materna;

17,5 per la scuola elementare; 20,3 per la scuola media; 22,3 per la scuola secondaria superiore.

L'applicazione degli *standard* di riferimento dei criteri generali indicati nel piano e demandata ai singoli provveditori agli studi, sentiti gli enti locali competenti per territorio e le associazioni sindacali maggiormente rappresentative, « con la flessibilità e gradualità rese necessarie dalle diverse finalità formative, tipologie e condizioni di funzionamento delle singole istituzioni scolastiche »; dovranno inoltre essere « tenute nella dovuta considerazione le esigenze ed i disagi che possono determinarsi in relazione a specifiche situazioni locali, con particolare riguardo alle zone montane e alle piccole isole ». Resta comunque fermo l'obbligo di raggiungere, con l'anno scolastico 1995-96, il rapporto medio complessivo a livello nazionale di venti alunni per classe: è questa una contraddizione su cui occorre riflettere.

Il comma 1, primo periodo, dell'articolo 7 in esame dispone l'applicabilità dell'articolo 4, comma 11 della legge n. 537 del 1993 anche per gli anni scolastici 1996-1997 e 1997-1998. Ne consegue la possibilità di rideterminare, con decreto ministeriale, il rapporto medio provinciale alunni-classe oltre il limite temporale previsto dalla legge n. 537. Tale rideterminazione, che dovrebbe essere condotta in coerenza con gli interventi di razionalizzazione della rete scolastica di cui al comma 1, secondo periodo, tiene conto, secondo le modifiche introdotte dalla commissione bilancio del Senato, delle esigenze dei comuni montani, delle piccole isole, delle zone a rischio di devianza minorile e giovanile o caratteristiche da specifiche situazioni di disagio economico o socio-culturale, nonché dalla presenza di studenti portatori di handicap, in relazione ai diversi gradi di istruzione e all'età degli alunni. Si ricorda che già l'articolo 4, comma 11, della legge 537 del 1993 – di cui è qui disposta l'applicabilità per un ulteriore biennio – prevede si debba tener conto « delle specifiche condizioni demografiche, geografiche e socio-economiche di ciascuna provincia in particolare delle aree montane, nonché dalla presenza di alunni portatori di handicap ».

Tale norma é nel comma 1 agganciata alle misure di razionalizzazione scolastica di cui alla legge 426 del 1988.

Con tale legge fu disposto il graduale ridimensionamento delle unità scolastiche sulla base di parametri di consistenza minima (almeno 50 posti di insegnamento per i circoli didattici delle scuole elementari e materne, almeno 12 classi per le scuole medie, almeno 25 classi per gli istituti secondari superiori), allo scopo di realizzare, mediante le conseguenti operazioni di soppressione ed accorpamento, una diminuzione, nei limiti del *turn-over*, dei posti di personale direttivo e di personale coordinatore amministrativo. Successivamente, il decreto-legge 6 novembre 1989, n. 357, convertito con modificazione dalla legge 27 dicembre 1989, n. 417, affidò al ministro della publbica istruzione il compito di definire un piano pluriennale di razionalizzazione della rete scolastiche, allo scopo di assicurare il graduale ridimensionamento delle unità scolastiche, secondo gli obiettivi indicati dalla legge 426/88. Le norme introdotte in materia di razionalizzazione della rete scolastica con le leggi n. 426/88 e 417/89 sono adesso recepite nell'articolo 51 del testo unico approvato con il decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297; le relative disposizioni attuative vengono dettate con ordinanze annuali del Ministro della pubblica istruzione (da ultimo, per l'anno 1995-96, l'ordinanza n. 315 del 9 novembre 1994).

In connessione con le norme sulla razionalizzazione della rete scolastica debbono poi essere prese in considerazione le disposizioni che regolano la formazione delle sezioni e delle classi, l'articolo 72 del testo unico prevede che i relativi criteri generali vengano definiti annualmente con decreto del Ministro della pubblica istruzione di concerto con il Ministro del tesoro, e fissa nel contempo specifici limiti numerici per le classi delle scuole elementari (non più di 25 alunni), per le classi successive a quelle iniziali delle scuole medie (non più di 23 alunni) e per le classi

che accolgono alunni portatori di handicap (non più di 20 alunni).

Il comma 1 dell'articolo 7, secondo periodo, prevede che, con decreto del Ministro della pubblica istruzione di concerto con i Ministri del tesoro e per la funzione pubblica, possano essere disposti interventi di razionalizzazione della rete scolastica, di soppressione di plessi di scuole elementari e di sezioni staccate di istituti di istruzione secondaria, e modificati inoltre i parametri per la formazione delle classi in alcuni ordini di scuole « senza comunque che si producano squilibri nella formazione educativa (inciso aggiunto dalla Commissione bilancio del Senato) ».

In proposito rileva che il comma 1 si rivela incoerente, non essendo compatibili gli interventi di razionalizzazione previsti con l'obiettivo di evitare che si producano squilibri nella formazione educativa e con quella di garantire adeguate forme di insegnamenti individualizzato. Peraltro non viene quantificato il risparmio che si prevede di realizzare, come ha rilevato il servizio Bilancio, né viene indicato quale dovrebbe essere il rapporto alunni-classi, per cui la norma in oggetto risulta essere « a maglie troppo larghe », consentendo spazi eccessivamente ampi discrezionalità.

Il comma 2 prevede che gli istituti secondari superiori, anche di diverso ordine e tipo, possano essere aggregati tra loro, creando così istituti scolastici rispondendi alle condizioni di cui all'articolo 51, comma 4 del testo unico in materia di istruzione, precedentemente citato (particolare rilievo ha il limite minimo di 25 classi). Gli istituti così aggregati possono essere dotati di personalità giuridica e di autonomia amministrativa. È demandata al regolamento governativo la disciplina delle modalità di funzionamento del nuovo consiglio di istituto e l'articolazione del collegio dei docenti in sezioni corrispondenti alle scuole aggragate; la redistribuzinoe, tra soggetti obbligati, degli oneri per le spese di funzionamento; la conservazione della denominazione delle scuole aggregate.

Il comma 3 prevede che con lo stesso decreto di cui al comma 1, sentita la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, sinao stabiliti i criteri per gli interventi di razionalizzazione di cui al comma medesimo, tenendo comunque conto « a) del grado di sviluppo socio-culturale ed economico delle comunità interessate; b) della situazione orografica dei luoghi, dei livelli di urbanizzazione primaria degli stessi e del grado di dispersione scolasica, soprattutto nelle zone in cui le istituzioni scolastiche costituiscono l'unico riferimento istituzionale e culturale ».

Il comma 4 autorizza il Ministro della pubblica istruzione ad intraprendere, sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, una riorganizzazione didattica (anche per quanto concerne i programmi di insegnamento) nelle scuole medie dei comuni montani e delle piccole isole, tale da consentire, a decorrere dal 1° settembre 1996, speciali condizioni di frequenza agli alunni distribuiti nel triennio del corso di studi, garantendo adeguate forme di insegnamento individalizzato, anche attraverso la flessibilità dell'orario e l'organizzazione didattica per moduli, al fine di realizzare adeguate opportunità di apprendimento senza discriminazioni territoriali e geografiche. Le modifiche apportate dalla commissione bilancio del Senato sono andate a sostituire l'originaria formulazione del testo governativo, che ipotizzava le cofrequenza degli alunni.

In proposito chiede chiarimento al Ministro, ritenendo ambigua la citata norma: infatti, mentre risulta condivisibile la soppressione della cofrequenza degli alunni, suscita perplessità il fatto che si preveda l'intervento di un decreto ministeriale in ambiti che dovrebbero essere riservati all'autonomia.

Inoltre non si comprende il riferimento ai moduli che non sono previsti per la scuola media. In sostanza la norma è fumosa.

Il comma 5 dell'articolo 7, introdotto dalla Commissione bilancio del Senato, proroga ancora per un altro anno scolastico le graduatorie dei concorsi per titoli ed esami per l'accesso ai ruoli del personale docente, già più volte prorogate con i provvedimenti di seguito indicati. L'e-

spresso riferimento al personale docente sembrerebbe escludere dalla proroga i concorsi a personale direttivo, pure ricompresi tra quelli prorogati da ultimo dall'articolo 23 della legge n. 724 del 1994. Chiede in proposito un chiarimento al ministro.

I commi 6 e 7 completano il trasferimento delle operazioni di pagamento degli stipendi del personale della scuola al sistema dei ruoli di spesa fissa, amministrati dalle direzioni provinciali del tesoro.

Il comma 6 trasferisce adesso alle direzioni provinciali del tesoro anche le operazioni di pagamento delle retribuzioni ai docenti di religione, ai supplenti annuali e ai supplenti temporanei fino al termine delle attività didattiche, con conseguente economia di spesa (per la minore attività amministrativa svolta dalle singole unità scolastiche) di 15 miliardi annui, secondo stima della relazione tecnica. L'apertura, presso tali direzioni, dei ruoli di spesa fissa è disposta con i contratti individuali di lavoro a tempo determinato, stipulati dal capo d'istituto per i docenti di religione, dal provveditore agli studi per le supplenze annuali e temporanee (cfr. articoli 309, 520 e 521 del testo unico).

Detto trasferimento non riguarda il personale assunto per le cosiddette supplenze brevi (cioè le supplenze fino a sei ore settimanali: articolo 6 del decreto legislativo n. 35 del 1993, che riprende la specifica normativa introdotta con il decreto-legge n. 357 del 1989): per questo personale, il comma 19 del già citato articolo 23 della legge n. 724 del 1994 prevede infatti che i capi d'istituto e i consigli di circolo e d'istituto provvedano ai relativi pagamenti, nell'ambito dei rispettivi poteri di gestione, in base ad « effettive inderogabili esigenze che impongono il ricorso a tali supplenze » e « nel limite dei finanziamenti a tal fine previsti ».

In correlazione con le disposizioni contenute nel comma 6, il successivo comma 7 dispone che le somme destinate al pagamento delle retribuzioni oggetto di trasferimento, rimaste disponibili alla data del 31 ottobre 1996 sulle contabilità speciali scolastiche, sui conti correnti postali e bancari dei tesorieri delle istituzioni scolastiche e sui bilanci degli istituti tecnici, professionali e d'arte (questi ultimi istituti sono infatti dotati di personalità giuridica) dovranno essere versate al bilancio dello Stato, per essere successivamente riassegnate ai pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione.

Il comma 8 contiene una importante norma di chiusura che prevede la riutilizzazione nel settore dell'istruzione della maggior parte delle economie di spesa realizzate mediante le misure introdotte dall'articolo in esame.

Il comma dispone infatti l'iscrizione nello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, a decorrere dall'anno 1996, di un fondo di nuova costituzione, da ripartire – con decreti del Ministro del tesoro su proposta del Ministro della pubblica istruzione e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti – per le esigenze di formazione del personale; funzionamento delle scuole e dell'amministrazione scolastica; eventuali contributi da erogare a favore delle scuole materne non statali e delle scuole elementari parificate.

In proposito, ritiene inaccettabile che si effettuino dei tagli sulla scuola pubblica per devolvere i fondi così realizzati alle scuole non statali. Invita, quindi, il Governo a rivedere la sua posizione, sottolineando la necessità di devolvere le somme in questione alla stessa scuola pubblica, in particolare e in primo luogo all'obiettivo dell'introduzione dello studio della seconda lingua comunitaria. Ricorda che lo scorso anno, nel corso dell'esame dei documenti di bilancio, la Commissione approvò un ordine del giorno diretto a tale scopo e il ministro si impegnò dinanzi alla Commissione a dare seguito all'ordine del giorno citato, così come si è nello stesso senso impegnato presso la Comunità europea.

Quanto all'articolo 8, relativo all'università, dopo averne illustrato il contenuto, sottolinea il disposto del comma 3 che ritiene particolarmente condivisibile. Rileva tuttavia l'esigenza di un'esatta quantifica-

zione, esigenza sollevata anche dal servizio bilancio dello Stato. Infine, al comma 6, propone di consentire non solo agli enti pubblici di ricerca ma anche alle università di accedere ai finanziamenti ivi previsti. Passando all'articolo 11, in materia di contributo dello Stato ad enti ed altri organismi, fa presente che esso provvede a delegificare numerose leggi di spesa, indicate nell'allegato C al disegno di legge medesimo, che autorizzano contributi a carico del bilancio dello Stato in favore di enti e organismi vari. Con una sola eccesione, si tratta di spese di nautra non obbligatoria.

Tali finanziamenti sono attualmente iscritti in capitoli della legge di bilancio per il 1995 e del disegno di legge di bilancio a legislazione vigente per il 1996 per un importo che viene direttamente detemrinato in tale ammontare, nei casi in cui la legge sostanziale preveda un contributo in cifra fissa a decorrere da un certo esercizio finanziario. Nel caso in cui le leggi di spesa permanente rinviano, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *d)*, della legge n. 468 del 1978 come modificata dalla legge n. 362 del 1988, alla legge finanziaria per la determinazione della spesa annua degli stanziamenti da iscrivere in bilancio, il contributo fissato dalla tabella C della legge finanziaria.

In proposito rileva che la VII Commissione recentemente ha approvato una legge sui contributi agli enti culturali rispetto alla quale il disposto dell'articolo 11 va in una direzione diversa: infatti al comma 1 si prevede l'iscrizione dei contributi in oggetto in un'unico capitolo e che il relativo riparto venga effettuato da ciascun ministro con proprio decreto. Si tratta quindi di una normativa che se approvata così com'è renderebbe inutile il testo approvato recentemente dalla Commissione cultura della Camera. Peraltro il meccanismo previsto dall'articolo 11 suscita perplessità sotto il profilo della trasparenza. Chiede quindi al ministro Paolucci chiarimenti in proposito.

Passando all'articolo 14 sull'editoria, fa presente che il comma 1 dello stesso articolo prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 1996, alle imprese editrici di giornali quotidiani, periodici e agenzie di stampa sia concesso un rimborso di lire duecento per ogni copia delle pubblicazioni edite spedite in abbonamento postale.

Nel testo presentato dal Governo, l'erogazione di tale provvidenza era condizionata alla circostanza che le imprese beneficiarie non avessero conseguito nell'anno di erogazione introiti pubblicitari superiori al quaranta per cento dei costi, compresi gli ammortamenti, risultanti dal bilancio. La 5ª Commissione del Senato ha soppresso tale condizione, stabilendo, per contro, che l'erogazione della provvidenza possa avvenire al ricorrere delle diverse condizioni che le pubblicazioni non contengano inserzioni pubblicitarie, anche di tipo redazionale, per una area superiore al quaranta per cento di quella dell'intero stampato e che i relativi abbonamenti siano stati stipulati a titolo oneroso dai destinatari.

La finalità della disposizione – come si evince anche dalla relazione di accompagnamento – è quella di agevolare le opere editoriali di particolare valore culturale. Infatti, il comma 1 esclude espressamente dalle provvidenze in questione i giornali di pubblicità, di promozione delle vendite di beni o servizi, di vendita per corrispondenza, i cataloghi, i giornali pornografici, i giornali non posti in vendita, i giornali di carattere postulatorio e quelli editi da enti pubblici (quindi, in quest'ultimo caso, già coperti da altri tipi di agevolazione). Per le pubblicazioni escluse dal rimborso, il successivo comma 3, all'ultimo periodo, dispone poi anche l'elevazione dal 4 per cento al 19 per cento dell'aliquota IVA.

Finalità agevolativa ha altresì il comma 2, introdotto dall'Assemblea del Senato. Tale finalità è però perseguita non attraverso l'ammisione al rimborso, bensì mediante la previsione direttamente per legge di una particolare tariffa agevolata pari al 25 per cento di quella da definire secondo le procedure di cui al comma 8. L'agevolazione riguarda le pubblicazioni di qualsiasi natura (anche quindi se non poste in vendita o a carattere postulatorio) « dei soggetti di cui ai capi II e III del titolo del

libro I del regio decreto 16 marzo 1942, n. 262 ». Il riferimento al regio decreto che ha approvato il vigente codice civile porta a identificare tali soggetti con le persone giuridiche di diritto privato (associazioni e fondazioni, associazioni non riconosciute e comitati) contemplate nel libro I del codice civile. La platea dei possibili beneficiari appare quindi vastissima, pur tenendo conto delle limitazioni previste dalla norma (i soggetti beneficiari della tariffa agevolata dovranno essere editori di periodici o agenzie di stampa, non avere fini di lucro e perseguire invece finalità di interesse scientifico, sociale, sanitario, ambientale, assistenziale o culturale, sindacali e religiose.

Il comma 3 dispone che al rimborso previsto dal comma 1 provveda il Dipartimento per l'informazione e l'editoria presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il rimborso verrà erogato ad annualità posticipate, sentito il parere della Commissione tecnica consultiva prevista dall'articolo 54 della legge n. 416 del 1981. Detta Commissione – istituita con decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1982, n. 268 (articolo 29) – è presieduta da un sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed è composta da rappresentanti degli editori, dei giornalisti, delle agenzie e riviste, dei lavoratori del settore, oltre che da funzionari pubblici ed esperti giuridici, tutti nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

La 5ª Commissione del Senato ha aggiunto all'originazio testo governativo del comma alcune previsioni concernenti le procedure di rimborso. In particolare, si è stabilito che il rimborso debba avvenire entro il 30 novembre di ogni anno, ma che le imprese editrici regolarmente iscritte al registro nazionale della stampa paghino in via di anticipo all'Ente poste – tenuto conto della percentuale di inserzioni pubblicitarie contenute nelle pubblicazioni spedite nell'anno precedente e previo parere positivo della Commissione tecnica consultiva – una tariffa ridotta in misura corrispondente al rimborso ad esse spettante. Il credito vantato dalle imprese beneficiarie verso lo Stato sarà poi accertato dal bilancio dell'Ente poste i relativi conguagli verranno effettuati entro quindidì giorni dalla liquidazione del ri del rimborso da parte del Dipartimento per l'informazione e l'editoria. Il meccanismo così sinteticamente descritto dovrà naturalmente essere ulteriormente definito in via amministrativa (basti pensare alla necessità di individuare con certezza i termini per il pagamento anticipato); esso appare comunque rivolto a garantire le imprese editrici da eventuali ritardi nell'accertamento dei rimborsi loro spettanti.

I commi 4, 5 e 6 contengono ulteriori disposizioni in favore dell'editoria di particolare valore sociale o culturale. Più precisamente:

il comma 4, primo periodo, modificando l'articolo 3, comma 2, della legge n. 250 del 1990, stabilisce che i contributi già previsti in favore delle imprese editrici di giornali quotidiani che siano costituite come cooperative giornalistiche, nonché dei giornali quotidiani editi in lingua francese, ladina, slovena e tedesca nelle regioni autonome Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Trentino Alto adige siano estesi anche « ai giornali quotidiani italiani editi e diffusi all'estero ». Tali contributi – quantificati dal comma 8 dell'articolo 3 legge n. 250 del 1990 – sono attualmente costituiti di una parte fissa (30 per cento della media dei costi degli ultimi due esercizi e comunque non più di 2 miliardi) e da una parte variabile (da 500 a 200 milioni all'anno) a seconda della tiratura. L'estensione dei beneficiari comporta una maggiore pesa che e stimata nella relazione tecnica al disegno di legge in 5, 6 miliardi di lire annui; la copertura è assicurata dal successo comma 8, cumulativamente per tutte le maggiori spese recate dall'articolo in esame;

il comma 4, secondo periodo – aggiunto dall'Assemblea del Senato – formulato come norma interpretativa dell'articolo 3, comma 8, lettera *a)* della legge n. 250/1990, assimila alle cooperative giornalistiche, ai fini della erogazione del contributo fisso ragguaglio ai costi d'esercizio, le

imprese « editrici di agenzie di stampa quotidiane che trasmettono tramite canali in concessione esclusiva dell'Ente poste italiane », purché costituite in forma cooperativa, la norma comporta evidentemente una maggiore spesa, che è stata quantificata in lire 400 milioni annui;

il comma 5, anch'esso introdotto dall'Assemblea del Senato, equipara le cooperative di giornalisti alle cooperative femminili di cui all'articolo 52 della legge n. 416/1981, ai fini della concessione dei contributi variabili in rapporto alle tirature previsti per i quotidiani e periodici di partito dall'articolo 3, comma 10, lettera *b)* della legge n. 250/1990. Tale equiparazione è ottenuta riferendo anche alle cooperative di giornalisti l'articolo 2 della legge 15 novembre 1993, n. 466, che ha disposto appunto l'integrale applicabilità alle cooperative femminili della citata norma della legge n. 250/1990, « in deroga a quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 250 » e « nei limiti delle disponibilità » di cui all'articolo 1 della stessa legge n. 466/1993;

il comma 6 autorizza la spesa di 5 miliardi di lire per ciascuno degli anni finanziari dal 1966 al 2005 quale ulteriore contributo dello Stato al fondo istituito presso il Ministero dei berni culturali e ambientali per il pagamento del contributo in conto interessi ai mutui agevolati in favore dell'editoria libraria per opere di elevato valore culturale, istituito dall'articolo 34, comma 6, della legge n. 416 del 1981 (cap. 7551 dello stato di previsione del Ministero per i beni culturali).

I commi 7 e 10 trattano entrambi degli obblighi che le imprese interessate debbono assolvere per accedere alle provvidenze di legge.

In particolare, il comma 7 stabilisce che « si applicano gli articoli 18 e 19, comma 3, della legge 8 agosto 1981, n. 416 ». La prima delle due norme richiamate definisce, attraverso ulteriori richiami interni alla legge n. 416 del 1981, gli obblighi gravanti sugli editori di giornali periodici e riviste in materia di titolarità delle imprese, trasferimento di azioni, intestazione a società con azioni quotate in borsa, bilanci delle imprese, registro nazionale della stampa, iscrizioni e comunicazioni al registro nazionale della stampa, riorganizzazione delle imprese editrici di giornali quotidiani; l'articolo 19, comma 3, della legge n. 416 del 1981 stabilisce invece il principio in forza del quale le provvidenze previste dalla legge medesima sono corrisposte a condizione che le aziende siano in regola con il versamento dei contributi previdenziali. Il tenore letterale del comma in esame lascia ritenere che esso sia applicabile a tutte le provvidenze previste dall'articolo in commento; la norma assume comunque rilievo particolarmente in relazione alle provvidenze di nuovo tipo, quali quelle indicate nei primi tre commi dell'articolo, dal momento che per le altre parti, trattandosi di norme interpretative o estensive di provvidenze risalenti in massima parte alla stessa legge n. 416 del 1981, le norme qui richiamate avrebbero comunque dovuto ritenersi applicabili.

Il comma 10 riguarda invece le provvidenze stabilite dalla legge n. 250 del 1990 e dal decreto-legge 27 ottobre 1993, n. 323, convertito con modificazioni dalla legge 27 ottobre 1993, n. 422, per le imprese radiofoniche e per le emittenti televisive locali: a decorrere dal 1° gennaio 1995 la concessione di tali provvidenze è subordinata al regolare versamento dei contributi previdenziali per tutti i dipendenti. La norma, pur facendo evidentemente applicazione di un principio generale già desumibile dalla normativa vigente (vedi già citato articolo 19, terzo comma, della legge n. 416 del 1981, dal cui impianto discendono anche le provvidenze per le imprese radiofoniche e televisive locali), potrebbe suscitare perplessità per gli accertamenti retroattivi che essa sembra rendere necessari.

Infine, il comma 8 contiene la norma di copertura. Lo stanziamento iscritto sul capitolo n. 4646 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per il 1996 (e corrispondenti capitoli per gli esercizi successivi), recante la « somma da corrispondere all'Ente Poste Italiane per lo svolgimento

dei servizi di tesoreria per conto dello Stato nonché per la movimentazione tra le sezioni di Tesoreria e gli uffici postali connessi con tale servizio », viene ridotto di 300,4 miliardi di lire annui. Come si evince dalla relazione tecnica al disegno di legge, tale riduzione è imputabile:

per 150 miliardi alle norme che prevedono il rimborso alle imprese editrici in relazione alla spedizione di copie in abbonamento postale;

per 5,6 miliardi alla norma che estende ai quotidiani italiani editi e diffusi all'estero i contributi annuali già previsti per le imprese editrici;

per 5 miliardi all'ulteriore contributo destinato alle agevolazioni creditizie per l'editoria.

L'assimilazione alle cooperative giornalistiche delle agenzie di stampa edite da cooperative (comma 4, secondo periodo) è poi stata coperta dall'emendamento che ha introdotto tale norma con una ulteriore riduzione di 0,4 miliardi di lire dello stanziamento del capitolo in questione.

La differenza tra la riduzione complessiva apportata al capitolo e le somme ora riepilogate è portata in riduzione del saldo netto da finanziare (si veda l'apposito riepilogo che introduce la relazione tecnica).

In ordine all'articolo 34, relativo ad enti operanti nel settore musicale, fa presente che esso prevede una delega al Governo per la trasformazione in fondazioni di diritto privato degli enti di prioritario interesse nazionale che operino nel settore musicale. Ricorda che sull'argomento sono stati presentati molti progetti di legge sia alla Camera che al Senato e che il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio D'Addio aveva fatto pervenire un testo a ciascun parlamentare come base su cui lavorare. Alla luce di tali precedenti, la delega prevista dall'articolo 34 potrebbe sollevare numerosi problemi, anche perchè molti sono gli aspetti non chiari. Certo non si possono non condividere i criteri indicati al comma 2, benchè sollevino perplessità le norme recate dalle lettere *h)* ed *i)* del medesimo comma. In sostanza è necessario colmare alcune lacune di tale articolo.

L'articolo 40 riguarda la tassa regionale per il diritto allo studio.

Tale articolo istituisce, a decorrere dall'anno accademico 1996-1997, la tassa regionale per il diritto allo studio universitario, il cui gettito sarà devoluto agli interventi per il diritto allo studio universitario (concessione di borse di studio e di prestiti d'onore) previsti dalla legge 2 dicembre 1991, n. 390.

Ritiene che al comma 3 si potrebbe prevedere, oltre all'esonero totale, anche un esonero parziale dal pagamento della tassa per il diritto allo studio, magari facendo riferimento a parametri di merito e di necessità diversi da quelli previsti per l'esonero totale. In proposito chiede al ministro di esprimere la sua posizione. Sull'impianto dell'articolo 40, si potrebbe in conclusione incidere in senso migliorativo indicando in quali criteri le regioni debbano seguire nella destinazione dei fondi realizzati con la tassa per il diritto allo studio.

L'articolo 76 verte sull'organizzazione e sull'esercizio delle scommesse a totalizzatore e a quota fissa.

Tale articolo, non presente nel testo originario del disegno di legge e introdotto dal Senato, mira a condurre sotto il controllo pubblico, destinandone i proventi a fini di utilità generale, il fenomeno delle scommesse clandestine.

Ricorda che l'articolo 1 della legge 14 aprile 1948, n. 496, recante « Disciplina delle attività di gioco », riserva allo Stato « l'organizzazione e l'esercizio di giochi di abilità e di concorsi pronostici per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro », l'articolo 6 della stessa legge riserva poi rispettivamente al Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e all'Unione nazionale incremento razze equine (UNIRE) l'esercizio delle attività descritte al comma 1, « qualora siano connesse con manifestazioni sportive organizzate o svolte sotto il controllo degli enti predetti ».

Al CONI, ente pubblico preposto in via generale alle attività sportive, ai sensi della legge 16 febbraio 1942, n. 426, e successive modificazioni ed integrazioni, è quindi riservato l'esercizio delle attività di gioco e scommessa riferite a tutte le manifestazioni sportive, con la sola eccezione delle corse di cavalli, per le quali è competente l'UNIRE.

I proventi del concorsi pronostici rappresentano d'altra parte la principale voce di entrata del CONI (circa 700 miliardi di lire nel 1994) e quindi la principale fonte di finanziamento delle attività sportive nel nostro paese, apportando inoltre consistenti entrate all'erario. Gli incassi del Totocalcio sono infatti così ripartiti: 38 per cento monte premi; 26,80 per cento imposta unica; 25,20 per cento al CONI; 7 per cento spese di gestione; 3 per cento all'Istituto per il credito sportivo.

Alle attività di scommessa gestite dal CONI si è però andata di fatto affiancando una vasta rete di scommesse clandestine (il cosiddetto Totonero) il cui giro d'affari, pure oggetto di stime controverse, appare comunque assai rilevante; tale fenomeno ha anche provocato episodi di turbativa al regolare svolgimento delle manifestazioni sportive, dando luogo ad un intervento legislativo che ha introdotto specifiche sanzioni penali per l'esercizio abusivo delle attività di gioco o scommessa (legge 13 dicembre 1989, n. 401).

I commi 1 e 2 dell'articolo in esame legalizzano perciò l'organizzazione e l'esercizio delle scommesse « a totalizzatore » e « a quota fissa » sulle competizioni sportive svolte sotto il controllo del CONI, prevedendone l'affidamento in concessione a persone fisiche, società o enti che offrano adeguate garanzie; entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge un regolamento approvato con decreto del ministro delle finanze definirà le necessarie norme attuative.

In sostanza ritiene condivisibile l'introduzione dell'articolo ora illustrato.

Vittorio SGARBI, *presidente*, fa presente che l'esame dei documenti di bilancio proseguirà nella seduta di domani nonchè giovedì prossimo 30 novembre. Propone, quindi, e la Commissione concorda, di fissare il termine per la presentazione di eventuale emendamenti a giovedì 30 novembre alle 11.

Angela NAPOLI, intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede che il ministro svolga il suo intervento a conclusione del dibattito in modo da tener conto di tutte le osservazioni che emergeranno.

Nadia MASINI, considerato che alle 18 è previsto l'inizio della seduta del Comitato dei nove per l'esame degli emendamenti alla proposta di legge sul Consiglio di amministrazione della RAI, propone di utilizzare il tempo a disposizione per svolgere, la relazione sulla tabella 7.

Il ministro Giancarlo LOMBARDI ritiene utile chiarire subito alcune questioni sollevate dal relatore Sbarbati.

Vittorio SGARBI, *presidente*, propone, consentendo la Commissione, di svolgere nell'attuale seduta la relazione sulla tabella 7, facendo ad essa seguire l'intervento del ministro Lombardi al fine di chiarire le questioni sollevate dai deputati Sbarbati e Aprea, rispettivamente relatori sul disegno di legge n. 3348 e sulla tabella 7. Invita quindi il deputato Aprea a svolgere la relazione sulla tabella n. 7 e sulle connesse parti del disegno di legge finnziaria.

Valentina APREA (gruppo forza Italia), *relatore*, riferendo sulla tabella 7, relativa allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, e sulle connesse parti del disegno di legge finanziaria, premette taluni rilievi di carattere generale. Il disegno di legge finanziaria per il 1996 si potrebbe definire a carattere virtuale sia in generale che per quanto riguarda in particolare il settore dell'istruzione. La sua parte politica assume quindi una posizione critica nei confronti delle scelte del Governo, ritenendo che il risparmio debba essere realizzato non con tagli occasionali ma attraverso una politica di razionalizzazione delle spese. Come sostenne anche

nel corso dell'esame dei documenti di bilancio dello scorso anno, è necessaria una riflessione del Parlamento sugli strumenti che ha a disposizione per le proprie scelte legislative; infatti i dati forniti per l'esame dei documenti di bilancio sono rozzi, antiquati e inutilizzabili per chi deve compiere scelte politiche. Tali considerazioni risultano ancora più pertinenti di fronte ad un bilancio rigido: lo stato di previsione infatti del Ministero della pubblica istruzione per l'anno 1996 reca circa il 98,1 per cento dello stanziamento complessivo per spese per il personale, mentre in altri paesi la stessa voce reca uno stanziamento del 20 per cento delle risorse complessive. Il modello di bilancio all'esame del Parlamento è una sorta di « lista della spesa », nient'altro che un elenco di voci che non contiene alcuna informazione sui rapporti tra investimenti e risultati. La spesa per il personale viene considerata una necessità ineluttabile. Vi sono poi scelte di gestione del personale che non producono alcun beneficio ed anzi si ripercuotono negativamente sugli studenti: ad esempio l'ultimo contratto ha previsto la riduzione dell'ora di lezione da 60 a 50 minuti e ciò significa che agli alunni viene erogato un servizio inferiore di un sesto rispetto a quello precedente. A tale decurtazione, tuttavia, non corrisponde una diminuzione delle retribuzioni per i docenti, bensì solo una ricaduta negativa per gli studenti. Dal raffronto tra i documenti di bilancio presentati lo scorso anno e quelli ora in esame si riceve un'impressione di « immobilismo ». Alla tabella 7 sono annesse due note di variazione. La prima precedente all'esame del Senato, la seconda successiva. La prima nota di variazione tiene conto della riforma del sistema pensionistico, mentre la seconda degli interventi relativi alla razionalizzazione scolastica.

Si sofferma, quindi, in particolare sul capitolo 1121, relativo alla formazione, all'aggiornamento e al perfezionamento del personale, per cui risultano stanziati circa 77,5 miliardi. Tale somma è sicuramente insufficiente non solo perchè le necessità della formazione richiedono investimenti maggiori ma anche perchè con l'ultimo contratto la progressione economica per i documenti è stata legata all'aggiornamento. In proposito, quindi, chiede chiarimenti al ministro. Rispetto alla corrispondente tabella presentata lo scorso anno risulta nuovo il capitolo 1029, istituito per il pagamento delle spese relative all'insegnamento della religione cattolica e alle attività alternative, una novità che valuta positivamente ritenendola idonea a garantire agli insegnanti di religione una maggiore stabilità di impiego. Inoltre il capitolo 1030 consente di individuare in modo preciso la previsione di spesa per le supplenze temporanee; il capitolo 1032 si riferisce invece alle supplenze brevi e il capitolo 1034 alle supplenze annuali. Gli stanziamenti previsti per le supplenze comunque risultano insufficienti rispetto al fabbisogno presunto alla data odierna; confrontando i relativi dati dello scorso anno emerge uno scarto di circa 400-500 miliardi. In proposito occorre considerare che sono previsti aumenti contrattuali per i supplenti ed è previsto un aumento delle supplenze nelle scuole. Si sofferma, poi, sul capitolo 1145 che prevede spese per compensi ai componenti dei comitati per la promozione e il coordinamento delle iniziative di educazione, prevenzione e informazione per l'educazione alla salute e per i danni derivanti dall'alcolismo e da sostanze stupefacenti; fa presente, inoltre, che i successivi capitoli 1146, 1147 e 1148 sono stati soppressi, essendo i relativi settori passati alla gestione della Presidenza del Consiglio – dipartimento affari sociali. Passando alle tabelle A e B del disegno di legge finanziaria, osserva, con riferimento alla prima, che con alcuni emendamenti approvati in Commissione bilancio al Senato sono state apportate riduzioni per 203 miliardi per il 1996 e per 2,4 miliardi per ciascun anno 1997 e 1998. In proposito annuncia che il suo gruppo presenterà emendamenti al fine di ricostituire lo stanziamento originario, anche per consentire che si realizzi la riforma dell'introduzione dello studio della seconda lingua comunitaria. Nella tabella B è previsto poi un accantonamento per consentire interventi di edilizia scolastica con limiti di im-

pegno nella misura di 50 miliardi per ciascun esercizio finanziario. Ritiene invece condivisibile che il risparmio di spesa realizzato con le misure di razionalizzazione sia in parte destinato a favore delle scuole materne non statali ed elementari parificate: si tratta infatti di scuole che costano meno e spesso funzionano meglio di quelle statali. Conclude annunciando che il suo gruppo presenterà una serie di emendamenti sui documenti in esame.

Luciana SBARBATI, riferendosi all'osservazione da ultimo espressa dal deputato Aprea, relatore sulla tabella 7, rileva che non è accettabile che si effettuino risparmi di spesa sul personale dello Stato per devolverlo alla scuola non statale.

Vittorio SGARBI, *presidente*, fa presente il ministro Lombardi, colloquiando con lui, ha rilevato che sarebbe preferibile che il dibattito si svolgesse in modo meno formale, meno legato a ruoli prefissati e più disponibili al dialogo e alla collaborazione. Rivolge, inoltre, una lode al deputato Aprea, per aver accettato l'incarico di relatore sulla tabella n. 7. Egli infatti aveva indicato sui documenti di bilancio taluni relatori appartenenti alle forze del « Polo » che hanno rifiutato tutti ritenendo che i suddetti documenti dovessere essere gestiti dalla maggioranza.

Angela NAPOLI (gruppo alleanza nazionale) precisa che la rinuncia all'incarico di relatore da parte di esponenti delle forze del « Polo » è stata dovuta al fatto che essi avrebbero comunque svolto una relazione « di minoranza ».

Vittorio SGARBI, *presidente*, osserva che a suo avviso il relatore è del Parlamento, non di una parte politica.

Luciana SBARBATI osserva che il presidente avrebbe dovuto lodare anche quei relatori che, pur appartenendo alle forze di maggioranza, sono stati critici rispetto ai documenti di bilancio.

Vittorio SGARBI, *presidente*, continuando il suo intervento, precisa che era sul punto di rilevare che il deputato Sbarbati, relatore sul disegno di legge n. 3348, pur essendo un rappresentante delle forze di maggioranza, ha espresso osservazioni critiche rispetto alle scelte del Governo.

Nadia MASINI chiede di porre fine al dibattito in corso per consentire al ministro Lombardi di svolgere il suo intervento, atteso che è imminente l'inizio della prevista riunione del Comitato dei nove per l'esame degli emendamenti alla proposta di legge n. 2206, relativa al Consiglio di amministrazione RAI.

Il ministro Giancarlo LOMBARDI rileva che talune valutazione emerse dal dibattito non gli paiono condivisibili, altre le ritiene ingiustificate. Condivide le critiche espresse dal deputato Aprea, relatore sulla tabella n. 7, sulle modalità con cui è stato costruito il bilancio dello Stato. Sarebbe stato interessante discutere della sostanza delle scelte sulla scuola. Per parte sua si è battuto perchè i risparmi realizzati nel settore della scuola restassero ad essa devoluti; la relativa somma ammontava a circa 860 miliardi per il 1996 e 1000 miliardi per il 1997 e 1998 che non rappresentano certo cifre irrilevanti. La sua battaglia è riuscita nello scopo, per cui il Parlamento potrà utilizzare una consistente somma sulla tabella A per l'approvazione di futuri provvedimenti legislativi. Tuttavia, la cifra di 860 miliardi è stata decurtata, nel corso dell'esame da parte del Senato, di circa 203 miliardi: di tale somma 150 miliardi sono stati devoluti per il trasferimento ai comuni, 40 miliardi all'Ente nazionale cellulosa e carta, 10 miliardi alle pensioni di guerra e 2 miliardi all'Unione italiana ciechi. In proposito, vi è un contenzioso all'interno del Governo, ritenendo per parte sua che l'originario stanziamento debba essere ripristinato, mentre la decurtazione avvenuta al Senato è stata l'effetto dell'approvazione di un emendamento che ha avuto il parere favorevole del Governo. Egli ritiene che 300 miliardi debbano essere destinati alla formazione, 300 per il rinnovamento didattico e 150 per varie riforme. Chiede, quindi, la colla-

borazione della Commissione per ripristinare l'originario stanziamento. Quanto ai rilievi del deputato Sbarbati, relatore sul disegno di legge 3348, fa presente che intenzionalmente non è stato precisato il rapporto alunni-classi e la relazione tecnica è intenzionalmente imprecisa, tanto da aver suscitato i rilievi del Ministero del tesoro: egli ha inteso, infatti, riservarsi di valutare l'ammontare dei risparmi già realizzati. Quanto alla destinazione delle somme risparmiate con gli interventi di razionalizzazione alle scuole non statali, precisa che tali somme ammonterebbero a 150 miliardi, una cifra esigua a fronte di uno stanziamento complessivo di 59.000 miliardi. In realtà il problema da affrontare riguarda il riconoscimento delle scuole non statali, problema che dovrebbe essere discusso nella sede opportuna, trattandosi di una questione rilevante che riguarda anche le scuole comunali. Condivide i rilievi espressi dal deputato Sbarbati sul comma 4 dell'articolo 7. Sul comma 5 precisa che non è intenzione del Governo prorogare le graduatorie relative al personale direttivo. Conclude sottolineando che per la prima volta nella storia per il Ministero della pubblica istruzione è stato predisposto un accantonamento di circa 860 miliardi.

Luciana SBARBATI, *presidente* precisa, con riferimento alle scuole non statali, che sarebbe necessario approvare una legge *ad hoc*; quindi il problema non dovrebbe essere affrontato in questa sede ma in una sede specifica. A suo avviso, sarebbe stato necessario reperire i fondi che si intende devolvere alle suddette scuole altrove e non nella scuola pubblica. Rileva, infine, che il ministro non si è espresso sull'introduzione della seconda lingua comunitaria.

Il ministro Giancarlo LOMBARDI si dichiara d'accordo con l'introduzione dello studio di una seconda lingua comunitaria nella scuola.

Valentina APREA, *relatore*, precisa che, nella relazione svolta poc'anzi sulla tabella 7, ha inteso contestare che gli investimenti si incentrassero in misura eccessiva sul personale.

Luciana SBARBATI, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame alla seduta prevista per domani, mercoledì 29 novembre.

La seduta termina alle 18,45.

VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

IN SEDE CONSULTIVA

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del Presidente Francesco FORMENTI. — Intervengono i sottosegretari di Stato per l'ambiente Emilio Gerelli, per i lavori pubblici Lucio Testa e per la protezione civile Franco Barberi.

La seduta comincia alle 14,15.

Disegni di legge:
S. 2156. — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996) (Approvato dal Senato) **(3447).**
S. 2019. — Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (Approvato dal Senato) **(3448).**
Tabella 1/a: Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri (limitatamente alle rubriche n. 6 - Protezione Civile; n. 12 - Aree Urbane; n. 42 - Servizi Tecnici Nazionali; n. 44 - Ufficio del programma per Roma Capitale).
Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (3448/1/A-bis).
Seconda nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (3448/1/A-ter).
Tabella 9: Stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1996.
Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (3448/9-bis).
Seconda nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (3448/9-ter).
Tabella 19: Stato di previsione del Ministero dell'ambiente per l'anno finanziario 1996.
Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (3448/19-bis).
Seconda nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (3448/19-ter).

Disegno di legge:
Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (3438).

(Esame congiunto e rinvio)

La Commissione inizia l'esame congiunto dei provvedimenti in titolo.

Francesco FORMENTI, *presidente*, avverte che il dibattito sarà organizzato in tre parti, ognuna relativa ai singoli stati di

previsione di competenza della Commissione.

Oreste ROSSI (gruppo lega nord), *relatore per la tabella n. 19, relativa allo stato di previsione del Ministero dell'ambiente e per le connesse parti dei disegni di legge finanziaria e collegato,* rileva che nel bilancio a legislazione vigente, quale risulta dal disegno di legge di bilancio per il 1996 e dalla prima nota di variazione, lo stato di previsione del Ministero dell'ambiente reca una spesa per complessivi 834,3 miliardi, pari allo 0,1 per cento delle spese finali del bilancio dello Stato. La previsione complessiva di spesa è così ripartita:

659 miliardi per la parte capitale, pari al 79 per cento delle spese totali della Tabella 19;

175,3 miliardi per la parte corrente, pari al 21 per cento delle spese totali della Tabella 19.

I dati esposti evidenziano la natura di centro di spesa in conto capitale del Ministero.

Osserva quindi che la modesta dotazione finanziaria del Ministero dell'ambiente rispetto al bilancio complessivo dello Stato si spiega con il ruolo di coordinamento, studio e impulso che il dicastero fondamentalmente svolge. La tutela dell'ambiente è, infatti, una funzione che taglia trasversalmente le competenze di diverse amministrazioni statali; inoltre, molte competenze in materia ambientale sono assegnate alle regioni. La lettura della Tabella 19 non esaurisce, pertanto, l'analisi della spesa pubblica per l'ambiente: come esempio, ricorda le spese per la tutela del territorio e la difesa del suolo effettuate dal Ministero dei lavori pubblici.

Evidenzia quindi che i principali ambiti di intervento del Ministero dell'ambiente riguardano la tutela delle acque, la disciplina dei rifiuti, il risanamento del suolo, la prevenzione dall'inquinamento di natura fisica, l'inquinamento atmosferico e acustico, le industrie a rischio, la conservazione della natura.

Osserva quindi che rispetto al bilancio assestato 1995, gli stanziamenti di competenza iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente per l'esercizio 1996 aumentano di 33,6 miliardi. Tale variazione è il risultato di incrementi sia delle spese correnti, pari a 6,9 miliardi, che delle spese in conto capitale, pari a 26,7 miliardi.

Per quanto concerne gli emendamenti al disegno di legge di bilancio approvati dal Senato, rileva che nella II nota di variazioni sono indicate le modificazioni contabili apportate di conseguenza allo stato di previsione del Ministero.

In particolare, rileva nel capitolo 8370, relativo al contributo all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, una riduzione dello stanziamento di competenza per un importo pari a –0,5 miliardi.

La dotazione del capitolo, per l'esercizio 1996, passa quindi da 43,6 miliardi a 43,1 miliardi.

Rileva quindi che la manovra di finanza pubblica per il 1996 incide sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'ambiente sia con le previsioni contenute nel disegno di legge finanziaria 1996 che con le norme del disegno di legge ad essa collegato.

Per quanto concerne il disegno di legge finanziaria, rileva quindi che nella tabella C è prevista una nuova quantificazione degli stanziamenti da destinare al finanziamento del programma triennale per la tutela ambientale, di cui alla legge 28 agosto 1989, n. 305, relativamente ai capitoli 7705 e 8501.

Nel testo originario del disegno di legge presentato dal Governo gli importi annuali di tali stanziamenti erano così determinati:

1996: 242,5 miliardi;
1997: 291 miliardi;
1998: 300 miliardi.

Con emendamenti approvati dal Senato, gli importi annui sono stati ridimensionati nelle seguenti misure:

1996: 238 miliardi (– 4,5 miliardi);

1997: 290,5 miliardi (– 0,5 miliardi);
1998: 299,5 (– 0,5 miliardi).

A seguito di tali modifiche, la quantificazione operata dalla tabella C del disegno di legge finanziaria determina delle riduzioni rispetto agli stanziamenti previsti nel bilancio a legislazione vigente per il 1996 nelle seguenti misure:

sul capitolo 7705, relativo all'attuazione dei piani di disinquinamento delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale si determina una riduzione pari a 3 miliardi degli stanziamenti di competenza, che passano da 160 a 157 miliardi;

sul capitolo 8501, riguardante l'attuazione dei piani per le aree a rischio caratterizzate da inquinamento a prevalente origine industriale, la riduzione ammonta invece a 1,5 miliardi; la dotazione del capitolo per il 1996 diminuisce pertanto da 82,4 miliardi a 80,9 miliardi.

Sempre alla voce relativa al Ministero dell'ambiente, la tabella C del disegno di legge finanziaria 1996 reca la quantificazione di alcuni stanziamenti riguardanti la tutela del mare. Ricorda che le competenze in materia di tutela e difesa dell'ambiente marino sono state di recente trasferite al Ministero dell'ambiente per effetto dell'articolo 1, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, collegata alla legge finanziaria 1994. La stessa norma ha disposto che per l'esercizio delle competenze trasferite, il Ministero dell'ambiente si avvalga dell'istituto per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare. Gli importi, a valere sulla legge 979 del 1992 sulla difesa del mare, nel testo originario del disegno di legge finanziaria presentato dal Governo erano quantificati in 45 miliardi per ciascun anno del triennio 1996-1998. Con emendamenti approvati dal Senato, presso la Commissione bilancio, è stata operata una riduzione pari a 0,5 miliardi annui.

Rileva quindi che la tabella D nel testo originario del disegno di legge presentato dal Governo non prevedeva voci relative ad interventi di competenza del Ministero dell'ambiente.

Durante l'esame al Senato è stato invece introdotto un finanziamento per 30 miliardi nel 1996 degli interventi urgenti di cui all'articolo 8 della legge n. 305 del 1989, da realizzare nei bacini dell'Arno, del Tevere, del Liri-Garigliano e del Volturno: pertanto, il relativo stanziamento – iscritto al capitolo 7712 – già determinato in 117,4 miliardi risulterebbe incrementato a 147,4 miliardi per l'esercizio 1996.

Inoltre, è stato previsto un rifinanziamento di 196 miliardi per il 1996 per interventi a favore della Calabria, che va posto in relazione alle disposizioni di cui all'articolo 36 del disegno di legge collegato e della tabella B allegata al medesimo disegno di legge.

Infatti, nel testo originario del disegno di legge presentato dal Governo, con apposita nota alla tabella B si operava un rifinanziamento di 350 miliardi degli interventi previsti dal decreto-legge n. 148 del 1993 in favore della Calabria; la Commissione bilancio del Senato ha ridotto l'ammontare del rifinanziamento contenuto nel disegno di legge collegato a 154 miliardi.

La differenza, pari a 196 miliardi, viene recuperata con il rifinanziamento disposto nella Tabella D del disegno di legge finanziaria.

Rileva quindi che tale finanziamento complessivo in favore della regione Calabria servirà al perseguimento delle finalità previste dall'articolo 7 della legge 12 ottobre 1984, n. 664 (Intervento idrogeologico e forestale concernente i settori della silvicoltura, della tutela del patrimonio forestale, della difesa del suolo, della sistemazione idraulico-forestale, delle connesse infrastrutture civili anche ai fini del potenziamento dei compiti agricolo-turistici.

Rileva quindi che nella tabella E l'unica voce relativa al Ministero dell'ambiente è stata introdotta con un emendamento approvato dal Senato, che ha previsto riduzioni pari a 0,5 miliardi per il 1996 e 0,5 miliardi per il 1997 sul capitolo 7708, riguardante i programmi di intervento di cui al decreto-legge 13 giugno 1989, n. 227, convertito dalla legge n. 283 del 1989, per la riduzione del

carico di nutrienti riversati nel mare Adriatico.

Ricorda, in proposito, che l'articolo 14 del decreto-legge n. 396 del 1995, da poco reiterato, ai fini del completamento dei predetti programmi da parte delle Autorità di bacino e delle regioni, rispettivamente, per i bacini di rilievo nazionale e per quelli interregionali e regionali, e per garantire inoltre l'attribuzione ai bacini idrografici delle risorse previste dal nuovo piano triennale 1994-1996 per la tutela ambientale, ha autorizzato la spesa di 130 miliardi per l'anno 1995, 15,2 miliardi per l'anno 1996 e 14,7 miliardi per l'anno 1998.

Quanto all'incidenza, in termini quantitativi, della tabella F sul bilancio a legislazione vigente del Ministero dell'ambiente, rileva che non sono previste rimodulazioni di stanziamenti già autorizzati da leggi di spesa che insistono sullo stato di previsione del predetto dicastero.

Per quanto concerne i fondi speciali, ricorda quindi che la legge finanziaria per il 1995 (legge n. 725 del 1994) ha previsto, in tabella A, relativa alle voci da includere nel Fondo speciale di parte corrente, un accantonamento di 1 miliardo di lire per le nuove leggi di spesa di competenza del Ministero dell'ambiente.

Il disegno di legge finanziaria per il 1996, nel testo presentato dal Governo, ha invece previsto accantonamenti per 34,5 miliardi annui nel triennio 1996-1998, preordinati al rinnovo della convenzione climatica e per l'ozono nonché alla realizzazione di interventi a favore dei parchi nazionali.

Con emendamenti approvati dalla Commissione bilancio del Senato, gli stanziamenti sono stati incrementati nelle seguenti misure:

1996: 35,5 miliardi (+1 miliardo);
1997: 36,9 miliardi (+2,4 miliardi);
1998: 36,9 miliardi (+2,4 miliardi).

I suindicati incrementi sono stati destinati dai proponenti all'approvazione del nuovo progetto legislativo in materia di valutazione di impatto ambientale.

Per quanto concerne la tabella B, ricorda che la legge finanziaria per il 1995 ha previsto un accantonamento per leggi di spesa del Ministero dell'ambiente pari a 20 miliardi per il 1996 e a 20 miliardi per il 1997.

Il disegno di legge finanziaria per il 1996 ha previsto inizialmente, in tabella B, uno stanziamento pari a 30 miliardi annui nel triennio 1996-1998, che sono stati tuttavia incrementati, durante l'esame al Senato, nelle seguenti misure:

1996: 80 miliardi;

1997: 60 miliardi;

1998: 60 miliardi.

Secondo quanto riportato nella relazione illustrativa del disegno di legge presentato dal Governo, l'accantonamento era originariamente destinato al rifinanziamento della legge n. 394 del 1991 (aree protette). Gli incrementi derivanti dall'approvazione di emendamenti al Senato, sono stati invece destinati dai proponenti alle seguenti finalità: finanziamento parchi nazionali (48 miliardi per il 1996); programma triennale per la difesa dell'ambiente (30 miliardi per il 1997 e 30 miliardi per il 1998); Bacino idrico del lago Trasimeno (2 miliardi per il 1996).

Tra gli altri accantonamenti previsti dalla tabella B, che assumono rilievo per il settore della tutela ambientale, segnala, alla rubrica « Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali », il seguente stanziamento:

1996: 517 miliardi;

1997: 517 miliardi;

1998: 566 miliardi.

Evidenzia infatti che nella relazione al disegno di legge finanziaria, si afferma che tale accantonamento è diretto a consentire interventi programmatici in agricoltura e nel settore della forestazione.

Per quanto concerne gli effetti del disegno di legge finanziaria per il 1996 sullo stato di previsione del Ministero dell'ambiente rileva quindi che essi sono dovuti in gran parte alle rideterminazioni annuali

(Tabella C), ai definanziamenti (Tabella E) e ai rifinanziamenti (Tabella D).

Per il solo esercizio 1996, la variazione è così quantificabile:

Tabella C	–	9,1 miliardi
Tabella D	+	30 miliardi
Tabella E	–	0,5 miliardi
Totale ...	+	20,4 miliardi

In dettaglio, l'incremento netto di 20,4 miliardi è il risultato di una riduzione di 1,4 miliardi delle spese correnti e di un incremento di 21,8 miliardi della spesa di conto capitale.

Per quanto concerne, invece, gli effetti del disegno di legge collegato sul bilancio del Ministero dell'ambiente, rileva che l'articolo 11 del medesimo disegno di legge dispone che i contributi dello Stato in favore di enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi, indicati nell'allegato C al disegno di legge stesso, siano iscritti in un unico capitolo nello stato di previsione di ciascun Ministero interessato, per essere successivamente ripartiti da ciascun Ministro, con proprio decreto, di concerto col Ministero del tesoro e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Il comma 2, introdotto dal Senato, indica alcuni criteri in base ai quali dovrà essere effettuato il riparto, disponendo che dovranno essere assicurati prioritariamente il buon funzionamento delle istituzioni culturali e sociali di particolare rilievo nazionale ed internazionale nonché degli enti nazionali per la gestione dei parchi.

In base al comma 4 dello stesso articolo 11, la dotazione dei capitoli sui quali sono riallocati i contributi in favore degli enti ed istituti dovrà essere quantificata annualmente dalla tabella C della legge finanziaria.

Si dispone infine che, per gli anni 1996, 1997 e 1998, la dotazione complessiva dei predetti capitoli sia ridotta del 20 per cento rispetto all'importo complessivo determinato in base alla legislazione vigente.

Per effetto di tali disposizioni, una serie di capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente (capp. 1701, 1702, 1703, 1704, 1705, 1706, 1707, 3920) – relativi all'Ente Parco nazionale del Gran paradiso, all'Ente autonomo Parco nazionale d'Abruzzo, agli Enti Parco nazionale istituiti ai sensi degli articoli 34 e 35 della legge n. 394/1991, al Segretario CITES per l'attuazione della Convenzione di Washington sul commercio e la determinazione degli esemplari di flora e fauna in via di estinzione, all'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare - ICRAM) – sono soppressi e le relative dotazioni di bilancio sono trasferite all'unico capitolo di spesa 1105, di nuova istituzione, previa riduzione dei relativi importi del 20 per cento.

Pertanto, tali stanziamenti, il cui ammontare complessivo è determinato in 58,6 miliardi nel bilancio a legislazione vigente del Ministero dell'ambiente, subiscono una riduzione di 11,7 miliardi. Conseguentemente, l'unico capitolo di spesa, sul quale verranno complessivamente riallocate le predette risorse (capitolo 1105), per l'esercizio 1996 avrà una dotazione di 46,9 miliardi.

Un'altra variazione di bilancio deriva dall'articolo 36 del disegno di legge collegato che, al comma 1, dispone che a decorrere dall'anno 1996 cessino i finanziamenti in favore delle regioni a statuto ordinario, previsti da una serie di disposizioni legislative indicate nella tabella A allegata al medesimo disegno di legge, intendendosi trasferite alla competenza regionale le relative funzioni. Tra gli interventi per i quali si dispone il trasferimento sono compresi anche quelli di cui all'articolo 7 della legge n. 305 del 1989, che ha previsto la realizzazione di interventi di risanamento atmosferico ed acustico nelle aree urbane identificate dalle intese di programma adottate sulla base del programma triennale di tutela ambientale 1989-1991.

Per effetto di tale disposizione, gli stanziamenti iscritti per l'anno 1996 sul capitolo 8502 dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente subiscono una riduzione pari a 56,6 miliardi. La dotazione del capitolo diminuisce infatti da 68,9 miliardi a 12,3 miliardi.

Complessivamente, le variazioni apportate dal disegno di legge collegato allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'ambiente per il 1996 consistono in una riduzione di 11,7 miliardi delle spese correnti e in una riduzione di 56,6 miliardi delle spese in conto capitale.

Rileva quindi che, qualora il disegno di legge finanziaria 1996 e il disegno di legge ad esso collegato venissero approvati nell'attuale testo, all'esame della Camera, la previsione complessiva di spesa del Ministero dell'ambiente (Titolo I, relativo alla spesa corrente + Titolo II, relativo alle spese in conto capitale) per il 1996 subirebbe una riduzione di circa 47,9 miliardi.

Il totale delle spese passerebbe infatti dagli 833,8 miliardi previsti dal bilancio a legislazione vigente a 785,9 miliardi, come indicato dalla II nota di variazioni al bilancio.

Più in dettaglio, il suindicato effetto è il risultato di una diminuzione di 68,3 miliardi, determinata dal disegno di legge collegato e di un incremento, pari a circa 20,4 miliardi, dovuta alle disposizioni del disegno di legge finanziaria 1996.

Nello specifico delle disposizioni di competenza della Commissione recate dal disegno di legge collegato, desidera ricordare, oltre a quelle già menzionate, quelle recate dal comma 2 dell'articolo 18, che dispone, in via generale, che le somme iscritte sui capitoli di parte corrente degli stati di previsione delle Amministrazioni statali, non impegnate entro il 31 dicembre 1995, costituiscano economie di bilancio. Sono tuttavia fatte salve le disposizioni legislative che consentono la conservazione dei fondi relativi ad una serie di interventi, tra i quali sono espressamente menzionati quelli relativi alla difesa del suolo, al programma triennale per la tutela dell'ambiente e alle aree naturali protette.

Con l'articolo 38 si istituisce poi un tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. Al riguardo rileva che nell'ordinamento italiano si è iniziato solo di recente a perseguire finalità di conservazione ecologica ed ambientale mediante l'utilizzo dello strumento fiscale e ciò a differenza di quanto accade in numerosi ordinamenti stranieri in cui le imposte ecologiche costituiscono da tempo una realtà consolidata. L'articolo 38 prevede quindi l'istituzione con decorrenza 1° gennaio 1996 (ma con entrata a regime a decorrere dal 1997), del nuovo tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

Nel testo originario l'imposta doveva essere stabilita dalla regione fra le 20 e le 100 lire al chilogrammo di rifiuti conferiti.

Il Senato ha previsto una diversa articolazione:

fra le 2 e le 20 lire al chilogrammo per i rifiuti dei settori minerario, estrattivo e metallurgico;

fra le 10 e le 20 lire al chilogrammo per i rifiuti speciali e gli inerti;

fra le 20 e le 50 lire per i restanti tipi di rifiuti.

L'imposta spetta alle regioni, eccetto una quota del 10 per cento che spetterà alle province e ad una quota del 20 per cento che dovrà affluire in un apposito fondo istituito dalla regione per il finanziamento delle attività rivolte a favorire la minore produzione di rifiuti, delle attività di recupero di materie prime e di energia, delle attività di bonifica, di recupero delle aree degradate, nonché per il finanziamento delle Agenzie regionali per l'ambiente.

In merito a questo articolo, desidera segnalare il caso particolare delle fonderie che producono rifiuti solidi nella misura di 1 chilogrammo per ogni chilogrammo prodotto.

Nel caso delle fonderie, infatti, una tassazione di lire 20 al chilogrammo comporterebbe un aggravio di costi di produzione tale da minare la competitività delle fonderie italiane a beneficio delle fonderie estere.

Rileva pertanto che la Associazione nazionale delle fonderie chiede di limitare l'imposizione alle 2 lire al chilogrammo.

Parimenti, occorrono riduzioni per le attività estrattive e minerarie.

L'articolo 39 si riferisce poi alla tariffa riferita al servizio di depurazione.

Questo articolo è stato introdotto dal Senato e provvede a determinare in via legislativa la quota tariffaria relativa al servizio di depurazione di cui alla legge 5 gennaio 1994, n. 36 « Disposizioni in materia di risorse idriche ».

La quota è fissata in 400 lire al metro cubo per il 1996 e in 500 lire al metro cubo per il 1997.

Per le utenze industriali la predetta quota tariffaria sarà determinata sulla base della qualità e quantità.

Sono inoltre previste riduzioni per le utenze che provvedono direttamente alla depurazione. In particolare, si prevede l'applicazione alle dette quote di un coefficiente di qualità, differenziato in relazione alla classe di appartenenza degli insediamenti produttivi, secondo la classificazione riportata nella tabella annessa alla deliberazione 8 maggio del Comitato Interministeriale per la tutela delle acque dall'inquinamento.

Per tutti gli insediamenti produttivi che scaricano nelle pubbliche fognature rispettando i limiti di accettabilità fissati dalla tabella A allegata alla legge n. 319 del 1976, il coefficiente di qualità è 0,4.

L'articolo 45 reca quindi disposizioni in materia di tassa per lo smaltimento di rifiuti solidi urbani.

L'articolo modifica talune disposizioni in materia di tassa annuale per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani istituita dal decreto legislativo n. 507 del 1993 di riordino della finanza territoriale.

Fra le modifiche sono da segnalare:

esclusione dalla tassazione delle aree comuni condominiali;

i rifiuti speciali assimilati ai rifiuti urbani nonché gli accessori per l'informatica, provenienti da attività svolte su una superficie operativa complessiva non superiore a 200 metri quadrati continueranno ad essere assimilati agli urbani fino alla data di entrata in vigore della normativa di riordino della materia;

per le superfici superiori ai 200 metri quadrati, gli operatori non sono tenuti al conferimento al servizio pubblico a condizione che presentino annualmente l'autocertificazione di idoneo smaltimento a proprie spese;

il costo di esercizio dal servizio previsto all'articolo 61 del decreto legislativo n. 507 del 1993 dovrà comprendere anche le quote di ammortamento dei mutui per la costituzione di consorzi per lo smaltimento dei rifiuti;

esclusione dall'ambito di applicazione della tassa dell'occupazione o della detenzione delle aree scoperte pertinenziali o accessorie di civili abitazioni diverse dalle aree a verde;

nei comuni con meno di 15.000 abitanti la tassa può essere commisurata anche in base alla qualità ed alla quantità effettivamente prodotta di rifiuti solidi urbani ed al costo dello smaltimento;

applicazione della tassazione anche per le aree a verde che superano i 200 metri quadrati;

esonero dal pagamento TOSAP per coloro che occupano meno di 10 metri quadrati di superficie per le manifestazioni od iniziative di carattere politico.

Franco GERARDINI (gruppo progressisti-federativo), condividendo i contenuti della relazione testé svolta, desidera svolgere alcune considerazioni sugli articoli 38 e 45 del disegno di legge collegato.

Con l'articolo 38 il Governo ha introdotto un tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti con la giusta finalità di limitare tale conferimento, spostando i rifiuti verso impianti a tecnologia complessa. Ritiene però che in ciò ci sia una contraddizione, in quanto oggi in Italia non esistono impianti di questo genere.

Nel merito, rileva peraltro che si rende necessario introdurre alcune correzioni che rendano l'applicazione del tributo più semplice rispetto a quanto accadrebbe ove il testo del Senato fosse lasciato invariato.

In particolare, ritiene che si debba intervenire sul segmento relativo ai materiali lapidei e sulla necessità di esentare dal pagamento del tributo le imprese che effet-

tuano l'autosmaltimento. Ritiene inoltre che il comma 17, laddove si prevede l'applicazione delle disposizioni dell'articolo anche ai rifiuti smaltiti in inceneritori senza recupero di energia, sia contraddittorio, in quanto l'inceneritore è comunque un impianto alternativo rispetto alla discarica. Al riguardo, si rende necessario un chiarimento da parte del Governo. È inoltre necessario introdurre un riequilibrio del tributo per le varie categorie di rifiuti: ciò, per esigenze di equità, al fine di non creare danni a livello di competitività dei prodotti. Ritiene infine necessario chiarire che si tratta di un tributo applicato per i depositi definitivi: viceversa, si potrebbe avere una applicazione distorta della norma.

Per quanto concerne l'articolo 45, relativo alla tassa sui rifiuti solidi urbani, rileva che oggi nel settore vi è una situazione di caos. È probabilmente inopportuno continuare a rimodulare la tassa attraverso provvedimenti contraddittori: dopo aver fatto rilevare che, probabilmente per una svista, al Senato si è prevista la soppressione dell'articolo 17 del decreto-legge 461 del 1995, mentre invece il riferimento era al decreto-legge n. 463 del 1995, ritiene che una proposta per un nuovo regime di tassazione potrebbe essere costituita dal ritorno alla legge n. 475 del 1988, ai sensi della quale le imprese che producono rifiuti speciali, tossici e nocivi, hanno l'obbligo di smaltirli: se a tal fine fanno ricorso al servizio pubblico, i rifiuti devono essere tassati sulla base della loro quantità e qualità. Ritiene che in tal modo si potrebbe coprire il vuoto creatosi con la semplice soppressione dell'articolo 17 del decreto-legge n. 463.

Ritiene infine necessario che all'articolo 35 si preveda una proroga del termine del 31 ottobre 1995 entro il quale i comuni dovevano adempiere al compito di classificazione dei rifiuti secondo le disposizioni recate dall'articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica n. 507 del 1993: poiché l'adempimento di tale previsione normativa è stato evaso dalla maggior parte dei comuni, ritiene necessario prendere atto del ritardo e, conseguentemente, prorogare di un anno il termine medesimo.

Invita quindi il Governo a riflettere sulle questioni evidenziate.

Valerio CALZOLAIO (gruppo progressisti-federativo) rileva preliminarmente che rispetto al panorama tracciato dal relatore si impone una duplice valutazione aggiuntiva, che richiede una riflessione della Commissione. La prima di esse si riferisce alle carenze di funzionamento del Ministero dell'ambiente: infatti, la spesa ambientale in Italia non solo è più bassa rispetto a quella di altri paesi, ma è anche poco efficiente. Ricorda quindi che nel corso dell'esame del disegno di legge collegato al Senato era stata avanzata l'ipotesi di costituire un Ministero dell'ambiente e del territorio, ipotesi prima sottoposta a riformulazione e poi cassata. Ritiene conseguentemente che alla Camera si potrebbe proporre, attraverso appositi emendamenti al disegno di legge collegato, una migliore organizzazione funzionale del Ministero dell'ambiente.

In particolare, si rende necessario accorpare in tale Ministero una serie di competenze, secondo quanto già previsto in un ordine del giorno della competente Commissione del Senato. Per far fronte poi al ridotto numero di personale del Ministero medesimo, bisognerebbe consentire allo stesso di utilizzare personale comandato.

Ulteriori considerazioni si impongono per quanto concerne la situazione delle aree naturali protette: il relatore ha sottolineato come la relativa discussione al Senato sia stata convulsa e contraddittoria e come nel disegno di legge collegato siano stati proposti tagli dei finanziamenti destinati a tali aree, che devono essere soppressi: si riserva di verificare se debba essere eliminato completamente il riferimento, nella tabella C del disegno di legge collegato, al Ministero dell'ambiente, come crede sarà necessario, o se ci si possa limitare ad una soppressione parziale. Per far sì che la legge n. 394 del 1991 sia veramente attuata, ritiene inoltre necessario ripristinare sul piano effettivo la segreteria

tecnica dalla stessa prevista, che è condizione essenziale per il funzionamento della legge.

Rileva quindi che il problema non è solo quello dell'importo delle risorse destinate all'attuazione della legge, già modeste, ma anche quello della effettiva spendibilità delle stesse da parte del Ministero dell'ambiente. Al riguardo rileva la mancata deroga da parte del Presidente del Consiglio ad una apposita richiesta in tal senso da parte del Ministero dell'ambiente, che blocca 150 miliardi stanziati per la tutela delle aree protette, nonché per i lavori socialmente utili nelle medesime.

Per quanto concerne l'articolo 39 del disegno di legge collegato, rileva che le disposizioni dallo stesso recate si pongono in un contesto di forte incongruenza con quelle della legge n. 36, che risale appena al gennaio 1994. Ritiene che le modalità di determinazione della tariffa per il servizio di depurazione delle acque non possano che rimanere quelle previste dalla medesima legge: semmai, si può pensare ad una disciplina transitoria. Si riserva comunque una riflessione compiuta sull'articolo nel suo complesso che, forse, ha bisogno di un intervento più complessivo.

Per quanto concerne poi le disposizioni recate dall'articolo 62, invita a riflettere sulla opportunità di rafforzare gli incentivi fiscali per favorire l'utilizzo di carburanti di migliore qualità: al riguardo, ricorda che al Senato è stato presentato un ordine del giorno che va in questa direzione.

Relativamente alle disposizioni recate dai disegni di legge finanziaria e di bilancio, evidenzia che il suo gruppo si riserva di proporre accantonamenti per l'attuazione della legge sull'inquinamento acustico, sulla valutazione di impatto ambientale e sulla difesa del mare. Quanto alle coperture, raccomanda di evitare di sottrarre fondi alla difesa del suolo e alle aree naturali protette.

Paolo ARATA (gruppo forza Italia) preannuncia preliminarmente che il suo gruppo presenterà alcuni emendamenti ai documenti finanziari relativi alla efficienza della macchina amministrativa pubblica, alla valorizzazione dei giovani in cerca di occupazione, alla allocazione di risorse su obiettivi prioritari e sull'aggancio al sistema comunitario, con particolare riferimento al sistema di ricerca e sviluppo.

Evidenzia quindi che si ritiene importante arrivare ad una migliore definizione del Ministero dell'ambiente: pertanto, si proporrà di pervenire ad una diversa collocazione dello stesso, attraverso l'istituzione di un Ministero del territorio e dell'ambiente, al fine di eliminare le forti sovrapposizioni che oggi esistono tra i Ministeri dell'ambiente, delle risorse agricole e dei lavori pubblici. Ciò permetterebbe di arrivare ad una chiara definizione delle competenze.

Rileva quindi che un punto di assoluta priorità è costituito dal problema dei rifiuti radioattivi, già considerato a suo tempo e che oggi è necessario riprendere in quanto si deve fronteggiare il problema dei rifiuti di tal genere presenti presso i vari centri dell'ENEA. L'esigenza discende peraltro dalla necessità di ottemperare alle richieste in tal senso della Magistratura.

Ritiene quindi che una particolare attenzione debba essere destinata allo sviluppo del Mediterraneo: oggi, infatti, vengono privilegiate le iniziative di ricerca sull'Antartide, spendendo ogni anno a tal fine 50 miliardi. Ritiene che, senza necessità di abbandonare questi studi, si possa prevedere di destinare un importo economico modesto, all'ordine di 5 o 10 miliardi, per tutelare una realtà a noi più vicina.

Ulteriori considerazioni devono essere fatte con riferimento all'ICRAM che oggi versa in una situazione drammatica dal punto di vista finanziario, in quanto nessun vantaggio si è ricavato dal passaggio dell'Istituto al Ministero dell'ambiente.

Rilevando come sia necessario stimolare l'attività di tale Istituto, evidenzia che, in generale, il Ministero dell'ambiente dovrebbe prestare maggiore attenzione agli enti di ricerca: infatti, dalla valorizzazione delle strutture già esistenti si potrebbe

ricavare un miglioramento dell'efficienza dell'azione del Ministero medesimo.

Ritiene inoltre necessario sostenere lo sviluppo nelle aree che presentano problemi di degrado ambientale o esigenze di reindustrializzazione e di riconversione industriale, puntando al contempo ad un riequilibrio sia ambientale che socio-economico in tali aree.

Infine, ritiene che, in coerenza con il lavoro che la Commissione sta svolgendo per l'elaborazione di un testo in materia di rifiuti, nonché in coerenza con il lavoro della apposita Commissione d'inchiesta, sia necessario prevedere un finanziamento per la mappatura delle aree in cui sono localizzate le discariche.

Il sottosegretario Emilio GERELLI desidera innanzitutto ringraziare gli intervenuti per gli utili contributi forniti.

Per quanto concerne la tariffa per i servizi di depurazione delle acque, rileva che l'articolo 39, nel testo del Senato, rappresenta un ponte necessario per far funzionare la legge n. 36 del 1994 e per far sì che i Comuni che non hanno depuratori ottemperino al principio secondo cui « chi inquina paga ». Inoltre, la tariffa permette l'accumulazione di risorse da poter utilizzare per costruire i depuratori.

Per quanto concerne la tassa sulle discariche, rileva che si tratta di uno degli strumenti che allineano l'Italia con i paesi più avanzati: non ritiene peraltro che ciò possa provocare problemi di competitività, in quanto, comunque, i costi in Italia sono inferiori. Relativamente alla osservazione secondo cui in Italia non sarebbero disponibili impianti a tecnologia avanzata, fa presente che fino a quando non saranno introdotti disincentivi si continuerà ad utilizzare le discariche. Pertanto, lo strumento della tassa deve essere letto come un incentivo per l'utilizzo di tecnologie più appropriate al fini dello smaltimento dei rifiuti.

Per quanto concerne l'esigenza di potenziare il Ministero dell'ambiente, è naturalmente favorevole alla stessa, fermo restando che le questioni istituzionali saranno valutate sulla base degli emendamenti che saranno presentati.

Oreste ROSSI (gruppo lega nord), *relatore per la tabella n. 19 e per le connesse parti dei disegni di legge finanziaria e collegato,* condivide le osservazioni formulate nel corso del dibattito. Fa in particolare presente al deputato Arata che l'ICRAM non solo non ha ricevuto nuovi contributi da quando è stato incardinato presso il Ministero dell'ambiente ma, ove il testo pervenuto dal Senato fosse lasciato immutato, dovrebbe subire una ulteriore decurtazione di quelli già previsti.

Si dichiara quindi disponibile ad un incontro informale nella mattinata di domani, ai fini della stesura della relazione alla V Commissione sui disegni di legge finanziaria e di bilancio e del parere sul disegno di legge collegato.

La Commissione passa all'esame della tabella 9 e delle connesse parti del disegno di legge finanziaria e del disegno di legge collegato.

Enrico CAVALIERE (gruppo lega nord), *relatore per la tabella n. 9 e per le connesse parti dei disegni di legge finanziaria e bilancio,* rileva che così come preannunciato dal DPEF presentato a giugno, il Governo ha presentato una manovra per il 1996 che determina rispetto all'andamento tendenziale una correzione di circa 32.500 miliardi. La correzione si articola in 18.000 miliardi di maggiori entrate nette e in 14.500 miliardi di minori erogazioni, di cui 12.000 miliardi concernenti minori oneri di natura corrente. È da notare che l'effetto sul fabbisogno è maggiore perché in riduzione del saldo opera anche la minore spesa per interessi di oltre 1.500 miliardi.

Per quanto riguarda il Ministero dei lavori pubblici, lo stato di previsione per il 1996, integrato dalla prima nota di variazione che comprende gli effetti delle disposizioni legislative e regolamentari intervenute successivamente alla presentazione dello stato di previsione, reca spese per complessivi 10.172 miliardi circa, corri-

spondenti all'1,4 per cento delle spese finali del bilancio dello Stato, suddivise in 8.107,6 per la parte capitale e 2.064,4 miliardi per la parte corrente.

La ripartizione evidenzia il carattere di centro di spesa in conto capitale del Ministero, i cui principali settori di intervento sono la difesa del suolo, le opere marittime, l'edilizia residenziale, il completamento dei piani di ricostruzione degli abitati, gli interventi a tutela del patrimonio storico-artistico, le opere conseguenti a calamità naturali, le iniziative nel settore della viabilità.

Occorre inoltre osservare che il Ministero partecipa alla realizzazione di programmi straordinari di intervento previsti da leggi speciali cui concorrono anche altre amministrazioni, quali quelli per la salvaguardia di Venezia e per la difesa dei territori interessati al fenomeno della subsidenza.

L'analisi economica delle spese in conto capitale evidenzia che il 23,6 per cento concerne le spese per beni ed opere immobiliari (categoria X), il 76,4 per cento è costituito da trasferimenti (categoria XII), mentre le spese per l'acquisto di beni mobili ed attrezzature tecnico scientifiche (categoria XI), incidono soltanto per lo 0,03 per cento.

Sulla parte corrente la parte più consistente delle spese riguarda i trasferimenti (categoria IV), che incidono per il 70 per cento, seguiti dalle spese per il personale in attività di servizio (categoria II) pari al 13,3 per cento e dalle spese per l'acquisto di beni e servizi (categoria IV) pari al 7,1 per cento.

Sempre per quanto riguarda la parte corrente, la prima nota di variazione ha portato aumenti di spesa, derivanti dalla nuova legge sul sistema previdenziale che ha introdotto un'aliquota contributiva pensionistica a carico delle amministrazioni ministeriali per i propri dipendenti.

Per quanto attiene alla suddivisione delle spese per rubriche si può constatare che la maggior parte degli stanziamenti risulta iscritta nella rubrica 3 « Viabilità » la cui dotazione, pari a 5.360 miliardi, rappresenta il 52,7 per cento della complessiva previsione di spesa del Ministero per il 1996.

Nello stato di previsione della spesa viene anche indicato il volume presunto dei residui passivi al 31 dicembre 1995, quantificato in 5.469,2 miliardi. Si tratta come è noto di una valutazione provvisoria, condizionata dall'evolversi della gestione 1995.

In concreto, riguardo alla cassa, nelle previsioni risultanti dal progetto di bilancio, sono contenute autorizzazioni di cassa pari a 11.918,2 miliardi su una massa spendibile (residui + competenza) di 15.572,7 miliardi, con un coefficiente di realizzazione che risulta del 76,5 per cento.

Lo stato di previsione 1996, rispetto allo stato di previsione assestato 1995, presenta una diminuzione dal lato delle spese correnti per 75,3 miliardi ed un incremento delle spese in conto capitale per 518,3 miliardi.

Nota che la seconda nota di variazioni non evidenzia modificazioni contabili allo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici a seguito di specifici emendamenti approvati dal Senato.

Per quanto concerne l'articolato del disegno di legge finanziaria, esso non modifica lo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici. Passa quindi direttamente all'analisi delle tabelle.

Riguardo alle tabelle A e B, relative ai fondi speciali di parte corrente e di conto capitale, iscritti sui capitoli del Ministero del tesoro (Cap 6856 e Cap. 9001), destinati a copertura degli oneri derivanti dai provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel triennio, segnala che la tabella A non reca accantonamenti per interventi di esclusiva o prevalente competenza del Ministero dei lavori pubblici.

Tuttavia, fa notare che l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro che prevede 12.522,7 miliardi per il 1996, 9.566,3 miliardi per il 1997 e 9.462,6 miliardi per il 1998, è destinato ad una serie di interventi, tra cui la « costituzione di un fondo di rotazione per la progettualità di opere pubbliche ».

La tabella B prevedeva nel disegno di legge originario presentato dal Governo accantonamenti per il Ministero di lavori pubblici nella misura di 332 miliardi per il 1996, 412 miliardi per il 1997 e 622 miliardi per il 1998, destinati agli interventi di collegamento Milano-Malpensa, alla concessione di contributi decennali per talune tratte autostradali, al consolidamento di Todi ed Orvieto, alla sistemazione della laguna veneta, al consorzio del canale Milano-Cremona-Po.

Il Senato ha incrementato le disponibilità portandole a 350,5 miliardi per il 1996, 443,5 miliardi per il 1997 e 653,5 miliardi per il 1998, destinando gli incrementi all'autostrada Torino-Savona, alle Autorità di bacino, al superamento delle barriere architettoniche negli edifici privati, alla sede distaccata a Latina dell'università di Roma.

La tabella C, che reca la quantificazione annua di stanziamenti previsti da leggi di spesa permanenti, propone la quantificazione degli stanziamenti destinati al finanziamento e alla programmazione dell'attività dell'Ente ANAS.

Ricorda che a seguito della trasformazione dell'ANAS da azienda autonoma in ente pubblico con il decreto legislativo 143 del 1994, il bilancio dell'ANAS non è più riportato in allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici ed i contributi a carico dello Stato non sono iscritti in capitoli di spesa del Ministero del tesoro, ma iscritti in appositi capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per essere successivamente trasferiti all'ANAS.

Gli emendamenti approvati dal Senato hanno rideterminato gli stanziamenti previsti per l'ANAS per il triennio 1996-1998. Si è così passati da 5.200 miliardi per il '96, 5.400 miliardi per il '97 e 5.600 miliardi per il '98, a 5.162,8 miliardi per il '96, 5.364 miliardi per il '97 e 5.564 miliardi per il '98.

Rispetto agli stanziamenti gia iscritti nel bilancio a legislazione vigente, la nuova determinazione degli importi annuali comporta le seguenti variazioni sui capitoli relativi al finanziamento ANAS:

cap. 2102 (parte corrente): + 388,99 miliardi

cap. 7272 (conto capitale): – 30,00 miliardi

Un'altra voce relativa al Ministero dei lavori pubblici, inserita nella tabella C, prevede la quantificazione degli stanziamenti relativi al piano regolatore generale degli acquedotti (cap. 8881), determinati nelle medesime misure della precedente legge finanziaria del 1995 pari a 5 miliardi per ciascuno degli anni 1996, 1997 e 1998.

Sempre nella tabella C, relativamente allo stato di previsione del Ministero del tesoro, si dispone un aumento di 20 miliardi, rispetto alla finanziaria 1995, per gli stanziamenti riguardanti i finanziamenti degli interventi di difesa del suolo e dei corsi d'acqua previsti dalla legge n. 183 del 1989, che vengono quantificati in 350 miliardi.

Tra le voci iscritte nella tabella D, che ricorda dispone finanziamenti di norme recanti interventi a sostegno dell'economia, relativamente al Ministero dei lavori pubblici, sono stati inseriti con emendamenti approvati al Senato stanziamenti per la tutela del carattere storico, artistico e monumentale della città di Siena, stanziamenti per gli interventi di protezione del comune di Ravenna dal fenomeno della subsidenza e stanziamenti per favorire il superamento delle barriere architettoniche negli edifici privati.

La tabella E, comprendente i definanziamenti, non reca voci che incidano sullo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici.

Infine, con la tabella F, con la quale sono effettuate rimodulazioni degli importi annuali da iscrivere in bilancio per effetto di leggi di spesa pluriennale, il Governo persegue una duplice finalità: ridurre l'incidenza delle spese nel primo esercizio finanziario del triennio di riferimento e « ricalibrare » le risorse stanziate sulla base delle effettive capacità di

spesa per gli interventi previsti dalle singole leggi.

Le rimodulazioni che determinano variazioni nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici, senza peraltro operare alcuna rimodulazione rispetto agli stanziamenti già indicati nel bilancio a legislazione vigente del Ministero, sono le seguenti:

legge n. 67 del 1988, articolo 17, comma 5, (cap. 9051), relativo al completamento degli interventi di ricostruzione del Belice: riduzione di 10 miliardi per il '96, trasferiti al 1997;

legge n. 521 del 1988, articolo 27, (cap. 8438) relativo al programma di costruzione di nuove sedi di servizio per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco: riduzione di 150 miliardi per il 1996 trasferiti al 1998;

legge n. 910 del 1986, articolo 7, comma 6, (cap. 8404) relativo al programma per gli immobili da destinare agli istituti di prevenzione e pena: riduzione di 210 miliardi per il 1996 trasferiti nella misura di 10 miliardi al 1997 e nella misura di 200 miliardi al 1998;

decreto-legge n. 691 del 1994 (convertito dalla legge n. 35 del 1995) e decreto-legge numero 154 del 1995 (convertito dalla legge n. 265 del 1995) relativo agli interventi per le zone alluvionate nel novembre 1994 (cap. 9087) relativamente agli stanziamenti destinati al ripristino delle opere pubbliche: riduzione di 20 miliardi per il 1996 e di 63 miliardi per il 1997 e conseguente trasferimento di 83 miliardi al 1998.

Per le altre voci incluse nella tabella F che interessano lo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici il disegno di legge finanziaria non opera rimodulazioni.

In conclusione, la variazione complessiva, per l'esercizio 1996, determinata dalle disposizioni del disegno di legge finanziaria, ossia dalle tabelle C, D, e F, relativamente alla competenza del Ministero dei lavori pubblici, è quantificabile in + 0,99 miliardi. Tra l'altro sottolinea che le riduzioni di spesa disposte per la parte capitale relativamente al 1996 non sono determinate da definanziamenti in senso stretto, ma dalla rimodulazione degli stanziamenti annuali disposti dalla tabella F, che prevede la compensazione da incrementi per gli anni successivi.

In sintesi gli effetti della manovra finanziaria per il 1996, relativamente alla previsione complessiva di spesa del Ministero dei lavori pubblici, determinano un aumento di quasi 1 miliardo dovuto al disegno di legge finanziaria, ma anche una diminuzione sostanziale di 1.717,5 miliardi duvuto alle disposizioni del disegno di legge collegato, che illustrerà di seguito. Pertanto, qualora la manovra finanziaria venisse approvata nell'attuale testo, presenterebbe una riduzione complessiva di spesa del Ministero di circa 1.716,5 miliardi rispetto al bilancio a legislazione vigente per il 1996. Si prevede cioè un totale di spesa di 8.455,5 miliardi come risulta dalla II nota di variazione, invece dell'iniziale spesa di 10.172 miliardi come risulta dalle previsioni iniziali più la prima nota di variazione.

In riferimento alla riduzione di spesa di 1.717,5 miliardi per effetto delle disposizioni di cui al collegato, segnala che per la maggior parte, e per un ammontare di 1.715 miliardi, la riduzione riguarda la sospensione per il 1996 delle annualità da corrispondere alla Cassa depositi e prestiti relativamente ai limiti d'impegno previsti per l'edilizia residenziale pubblica ed in particolare per i mutui agevolati relativi ad interventi di edilizia residenziale, che si riducono nella somma di 1.545 miliardi (articolo 18, comma 1). La disposizione trova giustificazione nelle giacenze attualmente esistenti nella Sezione autonoma per l'edilizia residenziale pubblica.

La rimanente riduzione di 2,5 miliardi è determinata dalla cessazione dei finanziamenti in favore delle regioni, di cui al decreto-legge n. 376 del 1975, convertito dalla legge n. 492 del 1975, per quel che riguarda il Ministero dei lavori pubblici, intendendosi trasferite alle competenze delle regioni le relative funzioni (articolo 36, comma 1, allegata tabella A).

Con il disegno di legge collegato alla manovra finanziaria 1996-1998, il Governo, anche in coerenza con le indicazioni contenute nelle risoluzioni con le quali le Camere hanno approvato il Documento di programmazione economico-finanziaria, attribuisce un ruolo importante, per la riuscita dell'intera manovra, alla riorganizzazione della pubblica amministrazione ed al riassetto delle autonomie finanziarie delle regioni e degli enti locali. Un tratto distintivo, questo appena menzionato, alla luce del quale illustrerà quelle parti del disegno di legge collegato che interessano la Commissione VIII in quanto attinenti ai lavori pubblici.

L'obiettivo delle disposizioni di cui ai commi da 4 a 7 dell'articolo 1 è quello di stabilire un processo programmatorio per il settore degli investimenti pubblici, un processo che possa porre in un rapporto di reciprocità e di coerenza le esigenze di realizzazione degli interventi con gli impegni finanziari assunti attraverso la manovra di bilancio e, ancor prima, attraverso il documento di programmazione economico-finanziaria. Infatti il testo iniziale, come formulato dalla Commissione bilancio del Senato, prevedeva la presentazione al Parlamento, da parte del Governo, di un documento di programma per il settore degli investimenti pubblici, contestualmente al DPEF. Il termine di presentazione del documento di programma, a seguito dell'approvazione di un successivo emendamento governativo, è stato fatto slittare al mese di luglio di ogni anno.

Si tratta di disposizioni in grado anche di sopperire alle ben note carenze della pubblica amministrazione nella definizione di specifici programmi di investimento. D'altra parte, fare ricorso ad un processo programmatorio è stato considerato fino ad oggi un mezzo per regolare l'utilizzo dei finanziamenti disponibili e non piuttosto uno strumento in grado di razionalizzare le scelte e definire gli obiettivi e le strategie al fine di conseguire le une e gli altri nel modo più efficace possibile. Non a caso a queste carenze nella programmazione degli interventi, che allungano in modo considerevole i tempi di realizzazione delle opere con conseguente lievitazione dei costi, ha voluto dare risposta sia la legge 109 del '94 sia il nuovo testo in materia di lavori pubblici elaborato dall'VIII Commissione.

Le presenti disposizioni sono quindi di particolare rilievo ai fini del rilancio del metodo della programmazione. Prevedono che il Governo, a seguito di una apposita relazione dei Ministeri competenti per settore, presenti al Parlamento un programma triennale, contenente le linee guida di politica economica relative agli investimenti infrastrutturali e alla riqualificazione urbana, nonché la ricognizione delle risorse disponibili a livello sia nazionale che comunitario e la stima delle risorse necessarie per la realizzazione degli investimenti, prevedendo forme di coinvolgimento del capitale privato. Si intende stabilire per norma la programmazione ed il monitoraggio degli interventi, sulla scia del « Libro Bianco » di Dini sulle opere pubbliche.

Visto che gli obiettivi di intervento fanno specifico riferimento a materie fortemente decentrate alle regioni, tipo l'assetto territoriale, la difesa del suolo, le risorse idriche, la valorizzazione del patrimonio storico-artistico, e preso atto che manca un riferimento alle sole opere di interesse statale, si dovrebbe meglio definire nel testo, a suo avviso, la correlazione e l'interdipendenza tra il piano di programma governativo e gli specifici programmi delle regioni e degli enti locali per gli interventi di loro competenza, anche introducendo uno specifico riferimento al parere della Conferenza Stato-regioni, oppure, chiarire che il documento di programma riguarda esclusivamente le opere di competenza statale, allo scopo di non porre eccessive limitazioni alla programmazione regionale.

Tra l'altro non è chiaro il valore legislativo del documento di programma e non risulta definito se il Parlamento deve assumere delle deliberazioni conseguenti, come per il DPEF, e se il Parlamento può vincolare l'esecutivo nelle sue scelte. In particolare riguardo al comma 6, si nota che il Governo per poter disporre modifi-

che sulla semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi necessita di una apposita delega da parte del Parlamento, mentre non si comprende il valore legislativo che può avere l'indicazione di ricorso a procedure speciali come quelle previste per il G7 che, ricorda, comprendevano anche la deroga alle norme di contabilità generale dello Stato. Al fine di conferire chiarezza alla disposizione propone di sostituire le parole: « implica misure di razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi » con le parole: « indica ove necessario misure di razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi », in quanto la parola « implica » si potrebbe interpretare come « contiene ».

L'articolo 15, introdotto nel testo attraverso emendamenti del Governo, prevede l'istituzione, presso la Cassa depositi e prestiti, di un apposito fondo rotativo per la progettualità, a favore delle regioni e degli enti locali. Il fondo ha una dotazione iniziale di 500 miliardi a valere sui fondi derivanti dal servizio dei conti correnti postali ed ha lo scopo di anticipare una cifra entro il limite del 10 per cento del costo presunto dell'opera e fino al 90 per cento dell'importo delle spese relative agli studi di fattibilità, all'elaborazione dei progetti di massima, alle valutazioni di impatto ambientale, alle rilevazioni e ricerche e all'elaborazione di progetti definitivi ed esecutivi.

L'articolo stabilisce altresì che il 60 per cento delle risorse è riservato in favore delle aree depresse e detta norme per assicurare il rimborso delle anticipazioni alla Cassa, anche attraverso il trattenimento delle relative somme dai trasferimenti agli enti locali ed alle regioni.

Osserva che la disposizione, prevista inizialmente per le aree depresse, è stata successivamente corretta dall'Assemblea del Senato, ed ampliata a tutto il territorio nazionale. Lo scopo della disposizione è quello di accelerare i tempi di realizzazione degli investimenti pubblici e di garantire il rispetto delle scadenze temporali prestabilite. Il particolare riguardo attribuito alla realizzazione degli interventi ammessi al cofinanziamento comunitario intende ovviare agli inconvenienti verificatisi fino ad oggi, inconvenienti che hanno provocato la effettiva perdita delle quote di provenienza comunitaria sia per i ritardi nell'utilizzo delle risorse sia per la carente qualità dei progetti costretti molto spesso a dover far fronte a richieste di ulteriori rielaborazioni per poter essere accettati dalle competenti autorità comunitarie. Al comma 1, sarebbe più appropriato il termine « progetti preliminari » in luogo di « progetti di massima » per adeguare la disposizione alla nuova terminologia introdotta con la legge n. 109 del 1994.

L'articolo 16, aggiunto al testo, con il parere favorevole del Governo, su emendamento del relatore Cherchi, definisce misure acceleratorie e semplificative per i procedimenti amministrativi relativi alla realizzazione delle opere pubbliche, richiamando gli articoli 14 e 16 della legge n. 241 del 1990 ed incidendo sia sulla disciplina recata dalla legge n. 109 del 1994 e successive modificazioni, sia sull'*iter* d'approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici relativamente alla realizzazione delle opere pubbliche.

Il testo prevede la convocazione della conferenza dei servizi anche per la fase di programmazione ed approvazione dei progetti, contro il disposto della legge n. 109 che ne limita la funzione al solo parere sul progetto definitivo. In proposito ricorda che la nuova legge quadro sui lavori pubblici elaborata dalla Commissione VIII prevede espressamente la convocazione della conferenza anche per i progetti preliminari.

Tra le novità che si intendono introdurre nel procedimento della conferenza dei servizi segnala il previsto affidamento al Presidente del Consiglio dei ministri o al presidente della regione, per le opere di rispettiva competenza, della definizione del termine per la conclusione dei lavori, termine che comunque deve consentire gli eventuali cofinanziamenti comunitari.

A suo avviso, se si intende integrare in questa sede la procedura della convocazione della conferenza dei servizi occorre

inserire nel testo non solo il termine di trenta giorni per la preventiva comunicazione del progetto alle amministrazioni interessate ma anche un riferimento alle forme di pubblicità dei pareri e dei lavori della conferenza, nonché delle decisioni delle singole amministrazioni, in quanto le disposizioni sulla pubblicità dei successivi commi 6 e 7 riguardano solamente la procedura di valutazione di impatto ambientale.

Il comma 3 si presenta alquanto innovativo, in quanto propone l'adozione di norme, fino ad oggi esclusivamente previste per situazioni occasionali ed eccezionali, tipo i mondiali di calcio del '90. La sovrapposizione del parere della conferenza dei servizi alle deliberazioni del consiglio comunale sulle varianti degli strumenti urbanistici, si presenta di difficile, se non improbabile, applicazione, visto che implica una delega in bianco, da parte del consiglio comunale, al Sindaco, o al suo rappresentante nella conferenza, per la modifica degli strumenti urbanistici.

Propone comunque di specificare che la delega deve contenere il consenso del consiglio comunale proprio per la variazione dello strumento urbanistico. Inoltre, al fine di salvaguardare i diritti dei cittadini sulla pubblicizzazione dei piani urbanistici, di cui alla legge 1150 del 1942, rileva che occorre inserire alla fine del comma le parole: « fatti salvi gli adempimenti relativi alla pubblicizzazione della variazione degli strumenti urbanistici ».

Ritiene valide le disposizioni, di cui al comma 4, sull'accelerazione delle procedure in ordine alla valutazione d'impatto ambientale, tra l'altro simili a quelle previste dal nuovo testo sugli appalti elaborato dalla Commissione per tutte le opere pubbliche.

Propone di sopprimere il comma 5, in quanto i regolamenti prospettati verrebbero, in realtà, a sovrapporsi alle norme ed ai regolamenti previsti dalla normativa vigente in materia di lavori pubblici in una totale assenza dei criteri di delega.

Il regime di pubblicità previsto dai commi 6 e 7 intende stabilire inequivocabilmente il termine di riferimento per le impugnative degli atti relativi al regime di pubblicità previsto per la valutazione di impatto ambientale.

Anche se non viene specificato a quale articolo del decreto-legge n. 32 del 1995 si riferisce il comma 8 (tale decreto-legge reca disposizioni urgenti per accelerare la concessione delle agevolazioni alle attività gestite dalla soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, per la sistemazione del relativo personale, nonché per l'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale), si presume che il riferimento riguarda l'articolo 1, che definisce il termine di « accordo di programma » promosso da una amministrazione centrale con i soggetti pubblici e privati interessati. Fa notare che non viene definito se « il concorso con privati per la realizzazione di opere pubbliche » si riferisce al regime dell'affidamento in concessione dei lavori oppure al cofinanziamento delle opere pubbliche da parte dei privati. Sembra comunque impensabile intendere di colmare con il presente comma tutta la normativa, attualmente mancante, per la disciplina del concorso finanziario dei privati nella realizzazione di opere pubbliche. Tra l'altro l'applicazione, su tutto il territorio nazionale, della normativa prevista dal decreto-legge n. 32 per le aree depresse, anche se si riferisce alle opere di importo superiore ai 10 miliardi, provocherebbe un eccessivo accentramento dell'azione amministrativa in quanto verrebbe attribuita all'amministrazione centrale la competenza per la promozione dell'accordo di programma, competenza che marcatamente si addice alla stazione appaltante e al responsabile del procedimento.

Riguardo alla disposizione del comma 9, che intende assicurare celerità all'esercizio del controllo di legittimità sugli atti da parte delle ragionerie dello Stato, si dovrebbe precisare se si intende implicito il criterio del silenzio assenso nel caso di inadempienza dell'amministrazione.

Infine, e solo per correttezza legislativa, si dovrebbero prevedere specifici richiami alle leggi 109 del 1994 e 142 del 1990, in

quanto ambedue queste leggi dispongono che non potrebbero essere modificate se non mediante specifico riferimento alle singole disposizioni.

Richiama quindi l'attenzione sull'articolo 17 che ammette in via ordinaria la riconsiderazione e la revisione dei progetti di grandi opere pubbliche da parte del Governo, nell'ambito del documento di programma di cui all'articolo 1 che il Governo stesso presenta al Parlamento nel mese di luglio di ogni anno. Ritiene indispensabile inserire la precisazione che la disposizione riguarda esclusivamente le opere d'iniziativa delle amministrazioni statali. Altrimenti, verrebbero attuate eccessive limitazioni sulla programmazione dei lavori pubblici delle amministrazioni regionali e locali, di cui alla legge 109 del 1994, disciplina che entra in vigore con l'emanazione del regolamento e prevede un meccanismo preciso per la pubblicità del programma e per la sua trasmissione all'Autorità per la vigilanza ed all'Osservatorio.

La presente disposizione, se non opportunatamente modificata, rischia di trasformarsi in un paradossale controllo della programmazione delle regioni e dei comuni, contro i precisi intenti del collegato stesso che, attraverso altri articoli, attribuisce maggiori competenze e autonomia proprio alle regioni ed agli enti locali.

Il comma 1 dell'articolo 18, che sospende, per il 1996, il versamento delle annualità da corrispondere alla Cassa depositi e prestiti in relazione a taluni limiti d'impegno stabiliti per l'edilizia residenziale pubblica, disponendo il loro conferimento alla Cassa nell'esercizio successivo alla scadenza dell'ultima annualità di ciascun limite d'impegno, trova giustificazione nelle disponibilità finanziarie giacenti presso la Sezione autonoma per l'edilizia residenziale pubblica, viste le difficoltà che ancora vengono riscontrate nella capacità di spesa delle relative risorse. Tra l'altro, è il quarto anno consecutivo che la medesima norma viene dettata dai provvedimenti collegati alle leggi finanziarie. Come già accennato, si considera che la riduzione complessiva di spesa recata dalla norma sia quantificabile in 1.715 miliardi per l'esercizio 1996.

Il comma 6 dell'articolo 18 introduce una modifica con carattere retroattivo al comma 6 dell'articolo 5-*bis* del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, con il quale sono stati introdotti nuovi criteri di determinazione dell'indennità dovuta per l'espropriazione di aree edificabili.

Il comma 6 dell'articolo 18 del disegno di legge collegato prevede invece che questi nuovi criteri si applicano in tutti i casi in cui non sono stati ancora determinati in via definitiva il prezzo (con riferimento alla cessione volontaria del bene), l'entità dell'indennizzo e/o del risarcimento del danno (dovuto in caso di provvedimento illegittimo).

Il Governo si dovrebbe esprimere in merito, in quanto, a suo avviso, non è chiaro se si fa riferimento alla stima definitiva dell'indennità effettuata dall'autorità amministrativa oppure all'indennità che sia stata definita in sede giurisdizionale con sentenza passata in giudicato.

L'articolo 24, presentandosi in linea con le posizioni assunte ultimamente dalla Commissione VIII, destina prioritariamente i fondi derivanti dai contributi *ex* GESCAL, a decorrere dal 10 gennaio 1996, ai programmi di riqualificazione o di recupero urbano, con particolare riferimento all'adeguamento antisismico, al risparmio energetico ed al superamento delle barriere architettoniche. Degli stessi criteri devono tener conto anche i nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica.

In riferimento all'articolo 31, ricorda che la *ratio* della legge n. 560 del 1993 recante norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, è proprio quella di equiparare i diritti e le condizioni di acquisto di tutti gli alloggi dell'edilizia residenziale pubblica, anche se costruiti sulla base di leggi diverse, proponendo prezzi e condizioni veramente accessibili a tutti. Come è noto, tale legge prevede abbassamenti fino al 30 per cento del valore degli immobili calcolato sulla base delle rendite catastali, rendite che, come si sa, si presentano a loro volta già

inferiori, e di molto, rispetto al reale valore di mercato. E non si deve dimenticare che nella maggior parte dei casi si tratta di appartamenti di tipo economico ma anche, oramai, di abitazioni situate in pieno centro urbano. Speciali condizioni di miglior favore sono state previste, ai sensi della legge 560, solo per gli alloggi costruiti in sostituzione di quelli distrutti dalla catastrofe del Vajont e di quelli realizzati ai sensi della legge n. 137/52 in favore dei profughi.

Ora, con l'articolo 31, si fa risuscitare una vecchia norma del 1954 prevista solamente per gli alloggi assegnati con il patto di futura vendita, che prevede l'alienazione di alcuni degli alloggi dell'edilizia pubblica costruiti negli anni '50 al prezzo del costo di costruzione, più gli oneri della manutenzione, a rate annuali, in 35 anni, senza interessi. Anche se la disposizione riguarda esclusivamente gli immobili nei quali i trasferimenti già perfezionati non sono inferiori ai sette decimi, innegabilmente si creano favoritismi per una determinata categoria di persone e discriminazioni sulla vendita di alloggi analoghi, costruiti in economia e realizzati nello stesso periodo, con leggi simili alla 640 del '54. Cita per esempio gli alloggi costruiti nei primi anni 50, ai sensi della legge n. 261 del 1947, per i danneggiati dagli eventi bellici.

Richiama l'attenzione sulla disposizione, in quanto essa crea disparità e « precedenti » tra gli assegnatari relativamente all'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Il comma 1 dell'articolo 33 conferisce delega al Governo a riordinare per talune materie la distribuzione delle competenze tra Stato e regioni, con specifico riferimento al riordino della composizione e delle attribuzioni della Conferenza Stato regioni, e con particolare riguardo alle funzioni che a loro volta saranno attribuite agli enti locali.

In particolare, per quello che interessa la Commissione VIII, il riordino prevede che vengano trasferite alle regioni ulteriori funzioni amministrative in materia di edilizia residenziale pubblica. Ricorda che per tale materia, anche se già di competenza legislativa ed amministrativa delle regioni ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, lo Stato ha riservato numerosi funzioni e poteri amministrativi attraverso la successiva legislazione statale. I criteri direttivi indicati per l'attuazione della delega presentano esclusivamente un carattere organizzatorio delle funzioni, e non sono formulati invece criteri intesi a definire categorie di funzioni da trasferire, oppure, come era avvenuto per i precedenti trasferimenti, criteri relativi a funzioni da conservare allo Stato. L'osservazione nasce dal fatto che mentre la lettera *a)* del comma 1 prevede il trasferimento di funzioni alle regioni, la lettera *d)* dello stesso comma 1 prevede l'integrazione di questo trasferimento attraverso la delega alle regioni di ulteriori funzioni amministrative, nelle materie di cui alla lettera *a)*, per gli aspetti e per i profili che restano nelle attribuzioni statali senza indicare i criteri per la definizione delle categorie di funzioni che rimangono di competenza dello Stato.

La lettera *c)* del comma 1, introdotta dal Senato, prevede una riclassificazione della rete viaria statale secondo i criteri già previsti dal codice della strada. Vengono trasferite alle regioni la proprietà e le competenze delle strade statali, mantenendo alla competenza dell'ANAS soltanto le autostrade, le grandi direttrici del traffico nazionale, le strade che congiungono la rete viaria principale dello Stato con quelle degli Stati limitrofi ed alcune delle strade di traffico interregionale o di collegamento con porti marittimi e aeroporti che per la loro natura rientrano nel novero di quelle d'interesse primario e strategico per lo Stato. La disposizione muove dalla necessità di decongestionare e far funzionare meglio l'Ente ANAS, e dall'esigenza di una migliore gestione e manutenzione della rete viaria statale.

Inoltre è stato approvato dal Senato un ordine del giorno che impegna il Governo a predisporre un piano di riorganizzazione, al fine di razionalizzare le risorse sia economiche che professionali dell'Ente

ANAS ed a provvedere all'adeguamento delle competenze e dei contratti di lavoro alle nuove mansioni previste dal piano di riorganizzazione.

Non sono stati invece previsti nel testo, come è stato fatto per il settore dei trasporti, specifici criteri che garantiscano alle regioni gli strumenti per poter operare. Si riferisce allo stesso piano di riorganizzazione, al trasferimento delle strutture e dei mezzi attualmente impiegati nella gestione e manutenzione delle strade, all'attribuzione alle regioni di un'autonomia economica e finanziaria per rendere le stesse veramente responsabili del buono o cattivo andamento delle cose nel territorio di loro competenza.

In assenza di specifiche norme, si intendono comunque applicabili i criteri direttivi di cui al comma 2 che prevedono il trasferimento alle amministrazioni regionali e locali del personale e dei beni strumentali, la valorizzazione dello strumento della mobilità anche volontaria, l'incremento delle entrate spettanti alle regioni per far fronte alle nuove competenze attribuite loro con contestuale riduzione dei capitoli dello stato di previsione della spesa dal bilancio dello Stato.

Il comma 10, aggiunto anch'esso dal Senato, introduce una delega al Governo per trasferire alle province autonome di Trento e di Bolzano le funzioni in materia di manutenzione ordinaria e straordinaria di tutte le strade statali insistenti sul territorio di loro competenza, laddove le modalità per il trasferimento delle funzioni sono determinate da appositi decreti legislativi che disciplinano i rapporti finanziari e patrimoniali, nel rispetto delle norme di attuazione dello statuto delle due province autonome.

L'articolo 36 segna un passo decisivo verso la riforma del sistema della finanza regionale. Dispone la soppressione di alcuni trasferimenti finanziari alle regioni, intendendosi trasferite alla competenza regionale le relative funzioni, prevedendo contestualmente una compartecipazione di ciascuna regione al gettito delle accise che gravano sulla benzina erogata per il consumo nel rispettivo territorio, nella misura di 350 lire per litro. Tra le disposizioni indicate, di cui cessano i finanziamenti, rientra l'articolo 17 del decreto-legge n. 376 del 1975, convertito, con modificazioni, dalla legge 492 del 1975, che prevede un finanziamento specifico alle regioni, a sostegno degli oneri derivanti dal trasferimento alle regioni stesse della competenza a completare talune opere già di competenza statale, relativamente alla revisione dei prezzi contrattuali, all'indennità di espropriazione, etc. Rileva che, come già accennato all'inizio, la norma determina riduzioni di spesa per 2,5 miliardi.

Ai fini della revisione del catasto, l'articolo 42, interamente riformulato dalla V Commissione del Senato, attribuisce una particolare competenza ai comuni nella articolazione del territorio comunale in « microzone omogenee » secondo criteri generali uniformi definiti dal Ministero delle finanze. La norma avrà ripercussioni positive nell'assetto urbanistico del territorio comunale e nella delimitazione delle costruzioni abusive, in quanto riguarda tutte le unità immobiliari nel territorio dei comuni e prevede l'individuazione da parte degli stessi comuni di immobili non regolarmente censiti nel catasto anche attraverso incroci con informazioni contenute in archivi informatici di altri enti.

Nota comunque che non appare chiaro se l'intervento dei comuni nel procedimento di determinazione delle tariffe d'estimo riguardi la già prevista revisione generale che dovrà avere efficacia a partire dal 1° gennaio 1997 o se, viceversa, le norme di delega prefigurano una nuova e diversa revisione generale con un conseguente differimento del termine. Infatti, in riferimento alla lettera *e)* del comma 1, viene attribuita ai comuni la facoltà di variare l'ICI in aumento o in diminuzione, nel limite comunque del 10 per cento e in considerazione della dotazione dei servizi pubblici comunali, a decorrere dal 1° gennaio 1997 e fino alla revisione generale degli estimi e del classamento, revisione che dovrebbe essere operativa proprio dal 1° gennaio 1997.

L'articolo 47 consente ai comuni di cedere in proprietà le aree già concesse in

diritto di superficie, comprese nei piani di zona per l'edilizia residenziale pubblica, le cosiddette zone 167, oppure nelle zone residenziali delimitate, dai comuni sprovvisti di piani di zona, ai sensi dell'articolo 51 della legge n. 865 del 1971. Il prezzo di cessione viene determinato dall'UTE al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie rivalutato.

I rientri dall'operazione sono utilizzati dalle stesse amministrazioni comunali per l'acquisizione di aree e di edifici da destinare all'edilizia residenziale pubblica. Segnala comunque che la relazione tecnica del Governo al disegno di legge collegato quantifica in 3.000 miliardi per il triennio 1996-1998 la riduzione del fabbisogno di cassa statale derivante dalla presente disposizione.

Il Senato ha aggiunto una preferenza sull'utilizzazione degli introiti a favore dei programmi realizzati da cooperative edilizie di abitazione che deroga implicitamente ai criteri ed alle priorità stabiliti dal CIPE, ai sensi della legge 457 del 1978, per i programmi di edilizia residenziale pubblica. Tra l'altro, tale preferenza si presenta in contrasto con gli intenti dell'articolo 24 che assegna priorità ai programmi di riqualificazione urbana e di recupero del patrimonio edilizio ed anche in contrasto con gli orientamenti della Commissione VIII espressi nel corso della elaborazione della legge quadro in materia di edilizia residenziale pubblica.

Il comma 4, introdotto dal Senato, consente ai comuni di modificare le convenzioni stipulate precedentemente all'entrata in vigore della legge n. 179 del 1992, relativamente agli alloggi costruiti su aree cedute in proprietà in zone 167, prevedendo la soppressione dei limiti di godimento decennali e ventennali in cambio di un corrispettivo calcolato dall'UTE.

Occorre precisare che gli alloggi costruiti su aree cedute in proprietà in assenza di ulteriori agevolazioni statali o regionali non possono essere assoggettati alla disciplina prevista dall'articolo 20 della legge 179/92 che consente la libera alienazione degli alloggi di edilizia agevolata, decorso il termine di 5 anni dall'assegnazione o dall'acquisto. Con l'abrogazione, operata dalla stessa legge 179/92, dei commi dal 15 al 19 dell'articolo 35 della legge n. 865/71, che disciplinavano proprio gli alloggi costruiti su area ceduta in proprietà, le disposizioni abrogate, tra l'altro simili a quelle della legge n. 10 del 1977 riguardo ai limiti ventennali di inalienabilità dell'alloggio, sono sopravvissute esclusivamente come norme contrattuali, ed i vincoli ivi previsti non venivano più estesi a soggetti esterni alle convenzioni quali gli uffici tecnici erariali che rifiutavano di procedere alla determinazione del prezzo di cessione. La presente disposizione si applica a tutti gli alloggi costruiti su aree cedute in proprietà e chiarisce non pochi dubbi interpretativi sulla durata delle convenzioni e sul metodo della determinazione del prezzo di cessione delle aree.

Infine l'articolo 56, che modifica il regime agevolativo previsto per l'acquisto di case di abitazione da adibire a residenza, fornisce soluzioni ai numerosi dubbi interpretativi sorti sulla base dell'attuale normativa, dubbi che verranno meglio affrontati dalla Commissione di merito. La disposizione si pone comunque verso l'alleggerimento della tensione abitativa, favorendo la mobilità, in quanto estende le agevolazioni previste per la prima casa anche ai soggetti non residenti ma che intendono trasferire la propria residenza, entro un anno, nel comune sul cui territorio ricade l'immobile acquistato.

Alfredo ZAGATTI (gruppo progressisti-federativo) interviene con riferimento particolare alle disposizioni del disegno di legge collegato in materia di edilizia residenziale pubblica. Preliminarmente, osserva in via generale che il disegno di legge prevede molte deleghe e attribuzioni di potestà regolamentare al Governo; da ciò discende la necessità di evitare che, una volta emanate le nuove disposizioni, si abbia un proliferare di produzione normativa: ciò contrasterebbe con la necessità, più volte richiamata dagli operatori, di riordino e di disboscamento normativo. A tal fine ritiene pertanto necessario sottolineare l'opportunità di prevedere, all'arti-

colo 1, che le norme da emanare in base alla delega o alla attribuzione di potere regolamentare siano esplicitamente abrogative o modificative della normativa preesistente.

Soffermandosi sull'articolo 33 del disegno di legge, rileva che esso prevede il trasferimento alle regioni di una serie di funzioni, tra le quali quelle relative all'edilizia residenziale pubblica. Per tale specifica delega vengono dettati soltanto princìpi e criteri direttivi di carattere generale, a differenza di quanto avviene ad esempio per il trasporto pubblico locale. Sarebbe a suo avviso invece utile dettare criteri più specifici, dal momento che in tale materia si è registrato di recente un comportamento contraddittorio del Governo. Si riferisce in particolare al contrasto tra l'operazione di decentramento portata avanti con il disegno di legge collegato e quella di attribuzione di ampie competenze al Governo in materia di edilizia residenziale pubblica operata con il decreto-legge, più volte reiterato, nella stessa materia. Occorre quindi affinare i criteri direttivi della delega, in attesa del varo della legge quadro sulla quale la Commissione sta lavorando, anche con la finalità di fronteggiare alcune situazioni che sono ormai divenute esplosive. Si riferisce in particolare al problema degli IACP, per i quali la legge quadro prevede la trasformazione in enti pubblici economici e il ripiano dei disavanzi: a causa del ritardo dell'emanazione di questa legge quadro, per il quale rileva la responsabilità del Governo, in molte regioni si registrano azioni di rivalsa nei confronti del patrimonio degli IACP.

Altro punto del disegno di legge collegato sul quale ritiene necessario un intervento emendativo è quello relativo all'utilizzo delle disponibilità *ex*-Gescal per il recupero urbano. La finalità di tale disposizione è certo giusta, tuttavia essa risulta generica laddove non si precisa a chi debba far carico l'utilizzo delle disponibilità. A suo avviso, è ovvio che esso debba far carico alle regioni, ma ad altri ciò potrebbe non essere altrettanto ovvio. Altrettanto chiaro deve poi risultare che la determinazione dei canoni di locazione degli immobili di proprietà degli IACP è compito esclusivo delle regioni, come affermato nella legge quadro in via di approvazione.

Osserva quindi che il disegno di legge collegato, come i tre analoghi provvedimenti che lo hanno preceduto, distoglie le annualità 1996 dei limiti di impegno per l'edilizia agevolata per 1715 miliardi. Ricorda che gli anni precedenti con un provvedimento del Tesoro si adottò una misura che, consentendo uno spostamento di fondi nell'ambito delle disponibilità della Cassa depositi e prestiti, evitò il verificarsi di ripercussioni immediate sulle famiglie che contano su contributi agevolati dello Stato. Poiché l'anno passato si sostenne che il Governo avrebbe adottato per l'ultima volta tale misura, chiede al rappresentante del Governo un impegno preciso nella direzione indicata anche per quest'anno.

Esaminando l'articolo 47, relativo alla trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà, ritiene che per una materia così complessa debba essere prevista una fase di regolamentazione da parte del Governo per definirne le concrete modalità applicative.

Con riferimento all'articolo 31, relativo alla cessione in proprietà degli alloggi realizzati ai sensi della legge n. 240 del 1954, sottolinea come tale disposizione susciti in lui molte perplessità, dal momento che essa riserva un canale speciale per la cessione di una fattispecie di alloggi di proprietà pubblica a prezzi irrisori, in una fase in cui si sta faticosamente avviando il processo generale di alienazione degli alloggi pubblici. Invita pertanto a riflettere su tale disposizione al fine di non creare situazioni di potenziale disparità di trattamento.

Frabrizio VIGNI (gruppo progressisti-federativo) si sofferma sull'articolo 33 del disegno di legge collegato che, alla lettera *c)* del comma 1, contiene una delega per il trasferimento alle regioni delle competenze in materia di viabilità. Si tratta a suo avviso di un atto importante, che raccoglie le istanze più volte formulate dalla

stessa Commissione ambiente. Nel contempo, si tratta di un atto molto complesso che richiede la necessità di governare bene la fase del passaggio delle competenze. A tal fine ritiene necessario che si realizzino due condizioni: in primo luogo, il coinvolgimento attivo delle regioni nell'elaborazione del decreto legislativo; in secondo luogo, che al passaggio delle competenze corrisponda il passaggio alle regioni delle relative risorse finanziarie. Ritiene conseguentemente opportuno che nella disposizioni citata si inserisca l'indicazione di princìpi e criteri direttivi specifici. In tale occasione, ritiene inoltre che sarebbe opportuno affrontare il problema della riunificazione in un unico centro di governo delle competenze su tutte le modalità di trasporto, così come avviene in altri paesi europei.

Passando ad esaminare il disegno di legge finanziaria, che nella tabella C prevede un contributo all'ANAS, osserva come le risorse complessivamente attribuite all'ente siano scarse se depurate dagli oneri fissi e obbligatori. Chiede pertanto quale sia la posizione del Governo circa la possibilità di attivazione da parte dell'ANAS del mutuo di 3 mila miliardi previsto dal documento di programmazione economico-finanziaria, con onere di ammortamento a carico dello Stato.

Il sottosegretario Lucio TESTA, soffermandosi sulle questioni relative al trasferimento alle regioni delle competenze in materia di viabilità, fa presente che già prima dell'inserimento da parte del Senato di tale disposizione il Governo intendeva trasferire alle regioni nel 1996, sulla base della riclassificazione della rete viaria da operarsi in applicazione del codice della strada, 15 mila chilometri di viabilità ordinaria. Su tale intendimento si è successivamente innestato, nel corso dell'esame al Senato del provvedimento collegato, un dibattito di più ampia portata, dal quale è scaturito l'articolo 33, comma 1, lettera *c)* nell'attuale formulazione, che costituisce un punto di equilibrio tale da rendere fattibile l'operazione di trasferimento. Osserva altresì che il trasferimento di 15 mila chilometri di viabilità ordinaria alle regioni comporterà difficoltà attuative: al riguardo si è addirittura rilevato che a causa di tali difficoltà molte regioni sarebbero disponibili a rinunciare al trasferimento e altre tenderebbero a stipulare, contestualmente al trasferimento, una convenzione che conservi all'ANAS la gestione delle strade. Per ovviare a tutto ciò, opportunamente il testo licenziato dal Senato prevede che oltre alle strade siano trasferiti alle regioni le risorse finanziarie, i mezzi e il personale.

Ricorda altresì che un emendamento di iniziativa parlamentare approvato dal Senato prevede il trasferimento delle funzioni in materia di manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade statali esistenti sul territorio delle province autonome di Trento e di Bolzano alle province stesse e che tale disposizione potrebbe riferirsi anche a collegamenti stradali di livello internazionale.

Ritiene che nel corso dell'esame in questo ramo del Parlamento occorra eliminare dalle disposizioni richiamate alcuni aspetti di più critica fattibilità.

Per quanto riguarda il contributo all'ANAS, definito nella tabella C del disegno di legge finanziaria, conviene con quanto sostenuto dal deputato Vigni in ordine alla estrema limitatezza delle disponibilità relative a nuovi interventi che, per il 1996, assommano a meno di 900 miliardi. Data la limitatezza di tali risorse, il Governo si impegnerà perché esse non subiscano ulteriori decurtazioni, essendo ciò necessario per garantire un minimo di manutenzione e di completamento di interventi già avviati.

Circa il problema dei mutui da contrarre, osserva che già nel corso dell'esame al Senato è stato operato uno spostamento di fondi dal Ministero del bilancio al Ministero del tesoro per la copertura degli oneri di ammortamento di mutui per il completamento dell'autostrada Torino-Savona. La previsione di ulteriori interventi del Tesoro non rientra, evidentemente, nella disponibilità del Ministro dei lavori pubblici.

Maria Rita LORENZETTI (gruppo progressisti-federativo), intervenendo per richiedere una precisazione, chiede quale sia l'orientamento del rappresentante del Governo circa la possibilità che l'onere per ammortamento di interessi sui mutui che da quest'anno grava sul bilancio dell'ANAS per un totale di 1.100 miliardi sia assunto dal Ministero del tesoro.

Il sottosegretario Lucio TESTA ribadisce la posizione già espressa dichiarandosi peraltro disponibile a valutare eventuali emendamenti che presentino adeguata compensazione finanziaria.

Replicando al deputato Zagatti, condivide la necessità da lui segnalata di evitare che con l'emanazione delle norme delegate previste dal disegno di legge collegato si crei un sovraffollamento normativo. Quanto al problema del trasferimento alle regioni delle funzioni in materia di edilizia residenziale pubblica, osserva che dopo ampia discussione al Senato si è scelta l'attuale formulazione dei criteri di delega; è tuttavia disponibile a valutare suggerimenti migliorativi.

Con riferimento alle misure relative ai limiti di impegno per l'edilizia agevolata, osserva che, come negli anni precedenti, il Ministero dei lavori pubblici ne avrebbe fatto volentieri a meno. Peraltro, al Ministero dei lavori pubblici è stata fornita la garanzia che almeno per il 1996 tale misura non comporterà alcun sacrificio da parte di coloro che usufruiscono del contributo. Non ha pertanto difficoltà a trasferire questa garanzia alla Commissione.

Circa le questioni in materia di edilizia, ricorda che il provvedimento collegato ha una finalità ristretta; è tuttavia disponibile a valutare suggerimenti migliorativi. In particolare per quanto riguarda i canoni ERP, ricordato che le regioni, purtroppo, per molteplici ragioni non applicano la delibera CIPE in materia, non ritiene che tale strada possa risolversi in un grande vantaggio per il patrimonio pubblico. D'altro lato, le regioni in sede di Conferenza Stato-regioni accettarono la delibera successivamente assunta dal CIPE. Ora, è pur vero che sono sorte difficoltà applicative e che quindi il contenuto della delibera può essere oggetto di valutazione, ma il Governo è contrario ad affrontare tale problema in questa sede.

Ricorda quindi che gli articoli del collegato relativi alla trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà e alla cessione di alloggi pubblici sono stati introdotti o modificati su iniziativa parlamentare; ritiene tuttavia che non esistano divieti ad una loro modifica o anche alla loro soppressione, purché sia garantita la funzionalità complessiva della procedura.

Quanto all'articolo relativo allo snellimento delle procedure per la realizzazione delle opere pubbliche, ricorda che esso è stato introdotto dal Senato su iniziativa parlamentare. Esso peraltro comporta importanti novità positive quale, ad esempio, il riassorbimento della procedura di valutazione di impatto ambientale nell'ambito delle conferenze di servizi. Tale disposizione può certo essere aggiustata, ma la sua introduzione nel provvedimento collegato è a suo avviso positiva.

Enrico CAVALIERE (gruppo lega nord), *relatore*, ribadisce al Governo la sua richiesta di chiarimenti relativa all'articolo 18, comma 6, in materia di procedure per la definizione di indennità di esproprio.

Il sottosegretario Lucio TESTA si riserva di fornire domani al relatore i chiarimenti richiesti.

Francesco FORMENTI, *presidente*, in attesa dell'arrivo del sottosegretario per il coordinamento degli interventi della protezione civile, sospende la seduta.

La seduta, sospesa alle 16,10, è ripresa alle 16,25.

Francesco FORMENTI, *presidente*, avverte che si passerà ora all'esame della tabella 1/A, per le parti di competenza, e delle connesse parti dei disegni di legge finanziaria e collegato.

Gian Piero SCANU (gruppo PPI), *relatore per la tabella 1/A limitatamente alle rubriche n. 6: Protezione Civile, n. 12: Aree*

Urbane, n. 42: Servizi Tecnici Nazionali, n. 44: Ufficio del programma per Roma Capitale e per le connesse parti dei disegni di legge finanziaria e collegato rileva che lo stato di previsione della Presidenza del Consiglio, nel suo complesso, reca stanziamenti per 4.464 miliardi, di cui 3.314,1 miliardi allocati al Titolo 1 (spese correnti) e 1.149,9 miliardi destinati a spese in conto capitale (Titolo II).

Nello stato di previsione sono contenute quattro rubriche di interesse della VIII Commissione, vale a dire la Rubrica 6 « Protezione civile », la Rubrica 12 « Aree urbane », la Rubrica 42 « Servizi tecnici nazionali » e la Rubrica 44 « Ufficio del programma per Roma capitale », di nuova istituzione, sulla quale sono iscritti stanziamenti in precedenza compresi nella Rubrica relativa alle « Aree urbane ».

Per quanto concerne le dotazioni finanziarie, ricorda preliminarmente che l'articolo 19 della legge n. 225 del 1992 ha previsto la soppressione della contabilità speciale del Fondo per la protezione civile ed il rientro del medesimo alla contabilità ordinaria entro il 31 dicembre 1992: a tal fine è stato previsto il versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle disponibilità esistenti sulla contabilità intestata al Fondo, per la successiva riassegnazione ai pertinenti capitoli da istituire nello stato di previsione della Presidenza del Consiglio. Con disposizioni contenute nei vari decreti-legge in materia di « Differimento di termini previsti da disposizioni legislative », si è provveduto ad autorizzare la gestione fuori bilancio del Fondo della Protezione civile fino all'attuazione dei predetti adempimenti contabili e, comunque, non oltre il 31 marzo 1994.

Gli stanziamenti per interventi relativi ai vari eventi calamitosi sono ora attribuiti prevalentemente al capitolo 7615 « Spese relative alle emergenze riguardanti gli eventi sismici, alluvionali, ..., la difesa del suolo, ...altre calamità ». Allo stesso capitolo 7615 sono assegnati gli stanziamenti per il reintegro del Fondo per la protezione civile, quantificati ogni anno nella Tabella C della legge finanziaria.

Peraltro, il disegno di legge di bilancio per il 1996, in analogia a quanto previsto dalle precedenti leggi di bilancio, all'articolo 2, comma 8, dispone che, in attuazione del già illustrato articolo 19 della legge n 225/92, le somme iscritte al predetto capitolo nonché al cap. 7602 dello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio, possono essere ripartite – in relazione al tipo di intervento previsto – con decreti del Ministro del tesoro, tra appositi capitoli, anche di nuova istituzione, del medesimo stato di previsione.

Passando all'esame delle somme iscritte nella Rubrica 6 « Protezione civile », rileva che quest'ultima incide sulla previsione complessiva di spesa della Presidenza del Consiglio nella misura del 4,4 per cento.

Gli stanziamenti di competenza della Rubrica, per il 1996, sono determinati in 0,9 miliardi per le spese correnti, e 194,7 miliardi per le spese in conto capitale, per un totale di 195,6 miliardi.

Le variazioni che si registrano rispetto al bilancio assestato 1995 derivano in gran parte da trasporti di fondi o dall'eliminazione di stanziamenti, effettuati in attuazione del già illustrato articolo 19 della legge n. 225/1992, al fine di consentire il rientro alla contabilità ordinaria delle somme già versate all'apposita contabilità speciale del Fondo per la protezione civile.

I residui, nelle previsioni per il 1996, ammontano a 679,1 miliardi, con una riduzione di 1214,4 miliardi rispetto all'assestato 1995. Le autorizzazioni di cassa, che risultano pari a 874,4 miliardi, diminuiscono, rispetto alle previsioni assestate per il 1995, di 714,1 miliardi.

Rileva quindi che le uniche disposizioni adottate nel quadro della manovra di finanza pubblica per il 1996 che determinano variazioni degli stanziamenti della Rubrica 6 « Protezione civile » sono quelle contenute nel disegno di legge finanziaria. Al riguardo ritiene opportuno osservare preliminarmente che l'articolo 2, comma 1, del disegno di legge, in analogia a quanto previsto dalle precedenti leggi fi-

nanziarie per il 1994 e per il 1995, consente di utilizzare il maggior gettito derivante da provvedimenti legislativi recanti nuove e maggiori entrate anche al fine di assicurare idonea copertura finanziaria ad interventi urgenti ed imprevisti per fronteggiare calamità naturali.

Riguardo alle tabelle allegate al disegno di legge, segnala che in Tabella C è prevista la quantificazione degli stanziamenti da destinare all'integrazione del Fondo per la protezione civile, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del decreto-legge convertito dalla legge n. 195/91. Tali somme, da iscrivere al capitolo cap. 7615 dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio (Rubrica 6), nel disegno di legge finanziaria 1996 sono determinate in 24 miliardi annui per il triennio 1996-1998. Ricorda quindi che la legge finanziaria per il 1995 aveva previsto stanziamenti annui nelle misure di 225 miliardi per il 1995, 200 miliardi per il 1996 e 200 miliardi per il 1997.

La quantificazione operata dalla Tabella C del disegno di legge finanziaria 96 determina incrementi, nel bilancio a legislazione vigente per il 1996, nella misura di + 50 mld. Nel bilancio triennale, si verificano incrementi anche per gli anni 1997 e 1998.

Per quanto concerne la Tabella D, nel testo originario del disegno di legge finanziaria presentato dal Governo non erano previsti rifinanziamenti di interventi relativi al settore della Protezione civile. Tuttavia, durante l'esame del provvedimento al Senato, con un emendamento approvato presso la Commissione Bilancio, è stata inclusa nella Tabella la voce relativa al rifinanziamento per 10 miliardi nel 1996 degli interventi di recupero del patrimonio edilizio nell'area Flegrea, di cui al decreto-legge n. 623 del 1983, convertito dalla legge n. 748 del 1983 (cap. 7571/Presidenza). Per tali finalità già la legge finanziaria 1995 aveva previsto un rifinanziamento di 10 miliardi limitatamente all'esercizio 1995. Nel bilancio a legislazione vigente il predetto capitolo 7571 risulta pertanto privo di stanziamenti per l'esercizio 1996. Con la disposizione inserita dal Senato si consente di finanziare anche per il prossimo esercizio gli interventi per il recupero del patrimonio edilizio nell'area Flegrea.

In Tabella F, l'unica voce di spesa riguardante stanziamenti iscritti nella Rubrica 6 è quella relativa al capitolo 7602, sul quale non sono tuttavia operate rimodulazioni. La dotazione del capitolo resta pertanto determinata in 4,75 miliardi per il 1996.

Altre voci riportate nella Tabella F, nel settore 3 « Interventi per calamità naturali », si riferiscono ad autorizzazioni legislative per spese da iscrivere nello stato di previsione di altre amministrazioni, per lo più Ministero del tesoro, Ministero dei lavori pubblici e Ministero del bilancio.

Per la Presidenza del Consiglio dei ministri, in tabella A, era previsto originariamente un accantonamento di 282,7 miliardi per il 1996, 290,7 miliardi per il 1997 e 437,7 miliardi per il 1998: tra le finalizzazioni dello stanziamento non erano compresi interventi nel settore della Protezione civile. Con emendamenti approvati dal Senato è stata ridotta la quota dell'accantonamento relativa al 1996 (261,1 miliardi), mentre sono state incrementate le proiezioni per il 1997 e per il 1998. Tali variazioni sono il risultato dell'approvazione di emendamenti sia di segno negativo che di segno positivo, collegati a diverse finalità. In particolare, è stato approvato dall'Assemblea del Senato l'incremento per 5 mld nel 1996, 10 mld nel 1997 e 10 mld per il 1998, da destinare alla « sorveglianza vulcanica nell'area vesuviana e Flegrea »

Nella tabella B, relativa al Fondo speciale di parte capitale, non sono previsti accantonamenti per finalità specifiche della Protezione civile. Segnala peraltro che l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro è destinato anche al rifinanziamento della legge n. 50 del 1952, che ha previsto provvidenze a favore di imprese i cui impianti siano danneggiati o distrutti da calamità naturali.

Complessivamente, le disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria 1996 determinano un incremento di 60

miliardi per il 1996 della spesa in conto competenza della Rubrica 6: quest'ultima passa infatti dai 195,6 miliardi previsti nel bilancio a legislazione vigente, a 255,6 miliardi, come indicato nella II Nota di variazioni al bilancio.

Passando all'esame della Rubrica 12, « Aree urbane », osserva che gli stanziamenti ad essa attribuiti incidono per il 4,4 per cento sulle spese totali dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio.

La spesa in conto competenza ammonta infatti a 0,4 miliardi per la parte corrente e a 195 miliardi per la parte in conto capitale.

Nella Rubrica 12 sono iscritti, tra gli altri, gli importi destinati ai programmi di spesa per il risanamento e lo sviluppo dell'area di Reggio Calabria, per l'Esposizione internazionale « Colombo '92 » e per la realizzazione di linee metropolitane.

Rispetto alle previsioni assestate per il 1995, si registra un decremento dal lato delle spese in conto capitale pari a 70 miliardi risultante proprio, in massima parte, dalla riallocazione del « Fondo per l'attuazione della legge su Roma capitale », con conseguente soppressione del cap. 7653 ed eliminazione dalla Rubrica del relativo stanziamento pari a 100 miliardi.

Anche le riduzioni che si registrano nelle previsioni relative ai residui ed alle autorizzazioni di cassa sono in gran parte dovute al trasferimento in un'apposita rubrica delle somme per l'attuazione del programma « Roma capitale ».

Per quanto attiene ai residui, nelle previsioni per il 1996 essi ammontano, per l'intera Rubrica, a 452,1 miliardi, così ripartiti: 1,1 miliardi nel titolo I (spese correnti) e 450,9 miliardi nel titolo II (spese in conto capitale). Rispetto alle previsioni assestate 1995, si registra pertanto una riduzione di 520,2 miliardi quasi interamente imputabile alle variazioni in conto capitale. La cassa passa invece da 785,6 miliardi a 367 miliardi con una riduzione, rispetto all'assestato, di 418,6 miliardi.

Le disposizioni adottate nel quadro della manovra di finanza pubblica per il 1996 non danno luogo a variazioni degli stanziamenti della Rubrica 12 « Aree urbane ». Per quanto concerne, in particolare, il disegno di legge finanziaria 1996, segnala comunque la voce contenuta nella Tabella F, al settore 25 (« Sistemazione delle aree urbane »), dove sono evidenziate le quote annuali degli stanziamenti autorizzati dal decreto-legge 166/1989 (legge n. 246/1989) per l'attuazione degli « Interventi per Reggio Calabria ». Gli importi annuali non subiscono mutamenti e restano pertanto determinati in lire 80 miliardi annui per il 1996 e per 1997.

La Rubrica 42 si riferisce invece ai Servizi tecnici nazionali. Al riguardo ricorda che l'articolo 9 della legge n. 183/1989, relativa agli interventi per la difesa del suolo, ha previsto la riorganizzazione, nella Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Servizi tecnici nazionali. Con il decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1993, n. 106, si è quindi provveduto all'istituzione del Dipartimento dei Servizi tecnici nazionali, mentre il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 marzo 1994 ha disciplinato l'organizzazione di tale Dipartimento nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri. La spesa per i « Servizi tecnici nazionali », in base al regolamento adottato con il decreto del Presidente della Repubblica 24 gennaio 1991, n. 85, è inserita nella Rubrica 42 dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio.

Nel bilancio di previsione a legislazione vigente per il 1996 gli stanziamenti in conto competenza della Rubrica 42 incidono nella misura dello 0,5 per cento sull'intero bilancio della Presidenza del Consiglio. Le spese della Rubrica sono infatti quantificate in 21,3 miliardi, di cui 15 miliardi per la parte corrente.

Per quanto riguarda i residui, la previsione ammonta a 154,3 miliardi, di cui 145,3 miliardi in conto capitale. Le autorizzazioni di cassa risultano pari a 175,6 miliardi di cui 151,6 miliardi in conto capitale.

Rispetto alle previsioni assestate per il 1995, la competenza subisce una riduzione, per la parte in conto capitale, di 2,4 miliardi, collegata all'eliminazione dello

stanziamento di 4,9 miliardi sul cap. 7732 – concernente le spese per la predisposizione della Carta della natura – per la cessazione dell'onere recato dalla legge n. 394/1991. Il capitolo viene tuttavia conservato per la gestione dei residui.

Le autorizzazioni di cassa crescono di 53,8 miliardi raggiungendo l'importo di 175,6 miliardi, mentre diminuiscono i residui (– 97 miliardi) che nelle previsioni per il 1996 ammontano a 154,3 miliardi,

Rileva quindi che il disegno di legge finanziaria 1996 ed il disegno di legge ad essa collegato non determinano variazioni degli stanziamenti della Rubrica 42 della Presidenza del Consiglio.

Infine, la Rubrica 44 « Ufficio del programma per Roma Capitale », è stata istituita, nel bilancio 1996, al fine di distinguere, sotto il profilo finanziario-contabile, le esigenze relative all'Ufficio del programma per Roma capitale da quelle concernenti, più in generale, il settore delle aree urbane: la nuova rubrica riunisce gli stanziamenti iscritti, fino all'esercizio finanziario 1995, sui capitoli 2837 e 2838 (soppressi per insussistenza di residui) e sul capitolo 7653 della Rubrica 12 « Ufficio per i problemi delle aree urbane » dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La nuova rubrica consta pertanto di due capitoli nel titolo 1 (cap. 6851, « Compensi agli esperti addetti al programma per Roma capitale » e cap. 6852, « Spese per il funzionamento dell'Ufficio del programma per Roma capitale ») e di un solo capitolo nel titolo II (cap. 7900, « Fondo per l'attuazione del Programma per Roma capitale », la cui determinazione è rimessa alla Tabella C della legge finanziaria).

Nel bilancio di previsione a legislazione vigente, gli stanziamenti in conto competenza incidono nella misura del 4,5 per cento sul bilancio della Presidenza del Consiglio e sono determinati, per l'esercizio 1996, nella misura di 200 miliardi, tutti relativi alla parte in conto capitale.

Per quanto riguarda i residui, il dato previsionale si attesta sui 226,4 miliardi, di cui 225,8 miliardi in conto capitale. Le autorizzazioni di cassa ammontano a 400,7 miliardi, di cui 400 miliardi in conto capitale.

Rispetto alle previsioni assestate per il 1995, la competenza sul versante delle spese in conto capitale passa dai 100 miliardi, previsti dal bilancio assestato 1995 sul capitolo 7653, ora soppresso, ai 200 miliardi iscritti nel nuovo capitolo 7900 in relazione a quantificazione operata dalla legge finanziaria per il 1995. Le autorizzazioni di cassa diminuiscono rispetto all'assestato di 56,6 miliardi mentre i residui diminuiscono di 230,9 miliardi.

Per quanto attiene al disegno di legge finanziaria per il 1996 osserva che le sole disposizioni che interessano la rubrica in oggetto sono quelle della Tabella C, relativa alla quantificazione annua di stanziamenti autorizzati da precedenti disposizioni di legge. In questa tabella è previsto lo stanziamento triennale per gli « Interventi per Roma, capitale della Repubblica » (legge n. 396/1990, cap. 7900).

Lo stanziamento è determinato in 200 miliardi annui per il triennio 1996-1998.

Ricorda che la Tabella C della precedente legge finanziaria 1995 aveva anch'essa previsto, a partire dal 1996, importi annui di 200 miliardi di lire: la quantificazione operata dalla Tabella C del disegno di legge finanziaria non reca pertanto variazioni rispetto alle previsioni del bilancio triennale 1996-1998 a legislazione vigente.

In Tabella B è infine previsto un accantonamento per programmi di spesa della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che, in base alla relazione governativa di accompagnamento del disegno di legge finanziaria, è finalizzato ad una serie di interventi, tra cui quelli per il Giubileo del 2000.

Per quanto riguarda il disegno di legge collegato rileva che, per quanto esso non determini effetti diretti sulle dotazioni di bilancio delle Rubriche esaminate è opportuno tuttavia dar conto di alcune disposizioni che assumono particolare rilievo per i settori della Protezione civile, delle Aree urbane e per i Servizi tecnici nazionali.

Richiama, in primo luogo, l'articolo 1, comma 1, del provvedimento, che reca una delega legislativa al Governo per il riordino della Presidenza del Consiglio dei ministri. Finalità della delega sono il potenziamento, ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione, delle autonome funzioni di impulso e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri e il trasferimento ad altre amministrazioni o alle regioni delle funzioni e delle risorse concernenti compiti operativi o gestionali. Si prevede inoltre un trasferimento a tali soggetti del personale, attraverso l'applicazione della disciplina vigente in materia di mobilità volontaria e d'ufficio. Restano peraltro esclusi da questo trasferimento sia il Dipartimento della protezione civile che quello dei Servizi tecnici nazionali che restano, quindi, incardinati presso la Presidenza del Consiglio.

Il principio direttivo essenziale cui il Governo dovrà attenersi per l'adozione dei decreti legislativi di riordino è quello di conservare alla Presidenza del Consiglio dei ministri esclusivamente le funzioni di supporto ai compiti del Presidente del Consiglio; per fare ciò, le funzioni residue dovranno essere accorpate presso altre strutture amministrative secondo criteri di omogeneità e di efficienza gestionale, eliminando duplicazioni organizzative e funzionali, anche riducendo il numero dei Dipartimenti, nonché trasferendo al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro competente le funzioni attribuite con legge direttamente ad un Ministro senza portafoglio.

Tale criterio corrisponde a quello indicato più volte dalla Corte dei conti in sede di esame del rendiconto generale dello Stato: nella sua relazione annuale, la Corte ha auspicato una riconsiderazione della prassi di inserire nel Segretariato generale strutture non immediatamente riferibili alle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio ovvero di collocare presso la Presidenza strutture ed uffici con compiti operativi e gestionali. Ricorda quindi che nell'attuale compagine di governo sono operanti i seguenti dipartimenti e uffici: per i rapporti con il Parlamento; per le riforme istituzionali; per le politiche comunitarie; della Funzione Pubblica; per gli Affari Regionali; per gli italiani nel mondo; per gli Affari Sociali; della Protezione Civile; per le Aree Urbane, l'Ufficio del Programma per Roma Capitale, del Giubileo del 2000; dello Spettacolo; del Turismo; la Scuola superiore della Pubblica Amministrazione.

Di particolare interesse per il settore della Protezione civile è anche il comma 2 dell'articolo 18, che dispone, in via generale, che le somme iscritte sui capitoli di parte corrente degli stati di previsione delle Amministrazioni statali, non impegnate entro il 31 dicembre 1995, costituiscano economie di bilancio. Sono tuttavia fatte salve le disposizioni legislative che consentono la conservazione dei fondi relativi ad una serie di interventi, tra i quali sono espressamente menzionati quelli relativi ad esigenze del Dipartimento della protezione civile.

Infine, in base ai commi 4, 5 e 6, dell'articolo 1 del collegato, inseriti dal Senato, il documento di programma per il settore degli investimenti pubblici, che il Governo dovrà presentare ogni anno al Parlamento, dovrà definire anche gli interventi previsti per il triennio successivo con particolare riguardo ad una serie di interventi, tra i quali è citata anche la realizzazione di reti intelligenti nell'ambito di programmi di riqualificazione urbana.

Sembra che la norma intenda riferirsi alle « reti o cunicoli intelligenti », ossia alle strutture polivalenti inserite nel sottosuolo urbano per raccogliere le reti di distribuzione dei servizi primari (quali telecomunicazioni, energia elettrica, acqua e riscaldamento). A tal proposito, segnala che presso il Dipartimento per i problemi delle aree urbane della Presidenza del Consiglio, è stato istituito, con decreto emanato in data 24 maggio 1991, il Comitato tecnico-scientifico a base interdisciplinare per lo studio dei problemi connessi allo sfruttamento razionale del sottosuolo urbano, nonché per la elaborazione e la proposizione di soluzioni adeguate. Tale Comitato è stato ricostituito, nella sua composizione, con Decreto del

Sottosegretario alle aree urbane in data 20 giugno 1995.

Ai sensi del comma 5, lettera *c)*, il documento di programma dovrà anche definire gli indirizzi programmatici per il riassetto funzionale delle aree urbane. Con questo strumento potranno pertanto essere delineati gli indirizzi per una politica organica e globale di riqualificazione delle aree urbane, problema questo che finora è stato affrontato soltanto con interventi di natura settoriale (cita, a titolo esemplificativo, la legge 24 marzo 1989, n. 122, diretta a risolvere il problema dei parcheggi nelle aree urbane) ovvero con interventi organici relativi soltanto a talune aree urbane (come avvenuto, ad esempio, per il programma Roma capitale).

Il sottosegretario Franco BARBERI ritiene che il testo degli articoli 1 e 18 del disegno di legge collegato pervenuto dal Senato sia adeguato. Ricorda peraltro che nel dibattito al Senato si sono vissuti momenti delicati, essendo stati presentati alcuni emendamenti che escludevano il Dipartimento della protezione civile dalla collocazione presso la Presidenza del Consiglio e che avrebbero determinato un notevole arretramento rispetto alla situazione attuale. Fortunatamente, il Senato, all'unanimità, ha deciso di non modificare la collocazione del Dipartimento della protezione civile e di quello dei Servizi tecnici nazionali. Ritiene peraltro che, dal momento che il disegno di legge collegato fornisce alcune indicazioni per il riordino della Presidenza del Consiglio, questa potrebbe essere l'occasione per unificare i due dipartimenti: auspica pertanto che la Camera possa assumere una iniziativa, ad esempio con un ordine del giorno, in tal senso.

Per quanto riguarda la situazione finanziaria del Dipartimento, rileva che momenti di preoccupazione si sono vissuti allorquando si era prospettato uno stanziamento di soli 190 miliardi, che rappresentavano una somma notevolmente ridotta rispetto ai precedenti stanziamenti. Pertanto, si è fatto carico di presentare alla Presidenza del Consiglio e al Ministero del bilancio una relazione sulla situazione del Dipartimento, riferendo in modo particolare sulle iniziative intraprese. Al riguardo desidera peraltro ricordare che, pur aumentando l'attività complessiva del Dipartimento, attraverso un lavoro di revisione dei contratti in essere si è riusciti a realizzare un risparmio di 80 miliardi, che potrebbe aumentare.

Nella relazione sono inoltre state presentate le prospettive di sviluppo indispensabili: in particolare, si è fatto riferimento al vincolo posto al Governo con l'approvazione di un apposito ordine del giorno in sede di esame del decreto-legge emanato per la campagna antincendi 1995, perché evitasse di trovarsi a dover emanare un nuovo provvedimento d'urgenza per le successive stagioni estive. Al riguardo ritiene che, per quanto si siano conseguiti dei risultati rispetto alle previsioni iniziali, essendo stato aumentato lo stanziamento complessivo a 240 miliardi, probabilmente si avrà qualche difficoltà ad evitare di ricorrere ad un nuovo decreto-legge per fronteggiare l'emergenza incendi. Infatti, le esigenze complessive del Dipartimento ammontano a 276,8 miliardi.

Al riguardo desidera peraltro ricordare che, rispetto agli stanziamenti iscritti in bilancio, negli anni scorsi la Protezione civile ha sempre potuto usufruire di altre risorse: cita gli esempi del Fondo per la protezione civile e dei 100 miliardi di contributo straordinario per fronteggiare l'alluvione del novembre 1994.

Concludendo, dopo aver ribadito che ulteriori margini di risparmio potranno determinarsi attraverso la prosecuzione del lavoro di revisione dei contratti, rileva che l'azione di questi mesi ha portato a risparmi notevoli sui costi di gestione.

Fa quindi presente che il sottosegretario Scalzini si è trovato nell'impossibilità di intervenire alla seduta odierna: gli ha comunque consegnato una nota, che lascia a disposizione della Commissione.

Gian Piero SCANU (gruppo PPI) *relatore per la tabella 1/A, limitatamente alle rubriche nn. 6, 12, 42 e 44, e per le connesse parti dei disegni di legge finanziaria e*

collegato, condivide il riferimento del sottosegretario alla irrinunciabilità che il Dipartimento della protezione civile abbia una disponibilità finanziaria di 276,8 miliardi. Molto opportunamente, quindi, il sottosegretario ha fatto riferimento all'ordine del giorno votato all'unanimità dalla Camera in sede di esame del decreto-legge per la campagna antincendi 1995: ritiene infatti che tale ordine del giorno impegni in questa sede a reperire le disponibilità finanziarie necessarie per il perseguimento del programma predisposto dal sottosegretario. Auspica pertanto un impegno della Commissione perché gli attuali stanziamenti possano essere elevati a 276,8 miliardi.

Condivide inoltre l'esigenza di mantenere l'attuale collocazione del Dipartimento della Protezione civile presso la Presidenza del Consiglio, auspicando anche una unificazione del medesimo con il Dipartimento per i Servizi tecnici nazionali: in tal modo si realizzerebbe infatti una unificazione di affinità che esistono e che spesso sono mortificate in sede di attuazione gestionale. Esclude peraltro che il Parlamento possa pensare di retrocedere il Dipartimento della Protezione civile: per quanto lo riguarda auspicherebbe peraltro l'istituzione di un specifico Ministero che assuma le competenze ora di fatto strattonate da vari Ministeri.

Manifesta apprezzamento per l'opportuna opera di bonifica effettuata sui contratti in essere con il Dipartimento della Protezione civile, che ha determinato risparmi e che testimonia la correttezza del Sottosegretario.

Concludendo, rileva che ulteriori osservazioni saranno contenute nel parere: auspica che le stesse, se condivise, possano essere trasformate in appositi emendamenti della cui presentazione si farà comunque direttamente carico.

Francesco FORMENTI, *presidente*, ricorda che il termine per la presentazione degli emendamenti al disegno di legge finanziaria e di bilancio, nonché di eventuali ordini del giorno ai medesimi disegni di legge, è fissato per domani mattina alle ore 10.

Convenendo la Commissione, rinvia quindi il seguito dell'esame.

Comunicazioni del Presidente.

Francesco FORMENTI, *presidente*, avverte che il Ministro dei lavori pubblici, con lettera del 14 novembre 1995, ha trasmesso una nota relativa alla risoluzione in Commissione Formenti ed altri 7-00325, concernente la delibera CIPE del 13 marzo 1995 in materia di determinazione dei canoni di locazione per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, approvata nella seduta 1° giugno 1995 dalla Commissione.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle 17.

IX COMMISSIONE PERMANENTE

(Trasporti, poste e telecomunicazioni)

IN SEDE CONSULTIVA

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del presidente Sante PERTICARO, indi del vicepresidente Francesco MARENCO. — Intervengono il ministro delle poste e delle telecomunicazioni Agostino Gambino e il sottosegretario di Stato per i trasporti e la navigazione Giovanni Puoti.

La seduta comincia alle 14,45.

Disegni di legge:

Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (Approvato dal Senato della Repubblica – S. 2019) **(3448).**

Tabella 10 – Stato di previsione del Ministero dei trasporti e della navigazione per l'anno finanziario 1996.

Tabella 11 – Stato di previsione del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni per l'anno finanziario 1996.

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996) (Approvato dal Senato della Repubblica – S. 2156) **(3447).**

(Esame, ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del regolamento, e rinvio).

Disegno di legge:

Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (Approvato dal Senato della Repubblica – S. 2157) **(3438).**

(Parere alla V Commissione bilancio).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame congiunto dei progetti di legge.

Sante PERTICARO, *presidente,* rivolge anzitutto un saluto al collega Matteoli, che entra a far parte della Commissione.

Avverte che la Commissione è convocata per l'esame dei documenti di bilancio, che si svolge ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del regolamento, nonché per l'esame in sede consultiva del disegno di legge n. 3438, recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica, collegato alla finanziaria. Per ragioni di economia dei lavori e per consentire di affrontare in termini coerenti il contenuto delle disposizioni recate dai diversi provvedimenti, propone quindi che si svolga un esame congiunto dei provvedimenti stessi, che si

concluderà con l'approvazione di una relazione da trasmettere alla Commissione bilancio distinta per ciascuno degli stati di previsione (Ministero dei trasporti e della navigazione e Ministero delle poste e delle telecomunicazioni), e per le connesse parti del disegno di legge finanziaria. La Commissione dovrà inoltre esprimere un parere sul disegno di legge n. 3438. Rirorda inoltre che presso la Commissione possono essere presentati emendamenti che, se approvati, verrebbero trasmessi anch'essi alla Commissione bilancio. In proposito, desidera precisare che gli emendamenti compensativi all'interno di ciascuno stato di previsione di competenza della IX Commissione devono essere presentati presso la Commissione stessa; la stessa, regola vale per gli ordini del giorno riguardanti materie che attengono ai settori di competenza della Commissione.

Nel ricordare che l'esame dei documenti di bilancio dovrà concludersi entro la giornata di mercoledì 29 novembre, ricorda che alle ore 10 della medesima giornata scade il termine per la presentazione degli emendamenti.

Invita infine i membri della Commissione che intendono intervenire nel dibattito ad attenersi alle materie che rientrano nella competenza della Commissione stessa, evitando di porre questioni che si potranno affrontare presso altre sedi.

Patrizia TOIA (gruppo PPI), *relatore*, riferendo congiuntamente sui disegni di legge, sottolinea anzitutto i ristretti tempi concessi per l'esame dei provvedimenti, che non consentono un adeguato approfondimento dei temi.

Si sofferma quindi, dopo aver ricordato la natura e la finalità dei documenti di bilancio, sulla tabella 10 del bilancio relativa al Ministero dei trasporti: in essa si prevedono spese, in termini di competenza, per 7.228 miliardi, pari all'1 per cento delle spese finali del bilancio dello Stato. Si rileva una prevalenza delle spese correnti rispetto a quelle in conto capitale. Da un confronto tra il bilancio di previsione 1996 e il bilancio assestato 1995, si rileva altresì un incremento di 665 miliardi, effetto dovuto anche a causa della riforma del sistema previdenziale. Quanto alle spese in conto capitale, le variazioni di natura legislativa concernono, tra le altre, la legge n. 211 del 1992 e gli interventi per l'ammodernamento degli aeroporti di Roma e Milano di cui alla legge n. 67 del 1988. Peraltro, una più approfondita valutazione dei dati richiede di esaminare anche la tabella del Ministero del tesoro, dal momento che fanno carico ad essa gli stanziamenti per l'Azienda autonoma di assistenza al volo, per la ricapitalizzazione della Finmare e i contributi relativi al ripiano di bilancio delle aziende di trasporto pubblico locale. Si sofferma quindi sulla seconda nota di variazione, con la quale si prevede una riduzione di 198 miliardi di spese finali, che passano a 7.029 miliardi, di cui 3.841 di spese correnti e 3.187 in conto capitale: le variazioni più significative con riguardo al Ministero dei trasporti concernono in particolare il capitolo 7509 relativo alle spese per le infrastrutture aeroportuali di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa, con una riduzione di 160 miliardi rispetto allo stanziamento originario. Dopo aver indicato le voci più significative del bilancio, si sofferma sul disegno di legge finanziaria, e in particolare sulle tabelle A e B, di cui sottolinea gli stanziamenti, rilevando che non sono specificate le precise destinazioni degli interventi nell'ambito di ogni voce. Nella relazione al disegno di legge si chiarisce che gli accantonamenti relativi alla tabella A sono necessari per misure a favore dell'autotrasporto, del fondo lavoratori portuali, per il finanziamento di prepensionamenti del personale Alitalia e per il funzionamento della commissione di vigilanza FS e della commissione garanzia. Quanto alla tabella B l'accantonamento è diretto ad attuare la normativa comunitaria in materia di cantieristica e armatoria, l'ammodernamento delle ferrovie in concessione e gestione governativa, il rifinanziamento della legge n. 211, l'informatizzazione dei servizi e il controllo del traffico marittimo, nonché interventi per l'autotrasporto.

Il punto su cui occorre soffermarsi è però l'articolo 4 della finanziaria che pre-

dispone stanziamenti per il piano di ammodernamento delle FS. Si tratta di una norma ampiamente modificata dal Senato, sia con riferimento ai criteri relativi alla realizzazione degli investimenti previsti, sia riguardo alla modulazione dello quote di risorse da destinare a specifici obiettivi. La cifra relativa al finanziamento delle FS è rilevante, particolarmente se confrontata con i finanziamenti intervenuti in altri settori. Da segnalare è l'obbligo imposto al ministro dei trasporti di presentare alle Commissioni parlamentari il programma degli interventi, nonché una relazione sullo stato di attuazione degli interventi previsti dal contratto di programma e sull'utilizzazione dello risorse finanziarie da parte delle FS: in questo modo si riconducono al Parlamento, in qualche modo, i giudizi su rilevanti scelte compiute nel settore. Peraltro, è indispensabile garantire che questo adempimento sia assolto da parte del Ministero e che quindi sia prevista una struttura di supporto tecnico (e in questo senso formulerà una proposta da inserire nel parere). Dopo essersi soffermata sulle restanti disposizioni contenute nell'articolo 4 (relative al concorso finanziario dello Stato negli oneri del fondo pensioni gestito dalle FS e al ripiano delle perdite di esercizio e di gestione in favore delle FS) che rendono peraltro prioritario un chiarimento sulla complessiva situazione delle FS, e, dopo aver svolto alcuni chiarimenti sulla tabella C, sulla quale ritiene opportuno da parte del Governo una indicazione circa la ragione per cui il livello degli oneri derivanti dall'ammortamento dei mutui contratti dalle ferrovie in concessione commissariale e governativa è previsto in crescita costante nel corso degli esercizi fino al 1998, precisa il contenuto della tabella F, soffermandosi sugli interventi infrastrutturali relativi ai porti e al settore dei trasporti, per i quali è prevista una riduzione e una rimodulazione degli interventi nel corso dei successivi esercizi. Richiama nuovamente il tema della ristrutturazione degli aeroporti di Roma e Milano, per la quale il disegno di legge sposta al 1998 160 miliardi relativi al 1996 e 150 miliardi relativi al 1997; di conseguenza vengono stanziati 131 miliardi per il 1996, 141 miliardi per il 1997 e 310 miliardi per il 1998: ritiene opportuno conoscere le ragioni della riduzione operata dal Senato.

Con riferimento al disegno di legge collegato, sottolinea, quanto all'articolo 1, uno sforzo di ammodernamento della pubblica amministrazione, peraltro non adeguatamente valorizzato dagli organi di informazione: con il comma 4, in particolare, il Governo deve predisporre un documento di programma per il settore degli investimenti pubblici contenente le linee guida di politica economica in merito agli interventi infrastrutturali e alla riqualificazione urbana. Si tratta di una norma che considera positiva. Il comma 9 proroga invece di 60 giorni il termine previsto dall'articolo 1, comma 1, del decreto ministeriale del 15 settembre 1995, per la presentazione delle domande di ammissione ai contributi di cui alla legge n. 240 del 1990, in materia di interporti. Dopo aver segnalato all'attenzione della Commissione gli articoli 6, 18, comma 3, 19 e 25, che modifica la legge n. 380 del 1990, in materia di realizzazione del sistema idroviario padano-veneto, si sofferma sull'articolo 33, che comprende le disposizioni più rilevanti del provvedimento. Ricorda che sulla stessa materia la Commissione ha all'esame apposite proposte di legge, del cui esito e dei cui contenuti sarebbe opportuno che il Governo tenga conto, quanto meno nell'esercizio della delega. Il trasferimento delle funzioni alle regioni è un fatto positivo: dopo aver ripercorso le vicende relative a questa materia, richiama il comma 1, che contiene i criteri di delega, ed in particolare la lettera *b)* con cui si attribuiscono alle regioni funzioni in materia di trasporti di interesse regionale locale. Tenuto conto della finalità di ristrutturare il settore e di attribuire le necessarie responsabilità alle regioni, rileva che queste ultime si troveranno in difficoltà se, congiuntamente alle responsabilità, non saranno trasferite risorse e strumenti. Richiama quindi la lettera *g)* del comma 6, introdotta dal Senato, con cui si prevede quale criterio di delega l'indivi-

duazione di livelli minimi di servizio sufficienti ad assicurare l'esercizio del diritto alla mobilità dei cittadini: si tratta di una norma molto importante e condivisibile, che raccoglie preoccupazioni ampiamente presenti particolarmente nelle aree disagiate. Dopo aver svolto ulteriori considerazioni sul ruolo cui le FS sono chiamate nel raggiungimento degli obiettivi previsti dall'articolo 33, chiede al Governo chiarimenti sulla raggiungibilità dell'obiettivo indicato alla lettera *f)* del comma 6. Infine richiama la tabella del bilancio relativa al Ministero delle poste, sottolineandone l'esiguità: in particolare chiede se la struttura del Ministero sia in grado di svolgere adeguatamente il suo nuovo, delicato ruolo.

Dopo che il ministro Agostino GAMBINO ha fornito alcuni chiarimenti sulla struttura del Ministero, sull'istituto superiore poste e telecomunicazioni, sull'ISPOST e sull'Istituto superiore tecnico, sottolineandone le rispettive competenze e ruoli, Patrizia TOIA (gruppo PPI), *relatore*, chiede ulteriori precisazioni sulla strutturazione del Ministero, in particolare alla luce della necessità di prevedere competenze adeguate al nuovo ruolo. Infine, chiede chiarimenti sugli stanziamenti relativi ai fondi speciali, tenuto conto dell'obiettivo di finanziamento delle emittenti locali e della riduzione del canone Telecom a carico del gestore pubblico. Infine, chiede chiarimenti sui rapporti, relativamente alle posizioni debitorie, tra lo Stato e rami della pubblica amministrazione ora privatizzati.

Il ministro Agostino GAMBINO, rileva che, quanto alla struttura del Ministero, al fine della realizzazione dei compiti ad esso attribuiti a seguito dello scorporo dell'ente poste, si è proceduto ad una sua radicale ristrutturazione; sono stati elaborati alcuni regolamenti, sottoposti al parere del Consiglio di Stato ed in attesa di registrazione da parte della Corte dei conti. In questo senso deve essere valutata anche l'intervenuta nomina dei direttori generali. Certo, nella valutazione dell'adeguatezza delle strutture, occorre considerare anche la situazione delle sedi locali, chiamate ad operare i controlli: ricordato il grande valore dei tecnici, ne sottolinea il particolare *status* giuridico. Si tratta infatti di personale comandato, formalmente dipendente dall'ente poste: peraltro, nel disegno di legge sulla liberalizzazione delle telecomunicazioni è prevista una norma con cui a tale situazione si pone rimedio con il trasferimento al Ministero. È altresì previsto un potenziamento del ruolo tecnico.

Altra questione da approfondire è il rapporto con la prevista istituzione dell'Autorità per le telecomunicazioni, di cui alla recente legge sulle *authorities*: nell'assicurare che per parte sua presenterà al più presto il disegno di legge istitutivo al Consiglio dei ministri, osserva che ciò determinerà l'esigenza di ricalibrare le funzioni tra Ministero e istituenda Autorità.

Dopo aver precisato di aver riscontrato presso il Ministero elevate professionalità nei dipendenti, si sofferma, quanto alle postazioni di bilancio ed alle tabelle allegate alla finanziaria, sulla tabella A, ricordando le previsioni originarie del Governo: con una dotazione complessiva di 260 miliardi, si prevedeva che circa 120 fossero destinati alle emittenti locali, mentre i restanti andassero a ridurre progressivamente i canoni di concessione a carico del gestore del servizio pubblico di telefonia locale, e ciò a seguito della liberalizzazione della telefonia locale, la quale rende equa, già per il 1996, una riduzione del canone. Il Senato ha però ritenuto di eliminare quest'ultimo riferimento.

Sulle restanti questioni si riserva di intervenire in sede di replica.

Mario CARUSO (gruppo alleanza nazionale) chiede al ministro chiarimenti sulla collocazione del personale del Ministero delle poste, sia alla luce del decreto-legge n. 487 del 1993, sia delle esigenze del personale addetto al controllo dei servizi radioelettrici, particolarmente qualificato.

Mauro MICHIELON (gruppo lega nord) chiede anch'egli precisazioni al ministro sia sul personale, sia sull'articolo 14,

commi 8 e 9, del disegno di legge collegato: con quest'ultima norma si prevede infatti una riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 4646 del Ministero del tesoro, mentre contemporaneamente, con il comma 8 si prevede che l'Ente poste determini le nuove tariffe per le spedizioni di stampe in abbonamento postale lasciando inalterato il costo sostenuto dalle imprese editrici di cui al comma 1, fatto salvo il tasso di inflazione programmata. Chiede precisazioni altresì sulla spesa prevista per i capitoli 1104, 1126 e 1502, che si riferiscono rispettivamente ai mezzi di trasporto, alle spese per studi e consulenze ed all'aggiornamento professionale dei dipendenti del Ministero.

Adolfo URSO (gruppo alleanza nazionale) chiede precisazioni in ordine alle dichiarazioni del ministro al Senato relativamente ad un rallentamento della trasformazione dell'ente poste in Spa.

Anna Maria BIRICOTTI (gruppo progressisti-federativo), oltre a condividere le richieste formulate, chiede notizie sui tempi reali del processo di trasformazione in Spa, che sembra stentare a decollare: ciò perché, se si ritardasse la realizzazione di questo obiettivo, ne conseguirebbero danni notevoli. Le previsioni in materia di bilancio e di finanziaria sembrano infatti adattate alla vecchia struttura. Chiede precisazioni infine sul personale e sulle risorse da destinare alla emittenza radiotelevisiva locale.

Paolo GALLETTI (gruppo progressisti-federativo) chiede anch'egli precisazioni sul personale, in particolare su quello destinato ai circoli per il controllo delle emissioni radiotecniche, particolarmente qualificato eppure non adeguatamente considerato nei trattamenti retributivi.

Il ministro Agostino GAMBINO, quanto al personale, ribadisce quanto affermato sul personale comandato e sul potenziamento dell'organico in relazione alle nuove funzioni. Quanto alla spesa per il personale stesso, valuti la Commissione se è il caso di aumentare le dotazioni oppure se una norma più meditata possa essere inserita nel disegno di legge sulla liberalizzazione delle telecomunicazioni. Da parte del Governo vi è sensibilità sul problema dell'organico in sede locale ed in proposito potrebbe valutarsi eventualmente un provvedimento di urgenza.

Si riserva di fornire in replica risposta agli altri quesiti.

Roberto CASTELLI (gruppo lega nord) ritiene che l'insufficienza dei fondi per i trasporti sia ormai un dato costante delle manovre di bilancio. Non ha trovato alcun riferimento alla destinazione di fondi a sostegno dell'intermodalità, e cio è particolarmente grave se si considera che tutti sembrano a parole concordare su questo obiettivo. Quanto all'articolo 4 della finanziaria, osserva che esso configura di fatto una sorta di mini contratto di programma: probabilmente la norma è frutto di una logica non condivisibile, perché non rispetta le sedi, i tempi e i modi in cui deve essere affrontata la questione, considerando che sull'accordo di programma la discussione è durata circa due anni e non può esere risolta in modo così approssimativo.

Ritiene che la Commissione possa eleborare una strategia comune al fine della presentazione di apposite proposte di modifica.

Si sofferma quindi sull'articolo 33 del disegno di legge collegato, che prefigura una riforma del trasporto pubblico locale: la Commissione ha all'esame una proposta di legge in materia: con la delega contenuta nel collegato, di fatto si mira ad esautorare il Parlamento; per questo riterrebbe opportuna la soppressione delle norma oppure l'elaborazione di significative modifiche, tenuto conto che il testo del collegato pare meno idoneo di quello elaborato dal Comitato ristretto della Commissione. Il disegno alla base della norma sembra quello di garantire l'efficienza del servizio a detrimento però della responsabilità delle regioni.

Altero MATTEOLI (gruppo alleanza nazionale) non condivide le valutazioni po-

litiche emerse dalla relazione, pur avendo apprezzato l'ampio lavoro svolto dalla collega Toia. Ritiene necessario concentrare l'attenzione sull'obiettivo di un miglioramento dei servizi: tenuto conto di ciò la valutazione della manovra non può che essere negativa, dal momento che si ha una compressione degli interventi. Dopo aver svolto alcune considerazioni sull'articolo 4 della finanziaria e sul fatto che il trasferimento del traffico su rotaia è oggetto di dibattito da tantissmo tempo, ma ancora non è stato realizzato, rileva che nella finanziaria mancano norme adeguate sul cabotaggio, sull'alta velocità, da cui pare esclusa una parte dell'Italia, sul trasporto aereo, in ordine al quale sono stati ridotti i finanziamenti per Malpensa e Fiumicino e sono stati eliminati dal Senato i fondi per completare il potenziamento dell'aeroporto di Pisa, sull'intermodalità, la cui esigenza è stata per molti anni enfatizzata, mentre oggi rischia di interrompersene l'attuazione, e si sofferma sulla mancata previsione dei fondi per la realizzazione del ponte sullo stretto di Messina.

Infine, ha apprezzato le dichiarazioni del ministro Gambino sull'alto livello professionale dei dipendenti del Ministero: peraltro il concreto funzionamento del servizio postale sembra tradire ben altra realtà! Non ritiene possibile attribuire tutte le colpe all'attuale esecutivo, ma la manovra finanziaria in esame non garantisce alcuna inversione di tendenza rispetto al passato.

Ugo BOGHETTA (gruppo rifondazione comunista-progressisti) ritiene che i documenti in esame non costituiscano, di fatto, un vero e proprio strumento di programmazione: del resto fino ad ora ogni provvedimento ha mantenuto una sua finalità non ricompresa in una logica complessiva. Basti pensare al rapporto tra norme sul finanziamento per gli autotrasportatori, previste in appositi decreti-legge, e la previsione di fondi per la ristrutturazione dell'autotrasporto. Quanto alla legge n. 211 ritiene indispensabile un progetto strategico nelle grandi aree metropolitane. Quanto all'intermodalità, non si comprende perché non si assuma una decisione definitiva relativamente al trasporto su gomma, anche in relazione alle modalità con cui il trasporto viene effettuato oltre confine. Occorre coraggio nelle scelte! Dopo aver ricordato in proposito la questione della variante di valico, si sofferma anche sull'alta velocità. Chiede se sia stato stipulato il contratto di programma in relazione al quale la Commissione ha a lungo dibattuto in passato e se il Governo abbia tenuto conto dei pareri parlamentari: in proposito andrebbe valutato il contenuto dei pareri stessi e la previsione di modalità di verifica del loro rispetto da parte del Governo. Dopo aver denunciato utilizzi distorti dei fondi relativi all'alta velocità, richiama l'articolo 33 del collegato, che prefigura una riforma del trasporto pubblico locale: critica questa norma sia perché sono all'esame della Commissione proposte legislative in materia, sia perché non ritiene che riforme di questo genere possano essere poste con la finanziaria. È perciò favorevole alla soppressione dell'articolo. Dopo aver chiesto alcuni chiarimenti sulla situazione dell'Alitalia e sul tetto dei prepensionamenti, in particolare chiedendo se vi sia la volontà di ampliare il numero dei prepensionamenti rispetto a quelli previsti dall'apposito decreto-legge all'esame del Parlamento, ritiene che sul destino dell'Alitalia sembrano dirottarsi scelte contrastanti, da un lato volte alla ricapitalizzazione, da un altro aventi effetti decisamente contrari. Infine, chiede informazioni sul problema dell'escavazione dei porti.

Adolfo URSO (gruppo alleanza nazionale) richiama nuovamente i tempi della privatizzazione dell'ente poste e l'intervento svolto dal ministro al Senato.

Sulla politica dei trasporti ritiene manchi una prospettiva di lungo respiro.

Più in generale, il disegno di legge collegato contiene una notevole quantità di deleghe per riforme strutturali di settore su questioni rilevantissime: non vi è forse contraddizione in ciò con le dichiarazioni del Governo stesso in ordine alla sua prossima scadenza? La delega contenuta al-

l'articolo 33 è poi inopportuna ed imprecisa: dopo aver richiamato la necessità di una esplicitazione della finalità del finanziamento relativo alla ristrutturazione del sistema di trasporto, chiede, con riferimento al comma 1, lettera *b)*, quali siano i servizi locali svolti dalle FS. Nel predisporre così tante deleghe sembra che il Governo sia ispirato alla volontà di espropriare il Parlamento.

Quanto all'articolo 4 della finanziaria, osserva che la ripartizione delle quote introdotta dal Senato è ispirata alla preoccupazione che sulla definizione del contratto di programma non abbiano alcuna influenza i pareri parlamentari; è particolarmente rilevante la previsione di una quota a favore delle zone depresse. Comunque, è importante che il relatore chiarisca, perché siano assunte le conseguenti decisioni, se vi è da parte sua intenzione di proporre una modifica a questa norma. Quanto alla variante di valico, la ritiene indispensabile per lo stesso modo in cui si è fino ad ora configurata la politica dei trasporti.

Quanto invece alla politica del trasporto aereo, mancano indicazioni ed anzi vengono compresse le spese proprio quando l'Alitalia è vicina al collasso e la competizione internazionale sulle linee interne avrà ulteriori contraccolpi negativi.

Pertanto, atteso il contenuto veramente minimale dei documenti, dichiara la sua insoddisfazione su di essi e preannuncia la presentazione di emendamenti ed ordini del giorno.

Sante PERTICARO (gruppo CCD) ringrazia anch'egli il relatore per il lavoro svolto. La manovra del Governo non è certamente ambiziosa nei suoi obiettivi finanziari, rivelandosi di basso profilo. La copertura degli interventi è data da maggiori entrate: in proposito osserva che ciò, quanto alla pressione fiscale, determinerà una immediata ripercussione nel senso di un ritorno della stessa fino al 44 per cento. Comunque sul fronte quantitativo non ha osservazioni particolari da fare sui saldi, ricordando che coerentemente si era astenuto in merito alla risoluzione sul documento di programmazione economico finanziario, che li individuava. Non può tuttavia non destare allarme l'aumento del tasso di inflazione, che avrà inevitabili ripercussioni sui tassi di interesse e sulla necessità di una manovra aggiuntiva di assestamento ben più pesante.

Quanto al settore dei trasporti, si deve registrare un lieve incremento degli stanziamenti: tuttavia ritiene più rilevante la normativa ordinamentale contenuta nel collegato. Si riferisce alla riforma del trasporto pubblico locale, che arbitrariamente annulla l'esame condotto dalla Commissione sulle proposte di legge parlamentare. Dopo aver svolto alcune riflessioni sulla mancanza di scelte significative sulla qualità degli interporti e sull'articolo 16, si sofferma sull'articolo 25, che riguarda il sistema idroviario padano-veneto: la modifica configurata della legge n. 380 rischia di rendere ancora più difficile l'attuazione della norma, prevedendo l'affidamento della gestione ad appositi consorzi costituiti tra le regioni interessate. Manca inoltre una rivitalizzazione finanziaria, che possa manifestare una nuova volontà di incentivare l'uso delle idrovie. Quanto all'articolo 33, condivide le perplessità emerse: la norma non fornisce alcuna garanzia in ordine alla realizzazione della riforma e ciò rende indispensabili notevoli modifiche. Particolari perplessità suscita il comma 6, non essendo chiaro cosa si intenda per servizi locali (lettera *a)*; non vengono previsti adeguati finanziamenti a favore delle regioni, cosicché sembrerebbe emergere una volontà di alleggerire finanziariamente lo Stato, scaricando pesanti oneri sulle regioni. Dopo aver richiamato la contraddizione tra la lettera *b)* e la lettera *e)*, particolarmente con riferimento al termine, osserva che di fatto l'obiettivo di cui alla lettera *b)*, finirà per essere irrealizzabile. Altre critiche deve esprimere sul comma 8 con il quale si prefigurano interventi di aggiustamento fino al 31 dicembre 1997: anche con questa norma si tradisce la volontà di non realizzare concretamente la riforma.

A confronto con la delega di cui al comma 6, quella contenuta ai commi 3, 4

e 5, relativa alla Civilavia e al registro aeronautico italiano, risulta particolarmente generica nei suoi criteri direttivi.

Quanto alla finanziaria, gli stanziamenti per l'aumento di capitale per le FS sono condivisibili, mentre sono troppo esigui i fondi previsti per finanziare i nuovi provvedimenti legislativi di cui alle tabelle A e B. Fortissime critiche suscita l'articolo 4 della finanziaria, evidentemente frutto di una iniziativa estemporanea e redatto in modo assolutamente inadeguato: in esso non compaiono riferimenti all'intermodalità, ai nodi, alla questione del collegamento internazionale, al miglioramento del materiale rotabile. Si rivelano inoltre notevoli incongruenze nel testo, tali da renderne l'attuazione ben difficile; anche le procedure previste per la destinazione dei finanziamenti e per il relativo controllo di cui al comma 4, paiono troppo complicate.

Segnalata l'opportunità di una limitazione degli obiettivi da perseguire nei prossimi esercizi alla luce della ristrettezza delle risorse disponibili, piuttosto che operare, come ha fatto il Governo, nel senso di prevedere un eccesso di interventi a fronte di una palese inidonietà degli stanziamenti, rileva che l'approvazione di eventuali emendamenti, così come del parere, richiederà comunque una attiva partecipazione dei colleghi presso la Commissione bilancio al fine di difendere le scelte compiute dalla Commissione trasporti.

Quanto al bilancio relativo al Ministero delle poste, rileva che la sua trasformazione in organo politico di indirizzo è un fatto positivo. Ma la modifica operata dal Senato con riguardo al tema della riduzione del canone Telecom, rende indispensabile una riflessione sulla compatibilità tra un orientamento di fondo verso la liberalizzazione della telefonia locale e il mantenimento del canone di concessione: occorrerebbe prevedere un riallineamento delle condizioni previste per il gestore pubblico a quelle previste per gli altri operatori. Non vorrebbe che tutto ciò tradisca una volontà di non cambiare nulla.

Francesco MARENCO (gruppo alleanza nazionale) si dichiara pessimista in ordine alla possibilità di proporre con successo modifiche al provvedimento: già l'esame al Senato dimostra che, da parte della maggioranza che in Parlamento sostiene questo Governo, c'è un blocco di fronte ad ogni iniziativa. Dal complesso dei documenti di bilancio presentati, si rileva un pesante ridimensionamento delle attività economiche che non siano sostenute da poteri forti: in questo senso devono essere valutati i tagli ai comparti relativi alla sicurezza civile e sul lavoro, ai settori produttivi in difficoltà (per esempio i porti), con cui si tradisce altresì un disinteresse per la salvaguardia dei livelli occupazionali. Si premiano settori in cui si sono avuti in passato risultati poco soddisfacenti, per colpire con tagli inaccettabili settori poco difesi. Così deve dirsi per le capitanerie di porto, alle quali non è riconosciuto neanche il minimo intervento; così anche per le dotazioni relative agli organi di controllo sul demanio marittimo; così anche per la pesca, per la cantieristica, proprio quando le politiche seguite da altri paesi comunitari prevedono invece interventi incisivi.

Eugenio DUCA (gruppo progressisti-federativo) rileva, in ordine ai trasferimenti alle Ferrovie S.p.a., che gli sembra che questa società tenda a trasformarsi in una specie di IRI, come dimostrano le notizie giornalistiche sull'aumento del *deficit*, sui costi (stimati in circa 400 miliardi) della costituzione di società controllate e su criteri di gestione di tipo clientelare. In particolare, sull'articolo 4 della finanziaria, osserva che gli sembra opportuno evitare una contrapposizione con il Senato; d'altra parte, le modifiche che il Senato ha introdotto all'articolo 4 rispondono alla logica, che non è trascurabile, di garantire al Parlamento il controllo sul rispetto delle indicazioni che esso formula sugli investimenti ferroviari.

Sulla questione del trasporto pubblico locale dichiara che, pur essendo l'inserimento della riforma del settore nel disegno di legge collegato un fatto criticabile, il

punto più importante è evitare che la riforma si traduca nel mero accollo alle regioni di deficit; occorre invece garantire alle regioni stesse risorse certe per garantire il funzionamento del settore. Critica, infine, l'insufficienza o la mancanza di risorse per la riforma dell'autotrasporto, per il contratto degli autoferrotranvieri, ormai scaduto, per la cantieristica nazionale e per la decoibentazione dell'amianto dalle carrozze delle metropolitane.

Paolo GALLETTI (gruppo progressisti-federativo) ricorda che quella relativa al trasporto su gomma è stata una opzione strategica compiuta negli anni '60 e non più sostenibile ora, anche tenuto conto delle esigenze del commercio internazionale. Del resto il modello va superato, privilegiando l'opzione del trasporto su rotaia, anche nell'ambito urbano e del cabotaggio, tenuto altresì conto degli effetti positivi che questa opzione avrebbe sull'ambiente: alla luce di queste considerazioni occorrerebbe considerare prioritari gli investimenti relativi al trasporto su rotaia nelle città, accelerando gli interventi e la realizzazione degli obiettivi della legge n. 211. Relativamente al rispetto dell'impatto ambientale, ritiene che il riferimento contenuto nell'articolo 16 del collegato, in relazione alla realizzazione di opere pubbliche, costituisca un passaggio importante. Nel richiamare l'esigenza di una nuova pianificazione nei trasporti e nelle infrastrutture, si sofferma sull'articolo 33 del collegato, con cui si riforma il trasporto pubblico locale trasferendo importanti competenze alle regioni senza però riformare adeguatamente il sistema fiscale al fine di garantire alle regioni stesse gli strumenti finanziari necessari.

Angelo Maria SANZA (gruppo CCD) condivide le osservazioni del presidente Perticaro in ordine agli stanziamenti relativi al Ministero delle poste, soffermandosi in particolare sull'articolo 33 del collegato. Ritiene in proposito che sia stata combattuta una battaglia impari sul fronte del trasferimento del trasporto dalla gomma alla rotaia e che l'Italia si trova in una evidente condizione di arretratezza rispetto al resto dell'Europa. La delega al Governo in ordine al riordino del trasporto pubblico locale è condivisibile, anche se di fatto la Commissione trasporti risulta profondamente limitata nel lavoro già svolto sulle proposte di legge parlamentari, forse esaminate con risultati superiori a quelli del Governo. Restano comunque perplessità sulla scarsa organicità della delega. Nel rilevare come vi siano alcune incongruenze relativamente al riferimento alle società che esercitano il trasporto pubblico, è favorevole ad un rafforzamento del trasporto su rotaia, ritenendo utilizzabili i fondi previsti dalla legge n. 211, particolarmente per integrare la rete tenendo conto delle esigenze dei grandi comuni e di una priorità di scelte. Oltre a quelli previsti dalla legge n. 211, vi sono i fondi delle FS, nonché, ritiene, i fondi già previsti nei capitoli del bilancio del Ministero dei trasporti e relativi a quelle gestioni ora trasferite alle regioni: in proposito chiede al Governo assicurazioni sul trasferimento di tali risorse alle regioni, contemporaneamente al trasferimento delle relative competenze. Richiama quindi il comma 6, lettera *b)*, ritenendo opportuna la previsione del termine del 1° gennaio 1998, adeguandolo a quello previsto dalla lettera *e)*.

Quanto alla lettera *c)*, che si riferisce alle gestioni commissariali governative da affidare per la ristrutturazione alle FS, concorda sulla necessità di una ristrutturazione, ma ritiene imprescindibile la consultazione della regione chiamata a gestirle in futuro. Richiamate per grandi linee le ipotesi gestionali prospettate dal comma 6, ritiene comunque imprescindibile la previsione di un parere delle regioni interessate. La lettera *c)*, riferendosi alle società di servizio ferroviario in regime di gestione commissariale governativa, sembrerebbe limitare il riferimento alle sole gestioni concernenti il trasporto su rotaia: in proposito sarebbe necessario chiarire la portata della norma e verificare se essa intenda riferirsi, come egli ritiene, anche al trasporto su gomma. Quanto alla lettera *d)*, occorrerà altresì chiarire che il riferimento deve intendersi fatto anche

alle società regionali che subentreranno alle gestioni commissariali governative, una volta attribuite le relative competenze alle regioni.

Paolo MAMMOLA (gruppo forza Italia) conviene sulla ristrettezza del termine previsto per l'esame da parte della Commissione dei documenti di bilancio, nonché sulle considerazioni critiche dei colleghi Perticaro e Sanza. Dopo aver espresso perplessità sull'articolo 4 della finanziaria, rileva che le scelte politiche compiute con i documenti in esame conducono chiaramente, al di là delle parole, al di fuori del contesto europeo con riguardo alla politica dei trasporti. Si tratta di scelte e orientamenti che però devono essere esplicitati. In questo senso ricorda la vicenda dell'alta velocità, la cui realizzazione in alcune soltanto delle zone del paese è inutile, costituendo anzi uno spreco. I collegamenti internazionali richiedono una maggiore sensibilità sul tema e una maggiore aderenza, nelle scelte, alla situazione dei paesi vicini. Occorre dunque il coraggio di compiere scelte politiche precise, con consapevolezza degli obiettivi da raggiungere: in questo senso richiama i gruppi ad orientamenti coerenti con le dichiarazioni rese in sede di esame dell'accordo di programma.

Sante PERTICARO, *presidente*, dichiara concluso l'esame preliminare congiunto dei provvedimenti in titolo, rinviando alla seduta di domani alle 14,30 le repliche. Ricorda altresì che il termine per la presentazione degli emendamenti è fissato per domani alle 10.

La seduta termina alle 19,15.

X COMMISSIONE PERMANENTE

(Attività produttive, commercio e turismo)

IN SEDE CONSULTIVA

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del Vicepresidente Aldo REBECCHI, indi del Presidente Alessandro RUBINO. — Interviene il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato Alberto Clò e il Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato Luigi Mastrobuono.

La seduta comincia alle 14,10.

Disegni di legge:
S.2156. - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996) (approvato dal Senato) **(3447).**
S. 2019. – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (approvato dal Senato) **(3448):**
Tabella 1/A: Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno finanziario 1996 (limitatamente alla parte relativa al turismo).
Tabella 14: Stato di previsione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato per l'anno finanziario 1996.
Tabella 16: Stato di previsione del Ministero del commercio con l'estero (limitatamente alle politiche di sostegno all'esportazione).
Tabella 20: Stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica per l'anno finanziario 1996 (limitatamente alla parte relativa alla ricerca applicata).

(Esame, ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del regolamento, per la relazione alla V Commissione Bilancio).

Disegno di legge:
S. 2157 – Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (approvato dal Senato) **(3438).**
(Parere alla V Commissione).

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame congiunto dei disegni di legge all'ordine del giorno.

Il Ministro Alberto CLÒ fa presente che la vigente impostazione del bilancio dello Stato e la composizione della manovra finanziaria pongono, relativamente alle scelte di politica industriale, energetica e dei servizi terziari un serio problema di disorganicità e frammentazione.

Infatti le amministrazioni cui fanno capo significativi e, in alcuni casi, preponderanti flussi di spesa verso iniziative, enti

e imprese sono guidate da logiche naturalmente diverse. Nel caso di politica industriale, si affiancano alle leggi di incentivazioni per le imprese, stanziamenti gestiti dal Tesoro (EFIM, ARTIGIANCASSA, altri enti già delle Partecipazioni Statali), politiche determinate da provvedimenti fiscali (come quello di detassazione degli investimenti), ed altre scelte attinenti alla competenza di altri Ministeri (Ricerca Scientifica per l'innovazione, Lavoro, Bilancio per i fondi europei, ecc...).

Una razionalizzazione degli interventi si rende necessaria, non al fine di sottrarre competenze, ma quanto meno per poter incidere con la massima efficacia nei settori produttivi attraverso un disegno più organico e coordinato.

In questa ottica ha personalmente apprezzato lo sforzo compiuto dal Parlamento nell'esame e nella elaborazione di un disegno organico di riforma del Ministero dell'industria: la creazione di un dicastero per le attività produttive potrebbe, infatti, divenire il primo significativo passo per ricondurre a unitarietà e organicità l'azione del Governo nei settori produttivi.

Significativamente si tratta di un Ministero *per* le attività produttive e non *delle* attività produttive: infatti, attraverso anche l'attuazione di un ampio decentramento amministrativo di alcune funzioni, la riforma del Ministero deve costituire il punto di svolta di un radicale mutamento dell'attività del Governo nei confronti dei settori produttivi. Occorre trasformarsi da erogatori di incentivi in erogatori di servizi e riappropriarsi di funzioni di indirizzo e coordinamento che, duole dirlo, al momento non pare che l'amministrazione stia svolgendo o, quel che è più grave, non è in grado di svolgere.

Diverso problema si pone sulla valutazione dell'efficacia degli interventi effettuati: non sempre è possibile valutare gli effetti economici dell'intervento pubblico proprio per la frammentazione sopra descritta, e il meccanismo di selezione e indirizzo dei flussi di sostegno alle politiche industriali e produttive in genere si presenta decisamente rigido, non consentendo un adeguamento alle mutate esigenze del ciclo economico.

Al momento attuale, coerentemente anche con i suggerimenti della Corte dei Conti, sarebbe sicuramente importante un riordino degli interventi di incentivazione alle imprese, alcuni dei quali nati in situazioni completamente diverse, altri che hanno esaurito il loro compito ma sopravvivono, altri ancora che invece non sono più efficaci rispetto agli scopi per cui erano nati.

D'altro lato alcuni settori industriali si avviano a un irreversibile declino, se non valutati secondo una logica di generale esame della tenuta dello sviluppo dell'economia del paese: esame che conduca a decisioni proprio nell'ambito della legge finanziaria. Logiche analoghe valgono per le scelte in campo energetico ed in campo distributivo dove la ristrutturazione del settore costituisce un passaggio determinante per una politica di trasparenza del mercato e di abbattimento dei costi per i consumatori.

Alcune scelte che il Governo ha operato in questi mesi – incremento dell'occupazione, lotta all'inflazione, equilibrio delle aree depresse e del Mezzogiorno, ripresa degli investimenti pubblici – si devono ora concretizzare proprio con la legge finanziaria, in una responsabilità comune di intervento.

Sono queste le logiche su cui si ritiene di aver operato nel proporre alcune opzioni che tengano comunque presente sia la situazione esistente in termini di bilancio, sia la evoluzione economica del prossimo periodo.

Ancor più difficile è orientare strategicamente, a valle, le decisioni di carattere finanziario, sia per le ristrettezze del campo di manovra; sia per le rigidità ereditate da scelte pregresse. Soprattutto nel settore delle agevolazioni, nel quale l'esistenza di un meccanismo legislativo costituisce di per sé incentivo per investimenti temporaneamente finanziati con indebitamento bancario, accade infatti che la operatività ulteriore di leggi incentivanti venga di fatto richiesta, se non addirittura imposta, dall'accumulo di domande e di esiti di

istruttoria, al di là delle risorse disponibili.

Consegue da questo che le scelte strategiche possono soltanto consistere nella conferma, con eventuale programmazione di miglioramenti legislativi, di alcuni prioritari strumenti agevolativi, il cui finanziamento sia venuto a scadenza, e nell'annuncio di una imminente rinuncia ad altri ed obsoleti strumenti, ai quali, per i motivi esposti, occorre comunque assicurare una limitata ultra-operatività.

Ulteriore conseguenza è che i tagli di spesa più importanti – quelli che consentono cioè di uscire da una situazione di forzata ripetitività delle scelte finiscono per essere privi di effetto finanziario immediato, laddove tale effetto hanno soltanto altri tagli, ma anche i costi delle conferme.

Tutto ciò premesso, va detto che, nella pur segnalata situazione di difficile orientamento, alcuni interventi di politica industriale possono con tutta certezza considerarsi strategicamente prioritari. Si riferisce alla ristrutturazione del settore aeronautico (per la quale, d'altra parte, la finanziaria 1995 aveva già stanziato disponibilità in fondo speciale), nonché al rifinanziamento delle incentivazioni alla innovazione per le piccole e medie imprese.

Si è inoltre deciso di accantonare limitate disponibilità di parte corrente per la copertura di una legge sulla trasparenza dei mercati, con particolare riferimento all'attività dell'osservatorio dei prezzi e delle tariffe, che sta già peraltro positivamente lavorando da qualche mese con apprezzabili risultati.

La situazione di crisi del settore aeronautico e le esigenze di una sua ristrutturazione (che non riguardano il solo aspetto occupazionale) sono note e condivise. Il piano di ristrutturazione recentemente elaborato dal Ministero presuppone che gli appostamenti di fondo speciale a suo tempo disposti dalla finanziaria 1995 siano resi operativi e che ad essi si accompagni un appostamento aggiuntivo sempre a titolo di limite di impegno decennale. In particolare, nel disegno di legge finanziaria approvato dal Senato è previsto un limite di impegno per rate ammortamento mutui di 250 miliardi per il triennio 96/98. Altri 100 miliardi potranno essere attivati negli anni 1997 e 1998, sempre sotto la forma di limiti di impegno per rate di ammortamento mutui.

A cinque anni dalla legge di riforma, l'Enea attraversa una situazione di grande criticità gestionale e programmatica, soprattutto imputabile alla inadeguatezza delle risorse umane e dell'assetto organizzativo, a fronte di possibili nuovi compiti ed opportunità offerte dal mercato. La soluzione di tali problemi non risiede nell'incremento delle risorse finanziarie, ma nella rideterminazione degli assetti organizzativi, nella ridefinizione di strategie, attente ad una maggiore proiezione nel ruolo di fornitore di servizi e innovazione, nel rinnovo del capitale umano. Ma non va trascurato che i finanziamenti pubblici all'ente hanno subito in pochi anni una riduzione del 40 per cento in termini reali.

Il bilancio del Ministero dell'industria a legislazione vigente prevede, per il 1996, stanziamenti di parte corrente per 206.932 milioni e spese in conto capitale di 2.040.697 milioni.

Per la maggior parte delle spese in conto capitale si tratta di interventi previsti da leggi emanate negli anni passati che sono già avviati e per i quali nel corso del prossimo anno si dovrà procedere alle relative erogazioni. Tale situazione comporta una forte rigidità degli stanziamenti.

Una riflessione a parte merita l'analisi degli interventi nelle aree depresse del Paese.

Per ciò che riguarda il completamento delle agevolazioni previste dalla legge n. 64 del 1986 gli sforzi compiuti dalla struttura ministeriale hanno già dato i primi effetti: nel corso del 1995 sono stati emessi 10.500 provvedimenti di concessione e sono stati erogati 2.850 miliardi alle imprese. A fine anno le erogazioni complessive ammonteranno a 3.500 miliardi.

L'esperienza vissuta nella gestione della legge n. 64 del 1986 e quella ancor più complessa relativa alle aree del cratere del terremoto del 1980, confermano che accanto alla necessità di disporre di fondi

adeguati, occorre avere quella che gli studiosi di organizzazione chiamano la copertura amministrativa, la capacità cioè da parte degli uffici di dare concreta attuazione alle decisioni politiche.

Per quel che riguarda invece il nuovo intervento ordinario sono in corso di pubblicazione i regolamenti di attuazione della legge n. 488 del 1992 e quello degli incentivi automatici. I nuovi strumenti improntati a criteri di automaticità e particolare trasparenza, riducendo l'area di discrezionalità dell'amministrazione, consentiranno l'attivazione di una serie di investimenti con positive ricadute sul piano occupazionale e con gli immaginabili riflessi indotti sul bilancio dello Stato.

L'articolo 79 del disegno di legge « collegato » tende a sospendere parzialmente (50 per cento), fino al completamento delle verifiche previste da parte dell'Autorità di regolazione di settore, l'erogazione dei rimborsi destinati alla reintegrazione all'Enel ed alle imprese appaltatrici degli oneri nucleari, attualmente corrisposti a carico di un apposito fondo istituito presso la cassa conguaglio per il settore elettrico e finanziato mediante un sovrapprezzo sulle tariffe.

È da tener presente che la determinazione dei rimborsi spettanti all'Enel e alle imprese appaltatrici è stata a suo tempo preceduta da lunghi e minuziosi controlli da parte del Comitato di valutazione istituito allo scopo, per cui eventuali marginali discordanze che dovessero ipoteticamente essere riscontrate in sede di verifica dei criteri di reintegro determinerebbero solo un anticipo del completamento del reintegro stesso, che è attualmente previsto per l'anno 1999.

Non vi è quindi una valida giustificazione per sospendere l'afflusso all'Enel del gettito di detto sovrapprezzo, in quanto ciò determinerebbe effetti negativi sulla situazione economico-finanziaria dell'Enel con aggravi che si ripercuoterebbero sul livello delle tariffe.

Anche per le imprese appaltatrici la sospensione dei rimborsi avrebbe effetti gravi ed ingiustificati, considerato che fra le imprese che vantano ancora rilevanti crediti (Ansaldo Componenti S.p.A., Ansaldo S.p.A., Belleli S.p.A., F.T.C. S.r.l., Fiat CIEI S.p.A., Filippo FOCHI S.p.A.) vi sono grandi imprese in situazione di crisi ed imprese del sistema delle partecipazioni statali in corso di privatizzazione.

In quanto al ruolo dell'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, la legge istitutiva (legge 14 novembre 1995, n. 481) ha chiarito definitivamente le procedure di verifica dei presupposti e dei criteri relativi ai riborsi degli oneri nucleari.

L'approvazione di questo articolo avrebbe l'esito: di generare oneri addizionali per il ritardato pagamento dei rimborsi dovuti sia in conto capitale sia in conto interessi; di generare un corispondente peggioramento del conto economico di ENEL per la mancata riduzione di oneri finanziari; di creare situazioni di gravi crisi aziendali per le imprese fornitrici già in condizioni drammatiche (Ansaldo componenti S.p.A., Ansaldo S.p.A., Belleli S.p.A., F.T.C. S.r.l., Fiat CIEI S.p.A., Filippo Fochi S.p.A.); di influire sul processo di privatizzazione dell'Enel che risulterebbe ostacolato o quanto meno ritardato.

In ogni caso si determinerebbe una decisa riduzione del valore di collocamento della società in quanto nei potenziali investitori si genererebbe l'impressione di uno scarso interesse del legislatore verso i problemi del settore elettrico e una sua propensione a sottrargli risorse.

Inoltre la previsione di spostare sulle direzioni provinciali del Tesoro la competenza ad erogare i rimborsi in questione, una volta verificatane la congruità, non sembra praticabile in quanto le modalità dilazionate nel tempo di formazione delle relative disponibilità finanziarie rendono difficile (e sostanzialmente priva di copertura) una gestione di tali impegni all'interno del bilancio dello Stato.

In definitiva un tale emendamento avrebbe solo conseguenze negative per gli utenti e per la privatizzazione dell'Enel.

Sulla attuale formulazione dell'articolo 80 del disegno di legge collegato si deve invece osservare che: con la nuova legge sull'Autorità è demandato al regolatore il

compito di stabilire il livello e la dinamica delle tariffe sulla base di criteri predeterminati: il trasferimento ad imposte di una quota della tariffa interferisce con il principio che le tariffe sono decise in via amministrativa; in Italia le imposte sul prezzo dell'elettricità sono tra le più elevate (20 per cento circa del prezzo) tra i Paesi dell'Unione Europea. Il passaggio di una quota di tariffa ad imposte, oltre ad aumentare la pressione fiscale, irrigidisce le tariffe stesse. Tali quote, infatti, alle scadenze, possono essere destinate a compensare gli aumenti dei costi secondo la formula del *price-cap*; si introduce un pericoloso precedente in base al quale alla scadenza di altri sovrapprezzi, anziché armonizzare le tariffe sia concessa l'opzione di un trasferimento dei relativi gettiti all'erario.

Carlo CARLI (gruppo progressisti-federativo) fa presente che, come è stato da più parti sottolineato, i disegni di legge che contengono l'insieme della manovra di finanza pubblica per il 1996 e per il triennio 1996-1998, si mantengono in un solco di continuità e di coerenza con il Documento di programmazione economico-finanziaria approvato dal Parlamento nel luglio scorso. È altrettanto vero che le modifiche introdotte dal Senato hanno contribuito a meglio delineare i contorni di una manovra che, per essere giudicata ad un tempo equa e rigorosa, necessitava di alcune importanti correzioni.

È d'altra parte evidente come la difficile marcia di avvicinamento ai parametri fissati da Maastricht, discenda da cause ben più lontane dell'attuale manovra di finanza pubblica e che una sapiente opera di governo, proprio in presenza di una favorevole congiuntura economica, si sostanzia nell'equilibrio tra tagli di spese, iniziative di riforma strutturale della pubblica arnministrazione e sostegno ai settori produttivi, particolarmente della piccola e media impresa.

Così è avvenuto al Senato, che nel mantenere ferme le cifre di partenza determinate in 32.500 miliardi, nel confermare gli obiettivi di fondo della manovra, ha tuttavia introdotto alcuni necessari ed importanti correttivi, particolarmente nell'ambito delle politiche di sostegno alle famiglie e nel settore dei trasferimenti alle imprese. Tale impostazione consente alla Camera di intervenire nel solco tracciato per integrare con alcuni aggiustamenti una manovra alla quale vanno riconosciute linee di indirizzo di carattere innovativo.

Sottolinea come il Senato abbia opportunamente accentuato e rese più trasparenti le linee di intervento di carattere strutturale riguardanti la proposta di riorganizzazione e riordinamento della pubblica amministrazione, contenute nel provvedimento « Misure di razionalizzazione della finanza pubblica ».

Lo scopo delle misure proposte dal Governo è di pervenire ad una riduzione del fabbisogno attraverso un'azione di riforma generale e di settore, ispirata ai principi dell'efficienza e dell'economicità di gestione, con effetti, sia pure graduati nel tempo, di contenimento e di razionalizzazione della spesa.

Si tratta di una strategia, già indicata dai Governi Amato e Ciampi, che persegue l'obiettivo di creare effettive economie di spesa senza compromettere la funzionalità operativa dei comparti pubblici interessati. In sostanza non è più possibile riqualificare la spesa pubblica se non attraverso un disegno più razionale delle sue forme e dei suoi strumenti. Operare per una decisa razionalizzazione della macchina burocratica dello Stato consente non solo il risparmio di importanti risorse, quanto che tale risparmio non avvenga a scapito dei bisogni e delle attese della collettività nazionale.

Ora, sembra, che il Senato con le modifiche apportate al disegno di legge « Misure di razionalizzazione della finanza pubblica », abbia provveduto a meglio definire i contorni ed i criteri direttivi che stanno alla base del disegno generale di riforma amministrativa, ne è risultato un testo che chiarisce in maniera più puntuale le forme del riordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, la necessità di conservare ad essa le flinzioni di supporto dei compiti del Presidente del

Consiglio, di potenziarne le funzioni di indirizzo e coordinamento, mentre tutti i restanti compiti operativi e gestionali vengono trasferiti ai ministeri competenti o alle regioni.

Si può affermare che, superato il difficile giro di boa della riforma pensionistica (che farà valere i propri effetti positivi sui conti pubblici solo a partire dai prossimi anni), preso atto dell'oggettiva impossibilità di drenare ulteriori risorse dal settori del lavoro dipendente, operata un'opportuna profonda revisione del disegno originario del concordato fiscale di massa (del quale si dovranno attendere gli esiti a quanto pare incerti), rimaneva aperta una sola strada possibile, per affrontare in modo radicale e duraturo il problema del fabbisogno dello Stato, e si può dire che il Governo Dini l'ha opportunamente imboccata attuando un intervento che fa perno su un'azione di medio periodo, relativa all'organizzazione della pubblica amministrazione, all'assetto delle autonomie finanziarie delle regioni e degli enti locali ed al rilancio, anche sul piano organizzativo, della lotta all'evasione fiscale.

Nessuno può illudersi che il processo messo in moto con i provvedimenti oggetto della nostra discussione, sia semplice e di breve durata, la complessità dei processi di trasformazione organizzativa e funzionale degli apparati dello Stato, è a tutti nota, ed è determinata da resistenze culturali verso il cambiamento, da impacci burocratici, da limiti oggettivi costituiti dalle eredità di una macchina statale che non ha assecondato negli anni le trasformazioni del paese rimanendo sostanzialmente immutata, con le sue strozzature funzionali, con il rigonfiamento degli organici, con la scarse o quasi nulle responsabilità dei dirigenti, e così via.

Diventa allora importante muovere anche solo i primi passi nella direzione dell'alleggerimento di tale macchina burocratica, perseguendo l'obiettivo del suo svecchiameno e della sua innovazione.

Tuttavia l'avere trasferito o delegato alle regioni a statuto ordinario materie quali il turismo, l'industria alberghiera, l'artigianato, la formazione professionale, l'industria ed il commercio, così come l'avere sancito l'obbligo da parte del Governo di presentare un documento di programma per il settore degli investimenti pubblici concernente le linee-guida di politica economica per gli investimenti infrastrutturali e le misure di razionalizzazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi, rappresenti un passaggio di grande rilievo dopo decenni di generale immobilismo.

Si sofferma, quindi, con maggiore attenzione su una delle più rilevanti modifiche introdotte dal Senato, per la stretta attinenza che essa ha con l'attivita istituzionale della Commissione attività produttive: si tratta dell'approvazione di uno specifico articolo con il quale si istituisce il Ministero delle attività produttive.

Della necessità e dell'urgenza di riordinare l'attuale Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato si discute da tempo. Nel corso delle ultime due legislature la discussione è sfociata nella presentazione di alcune proposte di legge, che in vario modo intervenivano sul problema, la Commissione industria del Senato è pervenuta ad un testo unificato di tali disegni di legge che ha consentito di accelerare l'*iter* del provvedimento inserendolo nella manovra di finanza pubblica per l'anno 1996. Per quanto si possano conservare opinioni differenti sulla materia, tuttavia, non può sfuggire a nessuno che il Ministero dell'industria, non svolge, e non potrebbe svolgere nelle attuali condizioni funzionali, quel ruolo di centro motore e di guida delle politiche industriali e di sviluppo della piccola e media impresa che dovrebbero viceversa caratterizzare l'azione del Dicastero.

In realtà negli ultimi anni il Dicastero è stato investito di nuovi compiti e funzioni di carattere burocratico che si sono assommati alle competenze preesistenti senza che alcuna opera di razionalizzazione venisse posta in essere, basti pensare alla delega delle competenze riguardanti il soppresso Ministero delle partecipazioni statali. Tale situazione ha ulteriormente appesantito la funzionalità del Dicastero

e ne ha appannato il ruolo programmatorio.

È, inoltre, noto il diffuso disagio dei piccoli e medi imprenditori che vivono il rapporto con lo Stato esclusivamente sul versante del prelievo fiscale, mentre non esistono politiche di sostegno alle piccole e medie imprese, assolutamente lontani ed irraggiungibili risultano enti come l'ICE e la SACE, che debbono essere resi più efficienti e in grado di svolgere compiutamente il proprio ruolo di supporto al sistema imprenditoriale italiano. Il disagio di questi settori d'impresa è stato raccolto dal Parlamento e tramutato nella proposta di istituire una Direzione generale della piccola e media impresa presso il Ministero dell'industria, in grado di promuovere politiche specifiche a sostegno del sistema delle piccole e medie imprese, che costituisce un punto fermo del nostro apparato produttivo, ma ne è anche la cenerentola in termini di supporti istituzionali.

Tale proposta è stata oggetto di vivaci discussioni. Ma lasciando sullo sfondo le polemiche e le posizioni differenti si può ben dire che tutte le parti politiche e sociali vedano bene come non sia smentita la necessità e l'urgenza di una razionalizzazione delle funzioni dell'attuale Ministero.

Deve essere dunque valutata positivamente la scelta di deliberare la soppressione degli attuali Ministeri dell'industria e del commercio con l'estero per giungere entro il prossimo anno, all'istituzione di un'unica struttura ministeriale che assemblerà, opportuamente razionalizzate, le competenze dei due dicasteri, le funzioni in materia di trasformazione industriale di prodotti agricoli forestali e quelle del Dipartimento del turismo che, per effetto della prefigurato riordinamento della Presidenza del Consiglio, è destinato ad essere soppresso. La collocazione del settore del turismo presso il nuovo Ministero richiede a nostro avviso una specifica destinazione presso una Direzione Generale del turismo, onde evitare eventuali accorpamenti con settori che nulla hanno a che vedere con questo importante settore economico.

Certo l'istituzione del nuovo Ministero non è di per sé sufficiente a risolvere il problema di fare della pubblica amministrazione un alleato dello sviluppo anziché un ostacolo come è accaduto fino ad oggi.

Si tratta di procedere celermente allo sfoltimento delle normative, ad eliminare le duplicazioni, semplificare e snellire procedure ed adempimenti, rendere comprensibili e di facile applicazione le norme, accorpare i vari passaggi che impediscono alla macchina burocratica di esprimersi in termini di efficacia e di efficienza.

Si sofferma infine sugli aspetti della manovra che riguardano il settore del trasferimento alle imprese. Anche qui il Senato ha saputo raccogliere le istanze che provengono dal mondo dell'imprenditoria minore operando concretamente per aumentare le destinazioni a sostegno dell'Artigiancassa, quelle per l'acquisto di nuovi macchinari, quelle per la legge n. 317 del 1991 a favore delle piccole e medie imprese, il contributo per le cooperative ed i consorzi fidi nei settori del commercio e del turismo, destinando una quota parte dei finanziamenti a favore delle imprese nel Mezzogiorno alla realizzazione di interventi nel settore del commercio e del turismo e alla copertura della quota di finanziamento nazionale per la realizzazione di programmi regionali, relativi agli stessi settori, previsti nel quadro comunitario di sostegno della Comunità.

Nonostante lo sforzo già operato è, a suo avviso, indispensabile procedere ad ulteriori correzioni. Si riferisce principalmente al settore del turismo che rimane del tutto marginale nell'ambito delle destinazioni dirette al sostegno dei settori produttivi. Permane un'inaccettabile sottovalutazione verso questo rilevantissimo settore dell'economia nazionale.

Ritiene, pertanto, che debba essere ripristinato il finanziamento originario previsto per l'ENIT che diversamente si vedrebbe tagliate risorse per tredici miliardi e che debba essere finanziato il Fondo per la riqualificazione dell'offerta turistica istituito dalla legge n. 203 del 1995. Inoltre deve essere valutata la possibilità di desti-

nare una quota parte pari al 10 per cento dei Fondi del Giubileo alla ristrutturazione e alla riqualificazione dell'offerta turistico-ricettiva.

Ritiene inoltre indispensabile che si provveda a rifinanziare il « Fondo nazionale per lo sviluppo dell'imprenditoria femminile » previsto dalla legge n. 215 del 1992 per il quale il Governo non prevede alcun finanziamento e il Fondo nazionale per l'artigianato per aumentare le risorse destinate alle regioni per il sostegno alle attività artigianali.

Esprime, in conclusione, una valutazione favorevole sull'estensione della cosiddetta legge Tremonti – salvo poi a valutare l'articolato e la copertura finanziaria – nonché sull'intervento in favore dell'industria aeronautica, sul rinnovamento della ricerca e sugli interventi in favore dell'ENEA. È opportuno, altresì, che il Governo chiarisca la questione connessa al rifinanziamento delle camere di commercio rispetto alla decurtazione dei fondi intervenuta sulla legge n. 480 del 1995, così come pure relativamente alle risorse destinate al settore dell'amianto.

Sergio TRAVAGLIA (gruppo forza Italia) fa presente che l'occasione dell'esame dei documenti di bilancio potrebbe introdurre a riflettere in un certo senso, sul ruolo stesso della X Commissione che, in mancanza di più precise specificazioni, potrebbe anche essere vista come la sede in cui si dibattono i temi dell'impresa al fine di favorirne nel modo più efficiente lo sviluppo, promuovendo così le massime ricadute positive in termini economici a favore della collettività.

Se tale assunto generale è accettabile, va rilevato come il complesso di leggi sottoposto al nostro giudizio presenti per lo meno molti aspetti lacunosi. Ove si inquadri la realtà dell'impresa in un contesto più generale che coinvolga anche le possibili scelte del cittadino in termini di preferenze economico-sociali, le carenze globali della finanziaria emergono in modo ancora più vistoso.

Appare probabile che una parte rilevate degli italiani, in base alle scelte elettorali effettuate, privilegi determinati principi: l'aspirazione ad uno Stato meno invadente ed oppressivo, il desiderio di efficienza, di libero mercato, di abbattimento dell'assistenzialismo parassitario, di liberazioni delle capacità individuali con la responsabilizzazione del singolo cittadino e la limitazione della delega fiscale allo Stato, teso a raccogliere quanto più possibile per utilizzarle non si sa come.

Se ciò è vero la Finanziaria si presenta come un provvedimento molto discutibile.

In primo luogo, la legge, traendo lo spunto dal documento di programmazione economico finanziaria, sembra legarsi ad un'ipotesi smentita dai fatti, vale a dire il rientro a breve dell'Italia nello SME, con la conseguente disciplina dei sussulti valutari e il raffreddamento conseguente dei tassi di interesse: come noto anche un solo punto di riduzione dei tassi comporta per lo Stato un risparmio di circa 20.000 miliardi. L'ipotesi di rientro a breve appare oggi improbabile e ne discende lo stillicidio, già annunciato, di manovre successive dirette a colmare tale deficit previsionale.

Nel quadro di tale infortunio profetico la Finanziaria esibisce una serie di proposte che contrastano pesantemente con una visione efficientissima della realtà.

In primo luogo, insiste sulla strada degli inasprimenti fiscali senza definire una chiara politica al riguardo; non essendo stabiliti dei limiti né una strada per definirli, la percentuale di pressione sul PIL può raggiungere nel tempo livelli assurdi, nulla escludendo, per paradosso, che possa toccare un giorno la soglia del 100 per cento completando così il totale asservimento del cittadino da parte dello Stato.

In secondo luogo, non si impegna nela lotta alla spesa pubblica ed in effetti i generosi stanziamenti a favore del pubblico impiego rappresentano un segnale di grande preoccupazione, con evocazione all'orizzonte di fantasmi di scala mobile.

In terzo luogo, compie passi timidi ed ambigui nella direzione del federalismo fiscale, restando incerto se la pressione sia sostituita o in sovrapposizione.

Infine, trasmette segnali forti di penalizzazione dell'impresa ignorando il con-

cetto che il recupero del Paese può passare soltanto attraverso il rilancio dell'economia.

Solo infatti con una decisa politica di sviluppo si può dare una risposta seria anche alle esigenze di solidarietà, distribuendo risorse reali e non illusorie giacché elargendo risorse fittizie si trasferisce soltanto l'onere alle generazioni future.

Ove si sottoscrive l'importanza per l'Italia di diventare un *partner* legittimo e rispettato dell'Europa, va detto che l'attuale finanziaria non rappresenta un aiuto.

Per entrare in Europa il 1° luglio 1998, il nostro Paese dovrebbe dimostrare un comportamento virtuoso a partire dal 1° luglio 1996.

Contro una prevista banda di oscillazione della moneta del 2,25 per cento, siamo attestati sul 15 per cento; contro un rapporto disavanzo/PIL del 3 per cento, prevediamo ottimisticamente nel 1997 un valore del 4,4 per cento. L'inflazione dovrebbe scendere al 3 per cento mentre stiamo viaggiando sul 6 per cento. L'ipotesi dei tassi di interesse al 10,5 per cento appare ambiziosa.

Il rapporto debito/PIL va ad attestarsi al 115 per cento contro il 60 per cento previsto da Maastricht.

L'Europa guarda e attende l'Italia con occhio critico e, sfortunatamente per chi coltivi una visione romantica dei rapporti internazionali, l'Europa è disposta a giudicarci solo sulla base di parametri economici, come quelli di Maastricht ed anche la scelta che un giorno andrà proposta all'elettore è: dentro o fuori dell'Europa, in base a rigidi criteri di disciplina economica.

Come considerare quindi l'articolato della Finanziaria, alla luce di quanto sopra enunciato, prendendo la licenza anche di qualche osservazione generale, che può stare a cavallo fra la nostra ed altre commissioni.

La legge sulla detassazione degli utili reinvestiti rappresenta uno strumento fondamentale per lo sviluppo economico. È considerato quindi vitale il ripristino della stessa nella sua integrità, estendendola inoltre a favore di altri beneficiari.

Si tratta di un provvedimento positivo destinato ad innescare un processo virtuoso in termini di occupazione e creazione di risorse ed al riguardo verrà presentato opportuno emendamento.

La legge sulla patrimoniale rappresenta un fatto patologico per l'economia e quindi per la collettività. In uno scenario imprenditoriale sottocapitalizzato come quello italiano, che vede i titoli di Stato svolgere una concorrenza sperequata nei confronti del capitale di rischio, è iniquo penalizzare chi tenta di accumulare risorse per la propria impresa.

È prevedibile la presentazione di un ordine del giorno che inviti il Governo a non rinnovare l'imposta oltre l'anno, sanzionandone quindi la scomparsa dalla scena fiscale.

Andranno modificati con emendamenti altre disposizioni penalizzanti, come quelle che hanno disinvoltamente modificato il regime del lavoro straordinario, ammiccando alla possibilità di abbinare la riduzione dell'orario con un aumento dell'occupazione.

Il turismo andrà consideranto come un'attività strategica di assoluta importanza per il Paese, anche alla luce della potenzialità, tutta da esplorare, nella valorizzazione del nostro enorme patrimonio di beni culturali.

Al fine di potenziare l'impatto si chiederà che la funzione del turismo, come comparto di natura trasversale, venga affidata alla Presidenza del Consiglio.

Per l'attività economica sarà fondamentale realizzare al più presto, nell'ambito del nuovo Ministero per le attività produttive, una specifica direzione delle piccole e medie imprese. Permane qualche perplessità circa i tempi lunghi stabiliti per l'avvio dell'operazione.

Anche per quanto riguarda la ricerca applicata si sostiene la necessità che tale attività venga accorpata al Ministero per le attività produttive.

Da ultimo appare opportuno prevedere un emendamento a garanzia delle corrette previsioni del Governo, riguardante una clausola di salvaguardia per cui, in caso di scostamento negativo rispetto alle previ-

sioni di bilancio, qualsiasi modifica proposta possa realizzarsi solo con riduzione di spese e non con un aumento di pressione fiscale.

Oltre a quanto sopra esposto altri articoli dei provvedimenti in esame potrebbero suscitare qualche perplessità.

Si pensi ad esempio agli articoli 79 e 80 del « collegato », introdotti durante la discussione al Senato, che trattano la delicata questione del sovrapprezzo termico.

In attesa che l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas accerti la legittimità della maggiorazione straordinaria si propone negli articoli sopra indicati che le somme attribuite alla cassa di conguaglio vengano versate su un conto infruttifero, sottraendole così ai destinatari.

Ricorda in questo contesto la posizione del suo gruppo sulle privatizzazioni, che vengono viste come un fondamentale strumento di democratizzazione economica e di aumento di efficienza gestionale.

In questa visione del problema non è quindi condivisibile l'interpretazione che pare dominante in certi ambienti, secondo cui le privatizzazioni sembrano soltanto destinate a « fare cassa », da investire poi in qualche oscura voragine del bilancio statale. I commenti suscitati dall'inizio di privatizzazione dell'ENI e dalle prospettive relative all'ENEL sembrano in realtà avvalorare l'interpretazione che il suo gruppo contesta.

Fra i numerosi articoli della Finanziaria, vanno ricordati con attenzione quelli relativi a forme sempre auspicabili di delegificazione, come l'articolo 1 del collegato, o di deleghe alla periferia come l'articolo 33 cui fanno corona, per gli aspetti di trasferimento erariale gli articoli 36 e 37. Va riscontrato, inoltre, il trattamento favorevole riservato al regime della cessione dei crediti d'imposta. Mentre gli articoli 11 e 15 trattano del finanziamento di enti in relazione ad attività specifiche.

Apprezzabile l'articolo 29 che dispone per le piccole imprese la proroga degli obblighi di adeguamento alla disciplina sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, come da decreto legislativo n. 626 del 1994.

Ricordando che nella vicenda della proroga ha giocato un ruolo importante la X Commissione, ritiene inutile sottolineare quali problemi in termini di efficienza di gestione, con disposizioni prive di ogni flessibilità, questo provvedimento sia destinato ad arrecare alle imprese, in particolare di piccole dimensioni.

In conclusione, formulando il giudizio del suo gruppo sui provvedimenti in esame intende esprimere un parere negativo per l'insieme di ragioni sopra esposte. In linea tuttavia con un atteggiamento costruttivo è disponibile a riconsiderare la posizione qualora le norme attuali vengano significativamente modificate, alla luce degli emendamenti che verranno presentati, il che potrebbe influenzare l'orientamento del suo voto in Commissione.

Paola MANZINI (gruppo progressisti – federativo) ritiene non condivisibili le considerazioni critiche svolte dal relatore sulla sostanziale inadeguatezza della manovra finanziaria rispetto ai due obiettivi da perseguire: la diminuzione del debito pubblico e la coerenza con i parametri fissati dal trattato di Maastricht. Se tali obiettivi sono condivisi da tutti occorre, allora, ricercare gli strumenti, eventualmente anche migliorando quelli comunque predisposti dalla manovra finanziaria, per cercare di raggiungerli. È evidente che nel momento in cui ci si pronuncia sulla decisione di bilancio che vale per i prossimi anni, occorre avanzare delle proposte che risultino coerenti con tali premesse. Le proposte del relatore, come ad esempio, quelle per l'esclusione della patrimoniale e sulla proroga della legge Tremonti non sembrano muoversi in tale direzione. Sulla legge Tremonti occorrerà svolgere un approfondimento che avverrà naturalmente nella Commissione di merito; il suo gruppo manifesta, tuttavia, la disponibilità a prorogare tali benefici fiscali a tutto il 1996, anche in considerazione del fatto che tale richiesta proviene in forma unanime dalle categorie produttive.

È opportuno, inoltre, affrontare la questione connessa ai finanziamenti della legge n. 517/75 che stanno creano notevole

sofferenza negli operatori del commercio che si sono esposti pesantemente con il sistema bancario. Occorre intervenire per sanare il pregresso e chiudere, quindi, definitivamente tali interventi. Una verifica fatta dal Ministero dell'industria fa ritenere che il fabbisogno originario per il soddisfacimento delle domande presentate è ridotto a circa la metà e, quindi, potrebbe essere risolto con una non rilevante appostazione finanziaria e riducendo eventualmente i benefici di legge. Per quanto riguarda la questione del turismo, occorre affrontare le due distinte questioni relative all'assetto istituzionale ed ai finanziamenti per il settore. Sotto il primo profilo, sebbene siano giustificabili le preoccupazioni in ordine all'inserimento del turismo all'interno del nuovo Ministero per le attività produttive, occorre, d'alto canto, aver presente le novità intervenute nel settore che spingono decisamente nella direzione individuata dal Senato. Tra l'altro, sono le stesse categorie del settore che sollecitano l'inserimento a pieno titolo del turismo nelle attività produttive. Il turismo, infatti, ha sicuramente valenze traversali, ma queste ultime possono meglio esser fatte valere nel momento in cui si definisce la politica economica del paese e possono far leva sulla capacità di rimodulare a tal fine le diverse politiche settoriali. Tra l'altro, il trasferimento di funzioni alle regioni e i principi di autonomia finanziaria connessi modificano tutto il quadro di riferimento e sembrano più coerentemente legati all'inserimento del turismo fra le competenze del nuovo Ministero per le attività produttive. Quanto all'aspetto del finanziamento occorre aver presente i 250 miliardi stanziati per le aree depresse nell'ambito del fondo rotativo per le politiche comunitarie e occorrerà probabilmente ricavare uno stanziamento specifico all'interno di quello previsto per gli interventi connessi al Giubileo. Si potrebbe, inoltre, tentare di utilizzare il Fondo per la riqualificazione dell'offerta turistica previsto dalla legge n. 203 del 1995, adeguatamente rifinanziato, per le attività aventi carattere di interesse nazionale per la promozione del turismo.

Sergio CHIESA (gruppo forza Italia) fa presente che la manovra ipotizzata risulta criticabile sotto diversi profili, ed in particolare anche sotto il profilo del metodo, poiché anticipa di fatto i risultati di un ampio dibattito tra tutte le forze politiche e sociali, che è tuttora in corso, circa futuri assetti istituzionali differenti da quelli delineati dalla Costituzione attualmente vigente, affidando ad un Governo ormai non più fortemente rappresentativo il compito di determinare gli effettivi contenuti della manovra stessa e di incidere in profondità sulla struttura organizzativa dello Stato. Tale azione assume tutte le caratteristiche di una riforma istituzionale, che viene attuata a fine legislatura e da un Governo tecnico che ha praticamente esaurito il mandato che aveva ricevuto, con lo strumento della manovra finanziaria annuale, che non è certo idoneo e corretto strumento a tale scopo. A ciò si aggiunge che le stesse Regioni hanno dimostrato di non condividere i contenuti della manovra in questione, temendo aggravi di spesa per i propri bilanci a seguito dell'acquisizione delle nuove competenze.

Per quanto riguarda specificamente i contenuti del collegato per il settore del turismo sembra palesemente inopportuno riaprire un dibattito sull'assetto istituzionale dopo pochi mesi dall'approvazione della legge di riordino delle competenze. La legge 203 del 30 maggio scorso é stata definitivamente varata dopo due anni di ampio dibattito, nelle sedi parlamentari, tra le autonomie regionali e tra le rappresentanze operative del comparto, ed è una legge positiva che ha saputo determinare un giusto punto di equilibrio tra la competenza istituzionale delle Regioni e la funzione di indirizzo e coordinamento che è propria dello Stato, a norma della vigente Costituzione, nelle materie trasferite. La stessa legge ha saputo cogliere appieno, affidando le funzioni statali alla Presidenza del Consiglio, quegli aspetti di traversalità che caratterizzano il comparto e senza la gestione dei quali non si può svolgere una efficace azione di programmazione e coordinamento del settore.

La collocazione delle funzioni statali sulla materia presso il Ministero delle attività produttive privilegia invece un aspetto molto riduttivo del fenomeno turistico, quello del turismo come attività di impresa economica, aspetto che peraltro è proprio più direttamente riconducibile alle attribuzioni regionali. Resterebbero così ingovernate tutte le altre componenti del fenomeno, quali per esempio l'aspetto del turismo come fattore di benessere e crescita culturale della popolazione e veicolo di conoscenza tra i diversi popoli ai fini di una pacifica convivenza, aspetti che risultano peraltro di specifico interesse da parte dell'U.E. e delle altre organizzazioni internazionali. Verrebbe poi a perdersi la possibilità di interloquire concretamente con le altre politiche nazionali dei settori interconnessi, quali i beni culturali, l'ambiente, i trasporti, la fiscalità, la sanità ecc.

Ugualmente grave, se non più grave, è poi la separazione che si determinerebbe tra le attività della struttura statale competente per la materia, incardinata presso il costituendo Ministero, e la funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti delle autonomie regionali, che rimarrebbe scissa nella sua sede propria, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e verrebbe esercitata attraverso la segreteria della Conferenza Stato-Regioni. La segreteria della Conferenza Stato Regioni, per la carenza dei mezzi e la vastità dei compiti assegnati non potrebbe comunque garantire il corretto esplicitarsi delle esigenze tecniche di ogni singolo settore, limitandosi quindi di fatto ad una funzione « politica » di recepimento notarile di quanto (poco) si riesce a produrre in sede di autocoordinamento regionale. Di fatto quindi lo Stato rinuncerebbe ad esercitare la funzione di indirizzo e coordinamento per la concreta tutela dei superiori interessi nazionali che risultiuno insuscettibili di frazionamento, funzione che costantemente la Corte costituzionale gli ha riconosciuto come propria ed idonea a comprimere correttamente, ove necessario, le autonomie regionali.

Paolo RAFFAELLI (gruppo progressisti – federativo) fa presente che le politiche industriali sottese alla manovra di bilancio costituiscono un elemento di novità rispetto alla impostazione della manovra di bilancio dell'anno scorso. Si tratta di misure significative, anche se insufficienti: in primo luogo, perché rispetto all'obiettivo iniziale di fare della legge finanziaria uno degli strumenti cardine per riequilibrare i divari territoriali, si può affermare che tale obiettivo non è pienamente soddisfatto e ciò a causa, probabilmente, della situazione politica generale. In secondo luogo, perchè la manovra di bilancio non va sostanzialmente oltre il 1996; infine, perché non viene riorganizzato e razionalizzato il ruolo e l'azione dei soggetti che operano per lo sviluppo (GEPI, *task force* Borghini, ecc.)

La manovra ha, tuttavia, aspetti positivi molto rilevanti, come quello della costituzione del Ministero per le attività produttive che provvede a riordinare le competenze e gli interventi in capo ad un soggetto decisionale unico. La manovra finanziaria, inoltre, provvede a delegare alle regioni e alle autonomie locali una serie di competenze e di funzioni sostenute anche da un principio di autonomia finanziaria che ne completa il quadro. Si tratta, sostanzialmente, di un bilancio con luci ed ombre. È un po' singolare che si sia chiesto proprio in questa sede una definizione a tutto tondo di un piano di politica industriale che nella passata sessione di bilancio era del tutto assente. La presente manovra di bilancio, al contrario, ha abbozzato le linee principali di tale piano e ciò costituisce una novità. Gli emendamenti potranno ulteriormente migliorarlo.

Giuseppina SERVODIO (gruppo PPI) sottolinea che, a suo avviso, la relazione del relatore mostra aspetti contraddittori fra quanto sostenuto nelle premesse e quanto poi svolto nelle conclusioni. La manovra finanziaria è rispettosa delle decisioni assunte con il documento di programmazione economico-finanziaria anche se presenta, come è stato detto, luci ed ombre soprattutto in riferimento agli

obiettivi di risanamento e ai parametri fissati a Maastricht. Essa costituisce, tuttavia, un passo avanti nelle direzione del risanamento del debito pubblico, anche se occorre ancora fare i conti con i problemi di riequilibrio territoriale tra le diverse aree del Paese; riequilibrio che non è in contraddizione con gli obiettivi di risanamento. Lo sforzo compiuto nel settore delle attività produttive appare positivo: quanto all'assetto istituzionale, rappresenta un segnale positivo l'indirizzo di coordinamento perseguito con l'istituzione del Ministero per le attività produttive, nonché con il completamento del trasferimento delle funzioni alle regioni. Quanto alle politiche di settore, è necessario affrontare la questione connessa alla legge n. 517/75, per farle compiere un salto di qualità dopo però aver risolto le situazioni pregresse. Sul turismo, non bisogna esprimere eccessive preoccupazioni in ordine al suo inserimento nell'ambito del Ministero per le attività produttive, in quanto esso deve essere considerato a tutti gli effetti un'attività produttiva, non solo sotto il profilo economico, ma anche sotto il profilo sociale e della promozione dell'immagine del nostro paese. Le preoccupazioni residue possono essere, tuttavia, superate seguendo di pari passo la riforma proposta e poggiando sulle competenze delle regioni. Sul rifinanziamento del Fondo previsto dalla legge n. 203/95 non può non tenersi conto delle compatibilità finanziarie complessive: più opportuno appare, quindi, confermare e rafforzare l'ordine del giorno già approvato dal Senato in relazione all'accantonamento relativo al Giubileo. Altri elementi importanti che potranno essere oggetto di emendamenti, riguardano la questione degli oneri nucleari, gli interventi in favore dell'ENEA e la proroga della legge Tremonti.

Il Sottosegretario di Stato Luigi MASTROBUONO fa presente, con riferimento alle considerazioni critiche svolte dal deputato Chiesa, che il compito del Governo si esaurisce attraverso la predisposizione della legge finanziaria e cercando di farla nel modo migliore possibile con l'aiuto del Parlamento. Per quanto riguarda gli aspetti di competenza, l'impostazione della manovra finanziaria ha preso le mosse dalle indicazioni emerse nell'ambito della Commissione in relazione al documento di programmazione economico-finanziaria. Per quanto riguarda l'industria e l'artigianato, anche grazie alle modifiche introdotte al Senato, vi sono risorse sufficienti sulla legge n. 317/91 ed altri accantonamenti relativi alla legge Sabatini, all'Artigiancassa e ad altri interventi già richiamati nella relazione dal relatore. Al Senato è stata introdotta una nuova finalizzazione per il finanziamento della ricerca in favore delle piccole e medie imprese, di cui occorrerà chiarire il significativo in relazione alle possibili diverse ipotesi di utilizzo. Non è stato, invece, rifinanziato il Fondo nazionale per l'artigianato.

Per quanto riguarda il settore del commercio, occorrerà chiudere con gli interventi previsti dalle leggi n. 517/75 e n. 121/87 per innestare il commercio nel flusso delle risorse comunitarie attraverso la modifica del quadro comunitario di sostegno. La riapertura delle legge n. 121/87 andrebbe certamente incontro alle contestazioni in sede comunitaria. Per quanto riguarda, invece, la legge n. 517/75, che è un problema molto sentito da parte degli operatori, la verifica compiuta dal Ministero tramite l'ABI dimezza il valore dei mutui effettivamente stipulati nell'ordine di circa 10 mila miliardi. Un apposito stanziamento in legge finanziaria potrebbe consentire di risolvere i problemi pregressi, riducendo contestualmente anche l'ammontare dei benefici in conto interessi a valere sulla legge n. 517/75. Per quanto riguarda i mercati agoralimentari all'ingrosso, la rete che si pensava di realizzare presenta significativi buchi, rappresentati ad esempio da quelli di Milano e Bari. La legge ha premiato coloro che sono stati più efficienti nella presentazione delle domande ma non ha completato il disegno complessivo di una rete nazionale di mercati agroalimentari all'ingrosso. Per quanto attiene ai centri commerciali il programma può, al contrario, ritenersi esaurito. La finanziaria prevede altresì

uno stanziamento a favore dei consorzi fidi nel settore commerciale che è uno strumento importante anche al fine di contrastare le pratiche di usura. Al Senato è stato, infine, ritirato un emendamento interessante per finanziare la fuoriuscita dal mercato dei negozi marginali. Uno stanziamento specifico, infine, è previsto per il settore minerario.

Per quanto riguarda le considerazioni svolte dal relatore, occorre precisare taluni aspetti: l'aumento delle spese correnti del Ministero è dovuto in particolare al fatto che sono venute a gravare le spese per il personale del disciolto Ente nazionale per la cellulosa e la carta nonché dell'Agensud; i residui passivi accumulati dimostrano non tanto l'inefficienza di spesa del Ministero, quanto piuttosto la farraginosità delle procedure di spesa previste dalle leggi di settore; la diminuzione degli stanziamenti di competenza per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno deve tener conto anche degli ulteriori 3.600 miliardi previsti nella nota di variazione al bilancio; lo stanziamento previsto in tabella A della legge finanziaria per il Ministero dell'industria riguarda gli UPICA e non le camere di commercio; tali stanziamenti sono collegati all'accantonamento di segno negativo creando quindi preoccupazioni relativamente all'effettiva possibilità di poter essere utilizzati – ciò è particolarmente rilevante per quanto attiene all'accantonamento per l'attività di smaltimento dei rifiuti radioattivi svolta dall'ENEA.

Sulle questioni solevate dal deputato Carli, fa presente che il Governo sta predisponendo un decreto-legge – la cui approvazione non è tuttavia scontata – per mantenere in bilancio le risorse di competenza del Ministero dell'industria non utilizzate nel 1995: in tale decreto-legge dovrebbero essere ricompresi i capitoli relativi all'amianto, ai mercati agroalimentari, ai centri commerciali all'ingrosso e al settore dell'aeronautica. Al Senato, peraltro, la Commissione industria dovrebbe esaminare in sede deliberante il disegno di legge sulla proroga dei termini in materia di attività produttive già approvato dalla Camera.

Sottolinea infine che vi sono talune proposte di legge che la Commissione sta esaminando per le quali, come ad esempio quelle in materia di brevetti o di fiere, occorrerà prevedere uno specifico stanziamento nella legge finanziaria se si vorranno tradurre in legge.

Per quanto riguarda il disegno di legge collegato, occorrerebbe precisare all'articolo 33, che il trasferimento di competenze alle regioni in materia di industria è riferito esclusivamente a funzioni di tipo amministrativo, mentre quello connesso al settore del commercio risulta di difficile comprensione, atteso che la materia è comunque rimessa già ora alla competenza dei comuni. Un altro capitolo che occorrerebbe approfondire attiene al ruolo delle camere di commercio, sia in relazione ai trasferimenti di competenza operati in favore degli enti locali, sia in relazione alla possibilità di questi ultimi di accedere al fondo rotativo per la progettualità: occorrerebbe, al riguardo, valutare l'opportunità di prevedere analoghe possibilità per le camere di commercio. Per quanto riguarda il Ministero per le attività produttive non vi è alcuna obiezione a dare un rilevante grado di autonomia al turismo. Quest'ultimo settore, infatti è stato sottratto alla competenza di uno specifico Ministero attraverso il referendum abrogativo e sconta il fatto che la Presidenza del Consiglio dei ministri viene riordinata e liberata di tutta l'attività di gestione che è trasferita ai diversi Ministeri competenti. Coerentemente quindi all'importazione che vuole riportare ad un unico indirizzo la politica in favore delle imprese, il turismo entra a pieno titolo all'interno del Ministero per le attività produttive e, anzi, assume nuova dignità. D'altronde, la legge n. 203/95 poneva in capo al Dipartimento per il turismo della Presidenza del Consiglio dei Ministeri le competenze di carattere nazionale solo fino alla approvazione del Ministero per le attività produttive. Si dovrebbe valutare, al contrario, la possibilità di inserire altri settori all'interno di tale Ministero come, ad esempio, l'agritu-

rismo. Andrebbe, infine, probabilmente esplicitato che anche la materia delle assicurazioni che costituisce una delle competenze proprie del nuovo Ministero. Il Governo, infine, è disponibile a valutare l'opportunità di anticipare la scadenza, ora prevista al 1° gennaio 1996, per l'istituzione di tale nuovo Ministero. Sull'ICE, infine, il Ministero dell'industria è disponibile a valutare l'opportunità di reintegrare i fondi per 15 miliardi a valere sugli interventi per le aree del cratere.

Alessandro RUBINO, *presidente*, sospende quindi la seduta per dare modo al Sottosegretario D'Addio di intervenire per l'esame dello stato di previsione del bilancio di rispettiva competenza.

La seduta, sospesa alle 17,15, riprende alle 18,15.

Alessandro RUBINO, *presidente*, fa presente che il Sottosegretario d'Addio ha manifestato l'impossibilità a partecipare ai lavori odierni della Commissione delegando il Sottosegretario Mastrobuono a rappresentarlo.

La Commissione prende atto.

Il Sottosegretario di Stato Luigi MASTROBUONO ribadisce che il Governo condivide il rafforzamento delle funzioni in materia di turismo nell'ambito dell'istituzione del Ministero per le attività produttive. Lo stanziamento previsto per il Giubileo che è congiunto con quello per il ponte di Messina, è sostanzialmente destinato al primo. Al di là degli effetti indiretti che possono determinarsi sul turismo attraverso gli interventi per il Giubileo, occorre aver presente l'ordine del giorno approvato dal Senato che chiede l'utilizzo di tale stanziamento anche in favore delle imprese e delle reti di connessione per i servizi al turismo. Qualora tale indirizzo fosse seguito anche dalla Camera, il Governo potrebbe esser impegnato, ferma rimanendo la necessità di predisporre un apposito provvedimento legislativo per utilizzare tali fondi, a fare interventi separati: per le infrastrutture e per il turismo in senso stretto. Il grosso delle risorse in favore del turismo sono, tuttavia, rintracciabili nel quadro comunitario di sostegno per il settore nell'ambito del quale sono stanziati circa 2 mila miliardi. In verità, non sono al momento arrivati molti progetti, pur in prossimità della scadenza dei termini. Per quanto concerne l'ENIT è da tener presente che a seguito della ricostituzione del consiglio di amministrazione vi sono ormai tutte le condizioni per rilanciare tale ente. Peraltro, è necessario creare le opportune sinergie con gli altri strumenti operanti per il sostegno delle imprese e delle attività del nostro paese all'estero, cosa che è facilitata anche dalla presenza dell'amministratore straordinario dell'ICE all'interno del consiglio di amministrazione dell'ENIT. Il finanziamento per l'ENIT deve, quindi, fare i conti con la compatibilità finanziaria e le scarse risorse disponibili. Il Governo è naturalmente disponibile ad accogliere proposte che siano in grado di reperire ulteriori risorse.

È necessario in linea generale aver presente che la manovra finanziaria in esame può essere ritenuta a tutti gli effetti come la più favorevole per il settore del turismo rispetto a quelle predisposte negli ultimi anni, sia per la mole di risorse direttamente stanziate, sia per tutto l'insieme di interventi settoriali, che sono ritenuti comunque condizioni indispensabili per lo sviluppo del turismo. Con l'avvento del Giubileo peraltro, si individua una strada nuova all'interno della quale possono essere inseriti interventi particolari. Il quadro è completato dal nuovo assetto istituzionale realizzato attraverso il Ministero per l'attività produttive.

Nicolò CUSCUNÀ (gruppo alleanza nazionale) chiede chiarimenti in ordine alla possibilità di utilizzare l'occasione del Giubileo anche per interventi infrastrutturali in aree diverse da quella metropolitana di Roma, in particolare per finanziarie progetti comunque connessi alla ricettività del flusso turistico.

Il Sottosegretario di Stato Luigi MASTROBUONO fa presente che il Governo ha accettato l'ordine del giorno del Senato che invita ad utilizzare l'accantonamento per il Giubileo anche a favore di altre aree e di interventi settoriali. Sarà naturalmente il provvedimento legislativo che utilizzerà tale accantonamento a stabilire le modalità e le forme attraverso le quali tale risorse verranno utilizzate.

Alessandro RUBINO, *presidente*, constatata l'assenza del Ministro Salvini, il cui intervento era programmato per le ore 18,30, invita il relatore a svolgere la replica.

Paolo MOLINARO (gruppo forza Italia), *relatore*, ringrazia quanti sono intervenuti nella discussione e sottolinea gli interessanti spunti prospettati in un clima costruttivo. C'è una sostanziale convergenza sulla proroga della legge Tremonti: il problema della copertura finanziaria necessita di un approfondimento, anche se si può far leva sul meccanismo virtuoso che si innesca grazie al maggior gettito assicurato dall'espansione della base produttiva. Sottolinea, inoltre, l'importanza di accorpare la ricerca applicata nell'ambito del Ministero per le attività produttive e l'opportunità di un approfondimento delle questioni connesse al trasferimento delle funzioni in materia di turismo, per il quale ribadisce un avviso favorevole al mantenimento presso il dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Occorrerà, inoltre, prevedere l'istituzione, nell'ambito del nuovo Ministero, della Direzione generale per le piccole e medie imprese e per l'artigianato. Rimangono sul tappeto i problemi connessi alla tematica degli oneri nucleari e dei sovraprezzi termici.

Questa finanziaria presenta un discreto impegno in favore del decentramento, ma dovrebbe essere più severa ed equitativa per raggiungere, da un lato, gli obiettivi fissati a Maastricht e, dall'altro lato, per favorire lo sviluppo delle aree meridionali. Auspica, infine, che il lavoro emendativo della Commissione serva proprio a migliorare la manovra nel suo complesso.

Alessandro RUBINO, *presidente*, rinvia quindi il seguito dell'esame dei disegni di legge all'ordine del giorno ad alta seduta.

La seduta termina alle 19.

XI COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro pubblico e privato)

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del Presidente Marco Fabio SARTORI. — Interviene il ministro del lavoro e della previdenza sociale Tiziano Treu.

La seduta comincia alle 15,50.

Disegni di legge:

S. 2019. - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (Approvato dal Senato) **(3448).**

S. 2156. - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996) (Approvato dal Senato) **(3447).**

Tabella 15: Stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

(Esame ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del Regolamento, per la relazione alla V Commissione permanente e rinvio).

Disegno di legge:

S. 2157. - Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (Approvato dal Senato) **(3438).**

(Parere alla V Commissione bilancio).

La Commissione inizia l'esame congiunto dei disegni di legge.

Renzo INNOCENTI (gruppo progressisti-federativo), intervenendo sull'ordine dei lavori, fa presente che domani alle ore 14 è convocata la Commissione bicamerale di vigilanza sugli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza, della quale molti commissari fanno parte. Chiede perciò che l'esame dei documenti di bilancio nella seduta di domani sia conseguentemente posticipato.

Marco Fabio SARTORI, *presidente relatore,* avverte che l'esigenza rappresentata sarà tenuta in considerazione.

Illustrando, quindi, i documenti di bilancio, osserva che il quadro finanziario in cui si colloca la manovra per il 1996 è caratterizzato dal seguente andamento tendenziale del conto consolidato del settore statale espresso in termini di cassa secondo le indicazioni contenute nel Documento di programmazione economico finanziaria:

	1996	1997	1998
	—	—	—
1. Saldo primario	47.470	44.500	40.500
2. Spesa per interessi	190.970	195.000	193.000
3. Fabbisogno (3= 2—1)	143.500	150.500	152.500

A fronte di tali valori tendenziali il Documento di programmazione economico-finanziaria poneva i seguenti obiettivi programmatici:

	1996	1997	1998
	—	—	—
1. Saldo primario	80.000	104.000	125.100
2. Spesa per interessi	189.400	191.600	188.200
3. Fabbisogno (3= 2—1)	109.400	87.600	63.100

Con riferimento al settore statale, il DPEF prevedeva quindi un percorso di rientro rispetto all'andamento tendenziale che comportava una manovra correttiva sul saldo primario pari a circa 84.600 miliardi nel triennio, di cui 32.500 miliardi nel 1996:

	1996	1997	1998
	—	—	—
Manovra	32.530	26.970	25.100
Percorso di rientro	32.530	59.500	84.600

È da notare che l'effetto sul fabbisogno è maggiore, perché in riduzione del saldo opera anche la minore spesa per interessi (oltre 1.500 miliardi nel 1996, 3.400 miliardi nel 1997 e 4.800 miliardi nel 1998) che si determina come effetto indotto dal contenimento dei saldi operato dalla manovra, ma che correttamente non viene contabilizzato. La Relazione previsionale e programmatica per il 1996, conferma inoltre gli obiettivi formulati dal DPEF in ordine all'evoluzione programmatica di tali aggregati per il 1996: 109.400 miliardi per il fabbisogno (pari al 5,8 per cento del prodotto interno lordo) e 80.000 miliardi per l'avanzo primario (pari al 4,3 per cento del PIL).

Questi valori rappresentano una tappa intermedia rispetto alla strategia di risanamento indicata dal DPEF, che ripropone la progressiva riduzione del rapporto debito/prodotto interno lordo ed il contenimento del fabbisogno a fine periodo (1998) entro il 3 per cento del PIL. Sulla riduzione del debito inciderebbe inoltre positivamente la realizzazione del programma di dismissioni patrimoniali, con un effetto di circa 10.000 miliardi per ciascun esercizio finanziario.

Passa, quindi, ad esaminare lo stato di previsione del ministero del lavoro e della previdenza sociale a legislazione vigente (Tabella 15) che reca spese per complessivi 53.752,3 miliardi: di cui 53.645,6 per la parte corrente e 106,7 miliardi in conto capitale. Rispetto all'importo della competenza del bilancio di previsione 1995, il decremento è pari a 1.880,3 miliardi (– 3,4 per cento rispetto al bilancio di previsione e – 6 per cento rispetto al bilancio assestato). Le previsioni di parte corrente rispetto al bilancio assestato 1995 sono pari complessivamente a – 3.537,6 miliardi e le variazioni sono dovute all'incidenza di

legge preesistenti o applicazioni di intervenuti provvedimenti legislativi che assommano a 1.072,3 miliardi; assunzione di oneri inderogabili (– 5.026,4 miliardi); trasporto di fondi al ministero del tesoro (– 7,8 miliardi); adeguamento delle dotazioni di bilancio alle esigenze di gestione (– 4,5 miliardi); ripartizione del fondo per gli interventi nelle aree depresse.

Le variazioni in conto capitale rispetto al bilancio assestato 1995 sono pari a – 14 miliardi.

Nell'analizzare le principali voci di spesa, si sofferma in particolare su quella riguardante il personale in attività di servizio ed osserva che la consistenza numerica è diminuita di 318 unità rispetto al 1995.

Riguardo i trasferimenti agli enti previdenziali, ricorda che le principali finalizzazioni e quantificazioni sono le seguenti:

cap. 3660: oneri relativi alle pensioni erogate dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti, dalle gestioni dei lavoratori autonomi, dalla gestione speciale minatori, assunti dallo Stato al fine di proseguire nella separazione tra assistenza e previdenza in tali gestioni (perequazione delle pensioni, integrazioni all'importo minimo, ecc.);

cap. 3661: oneri derivanti dalle pensioni dei coldiretti, mezzadri e coloni: 6.757,3 miliardi, con un aumento di 165 miliardi rispetto al dato assestato 1995;

cap. 3662: oneri derivanti da pensionamenti anticipati: 2.553 miliardi, con una diminuzione di –39,2 miliardi rispetto al dato assestato 1995, conseguente all'applicazione di provvedimenti legislativi in materia (da ultimo il decreto-legge n. 363 del 1995, reiterato dai decreti legge n. 449 e 450 rispettivamente riguardanti il personale dello SCAU e il personale dell'ALITALIA);

cap. 3663: oneri relativi a trattamenti di famiglia: 241,3 miliardi, senza variazioni rispetto al dato assestato 1995;

cap. 3664: oneri per il mantenimento del salario: 1.923,8 miliardi, con un decremento di –994 miliardi, rispetto al dato assestato 1995, conseguente alla cessazione degli oneri recati in merito a CIGS e mobilità del decreto-legge n. 148 del 1993, convertito in legge n. 236 del 1993, dal decreto-legge n. 691 del 1994, convertito dalla legge n. 35 del 1995 e del decreto-legge n. 299 del 1994, convertito dalla legge n. 451 del 1994;

cap. 3665: oneri per prestazioni sociali a totale carico dello Stato: 4.807,7 miliardi, con una diminuzione di – 252,5 miliardi rispetto al dato assestato 1995, in relazione alle somme concesse all'INPS e all'INAIL per saldi relativi ad anni precedenti, connessi a prestazioni per cittadini;

cap. 3667: oneri derivanti da sgravi contributivi concessi a favore di particolari settori produttivi;

cap. 3668: oneri derivanti per sgravi contributivi concessi a favore di imprese operanti in particolari settori.

Osserva, quindi, che si è realizzato una diminuzione di spesa pari a 4. 608 miliardi.

Si sofferma poi sull'attuazione della legge n. 56 del 1987 sull'organizzazione del mercato del lavoro e ricorda che per la realizzazione di una banca del Ministero, denominata « Teleporto del lavoro », lo stanziamento in conto capitale previsto sul cap. 8021 è di 29,1 miliardi, senza variazioni rispetto al dato assestato 1995.

Le spese di parte corrente per la medesima finalizzazione, appostate sul cap. 1113, prevedono una competenza di 9,6 miliardi, 10 miliardi di residui, con una diminuzione di 10,1 miliardi rispetto a quelli accertati al 31 dicembre 1994, e 15 miliardi di autorizzazioni di cassa.

Per l'istituzione e il funzionamento delle Agenzie per l'impiego, in quanto a spese di parte corrente, lo stanziamento sul cap. 1117 è di 31,7 miliardi identico rispetto al dato assestato 1995, e con pari importo di cassa; quello in conto capitale, sul cap. 8022 di 4,8 miliardi, anch'esso identico rispetto al dato assestato 1995, e con pari importo di cassa.

A riguardo, sottolinea che tali iniziative non hanno prodotto apprezzabili risultati,

non essenosi registrata una positiva risposta sul fronte della politica attiva del lavoro. Invita, pertanto, la Commissione e il Governo ad una riflessione sull'argomento.

Sottolinea poi che l'articolo 5 comma 1 del disegno di legge finanziaria definisce in 1.000 miliardi, a decorrere dal 1996, l'importo dei versamenti dello Stato all'INPS: di cui 550 miliardi dalla progressiva assunzione da parte dello Stato degli oneri di carattere assistenziali sostenuti dall'INPS e 450 miliardi a titolo di adeguamento della quota assistenziale a carico dello Stato dei trattamenti pensionistici erogati dal fondo pensioni lavoratori dipendenti, dalle gestioni dei lavoratori autonomi, dalla gestione speciale minatori e dall'ENPALS. Tale incremento si cumula con l'aumento di 56 miliardi disposto dall'articolo 3, comma 2, della legge n. 335 del 1995, che per l'anno 1996 ha determinato in 23.000 miliardi l'importo globale del contributo statale. Il trasferimento complessivo di 23.000 miliardi è ripartito tra le diverse gestioni dell'INPS nel modo seguente: fondo pensione lavoratori dipendenti 17.208; gestioni esercenti attività commerciali 1177; gestioni artigiani 1.219; gestione coltivatori diretti 3.313; gestione speciale minatori 3; ENPALS 80.

Sottolinea che la tabella A del disegno di legge finanziaria provvede alla costituzione di un fondo speciale corrente per la copertura degli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel triennio. Tali stanziamenti non incidono, dunque, sugli stati di previsione dei singoli Ministeri, ma vengono iscritti al capitolo 6856 della tabella del Ministero del tesoro.

L'accantonamento della tabella A previsto per il Ministero del lavoro è pari a 959 miliardi per il 1996, 950 miliardi per il 1997 e 931 miliardi per il 1998. Un emendamento approvato dal Senato ha diminuito di 50 miliardi, per ciascuno degli anni, gli importi proposti nel disegno di legge originario (1.030 miliardi per il 1996, 1.000 miliardi per il 1997, 980 miliardi per il 1998).

Rileva che la relazione illustrativa al disegno di legge specifica che l'accantonamento è diretto a consentire la rivalutazione dell'indennità di disoccupazione, la realizzazione di interventi in favore dell'occupazione e l'adozione di misure in favore dell'ENPALS. Riguardo alla rivalutazione dell'indennità di disoccupazione, ricorda che l'articolo 6, comma 17-*ter*, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, nella legge 19 luglio 1993, n. 236, ha previsto che un successivo provvedimento elevi l'importo della suddetta indennità al 40 per cento della retribuzione (per l'anno 1995 la misura percentuale è fissata al 30 per cento dell'articolo 6, comma 16, del decreto-legge 2 ottobre 1995, n. 416, il cui disegno di conversione è all'esame della Camera).

Il medesimo decreto-legge n. 416 del 1995, all'articolo 4, commi 6 e 7, dispone l'erogazione di un contributo a favore dell'ENPALS pari a 35 miliardi per l'anno 1995 e a 47 miliardi a decorrere dall'anno 1996.

Osserva che le disposizioni del disegno di legge finanziaria operano complessivamente un aumento di 976,5 miliardi sugli stanziamenti di competenza dello stato di previsione del Ministero del lavoro per il 1996; ritiene pertanto che sarà difficile realizzare una politica attiva del lavoro, in quanto le risorse stanziate sono limitate e comunque finalizzate ad interventi di tipo assistenziale.

Nel merito, osserva che l'articolo 2, commi da 9 a 13, del disegno di legge finanziaria, stanzia le risorse destinate al rinnovo dei contratti del pubblico impiego per il triennio 1996-1998. Il comma 9, in particolare, quantifica la spesa in complessivi 15.130 miliardi, di cui 2590 per il 1996, 5.700 per il 1997 e 6.840 per il 1998.

Al riguardo, invita a riflettere sul fatto che la durata triennale dell'appostazione di spesa in esame, non è ora più coincidente con la durata economica dei contratti collettivi pubblici che hanno ora efficacia giuridica quadriennale, ma efficacia economica biennale.

Il comma 10 specifica invece gli importi per i miglioramenti economici di alcune categorie di personale. Si tratta in particolare: *a)* del personale di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 29 del 1993; *b)* del personale di cui all'articolo 2, comma 5, del decreto legislativo 29 del 1993, ossia il personale docente e di ricerca delle istituzioni universitarie.

Le somme indicate nel comma in esame sono: 1.040 milardi per il 1996, 2.310 per il 1997, 2.790 per il 1998. Osserva che le corrispondenti norme della legge finanziaria per il 1994 non determinavano separatamente l'ammontare per il personale contrattualizzato e per quello non contrattualizzato e universitario, bensì fissavano una somma totale « comprensiva » di quella occorrente per quest'ultima categoria.

Nelle somme in oggetto, inoltre, sono compresi 50 miliardi annui, per la riforma del sistema retributivo dell'« alta dirigenza »: espressione, questa, che non ha un preciso contenuto legislativo, stante che la nuova disciplina della dirigenza pubblica recata dal citato decreto legislativo n. 29 del 1993 differenzia la categoria dirigenziale nelle due qualifiche di dirigente e dirigente generale.

Il comma 12 ha riguardo al c.d. « settore pubblico allargato » (regioni, unità sanitarie locali, enti locali, enti pubblici non economici, istituzioni ed enti di ricerca) e prescrive che tali soggetti provvedano ad iscrivere nei bilanci relativi agli anni 1996, 1997 e 1998 le risorse occorrenti per il finanziamento dei rinnovi contrattuali. La norma determina direttamente l'effettiva entità della spesa a ciò destinata: 2.340 miliardi per il 1996, 5.370 per il 1997 e 6.490 per il 1998.

Sul punto segnala i rilievi critici avanzati dalla Corte dei Conti sui quali invita al Commissione a riflettere.

Il comma 3 dell'articolo 3 del disegno di legge finanziaria prevede alcune ipotesi di aumento dell'importo dell'assegno per il nucleo familiare, nonché di riduzione dei relativi requisiti di reddito.

Ricorda che il comma in esame, in particolare, nel testo risultante dalle modifiche apportate dal Senato, demanda a un decreto del Ministro del lavoro, da emanarsi di concerto con i Ministri del tesoro e per la famiglia e la solidarietà sociale, di stabilire, nei limiti della maggiore spesa di 1.890 miliardi per il 1996, 1.885 per il 1997 e 1.875 a decorrere dal 1998:

1) un aumento dell'importo dell'assegno per i nuclei con figli minori inversamente proporzionale al reddito familiare e direttamente proporzionale al numero dei componenti il nucleo; l'incremento dovrà essere destinato in misura prevalente ai nuclei a più basso reddito e con almeno 4 componenti;

2) una maggiorazione dell'importo dell'assegno pari al 25 per cento per i nuclei con un solo genitore;

3) l'accesso al predetto assegno a favore dei nuclei composti da 3 o più unità con reddito compreso nelle 2 fasce di reddito successive a quelle attualmente previste per l'erogazione del beneficio.

Il comma 1 dell'articolo 5 determina l'aumento dei trasferimenti dello Stato all'INPS, predisposti per il concorso agli oneri della « Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali », in complessivi 1.000 per il 1996. Tale incremento è costituito:

a) per lire 550 miliardi dalla progressiva assunzione da parte dello Stato degli oneri di carattere assistenziale sostenuti dall'INPS;

b) per lire 450 miliardi a titolo di adeguamento della quota assistenziale a carico dello Stato dei trattamenti pensionistici erogati dal fondo pensioni lavoratori dipendenti, dalle gestioni dei lavoratori autonomi, dalla gestione speciale minatori e dall'ENPALS.

Ricorda che le fattispecie degli oneri posti a carico della gestione sono le seguenti:

a) pensioni sociali;

b) integrazioni per le pensioni di invalidità;

c) una quota parte delle pensioni erogate dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti, dalla gestione dei lavoratori au-

tonomi, dalla gestione speciale minatori e dall'ENPALS;

d) oneri derivanti da agevolazioni contributive, trattamenti di famiglia, trattamenti di integrazione salariale straordinaria, trattamenti speciali di disoccupazione e indennità di mobilità;

e) oneri derivanti da pensionamenti anticipati;

f) oneri delle pensioni liquidate nella Gestione per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni con decorrenza anteriore al 1° gennaio 1989;

g) tutti gli altri oneri relativi agli interventi a carico dello Stato previsti da disposizioni di legge (pensioni rimpatriati dalla Libia, quote pensione afferenti a periodi prestati presso le Forze armate alleate, etc.).

Infine, osserva che il comma 2 dell'articolo 5 fissa il tetto complessivo per l'apporto dello Stato all'INPS per il 1996 in 74.500 miliardi. Si tratta in sostanza di un aumento pari a 1.000 miliardi rispetto al 1995 di trasferimenti all'INPS, su cui invita la Commissione a riflettere.

Nel merito del disegno di legge collegato, l'articolo 2 (pensioni degli invalidi di guerra) dispone una delega al Governo per il riordino complessivo della materia dei trattamenti pensionistici per gli invalidi di guerra in osservanza di due principi direttivi: razionalizzazione della spesa e perequazione dei trattamenti erogati. Ricorda, al riguardo, che nel 1994 risultano erogate 204.134 pensioni dirette e 374.121 pensioni indirette; in totale 578.255 trattamenti pensionistici per una spesa di 2370,4 miliardi. Si dichiara infine favorevole alla norma di delega.

Osserva che il comma 1 dell'articolo 5 estende l'applicazione del limite all'importo massimo del trattamento di integrazione salariale straordinaria anche a trattamenti finora esclusi, ai sensi dell'ultimo periodo dell'articolo 14 comma 1 della legge 23 luglio 1991 n. 223 cioè a quelli concessi per intemperie stagionali nei settori dell'edilizia e dell'agricoltura, nonché a quelli di cassa integrazione ordinaria limitatamente ai primi 6 mesi.

Al riguardo, ricorda che, fermo restando che l'ammontare dell'integrazione salariale, a norma dell'articolo 1 della legge n. 427 del 1980, è pari all'80 per cento della retribuzione che sarebbe spettata per le ore di lavoro non prestate, la legge n. 451 del 1994 ha previsto un importo massimo mensile pari a L. 1.248.021.

I suddetti limiti, ivi compreso quest'ultimo relativo alla retribuzione di riferimento, vengono rivalutati, con effetto dal 1° gennaio di ogni anno, in misura pari all'80 per cento della variazione annuale dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati. Per il 1995, il primo importo massimo risulta pari a L. 1.287.306, il secondo a L. 1.547.217 lire mensili, per una retribuzione superiore a 2.784.990 lire.

Il nuovo testo del comma 2 dell'articolo 5 concerne la determinazione dell'importo delle prestazioni temporanee nel settore agricolo e l'importo massimo dell'integrazione salariale concessa per intemperie stagionali nel settore edile . Il secondo periodo del comma 2 – introdotto dall'Assemblea del Senato – dispone, in particolare, che il limite è unico per tutti i lavoratori, indipendentemente dall'importo della retribuzione. Osserva che tale disposizione riguarda in particolare solo le qualifiche superiori.

Ritiene, poi, di particolare rilevanza i commi da 3 a 6 dell'articolo 5 che modificano la definizione normativa di lavoro straordinario. In particolare il comma 4 stabilisce che per le imprese con più di 15 dipendenti si debba effettuare un versamento del 5 per cento della retribuzione al fondo prestazioni temporanee dell'INPS. Non ritiene di condividere tale disposizione e invita pertanto il Governo e la Commissione a riflettere sulla situazione di crisi in cui vivono oggi le aziende. Infatti, il costo del lavoro considerando il rapporto esistente tra gli oneri versati allo Stato e il salario netto, è superiore in assoluto a quello esistente in quasi tutti gli altri Paesi industrializzati; inoltre la normativa in materia di assunzione è assolutamente rigida. Tale disposizione, incide in

maniera rilevante sulla capacità dell'azienda di sostenere incrementi produttivi temporanei con costi sostenibili.

Con il comma 7 dell'articolo 5 – introdotto dall'Assemblea del Senato – la concessione dei trattamenti straordinari di integrazione salariale e di mobilità, riservati alle imprese industriali, è stata prorogata fino al 31 dicembre 1997 per alcune categorie escluse dalla disciplina di tali istituti, dettata dalla legge 23 luglio 1991, n. 223, e provvisoriamente ammesse da provvedimenti successivi. Tali provvedimenti sono i seguenti: l'articolo 7, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, ha esteso la CIGS fino al 1 dicembre 1995, con un limite di spesa di 15 miliardi per ciascuno degli anni 1993, 1994 e 1995: alle imprese esercenti attività commerciali che occupino più di cinquanta dipendenti, ricomprendendovi inoltre le imprese alberghiere; alle agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, che occupino più di cinquanta addetti; alle imprese di vigilanza senza limiti di dipendenti; alle imprese di spedizione e trasporto che occupino più di cinquanta dipendenti.

Il comma 8 dell'articolo 5, introdotto dall'Assemblea del Senato, prevede che per l'anno 1996 una quota non superiore a 20 miliardi delle disponibilità del fondo per l'occupazione sia destinata al finanziamento di contratti di solidarietà del settore artigiano.

Condivide, poi, il disposto del comma 9 dell'articolo 5, introdotto dalla Commissione bilancio del Senato, che modifica la disciplina dei lavori socialmente utili per i soggetti che godono del trattamento straordinario di integrazione salariale.

Il comma 10 dell'articolo 5, introdotto dalla Commissione bilancio del Senato, pone una norma di interpretazione autentica in materia di determinazione della base di calcolo dei contributi di previdenza ed assistenza sociale.

Esprime perplessità sulla disposizione di cui all'articolo 19, che dispone la soppressione del fondo per la previdenza del personale addetto ai pubblici servizi di trasporto. Infatti, non ritiene più accettabile la logica secondo la quale l'INPS si fa obbligatoriamente carico delle difficoltà di un fondo autonomo, senza prevedere penalizzazioni per i lavoratori attivi e i pensionati del fondo.

L'articolo 29, introdotto dall'Assemblea del Senato, modifica la decorrenza dell'entrata in vigore di alcune disposizioni del decreto legislativo n. 626 sulla sicurezza dei lavoratori, in particolare, sono prorogati alcuni termini inerenti agli adempimenti previsti dall'articolo 4 del citato decreto.

L'articolo 69 si propone di potenziare e formare il personale dipendente dall'amministrazione delle finanze; invita a una riflessione su tale disposizione al fine di evitare qualsiasi privilegio.

L'articolo 77 riguarda il personale dei monopoli e infine l'articolo 78 disciplina la devoluzione dei contributi destinati a tre enti disciolti: ANMIL, ENAOLI e ONFI.

In conclusione, invita la Commissione e il Governo a fare chiarezza su una questione che ritiene assai rilevante e che riguarda il reperimento di risorse per realizzare una vera e attiva politica del lavoro. Ricorda ad esempio che nel contempo dal combinato disposto dell'articolo 36, comma 1, del disegno di legge collegato e della tabella D del disegno di legge finanziaria sono previsti ulteriori finanziamenti pari a 136 miliardi per il proseguimento degli interventi nei settori della manutenzione idraulica e forestale a favore della regione Calabria, per la quale dal 1994 era stato autorizzato un contributo speciale per centinaia di miliardi.

Con riferimento al rilievo del deputato Innocenti e constatando che nessun altro chiede di parlare nella seduta odierna, propone di fissare la seduta già prevista per domani alle ore 16 e che siano conseguentemente anticipate le riunioni dei comitati ristretti. Ricordando poi che la Commissione deve esprimersi entro la stessa giornata di domani, propone che il termine per la presentazione delle sue proposte sia fissato per domani alle ore 11 e che il termine per la presentazione delle altre proposte ed emendamenti sia fissato per le ore 14.

La Commissione concorda.

Marco Fabio SARTORI, *presidente*, con riferimento ai disegni di legge finanziaria e di bilancio ricorda, infine, che l'articolo 121, comma 1, del regolamento stabilisce che gli emendamenti che riguardano esclusivamente le singole parti del disegno di legge finanziaria di competenza di ciascuna Commissione che comportano variazioni compensative in tale ambito e gli emendamenti al disegno di legge di bilancio che propongono variazioni compensative all'interno dei singoli stati di previsione, debbono essere presentati nella Commissione competente per materia. In questa sede possono essere, altresì, presentati e votati anche emendamenti concernenti variazioni non compensative. Gli emendamenti approvati sono inclusi nella relazione da trasmettere alla Commissione bilancio. Inoltre l'articolo 122, comma i del regolamento stabilisce che gli ordini del giorno sono presentati e svolti nelle Commissioni competenti per la materia alla quale si riferiscono.

Rinvia, infine, il seguito dell'esame a domani, 29 novembre, alle ore 16.

La seduta termina alle 17,20.

XII COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari sociali)

IN SEDE CONSULTIVA

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del Presidente Roberto CALDEROLI. — Intervengono il Ministro della sanità Elio Guzzanti, il Ministro per la famiglia e la solidarietà sociale Adriano Ossicini ed il sottosegretario di Stato per la sanità Mario Condorelli.

La seduta comincia alle 15,10.

Disegno di legge:

S. 2157. – Misure di razionalizza per centoione della finanza pubblica (Approvato dal Senato) (3438).
(Parere alla V Commissione).

(Esame e rinvio).

S. 2019. – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (Approvato dal Senato) (3448).

Tabella 1/A – Stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri (limitatamente alla rubrica n. 13: ufficio per la famiglia e la solidarietà sociale).

Tabella 17 – Stato di previsione del Ministero della sanità.

S. 2156. – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996) (Approvato dal Senato) (3447).

(Esame, ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del regolamento, per la relazione alla V Commissione permanente, e rinvio).

Roberto CALDEROLI, *presidente,* informa la Commissione che il 26 novembre 1995 è deceduto il deputato Olivieri. Nel ricordare l'attività svolta dal deputato Olivieri nella XII Commissione, desidera manifestare ai familiari l'espressione della più viva partecipazione al loro dolore.

Ricorda che secondo le intese intercorse nella seduta dell'Ufficio di presidenza di mercoledì 22 novembre, i termini per la presentazione delle proposte di parere al disegno di legge collegato e degli emendamenti ai disegni di legge di bilancio e finanziaria sono fissati a domani alle ore 11. Avverte inoltre che i termini per la presentazione degli emendamenti ai tre disegni di legge ricordati presso la Commissione bilancio è fissato a giovedì 30 novembre alle ore 21.

Fa presente inoltre che i criteri di ammissibilità per gli emendamenti sono stati enunciati dal presidente della Commis-

sione bilancio, d'intesa con il Presidente della camera, nella seduta di giovedì 23 novembre.

Avverte infine che ha provveduto a sostituire, per ragioni di salute, il deputato Caccavari quale relatore sui disegni di legge di bilancio e finanziaria nominando il deputato Rinaldi.

Alfonsina RINALDI (gruppo progressisti-federativo), *relatore*, riferendo sui disegni di legge di bilancio e finanziaria si sofferma in primo luogo sugli aspetti riguardanti il Ministero per la famiglia e per la solidarietà sociale, che richiedono modifiche e qualificazioni. Dopo la riforma delle pensioni, è difatti necessario prevedere l'emanazione di una legge quadro che disciplini gli interventi nei servizi sociali e nell'assistenza, attribuendo allo Stato compiti attivi nella rimozione delle cause di taluni disagi, essenzialmente attraverso l'offerta di servizi. In questo settore è opportuno immaginare un lavoro a rete che comprende interventi sociali, assistenziali, sanitari e di formazione, anche ai fini dell'ingresso dei soggetti in difficoltà nel mercato del lavoro, attraverso l'attività coordinata dello Stato, delle regioni, dei privati, del settore *no profit*. Contestualmente bisogna avviare un processo di riordino dei trasferimenti monetari.

In aggiunta alla previsione di appositi accantonamenti per il finanziamento della citata legge quadro, propone di aumentare gli stanziamenti per l'accoglienza agli extra-comunitari, anche in relazione alle disposizioni del decreto-legge in discussione al Senato, di incrementare i fondi per gli interventi per i minori a rischio, di prevedere finanziamenti adeguati per l'attuazione del progetto obiettivo anziani, rifinanziare la legge 104 sull'*handicap*, soprattutto per intervenire a favore dei gravi e dei gravissimi.

Roberto CALDEROLI, *presidente*, in considerazione degli impegni del ministro Ossicini, che sarà costretto a lasciare la seduta, chiede al relatore Rinaldi di interrompere la propria relazione per consentire al Ministro alcune valutazioni.

Il ministro Adriano OSSICINI condivide le considerazioni del relatore che ha individuato con precisione tutte le situazioni critiche che il suo dicastero si troverà a fronteggiare in relazione alle disposizioni della manovra finanziaria.

Alfonsina RINALDI (gruppo progressisti-federativo), *relatore*, proseguendo la sua relazione giudica positivamente la manovra riguardante il settore sanitario, considerato che la stessa non si muove nella logica dei tagli verticali, pur ponendosi chiaramente l'obiettivo del risanamento finanziario. Si interrompe così un processo di continui, drastici tagli alla spesa sanitaria, ben evidenziato nella documentazione fornita dal Servizio studi della Camera, al quale rinvia.

La manovra affronta anche la questione riguardante gli oneri derivanti dal rinnovo contrattuale per il personale del comparto sanitario, questione sulla quale si registrano attualmente forti tensioni. La Commissione dovrà valutare due istanze: da una parte prevedere una risoluzione per l'annosa questione del personale del nono livello, dall'altra, con riferimento ad alcune richieste dei sindacati di categoria più importanti e con l'obiettivo di non delegittimare l'ARAN, preannuncia la presentazione di un ordine del giorno che impegni il Governo, l'ARAN, le regioni e i sindacati ad un serio confronto per verificare la possibilità dì utilizzare i risparmi conseguenti alla razionalizzazione del sistema sanitario ai fini della definizione di un quadro di incentivi economici agli operatori del settore.

Valuta inoltre positivamente l'incremento del fondo sanitario nazionale in conto capitale e la previsione di uno stanziamento di 700 miliardi per il ripianamento di una quota dei debiti pregressi delle unità sanitarie locali per gli anni 1993 e 1994. Tali interventi devono essere inoltre valutati in relazione a quanto già disposto con il decreto-legge n. 409 del 1995.

Preannuncia la presentazione di una proposta di relazione favorevole alla Commissione bilancio che richiami tuttavia la

necessità di affrontare alcune questioni: la soluzione definitiva al problema del debito pregresso delle unità sanitarie locali che ammonta a sedicimila miliardi; la modifica dei criteri di definizione della quota di riparto del fondo sanitario nazionale fra le regioni; la necessità di confermare l'innalzamento del tetto della spesa farmaceutica prevista dal disegno di legge collegato evitando tuttavia di porre l'innalzamento stesso a totale carico delle regioni, che sarebbero costrette a tagliare altre prestazioni, scartando nel contempo la riclassificazione dei farmaci; l'opportunità di cercare la copertura finanziaria per la promozione delle forme di sperimentazione gestionale.

Roberto CALDEROLI, *presidente relatore*, riferendo sul disegno di legge 3438 osserva preliminarmente che i tagli alla sanità dallo stesso determinati ammontano, dopo le modifiche introdotte dal Senato, a 697 miliardi. Desta tuttavia stupore il veder riproporre misure di razionalizzazione dell'organizzazione della spesa sanitaria già individuate dalle manovre di bilancio successive all'emanazione del decreto legislativo 502 con scarsi risultati.

Ritiene inoltre che alcune delle modificazioni introdotte al Senato rischiano di scaricare oneri aggiuntivi sulle regioni, ponendo le basi per un aggravamento del problema dei debiti.

Si sofferma quindi sulle disposizioni recate dall'articolo 4 che riguardano. al comma 1, la quota di spettanza dei grossisti e dei farmacisti sui prezzi dei farmaci nonché lo sconto praticato dai farmacisti al SSN, sconto che avrebbe dovuto esssere abolito a decorrere dal 1° gennaio 1996. Al comma 2, viene confermata la facoltà delle regioni di prevedere il *ticket* sulle prestazioni di pronto soccorso non seguite da ricovero. Considera positiva la innovazione introdotta al Senato anche se ritiene che l'attuale formulazione del comma possa comportare problemi d'interpretazione per il calcolo della quota capitaria. Il comma 3, di difficile comprensione, propone un aumento delle quote di autofinanziamento per la Sicilia e per la Sardegna, mentre il comma 4 stabilisce che i rapporti convenzionali con i medici della medicina generale cessano al compimento del settantesimo anno di età di questi ultimi, allo scopo di facilitare l'accesso alla medicina generale dei giovani. Si tratta di una disposizione positiva che avrebbe dovuto però essere definita in sede contrattuale. Il comma 5 reca disposizioni riguardanti la ristrutturazione della rete ospedaliera richiamando criteri e misure già indicate da precedenti provvedimenti collegati, quali la dismissione e la riconversione dei piccoli ospedali. Al comma 6 si stabilisce lo slittamento di un anno dell'entrata in vigore del sistema basato sull'accreditamento. Contesta l'emendamento approvato al Senato, che sembra ricomprendere la medicina generale fra le prestazioni erogabili nell'ambito dello stesso sistema. Il comma 7 concerne la definizione di un piano annuale preventivo delle prestazioni erogate dalle unità sanitarie locali, mentre il comma 8 stabilisce i criteri per la definizione del livello massimo delle tariffe, prevedendo altresì l'emanazione di un decreto ministeriale per la individuazione delle prestazioni erogabili da parte del SSN. Il comma 9 reca l'intepretazione di una disposizione sui fondi di incentivazione del personale veterinario e quello degli istituti zooprofilattici sperimentali; mentre il comma 10 presenta le norme riguardanti la spesa farmaceutica già ricordate dal deputato Rinaldi. Preannuncia la presentazione di proposte di modifica di tale punto, considerato che nel 1996 l'applicazione delle dispozioni riguardanti il prezzo unico europeo e la non applicazione delle disposizioni riguardanti la riduzione del prezzo dei farmaci determineranno un'ulteriore tendenza all'aumento della spesa farmaceutica tale per cui, se la disposizione fosse approvata nel testo pervenuto dal Senato, si determinerebbero maggiori oneri a carico delle regioni pari a 1.000 miliardi. I commi 11 e 12, introdotti al Senato, riguardano misure di responsabilizzazione delle regioni nella gestione delle spese sanitarie, mentre il comma 13 prevede la trasformazione delle gestioni a stralcio in gestioni liquidatorie.

Ulteriori disposizioni concernenti la materia sanitaria sono quelle recate dagli articoli 6, comma 2, che esclude il personale del comparto sanitario dal blocco delle assunzioni; 30, comma 1, che riguarda il trasferimento delle farmacie comunali; 33, comma 9, che consente alla Valle d'Aosta l'organizzazione autonoma del servizio di guardia medica e le sperimentazioni gestionali; 54, comma 4, che esclude le prestazioni sanitarie dall'obbligo di fatturazione; 55 che concerne il computo dell'IVA sul prezzo dei farmaci in relazione all'applicazione dello sconto praticato alle strutture ospedaliere; 81, riguardante le esenzioni dalla partecipazione alla spesa sanitaria. Con questo testo viene ripristinato il testo definito dalla XII Commissione in occasione dell'espressione del parere sul provvedimento collegato alla manovra finanziaria per il 1995, successivamente rimodificato per motivi di copertura. Critica infine le modalità di copertura seguite dal Senato.

Il ministro Elio GUZZANTI dopo aver ringraziato i relatori del giudizio positivo sui disegni di legge in discussione si sofferma preliminarmente sulle questioni sollevate dal deputato Rinaldi. Con riferimento alla definitiva soluzione del problema del debito pregresso richiama l'impegno del Parlamento e la previsione della presentazione da parte delle regioni di bilanci certificati, in relazione ai quali il Ministro del tesoro ed il Ministro della sanità provvederanno alla accensione dei mutui. Concorda con la necessità di prevedere nuovi criteri di ripartizione del fondo sanitario fra le regioni, in relazione ai costi della mamma e del bambino, al livello del reddito e alle condizioni socio economiche delle regioni. Comunica che a tal proposito per il 5 dicembre è prevista una riunione con le regioni per la definizione di nuòve formle per l'utilizzo di circa 1.000 miliardi, in base ai criteri indicati. Con riferimento alla spesa farmaceutica, comunica alla Commissione di aver presentato, ai sensi dell'articolo 7 della legge 724 del 1994, due settimane fa al Consiglio dei ministri la relazione riguardante l'andamento della stessa spesa contenente orientamenti e proposte, fra cui quella della istituzione di un comitato per le politiche farmaceutiche. Dai dati contenuti nella relazione emerge che lo sfondamento del tetto di spesa previsto per il 1995 è stato dovuto anche alle errate valutazioni per la spesa farmaceutica per il 1994, pari a 10.379 e non a 10 mila miliardi, e che si è registrato un incremento dei ricoveri e una diminuzione delle degenze medie con conseguente trasferimento di buona parte della spesa sul territorio. Una causa ulteriore di sfondamento del tetto di spesa è da rintracciare nella applicazione delle disposizioni di numerosi decreti-legge non convertiti riguardanti la dispensazione gratuita dei farmaci di fascia *c)*, con oneri superiori ai 76 miliardi inizialmente previsti dall'originario decreto-legge. Preannuncia la presentazione imminente di un decreto-legge per il risanamento della spesa farmaceutica per il 1995 con oneri a carico sia dello Stato sia delle regioni. Condivide la necessità di ripristinare i fondi per le sperimentazioni gestionali, ricordando che la proroga dei termini da lui voluta è stata bloccata in occasione dell'esame di uno dei decreti-legge di proroga dei termini.

Con riferimento alle disposizioni del disegno di legge collegato, fa presente che il comma 2 dell'articolo 4 intende escludere dal finanziamento della quota capitaria le entrate delle regioni derivanti dall'applicazione dei *ticket* sul pronto soccorso. Le disposizioni riguardanti la ristrutturazione della rete ospedaliera non si limitano a ripetere i criteri già vigenti nella legislazione e dovranno rappresentare un momento di grande impegno delle regioni per la riorganizzazione del SSN conseguente alla aziendalizzazione. Ricorda l'impegno del ministro della sanità nel rinnovo dei contratti del comparto sanitario pur sottolineando l'assoluta mancanza di poteri propri del ministro che dispone solo di osservatori presso l'ARAN e le regioni. Auspica una prossima soluzione al problema del nono livello. Altrettanto rilevante considera il rinnovo della convenzione della medicina di base non solo

per motivi finanziari ma anche per motivi culturali.

Roberto CALDEROLI, *presidente*, sospende brevemente la seduta, ricordando che secondo le intese intercorse nella riunione dell'Ufficio di presidenza del 22 novembre, nella seduta odierna dovrà concludersi l'esame preliminare dei disegni di legge all'ordine del giorno e che a tal fine i gruppi si erano impegnati a limitare la durata dei propri interventi.

La seduta, sospesa alle 16,20, è ripresa alle 16,30.

Luigi ZOCCHI (gruppo misto) riconosce alla manovra finaziaria per il 1996 il merito di non tentare ulteriori, inaccettabili restrizioni alla spesa sanitaria. Rimangono tuttavia alcuni problemi fra i quali lo sconto delle farmacie al SSN, che avrebbe dovuto essere soppresso a decorrere dal 1° gennaio 1996. Prennuncia la presentazione di emendamenti riguardanti il prezo dei farmaci di costo inferiore a 3 mila lire, le patologie cosidette orfane e le biotecnologie, per i quali la legislazione vigente richia di determinare la scomparsa assoluta di farmaci insostituibili per i pazienti, nonché la mancanza di qualsiasi forma di promozione della ricerca. Ritiene inoltre opportuno procedere ad una inchiesta riguardante il fondo di incentivazione indicato all'articolo 4, comma 9, del disegno di legge nel quale si annidano forti sprechi. Ritiene che l'attuale formulazione dell'articolo 30, comma 1, rischia di rendere possibile la vendita di farmacie comunali a soggetti non iscritti all'ordine. Ricorda a tale proposito la sua proposta di legge presentata fin dal maggio del 1994.

Sergio CASTELLANETA (gruppo misto) concorda con l'impostazione del provvedimento collegato che è volto ad affinare disposizioni già introdotte nell'ordinamento. Si sofferma quindi su alcune questioni riguardanti il personale del comparto sanitario, proponendo l'abolizione della disposizione prevista nella legge collegata alla manovra per il 1995 che taglia l'indennità del tempo pieno, ritenendo vel-leitaria la possibilità di svolgere la libera professione in ospedale, e sottolineando il diritto dei medici al rinnovo del contratto, richiamando le precise responsabilità del Ministro della sanità. Sono da risolvere altresì i problemi riguardanti i dirigenti di primo livello

Dopo aver sottolineato la necessità di definire fin dal 1996 nuovi criteri per la ripartizione del fondo sanitario fra le regioni, esprime un giudizio complessivamente non favorevole sulla manovra.

Vincenzo BASILE (gruppo AN) osserva che la manovra ipocritamente sembre delineare uno scenario di tutta tranquillità per la sanità pubblica. In realtà i problemi sono numerosi, come sottolineato dagli stessi relatori e riguardano: la ristrutturazione della rete ospedaliera, in relazione alla quale non sono previsti fondi per l'assistenza domiciliare integrata; il rinnovo di contratti e convenzioni scaduti da cinque anni per i quali si prevedono coperture insufficienti; la riduzione dei fondi per il finanziamento dell'attività trasfusionale, in dispregio a quanto previsto dalla risoluzione approvata a giugno dalla Commissione; la mancanza di finanziamenti adeguati per le attività di ricerca, di educazione sanitaria e di prevenzione; l'insufficienza degli stanziamenti previsti per l'ammortamento dei mutui per il ripianamento del debito pregresso; la previsione di oneri aggiuntivi a carico delle regioni in relazione all'innalzamento del tetto per la spesa farmaceutica; la copertura delle nuove disposizioni in materia di esenzioni previste dall'articolo 81; la presenza di fondi elevati, 120 miliardi, per la predisposizione del piano e per lo svoglimento dei controlli. Ribadisce la posizione già assunta dal suo gruppo in occasione del dibattito sui documenti di bilancio per il 1995 riguardante il *ticket* sul pronto soccorso, che non puo essere inserito in assenza di misure che garantiscano le cure primarie. Sintomatico del cattivo funzionamento della sanità pubblica è l'accantonamento di 400 miliardi per l'assistenza dei cittadini italiani all'estero. Giudica necessario rivedere le prestazioni erogabili

per l'assistenza ambulatoriale e specialistica. Quanto alla ripartizione del fondo sanitario fra le regioni invita la Commissione a tenere presente da una parte il livello raggiunto in alcune zone dall'indice di mortalità infantile e la necessità di riequilibrio delle strutture.

Antonio SAIA (gruppo rifondazione comunista-progressisti) nel ribadire l'iniquità della politica dei *ticket*, chiede al Governo di sapere in che modo intende realizzare risparmi nella spesa sanitaria attraverso l'aumento dei *ticket* e i tagli alle strutture, stante la situazione determinata dai decreti legislativi 502 e 517 che hanno ridotto la sanità ad un mercato di prestazioni. La spesa sanitaria dipende infatti essenzialmente da due fattori: il personale ed il convenzionamento. La concorrenza fra pubblico e privato deve essere in primo luogo garantita da condizioni paritarie per l'accesso alle prestazioni dagli stessi forniti. Contesta infine le decisioni del Governo riguardanti l'introduzione del *ticket* sul pronto soccorso, assunte senza tenere conto della posizione contraria del Parlamento.

Paolo POLENTA (gruppo PPI) invita la Commissione a non dare giudizi acritici sulla manovra finaziaria per il 1996 ma a verificarne la rispondenza al documento di programmazione economico finanziaria. Non può non sottolineare con soddisfazione la mancanza nel disegno di legge collegato di disposizioni stravolgenti per la sanità pubblica, che ha invece bisogno di stabilità per consentire alla riforma di decollare. Due sono le principali preoccupazioni: la situazione finanziaria generale della sanità, in relazione al debito pregresso delle USL, e gli investimenti per la ristrutturazione delle strutture sanitarie. A tale proposito richiama le disposizioni del decreto-legge n. 409 del 1995 che considera estremamente positive quanto all'accelerazione del programma straordinario di edilizia sanitaria previsto dall'articolo 20 della legge finanziaria per il 1988. Più problematica appare la prima questione, quella del debito pregresso, della cui definitiva soluzione il Governo si deve fare carico. Gli interventi di razionalizzazione e di ristrutturazione della rete ospedaliera confermano e correggono alcune disposizioni già vigenti, senza porre oneri ulteriori a carico delle regioni. Avrebbe considerato positivo riconfermare il principio della riconversione degli ospedali con meno di 120 posti letto considerata l'inerzia delle regioni. Considera favorevolmente l'incremento del fondo sanitario nazionale in conto capitale. Quanto agli interventi nel settore sociale, condivide le scelte effettuate per la famiglia e sottolinea le responsabilità del Parlamento per quanto attiene gli interventi per la prevenzione, la cura e la riabilitazione dalla tossicodipendenza.

Flavio DEVETAG (gruppo FLD) considera quella per il 1996 la manovra del gratta e vinci che scarica oneri aggiuntivi sulle regioni. Non condivide la relazione del deputato Rinaldì, troppo concentrata sugli aspetti sociali e accompagnata da una serie di proposte prive di copertura finanziaria. È opportuno riflettere sul modello organizzativo della sanità e sui relativi finanziamentì per valutarne la ricaduta sui servizi. Per quanto attiene il modello organizzativo, ritiene che la riorganizzazione della rete ospedaliera potrebbe portare risparmi solo se fosse possibile riconvertire gli operatori sanitari assieme alle strutture e che è necessario individuare un modello che giustifichi riduzioni di spesa senza penalizzare gli utenti. Lamenta la mancanza di fondi per la ricerca e segnala l'esigenza di procedere rapidamente al rinnovo del contratto per il personale del comparto sanitario, sopprimendo i tagli all'indennità di tempo pieno. Sono altresì necessari interventi riguardanti la medicina del territorio al cui funzionamento si collega il pronto soccorso, che rappresenta uno strumento per scavalcare il medico di base.

Quanto al problema finanziario ritrova nella manovra finanziaria del 1996 la stessa contraddizione che aveva già avuto

modo di segnalare in occasione della discussione del decreto-legge n. 409 e cioè uno straordinario sforzo nella promozione degli investimenti accompagnato da una inadeguata soluzione per il problema del ripianamento degli oneri correnti del SSN. Quanto alla spesa farmaceutica si chiede se il SSN sia in grado di fornire i farmaci veramenti efficaci.

Maria Celeste NARDINI (gruppo rifondazione comunista-progressisti) critica aspramente l'impostazione complessiva della manovra finanziaria per il 1995. L'articolo 4 del disegno di legge collegato si iscrive nella medesima linea di politica sanitaria seguita da molti Governi volta a negare alla salute il valore di risorsa. Si sofferma sulla mancanza di interventi a favore della psichiatria e propone l'istituzione di un osservatorio anche al fine di giungere ad una graduale chiusura dei residui manicomiali. Esprime preoccupazione per l'insufficienza degli stanziamenti per i minori, per la prevenzione dell'alcolismo, per l'attuazione del progetto materno infantile.

Fiorello PROVERA (gruppo lega nord) ritiene che l'articolo 4, comma 2, del disegno di legge collegato esclude le entrate derivanti dalla applicazione del *ticket* sul pronto soccorso dal concorso al finanziamento della quota capitaria. Non nega tuttavia che le disposizioni del citato comma 2, nonché quelle del comma 3, siano poco comprensibili. Esprime scetticismo sulla attuazione delle disposizioni previste all'articolo 4, comma 5, considerata l'inadempienza delle regioni nell'attuazione della riforma sanitaria.

Più in generale osserva come il federalismo proposto dalla lega nord si configuri quale metodo per una rapida ricognizione dei bisogni sulla base delle esigenze rilevate sul territorio accompagnato dal conferimento di precise responsabilità. Manifesta quindi l'impegno del suo gruppo a migliorare la qualità dei provvedimenti in discussione riservandosi di pronunciarsi successivamente sul voto finale.

Edro COLOMBINI (gruppo forza Italia) esprime la posizione critica del suo gruppo sulla manovra finanziaria scritta sulla falsariga di quella del 1995, che fu tuttavia profondamente modificata e migliorata nel corso dell'esame parlamentare, e che non propone misure innovative per la organizzazione della sanità a causa della mancanza delle necessarie risorse finanziarie. Né del resto cambiamenti rilevanti sono possibili senza operare una profonda riforma della sanità che escluda di dare tutto a tutti. È invece necessario dare gratuitamente tanto a chi ha poco, reperendo nuove entrate attraverso la prevenzione, la libera professione all'interno degli ospedali, il controllo e l'informatizzazione della spesa farmaceutica, l'abolizione della collocazione in fasce dei medicinali, prevedendo una partecipazione a scalare degli assistiti a seconda del reddito, la riorganizzazione della medicina sul territorio, la domicilizzazione. Lamenta l'assoluta mancanza di una politica del farmaco in Italia che rischia di disincentivare drasticamente la produzione. I *ticket* sul pronto soccorso hanno senso soltanto se funziona bene la medicina sul territorio. Propone di sopprimere i tagli all'indennità di tempo pieno, anche in considerazione dei ritardi nel rinnovo contrattuale, di stabilire tariffe minime e non massime. Si chiede se il Governo tecnico sia in grado di definire i criteri per l'accreditamento, allo scopo di evitare un ulteriore slittamento, sottolinea il valore politico della ristrutturazione della rete ospedaliera e attribuisce integralmente alla incapacità del SSN di non saper divulgare le proprie potenzialità l'ammontare degli stanziamenti per le cure all'estero.

Vittorio LODOLO D'ORIA (gruppo forza Italia) considera un mero elenco di buone intenzioni le proposte del relatore Rinaldi per il settore sociale, mentre si dichiara disponibile a ridiscutere, secondo la proposta del relatore Calderoli, la politica del farmaco. Il 1994 ha rappresentato l'anno critico per l'industria farmaceutica, nel corso del quale sono stati raccolti i ri-

sultati di una politica dissennata avviata con la svendita della Farmitalia Carlo Erba che porterà all'acquisto dall'estero di tutti i farmaci rendendo impossibile il controllo sui prezzi. Propone, per iniziare tale nuova politica, di azzerare a decorrere dal 1996 l'IVA sui farmaci.

Vincenzo TORRE (gruppo progressisti-federativo) concorda con gli spunti di riflessione offerti dal relatore Rinaldi ed apprezza le risposte fornite dal ministro Guzzanti. È inoltre favorevole all'interpretazione del deputato Provera sulla disposizione di cui all'articolo 4, comma 2, del disegno di legge collegato in materia di *ticket* sul pronto soccorso. Tralasciando alcune considerazioni riguardanti la fiscalizzazione dei contributi sanitari, si sofferma sulle caratteristiche della spesa farmaceutica che considera troppo rigida per una società in rapida evoluzione, e inadeguata a risolvere le questioni riguardanti i farmaci innovativi. La manovra finanziaria per il 1996 rischia di essere un'occasione perduta per procedere alla riclassificazione dei farmaci sulla base dell'efficacia degli stessi e per risolvere la questione riguardante la regolamentazione dei farmaci generici e l'adeguamento alla normativa comunitaria per quanto attiene la durata dei brevetti. Sono altresì da regolamentare i farmaci fotocopia nonché le correlazioni fra patologie e sindromi.

Si dichiara contrario all'ulteriore proroga dell'accreditamento che favorisce soprattutto nel meridione alcune società che vivono nell'illegalità. Chiede infine al Governo di sapere quando la libera scelta potrà essere praticata anche nella struttura pubblica.

Maretta SCOCA (gruppo CCD) è favorevole ad un riordino globale della sanità non frazionato collegato alle politiche sociali per la famiglia, in particolare per risolvere le questioni connesse all'*handicap* e alle lungodegenze. Non avrebbe considerato scandaloso il *ticket* sul pronto soccorso se collegato a determinati livelli di reddito e, analogamente, propone per la spesa farmaceutica di stabilire che tutti i farmaci, a prescindere dalla classe in cui sono collocati, sono a totale carico degli assistiti che presentino un reddito netto superiore a 100 milioni. Si riserva dì intervenire sulla questione dei debiti pregressi, il cui ripianamento considera improbabile. Lamenta la mancanza di prospettive per la ricerca e considera scandalose le spese per l'assistenza all'estero.

Valerio MIGNONE (gruppo progressisti-federativo) auspica un miglioramento della manovra finanziaria che recupera il progetto della dismissione degli ospedali sottoutilizzati da attuare tenendo presente la funzione sociale di taluni ospedali. Mancano invece i riferimenti alla chiusura dei residui manicomiali. Giudica necessario promuovere un rafforzamento della medicina di base e, quanto all'organizzazione, ritiene che la mancata realizzazione del modello dipartimentale dipenda anche dalla presenza di precari. Con riferimento alla situazione del personale invita il Governo ad adottare misure per sanare la posizione dei vari livelli dirigenziali della sanità. Condivide le osservazioni svolte sul tema della ricerca e, con riferimento alle disposizioni riguardanti lo sconto delle farmacie al SSN, auspica che il parere della Commissione sappia assicurare talune garanzie alle farmacie rurali, mentre ritiene che nel processo di alienazione delle farmacie comunali debbano essere tutelati i diritti di coloro che hanno lavorato all'interno delle farmacie comunali stesse.

Luigi GIACCO (gruppo progressisti-federativo) è convinto che il risanamento della finanza pubblica debba realizzarsi senza riduzione dei diritti sociali di cittadinanza. Individua quindi nei seguenti punti le questioni da risolvere nel corso dell'esame dei documenti di bilancio: finanziamento di progetti nel meridione nei capoluoghi con rischi di criminalità, finanziamento degli articoli 8 e 10 della legge 104 sull'*handicap*, finanziamenti della legge 13 del 1989 per il superamento delle barriere architettoniche, incentivi alle famiglie affidatarie, riconoscimento ai co-

muni che hanno attuato progetti nell'ambito della legge n. 216 del 1991 di possibilità di finanziamento ulteriori, interventi per la prima accoglienza degli immigrati e per il ricongiungimento familiare, rafforzamento del programma di prevenzione e recupero della tossicodipendenza.

Roberto CALDEROLI, *presidente*, dichiara quindi concluso l'esame preliminare dei provvedimenti all'ordine del giorno e rinvia il seguito dell'esame congiunto alla seduta di domani.

La seduta termina alle 18,15.

XIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Agricoltura)

IN SEDE CONSULTIVA

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del Presidente Alberto Paolo LEMBO, indi del Vicepresidente Giuseppe ALBERTINI, indi del Presidente Alberto Paolo LEMBO. — Intervengono il Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali Walter Luchetti e il Sottosegretario di Stato per il medesimo dicastero, Vito Bianco.

La seduta comincia alle 9,25.

Comunicazioni del Presidente.

Alberto Paolo LEMBO, *presidente*, comunica che è pervenuta alla Segreteria della Commissione ed è disponibile in fotocopia la relazione sull'attività svolta e sui risultati di servizio conseguiti dall'Ispettorato centrale repressione frodi del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali nell'anno 1994.

Disegni di legge:

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (Approvato dal Senato) (AS 2019) (3448);

Tabella 13 – Stato di previsione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali per l'anno finanziario 1996 (Approvata dal Senato) (AS 2019/13) (3448/13).

Nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (Approvata dal Senato) (AS 2019/13-bis);

Seconda nota di variazioni al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (Approvata dal Senato) (AS 2019/13-ter) (3448/13-ter);

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996) (Approvato dal Senato) (AS 2156) (3447);

(Esame dei disegni di legge, ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del regolamento, per la relazione alla V Commissione Permanente).

(Esame e rinvio).

Disegno di legge:

Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (Approvato dal Senato)(AS 2157) (3438);

(Parere alla V Commissione bilancio).

(Esame e rinvio).

Alberto Paolo LEMBO, *presidente*, ricorda che l'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio si concluderà con l'approvazione di una relazione, mentre quello del disegno di legge collegato si concluderà con l'espressione di un parere.

Ricorda altresì che nella riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi svoltasi giovedì 23 novembre si era concordato di fissare per le ore 13 di domani, mercoledì 29 novembre il termine per la presentazione degli emendamenti ai disegni di legge di bilancio e finanziaria.

Invita infine il relatore ad illustrare i provvedimenti in titolo.

Ettore PERETTI (gruppo CCD), *relatore*, osserva che la legge finanziaria rappresenta il più importante provvedimento annuale che manifesta gli indirizzi della politica economica e generale del Governo e come tale risente di tutti i condizionamenti derivati dalle vicende internazionali (con riferimento alla nostra partecipazione all'Unione Europea) ed interne (dovute soprattutto all'incertezza della congiuntura politica e alla precaria maggioranza parlamentare che sostiene il Governo stesso).

Per altro non può non sfuggire come la procedura di approvazione del bilancio dello Stato risenta negativamente di un anacronistico modello istituzionale, che vede le Camere impegnate per un paio di mesi nel tentativo spesso difficile di tradurre in legge la proposta del Governo, tra le difficoltà di comprendere la manovra di bilancio nel suo complesso, la tentazione di inserirvi provvediementi anche avulsi dal contesto finanziario e la sempre insaziabile necessità di calmare gli appetiti elettorali.

Non sembra inutile quindi richiamare in questo momento la indifferibile necessità di una riforma istituzionale che ponga dei limiti costituzionali alla emendabilità del bilancio, per far aderire meglio quest'ultimo alla reale politica del Governo, il quale deve munirsi di un preventivo consenso.

Pur non sottacendo le enormi difficoltà per far aderire le esigenze di una corretta politica di bilancio ai severi parametri stabiliti dal trattato di Maastricht, e necessari comunque per equilibrare il rapporto tra ricchezza del Paese e finanza pubblica, non può sottacere che il progetto di bilancio, pur emendato dal Senato, contiene per il settore agricolo una proposta di ridimensionamento del tutto inaccettabile. Oltretutto il taglio alle spese di investimento avviene senza una precisa politica di razionalizzazione della spesa e di lotta agli sprechi.

Le proposte di tagli all'agricoltura mostrano la totale insensibilità del Governo per un settore che invece meriterebbe ben altra attenzione, se non altro perché almeno a parole gli viene riconosciuta una importanza strategica per la sua capacità di generare sviluppo a bassi costi economici e sociali e per rappresentare una delle poche opportunità (insieme al turismo e ai servizi) per proporre un rilancio del Mezzogiorno attraverso un nuovo modello di sviluppo.

Inoltre, non si capisce come sia possibile avviare finalmente una fase di programmazione senza dotare la legge pluriennale di spesa (che è stata approvata dalla Commissione agricoltura dopo un *iter* di estrema complessità), senza la necessaria dotazione di risorse. Perché non può sfuggire che la pretesa di recuperare i fondi della pluriennale con la modalità di raccolta locale attraverso una quota parte dell'imposta sui carburanti, è destinata ad un palese fallimento. Infatti secondo questo strano concetto di federalismo fiscale, le regioni che necessitano di maggiori investimenti saranno quelle che avranno meno risorse. Inoltre, non esistendo per le regioni nessun vincolo di spesa, molto difficilmente le risorse raccolte finiranno all'agricoltura, risultando in essere posizioni di grave debito in settori come la sanità e i trasporti, che richiamano molto più facilmente la sensibilità dell'opinione pubblica.

Accettare questa impostazione della manovra di bilancio significa quindi rinunciare a perseguire una strategia di sviluppo con linee di politica agraria che ac-

compagnino il necessario adattamento della nostra agricoltura agli scenari internazionali che stanno progressivamente cambiando.

Nel merito specifico le disposizioni del disegno di legge collegato che interessano il comparto agricolo sono quelle relative ai contributi dello Stato ad enti ed altri organismi di cui all'articolo 11, dove è prevista una riduzione della dotazione del 20 per cento.

Interessano il settore agricolo l'Istituto Nazionale per la fauna selvatica, l'Istituto Nazionale della nutrizione e le associazioni allevatori per la tenuta dei libri genealogici. È prevista inoltre, dalla Tabella E della legge finanziaria, la sopressione del capitolo recante il contributo, in via permanente, al Comitato per il collegamento tra il Governo italiano e la FAO.

Tornando al disegno di legge collegato , sono di interesse della Commissione le disposizioni per il trasferimento di funzioni alle regioni, tra cui in particolare l'articolo 33, commi 1 (ulteriori funzioni amministrative in materia di agricoltura e foreste), 2 e 7; le norme relative all'istituzione del Ministero per le attività produttive e al riordino dei Ministeri (in particolare l'articolo 35, commi 2, relativi all'assunzione di funzioni in materia di agroindustria, e 9, recante delega al Presidente del Consiglio per adottare tutti gli adempimenti necessari a dare piena attuazione alla legge n. 491 del 1993; quelle relative alla cessazione dei finanziamenti erariali alle regioni a statuto ordinario (articolo 36, in particolare i commi 1, 7, recante nuove regole di finanziamento delle regioni e legislazione in materia di interventi nei settori dell'agricoltura, agroindustria e foreste, e 9, che prevede uno stanziamento di non meno di 100 miliardi a favore del fondo nazionale per la montagna).

Il disegno di legge finanziaria non contiene nell'articolato alcuna disposizione normativa che abbia una diretta influenza nelle materie di competenza della Commissione.

La manovra finanziaria si realizza invece nelle tabelle come di seguito analizzate.

(Valori in miliardi di lire)

TABELLA A
Fondo speciale di parte corrente):

1996: 1.086,7;

1997: 1.087,0;

1998: 1.199,7.

Si riferiscono a:

Interventi nel settore della pesca;

Finanziamento AGECONTROL e INEA;

Multa quote-latte 1.000 miliardi per il 1996 e 1997 e 1.132 miliardi per il 1998;

Finanziamento misure di accompagnamento della PAC (20 miliardi per il 1996 e 1997).

Inoltre, nell'ambito dell'accantonamento previsto dalla Tabella A per il Ministero del Tesoro, figurano 1.400 miliardi diretti a finanziare gli oneri derivanti dai disavanzi delle gestioni di ammasso obbligatorio dei prodotti agricoli.

TABELLA B
(Fondo speciale di conto capitale):

1996	1997	1998
517	517	566

Gli accantonamenti citati sono diretti a conseguire il finanziamento degli interventi programmati in agricoltura e nel settore della forestazione nelle aree depresse. Rispetto alla legge finanziaria 1995 si nota una forte riduzione.

TABELLA C
(Fondi relativi a disposizioni di legge la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria)

1996	1997	1998
212,2	163,7	166

Stanziamenti autorizzati per le seguenti leggi:

L. 185/92 (Consorzi di difesa) 1996: 161,25; 1997: 112,75; 1998: 115.

L. 267/91 (Piano pesca) 1996: 50; 1997: 50; 1998: 50.
L. 302/89 (Credito peschereccio) 1996: 0,970; 1997: 0,970; 1998: 1,0.
L. 185/92 (Ministero del Tesoro) 1996: 250; 1997: 250; 1998: 250.
L. 610/82 (AIMA) 1996: 240; 1997: 250; 1998: 250.
L. 19/82 (Aiuti allo zucchero) 1996: 225; 1997: 160; 1998: 110.

TABELLA D
(Rifinanziamento annuale di leggi di investimento)

1996
RIBS diversi dallo zucchero 5
Cassa proprietà contadina 50
L. 97/94 (Zone montane) 15
Legge pluriennale 5
L. 236/93 (Ristrutturazione agr.) 5

TABELLA F
(Stanziamenti per leggi pluriennali di spesa)

	1996	1997	1998
L. 237/93 (Irrigazione)	87,880	110	
L. 547/94 (Irrigazione)	45,500	100	

Auspica in conclusione che si possano introdurre ai provvedimenti in esame le modifiche necessarie per dotare l'agricoltura di una congrua dotazione finanziaria, acquisendo a tale scopo la disponibilità del Governo e dei colleghi che interverranno nel corso del dibattito.

Il Ministro Walter LUCHETTI dichiara di aver ascoltato con interesse l'intervento introduttivo del relatore, che ha opportunamente evidenziato le questioni che sorgono in base al disposto di alcuni articoli del disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica per il 1996 come approvato dal Senato (articoli 33, 35 e 36). Ricorda infatti che già la legge n. 491 del 1993, al comma 2 dell'articolo 1, attribuisce alle regioni tutte le funzioni in materia di agricoltura e foreste, di acquacoltura e agriturismo, nonché le funzioni relative alla conservazione ed allo sviluppo del territorio rurale, lasciando al Ministero le competenze in materia di relazioni internazionali e comunitarie e di definizione delle politiche nazionali, ivi compresa la programmazione, e le attività di indirizzo e coordinamento ai sensi della legge n. 400 del 1988. La legge n. 491 del 1993 definisce inoltre il riparto dei mezzi finaniziari tra lo Stato e le regioni. Auspica pertanto che i princìpi di carattere generale vengano tenuti presenti nei provvedimenti che compongono la manovra di bilancio.

Alberto Paolo LEMBO, *Presidente*, chiede se vi siano deputati che intendano intervenire fin da ora.

Adriana POLI BORTONE (gruppo AN), intervenendo sull'ordine dei lavori, giudica opportuno rinviare l'inizio del dibattito alla seduta prevista per le ore 15 al fine di poter meglio studiare la relazione predisposta dall'onorevole Peretti e i provvedimenti in titolo.

Alberto Paolo LEMBO, *presidente*, accogliendo il suggerimento della collega Poli Bortone, rinvia il seguito dell'esame alla seduta prevista per le ore 15.

La seduta, sospesa alle 9,45, è ripresa alle 15,25.

Alberto Paolo LEMBO, *presidente*, ricorda che nella seduta di stamattina il relatore, Onorevole Peretti, ha svolto un intervento introduttivo, il cui testo è stato inviato in casella a tutti i membri della Commissione, ed è intervenuto brevemente il Ministro.

Giovenale GERBAUDO (gruppo PPI) ritiene che la manovra di bilancio per il 1996 vada letta per quello che è, cioè un ulteriore passo nella cura dimagrante che lo Stato deve necessariamente compiere per rientrare dal *deficit*. Occorre però salvaguardare il ruolo strategico dell'agricoltura, in ossequio al disposto della legge n. 491 del 1993 e del progetto di legge pluriennale licenziato dalla Commissione. Osserva infatti che la manovra è affidata a

medici chirurghi che corrono il rischio di tagliare l'arto sbagliato e cioè, nel caso specifico, il settore agro-alimentare, che invece eserciterà un ruolo sempre più importante in futuro, in parallelo alla crescita della popolazione mondiale prevista in un recente studio di Prometeia.

In merito alla cessazione dei trasferimenti statali alle regioni, sostituiti da un gettito fiscale regionale, osserva che si è agito in maniera forse eccessivamente frettolosa e che sarebbe invece opportuno prevedere un regime transitorio al fine di assicurare che il mondo agricolo delle varie regioni possa contare su congrue dotazioni finanziarie. Tale periodo transitorio consentirebbe altresì di responsabilizzare appieno le regioni; alla responsabilizzazione potrebbe contribuire una configurazione del cofinanziamento statale degli interventi regionali in misura superiore a quella attualmente prevista ed in termini incentivanti. In tal modo si salvaguarderebbe altresì la programmazione di livello nazionale assicurata dalla legge pluriennale.

Rileva in conclusione che il parere sul disegno di legge collegato e la relazione sui disegni di legge finanziaria e di bilancio dovrebbero fare riferimento ad altri problemi, come quelli relativi allo stanziamento previsto dalla Tabella A della legge finanziaria per il Ministero delle risorse agricole, che è quasi completamente assorbito dallo stanziamento per la multa comminata dalla CEE per la questione delle quote-latte e che comprende appena 20 miliardi per l'attuazione delle misure di accompagnamento della politica agricola comune.

Giacomo DE GHISLANZONI CARDOLI (gruppo forza Italia) si associa a quanto affermato dal relatore in merito all'insostenibilità dei tagli per l'agricoltura, operati dall'Italia mentre gli altri Paesi dell'Unione europea stanno predisponendo misure per rendere più competitiva la propria agricoltura. Osserva che tali tagli sono resi possibili anche per l'assenza di una cornice programmatoria data da una legge pluriennale.

Rimarca altresì che in nome del federalismo fiscale, pur da tutti auspicato, si decurtano di 1.130 miliardi i trasferimenti statali alle regioni, che si autofinanzieranno ma senza alcun vincolo di destinazione a favore del settore agricolo. L'autofinanziamento rischia altresì di andare a danno delle regioni più povere. Si renderebbe pertanto opportuno un periodo transitorio.

Richiamando in conclusione la metafora utilizzata dal collega Gerbaudo, osserva che in molti casi le operazioni riescono ma il paziente decede, intendendo che occorre la dovuta attenzione per l'agricoltura, anche in vista del semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea, in merito al quale il Ministro dovrebbe altresì chiarire in Commissione le proprie linee programmatiche.

Uber ANGHINONI (gruppo lega nord) condivide la filosofia adottata nel disegno di legge collegato, finalizzata a rivalutare le competenze delle regioni, alle quali vengono trasferite ulteriori funzioni amministrative, anche in materia di agricoltura, rilevando però che non si chiarisce la questione dei fondi cui le regioni potranno attingere per finanziare gli oneri conseguenti. Osserva pertanto che nel momento in cui il cosiddetto federalismo fiscale rischia di essere pagato dal settore agricolo, sono in molti a convenire che forse non si tratta di federalismo fiscale.

Il disegno di legge collegato contiene alcune innovazioni importanti, meritevoli di essere potenziate e concretizzate e non di rimanere a livello di mero enunciato come la legge n. 491 del 1993. Si riferisce in particolare all'istituzione del Ministero delle attività produttive. In ordine al complesso della manovra finanziaria, evidenzia che essa pecca di trasparenza al fine di camuffare una serie di responsabilità, come quelle relative alla vicenda della multa comminata all'Italia per le quote-latte, il cui onere assorbe quasi completamente lo stanziamento previsto nella Tabella A del disegno di legge finanziaria per il Ministero delle risorse agricole. La manovra presenta talmente tanti angoli oscuri, con

un numero eccessivo di tabelle e di richiami normativi, che non si riesce a comprendere come vengano effettivamente utilizzate le risorse stanziate. Vi è stato d'altra parte un atteggiamento di acquiescenza nei confronti della mancanza di chiarezza, mentre sarebbe necessario affrontare nel merito le questioni aperte, a pena di limitarsi ad un mero esercizio linguistico, privo di effetti.

Adriana POLI BORTONE (gruppo AN) esprime la delusione del gruppo di Alleanza Nazionale per come si configura la manovra di bilancio, anche dopo il passaggio al Senato. Il settore agricolo subisce infatti tagli per oltre 2.000 miliardi e tale cifra dà la misura del disinteresse del Governo per il settore primario, magari enfatizzato in altre circostanze ma soltanto a parole. Tale disinteresse è dimostrato anche da recenti episodi, in cui il Governo ha dimostrato di privilegiare determinate esigenze, in particolare dell'industria meccanica, a detrimento del settore agricolo. Gli stanziamenti dello stato di previsione del Ministero delle risorse agricole sono pari appena allo 0,4 per cento del complessivo bilancio statale mentre non vengono toccati dai tagli altri settori come quelli dell'industria e della cooperazione internazionale, sulla quale sta peraltro indagando una Commissione d'inchiesta.

Il disegno di legge collegato è indubbiamente quanto di peggio si possa immaginare anche a fronte dell'attuale situazione politica, i cui riflessi dannosi sull'agricoltura vengono trattati nella sintetica ma efficace relazione dell'onorevole Peretti. Osserva altresì che un Governo composto di tecnici procede a riforme di carattere strutturale che non gli dovrebbero competere. Inoltre, con l'attuazione del federalismo fiscale, si tagliano i trasferimenti statali alle regioni, che dovranno autofinanziare i propri interventi anche nel settore agricolo, ovviamente senza alcun vincolo di destinazione per rispetto della loro autonomia.

Rileva altresì che le modifiche apportate dal Senato sono in genere negative. Si riferisce in particolare alle disposizioni recate dall'articolo 11, dove è stato prevista anche per il 1997 e il 1998 la decurtazione della dotazione finanziaria degli enti ed istituti elencati nella tabella allegata, lasciando peraltro ampia discrezionalità ai Ministri di settore in merito al finanziamento di tali enti ed istituti, dal momento che gli stanziamenti vengono accorpati in un unico capitolo.

Una serie di interventi sembrano caratterizzati dall'unico obiettivo di andare a scapito del Ministero delle risorse agricole. Cita in proposito la riduzione dello stanziamento per la RIBS e la soppressione del contributo in favore del Comitato nazionale per il collegamento fra il Governo italiano e la FAO. Inoltre, non si è data importanza ai capitoli di spesa contenuti impropriamente nello stato di previsione del Ministero delle risorse agricole, come quello relativo agli interventi per la subsidenza di Ravenna.

Osserva infine che si è compiuta un'operazione in qualche misura schizofrenica, dal momento che si è da un lato esaltato il ruolo delle regioni e si è dall'altro lato compresso il ruolo del Comitato Stato-regioni, demandando alla Presidenza del Consiglio l'attuazione della legge n. 491 del 1993.

Preannuncia pertanto la presentazione di una proposta di parere da parte del gruppo di Alleanza Nazionale per esprimere il dissenso in merito alla manovra di bilancio e per contrastare il disinteresse del Governo nei confronti del mondo agricolo.

Giuseppe ALBERTINI (gruppo I democratici) osserva che occorre da un lato tenere conto delle compatibilità generali e della necessità di contenere la spesa pubblica e dall'altro dell'esigenza di tutela delle risorse stanziate in misura sempre minore a favore del settore agricolo. In merito a quest'ultimo individua una linea di tendenza tesa a conseguire un federalismo – per ora embrionale –, a partire dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Tale linea di tendenza è condivisibile ma rischia di produrre effetti contrari in assenza di un quadro comples-

sivo e dell'affermazione forte del principio di responsabilità. In nome di tale principio non si possono vincolare le regioni a destinare obbligatoriamente una quota delle proprie risorse a favore dell'agricoltura ma restano evidentemente una serie di questioni aperte che potrebbero essere risolte in una fase transitoria, nella quale potrebbe anche essere adottato un provvedimento organico complessivo.

Nedo BARZANTI (gruppo rifondazione comunista-progressisti) osserva che la manovra di bilancio è forse l'atto finale di una linea evolutiva tendente alla liquidazione del comparto primario, seguita da tutti i Governi e che il Governo in carica sta esasperando. Tale linea evolutiva non può essere assolutamente giustificata con riferimento alle ragioni di contenimento della spesa pubblica, a fronte della necessità di tutelare il settore della produzione agro-alimentare e della trasformazione dei prodotti agricoli, cui l'Italia sembra aver rinunciato.

Preannuncia pertanto la ferma opposizione del suo gruppo alla manovra di bilancio, per di più predisposta da un Governo sostenuto anche dai progressisti, e la presentazione di emendamenti tesi a modificare la situazione non tanto in termini di allocazione delle risorse ma piuttosto con riferimento alla filosofia generale dei provvedimenti in esame, al fine di attenuarne l'impatto.

Renzo GUBERT (gruppo CCD) condivide le osservazioni del collega Barzanti in merito alla rinuncia a sviluppare una politica attiva per l'agricoltura, a fronte delle incentivazioni previste per altri settori e in particolare per le innovazioni nell'industria. Osserva che la decurtazione degli interventi strutturali non è indifferente dal punto di vista territoriale andando a scapito delle aree più deboli. Il riferimento è ovviamente incentrato sulle zone montane, la cui agricoltura soffre di un processo di marginalizzazione e necessita quindi di seri interventi per mantenere la presenza nel territorio, mentre la manovra di bilancio stanzia a favore della montagna somme estremamente ridotte.

Flavio TATTARINI (gruppo progressisti-federativo) si sofferma su due questioni: la prima è di carattere istituzionale e riguarda la riforma del Ministero delle risorse agricole; la seconda concerne le scelte di investimento e la quantità e la qualità della spesa. In merito al primo punto, registra positivamente la presa d'atto che il Governo compie al comma 9 dell'articolo 35 con riguardo ai ritardi verificatisi nell'attuazione della riforma prevista dalla legge n. 491 del 1993. Tale presa d'atto costituisce una forma di assunzione di responsabilità per i ritardi evidenziati anche dalla Corte dei conti nella sua relazione relativa all'esercizio finanziario 1994. Non condivide invece la previsione del trasferimento al neo istituito Ministero delle attività produttive delle competenze agro-alimentari del Ministero delle risorse agricole, contenuta nel comma 2 dell'articolo 35. Si dovrebbe infatti a suo giudizio salvaguardare l'unitarietà in capo al Ministero delle risorse agricole delle competenze relative ai processi di trasformazione industriale dei prodotti agricoli e forestali.

Relativamente all'articolo 36, osserva che il Senato ha migliorato il testo del comma 7 introducendo il riferimento alla legge pluriennale, che salvaguarda il ruolo generale del Ministero circa le scelte programmatiche e l'allocazione delle risorse che investono un ruolo strategico. Ritiene però che la materia vada ulteriormente approfondita anche a seguito di un chiarimento della posizione del Governo in merito alle modifiche apportate dal Senato.

In ordine alle scelte di spesa, ritiene che la manovra di bilancio non si discosti molto da quella esaminata lo scorso anno. Il Senato ha già apportato dei correttivi ma altri bisognerà introdurne al fine di privilegiare gli elementi strutturali che possano incidere sulla filiera dei costi.

Dichiara in conclusione che il quadro complessivo è comunque positivo anche se necessita di costruttivi miglioramenti.

Ettore PERETTI (gruppo CCD), *relatore*, rinuncia ad intervenire in sede di replica e chiede una sospensione della seduta per poter formulare una proposta di parere sul disegno di legge collegato che si riserva di illustrare alla ripresa.

Flavio TATTARINI (gruppo progressistifederativo) ritiene che sarebbe opportuno aggiornare i lavori alla seduta già prevista per domani mattina alle ore 8,30, al fine di poter bene formulare e studiare il parere.

Ettore PERETTI (gruppo CCD), *relatore*, rileva che i gruppi hanno già avuto modo di approfondire i contenuti del disegno di legge collegato e si potrebbe pertanto esprimere il parere su tale disegno di legge entro stasera.

Alberto Paolo LEMBO, *presidente*, ritiene che, se non vi sono obiezioni, si possa sospendere la seduta fino alle ore 18.

La Commissione consente.

La seduta, sospesa alle ore 17, è ripresa alle ore 18.

Ettore PERETTI (gruppo CCD), *relatore*, fa presente che necessita di ulteriore tempo per poter formulare la propria proposta di parere. Chiede pertanto che il seguito dell'esame venga rinviato a domani mattina.

Alberto Paolo LEMBO, *presidente*, constatando che non è stata formalizzata neppure l'altra proposta di parere già preannunciata in corso di seduta ed apprezzate le circostanze, rinvia il seguito dell'esame alla seduta già prevista per domani mattina alle ore 8,30.

La seduta termina alle 18,05.

COMMISSIONE SPECIALE

competente in materia d'infanzia

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del presidente Rosa JERVOLINO RUSSO.

La seduta comincia alle 18.

Variazioni nella composizione della Commissione.

Rosa JERVOLINO RUSSO, *presidente*, comunica che il Presidente del gruppo della lega nord ha comunicato che il deputato Alberto Bosisio entra a far parte della Commissione in sostituzione del deputato Fiorello Provera.

Comunicazioni del Presidente.

Rosa JERVOLINO RUSSO *presidente*, comunica che sono pervenute alla Commissione da parte del Ministro di Grazia e Giustizia note relative alle risoluzioni in Assemblea COMISSO ed altri n. 6/0007 e, per la parte di competenza, GUERZONI ed altri n. 6/00010, concernenti le problematiche connesse all'adozione internazionale e all'affidamento, annunciate in Aula il 20 ottobre 1995 e ambedue approvate nella seduta dell'Assemblea dell'8 febbraio 1995.

Illustra quindi gli esiti della missione svolta da una delegazione della Commissione, giovedì 23 novembre scorso, a Firenze, per partecipare alla riunione della Commissione affari sociali del Consiglio d'Europa e per visitare il Centro Internazionale per lo sviluppo del bambino presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze.

Sui lavori della Commissione.

Vittorio LODOLO DORIA (gruppo forza Italia), con riferimento al drammatico avvenimento di Caltagirone, invita la Commissoine ad adottare una forte presa di posizione contro il fenomeno degli infanticidi che si ripete sempre più frequentemente. Da questo punto di vista sarebbe opportuno riconsiderare l'emendamento presentato dal deputato Lucchese in occasione dell'esame del provvedimento sull'Osservatorio per l'infanzia che estendeva il concetto di infanzia dal periodo perinatale fino ai 18 anni di età. Inoltre, la Commissione dovrebbe stigmatizzare la

spettacolarizzazione dei drammi che riguardano i bambini a fini di *audience*.

Rosa JERVOLINO RUSSO, *presidente*, condivide le affermazioni del deputato Lodolo Doria e ritiene opportuno predisporre per domani un comunicato stampa in cui siano duramente stigmatizzati entrambi i fenomeni citati. In particolare, per quanto riguarda quello dell'infanticidio, ritiene che nell'ipotesi di un eventuale trasferimento in sede legislativa del provvedimento sull'Osservatorio per l'infanzia, si possa considerare in quella sede la questione.

Dopo intervento di Maria Celeste NARDINI (gruppo rifondazione comunista-progressisti) che condivide le osservazioni di Presidente, Mariella MAZZETTO (gruppo lega nord) invita la Presidenza della Commissione ad adoperarsi affinché sia garantita la continuità e la massima conoscibilità delle iniziative della Commissione, finora seguite all'esterno con molto interesse.

Dopo intervento di Rosa JERVOLINO RUSSO, *presidente*, che constata come purtroppo sia più facile aver voce sugli atti parlamentari piuttosto che sulla stampa, Vincenzo BASILE (gruppo alleanza nazionale) rende noto che ha presentato un'interrogazione sul problema degli infanticidi della quale sarebbe opportuno lo svolgimento.

La seduta termina alle 18,30.

IN SEDE CONSULTIVA

Disegni di legge:
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1996 e bilancio pluriennale per il triennio 1996-1998 (3448).
Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1996) (3447).
Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (3438).

(Esame ai sensi dell'art. 73, comma 1, del regolamento e rinvio).

La seduta comincia alle 18,35.

Mariella MAZZETTO (gruppo lega nord), *relatore*, ricorda che prima della pausa estiva dei lavori parlamentari la Commissione aveva svolto l'audizione del sottosegretario al tesoro, nel corso della quale era stata evidenziata una serie di problemi relativi all'infanzia, dei quali, tuttavia, nella manovra non si tiene alcun conto, non essendovi nessuno stanziamento di risorse al riguardo. In particolare tra le priorità da segnalare ritiene vi sia il piano d'azione per l'infanzia, il rifinanziamento della legge n. 216 del 1991, relativa alla delinquenza minorile, il telefono azzurro, la predisposizione di strutture sanitarie di emergenza per l'infanzia nelle regioni, specie quelle meridionali, e la questione dei piani di cooperazione allo sviluppo con riferimento all'infanzia nei paesi extracomunitari.

Illustrando il provvedimento collegato alla manovra economico-finanziaria, ricorda che l'articolo 1 del disegno di legge conferisce al Governo la delega ad emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi diretti a riordinare l'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base dei princìpi e criteri direttivi indicati nel comma 1. Il principio direttivo essenziale cui il Governo dovrà attenersi per l'adozione dei decreti legislativi di riordino è quello, indicato alla lettera *b)*, di conservare alla Presidenza del Consiglio dei ministri esclusivamente le funzioni di supporto dei compiti del Presidente del Consiglio; per fare ciò le funzioni residue dovranno essere accorpate presso altre strutture amministrative secondo criteri di omogeneità e di efficienza gestionale, eliminando duplicazioni organizzative e funzionali; e ciò anche riducendo il numero dei Dipartimenti, nonché trasferendo al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro competente le funzioni attribuite con legge direttamente ad un Ministro senza portafoglio.

Un emendamento approvato dall'Assemblea del Senato con riferimento al criterio di cui alla lettera *b)* ha precisato che debbano ritenersi incluse nelle funzioni di supporto del Presidente del Consiglio – e pertanto non interessate da trasferimento ad altri ministeri o alle regioni – le funzioni di impulso e coordinamento in materia di politiche sociali, quali le politiche per la famiglia, per i minori, gli anziani, i disabili, il volontariato, l'associazionismo sociale, l'obiezione di coscienza, la prevenzione e il recupero delle tossicodipendenze e l'immigrazione. Le competenze cui si fa riferimento sono quelle attualmente svolte dal Dipartimento per gli affari sociali.

Quanto al disegno di legge finanziaria osserva che il comma 3 dell'articolo 3 del disegno di legge finanziaria (nel testo risultante dalle modifiche apportate dal Senato) prevede alcune ipotesi di aumento dell'importo dell'assegno per il nucleo familiare, nonché di riduzione dei relativi requisiti di reddito.

In particolare viene demandato ad un decreto del Ministro del lavoro, da emanarsi di concerto con i ministri del tesoro e per la famiglia e la solidarietà sociale, la determinazione, nei limiti della maggiore spesa di 1.890 miliardi per il 1996, 1.885 miliardi per il 1997 e 1.875 miliardi a decorrere dal 1998:

1) un aumento dell'importo dell'assegno per i nuclei con figli minori inversamente proporzionale al reddito familiare e direttamente proporzionale al numero dei componenti il nucleo; l'incremento dovrà essere destinato in misura prevalente ai nuclei a più basso reddito e con almeno 4 componenti;

2) una maggiorazione dell'importo dell'assegno pari al 25 per cento per i nuclei con un solo genitore;

3) l'accesso al predetto assegno a favore dei nuclei composti da 3 o più unità con reddito compreso nelle 2 fasce di reddito successive a quelle attualmente previste per l'erogazione del beneficio.

Di particolare rilevanza per la Commissione sono inoltre gli accantonamenti del Fondo speciale di parte corrente - tabella A del disegno di legge finanziaria – che vengono iscritti nello stato di previsione del Ministero del tesoro (cap. 6856) ai fini della copertura finanziaria degli oneri recati da provvedimenti legislativi da approvare nel corso dell'anno. Si tratta in effetti di « prenotazioni » di spesa, dal momento che gli importi indicati verranno iscritti nello stato di previsione di ciascun ministero assegnatario solo dopo l'approvazione dei relativi progetti di legge.

In particolare segnala che nella tabella A con riferimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri è previsto per il 1996 un accantonamento di 261 miliardi pari al 2,1 per cento dell'intero importo del Fondo speciale di parte corrente. Per gli anni successivi gli accantonamenti ammontano a 400 miliardi per il 1997 e a 438 miliardi per il 1998. Al riguardo va segnalato che anche quest'anno, come nel precedente, il disegno di legge finanziaria non specifica, nell'ambito dell'accantonamento complessivo assegnato a ciascun Ministero, le finalizzazioni della spesa limitandosi ad indicare gli importi globali e a fornire nella relazione al disegno di legge alcune informazioni sulla destinazione degli accantonamenti. Benché nessun riferimento sia fatto ad interventi per la tutela dell'infanzia, si ricorda tuttavia che prenotazioni per tali interventi sono effettuate da progetti di legge in corso di esame, come si evince dallo stato di utilizzo degli accantonamenti per il 1995. Per tale anno nella tabella A erano allocati 140 miliardi per il 1995, 852 miliardi per il 1996 e 836 miliardi per il 1997; di tali importi soltanto una parte è stata effettivamente utilizzata dai provvedimenti legislativi finora approvati. La situazione dei fondi speciali 1995, aggiornata al 15 novembre 1995, limitatamente alle voci di interesse della Commissione speciale competente in materia di infanzia, è riportata nella tabella seguente elaborata sulla base dei dati forniti dalla Commissione bilancio.

Si dovrebbe considerare ai fini dei fondi speciali il piano per l'infanzia e Telefono azzurro.

Quanto al disegno di legge di bilancio, nello stato di previsione della presidenza del Consiglio dei ministri – Tabella 1/A.

Le spese per il funzionamento dell'Ufficio per la famiglia e la solidarietà sociale (in precedenza denominato Dipartimento per gli affari sociali) e degli osservatori e comitati che ad esso fanno capo sono iscritte nella rubrica 13 dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri. Le previsioni di spesa a tale titolo per il 1996 sono pari a 209 miliardi e 834 milioni con una riduzione di 50 milioni rispetto alle previsioni assestate per il 1995 e di 23 miliardi rispetto alle previsioni iniziali per tale anno. Non figura nell'ambito della rubrica un capitolo espressamente destinato alle spese per l'Osservatorio nazionale sui problemi dei minori istituito con decreto ministeriale 20 marzo 1995; tali spese sono a carico del capitolo 2942 – spese per il funzionamento di consigli, comitati e commissioni – che per il 1996 reca uno stanziamento di 122 milioni; nel 1995 l'importo era di 130 miliardi. Nel capitolo 2954 sono iscritti invece gli importi destinati al funzionamento del Centro nazionale per la tutela dell'infanzia; tuttavia, per il 1996, gli stanziamenti del capitolo che nel bilancio assestato per il 1995 ammontavano a 500 milioni sono eliminati giacché non si prevedono spese a tale titolo.

Nella tabella 8, stato di previsione del Ministero dell'interno sono allocati vari stanziamenti per specifiche attività esercitate dallo Stato nel settore socio-assistenziale. Fra gli interventi di interesse della Commissione speciale per l'infanzia finanziati con risorse iscritte nello stato di previsione del ministero si segnalano gli interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose previsti dalla legge 19 luglio 1991, n. 216.

Per il perseguimento delle finalità della legge sono destinati agli enti locali e alle organizzazioni di volontariato, alle associazioni e alle cooperative di solidarietà sociale specifici contributi, ripartiti sulla base dei criteri e requisiti determinati da un'apposita Commissione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed erogati dal Ministero dell'Interno.

Per l'erogazione dei contributi è istituito un apposito Fondo, iscritto al cap. 4292 dello stato di previsione del Ministero dell'interno; per il triennio 1991-1993 la relativa dotazione è stata di 25 miliardi per il 1991 e 50 miliardi annui per il 1992 e il 1993. Per il 1993 l'importo è stato successivamente elevato a 60 miliardi.

Con il decreto-legge 27 maggio 1994, n. 318 « Disposizioni urgenti per garantire il proseguimento degli interventi in favore degli sfollati dai territori della *ex* Jugoslavia, dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose e delle attività di volontariato » il Fondo è stato rifinanziato per il triennio 1994-1996, nella misura di 32 miliardi per il 1994 e di 40 miliardi per ciascuno degli anni 1995 e 1996.

Altro capitolo di spesa del Ministero dell'interno di interesse per la Commissione speciale è il cap. 4281 cui affluiscono le somme da erogare in favore dell'UNICEF per il Centro internazionale per lo sviluppo del bambino presso l'istituto degli Innocenti di Firenze, in esecuzione dell'accordo ratificato con legge 19 luglio 1988, n. 312. Tale capitolo è finanziato, ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 559 del 1993, con le disponibiltà che deriveranno per il 1996 dalla gestione della Riserva Fondo Luire UNRRA: Non essendo tali risorse quantificabili il capitolo è iscritto per memoria nel bilancio di previsione con un'autorizzazione di cassa di 500 milioni. Con le entrate che affluiranno dalla predetta gestione ad un apposito capitolo di entrata saranno poi disposte le assegnazioni al capitolo 4281 per il 1996. Sottolinea la particolare importanza la raccolta dei testi presso il centro e l'importanza della loro valorizzazione e conoscenza.

Quanto al Ministero di grazia e giustizia, tabella 5, la recente istituzione dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile ha comportato la previsione nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia, a partire dalla predisposizione del bilancio statale per il 1995, di una nuova ru-

brica denominata « Amministrazione giustizia minorile » (rubrica 4). In essa sono confluiti i fondi precedentemente assegnati all'Amministrazione penitenziaria per interventi nel settore minorile. Nel bilancio di previsione per il 1996 (A.S. 2019/5 e relativa Nota di variazioni, A.S. 2019/5-*bis*) le spese per l'Ufficio ammontano a 194 miliardi e 888 milioni e sono costituite per 131,4 miliardi da spese per il personale in servizio. Quindi la maggior parte della spesa è assorbita dal personale. Nel bilancio per il 1995 l'Ufficio disponeva invece di una dotazione complessiva di 66 miliardi e 610 milioni che erano per lo più destinati all'acquisto di beni e servizi giacché gli oneri per il personale erano ancora a carico dell'Amministrazione penitenziaria (rubrica 3).

Con riferimento alle spese per acquisto di beni e servizi per il 1996 risultano iscritti nella rubrica « Amministrazione giustizia minorile » 53 miliardi e 430 milioni (nel 1995 erano 54 miliardi e 760 milioni). Del predetto importo, 38 miliardi (capitolo 2484) sono destinati al tunzionamento degli organi giudiziari minorili e dei relativi servizi, all'attuazione di interventi in favore dei minorenni che rientrano nella competenza penale di tali organi nonché di interventi alternativi e sostitutivi della detenzione; 7 miliardi e 450 milioni (capitolo 2482) sono finalizzati alla manutenzione di immobili e all'acquisto di prefabbricati; 3 miliardi (capitolo 2481) sono stanziati per il fitto di locali e di terreni e per gli oneri accessori. Nella relazione governativa sopra menzionata si legge che « L'acquisizione di beni e servizi nel settore della giustizia minorile è dovuto soprattutto all'attuazione di nuove strutture minorili. In particolare si prevede l'apertura dei nuovi Centri per la giustizia minorile di Torino, Bologna, Cagliari e Catanzaro, dell'Ufficio di Servizio Sociale di Bolzano, degli Istituti penali di Taranto, Genova e Sassari, della Sezione femminile di Caltanissetta, del Centro di prima accoglienza di Taranto e dei Centri polifunzionali di Bari, Catanzaro e Genova ». Al riguardo si ricorcia che alcuni degli uffici ora menzionati (Taranto e Bolzano) sono stati finanziati con gli stanziamenti iscritti ai capitoli 2481 e 2484 per gli anni 1993-1995 per effetto del decreto-legge 17 settembre 1993, n. 364 ratificato con legge 15 novembre 1993, n. 458: « Interventi urgenti per il sistema informativo, per le strutture, per le attrezzature e per i servizi dell'Amministrazione giudiziaria ». Tale provvedimento, infatti, autorizzava per il triennio indicato la spesa complessiva di spesa di lire 9 miliardi e 500 milioni (ripartite in ragione di 1 miliardo e 700 milioni per il 1993, di 1 miliardo e 900 milioni per il 1994, e 5 miliardi e 900 milioni per il 1995) per il funzionamento degli istituti e servizi minorili, per le convenzioni con le comunità per l'accoglienza dei minori, per le consulenze con psicologi, per i corsi di aggiornamento del personale in servizio e di formazione del personale di nuova nomina, per le missioni del personale della giustizia minorile nonché per il pagamento delle spese telefoniche. Segnala che nella Rubrica 4, nell'ambito della categoria trasferimenti di parte corrente, sono iscritti per il 1996 10 miliardi e 217 milioni (pressoché interamente sul cap. 2501) per il finanziamento dei progetti elaborati dai comuni delle regioni meridionali per l'attuazione degli interventi di prevenzione della delinquenza minorile e di risocializzazione nell'area penale minorile previsti dall'articolo 4 della legge 19 luglio 1991, n. 216 « Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminoso ». Per tale finalità la legge autorizzava la spesa di 10 miliardi annui, iscritti al capitolo 2501 dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia. Successivamente, con il decreto legge 27 maggio 1994, n. 318, sono state dettate disposizioni per il rifinanziamento degli interventi per il triennio 1994-1996, in ragione di 8 miliardi per il 1994 e di 10 miliardi per ciascuno degli anni 1995 e 1996.

Circa il Ministero della sanità tabella 17, il Fondo sanitario nazionale iscritto nello stato di previsione dle Ministero della sanità finanzia, ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, con quota parte dell'1 per

cento il progetto obiettivo tutela materno-infantile (decreto del Presidente della Repubblica 1 marzo 1994) che fa parte del Piano sanitario nazionale 1994-1996. In merito al Ministero della pubblica istruzione, tabella 7, sono allocate le risorse destinate al finanziamento delle iniziative di prevenzione e recupero della dispersione scolastica. Tali iniziative attivabili autonomamente dai singoli istituti consistono nei seguenti interventi: programmazione della didattica orientata al recupero di situazioni di svantaggio; interventi didattici individualizzati; corsi di recupero (scuola elementare e media); coinvolgimento e sensibilizzazione delle famiglie, per favorire l'integrazione degli alunni; orientamento scolastico. Questi interventi sono realizzati nell'ambito delle attività scolastiche e parascolastiche programmate dal Consiglio di circolo e di istituto e deliberate dal collegio dei docenti (articolo 7 e 10 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione) o nel quadro della sperimentazione metodologico-didattica autorizzata dal collegio dei docenti (articolo 277 Testo Unico).

Si segnala inoltre che il disegno di legge collegato alla finanziaria 1996 (A.S. 3438, « Misure di razionalizzazione di finanza pubblica », già approvato dal Senato), prevede (articolo 7, comma 8) l'utilizzazione dell'80 per cento delle somme economizzate, con le disposizioni di razionalizzazione della rete scolastica e con le altre misure introdotte, per la costituzione di un nuovo Fondo da iscrivere nello stato di previsione del ministero e da ripartire per varie esigenze tra le quali figura la formazione del personale. Le economie nette derivanti dai provvedimenti di razionalizzazione sono stimate dalla relazione tecnica in 680 miliardi di lire in ragione d'anno; in 227 miliardi per l'esercizio finanziario 1996. Con riguardo infine all'utilizzazione di una quota di personale docente, nell'ambito delle dotazioni organiche di ciascun ordine di scuola, per attività di prevenzione e recupero della dispersione, segnala che il decreto interministeriale (Ministero pubblica istruzione-Tesoro-Funzione pubblica) 15 aprile 1994, n. 132, emanato sulla base della rideterminazione degli organici del personale della scuola, disposta da ultimo dall'articolo 4 delle legge 537/1993 (Interventi correttivi di finanza pubblica) ha ridefinito le dotazioni organiche provinciali di tutti gli ordini di scuole, per gli anni scolastici 1994-95 e 1995-96, comprendendovi una quota di personale da assegnare a vari compiti (*ex* articolo 3 decreto interministeriale – supplenze, insegnamento lingua straniera nella scuola elementare, sperimentazione di nuovi ordinamenti, eccetera) tra i quali figura appunto la realizzazione di programmi di prevenzione e recupero della dispersione e dell'insuccesso scolastico (articolo 3 lettera *f)*. – L'impegno di spesa non è quantificabile se non dopo un censimento dei docenti effettivamente impegnati in tali attività.

In merito alla tabella 15, stato di previsione del Ministero del lavoro, osserva che nell'ambito dei trasferimenti all'INPS, al capitolo 3671 per somme da erogare per le agevolazioni concesse a favore dei genitori o familiari di persona handicappata ai sensi dell'articolo 33 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 – Legge quadro sull'*handicap* - sono iscritti 50 miliardi come già nel bilancio di previsione e assestamento 1995. La disposizione ora menzionata consente di prolungare fino a tre anni il periodo di astensione facoltativa dal lavoro per maternità per la lavoratrice madre o per il lavoratore padre, anche adottivi, di minore con *handicap;* in alternativa è possibile richiedere al datore di lavoro un permesso giornaliero retribuito di due ore fino al compimento del terzo anno di vita. Per la lavoratrice madre o per il lavoratore padre, anche adottivi, successivamente al compimento del terzo anno di vita del bambino portatore di *handicap,* nonché per colui che assiste una persona con handicap in situazioni di gravità, parente o affine entro il terzo grado, e convivente, il terzo comma dell'articolo 33 riconosce il diritto a tre giorni di permesso mensile retribuito.

In definitiva i provvedimenti in esame offrono un occasione rilevante per riba-

dire l'esigenza di una politica specifica per i minori.

Rosa JERVOLINO RUSSO, *presidente* ritiene che si debba tener conto del fatto che l'assegnazione dei docuneti di bilancio per l'espressione del parere costituisce un riconoscimento del lavoro fin qui svolto dalla Commissione.

È gravissimo che nella manovra non siano state tenute in alcun conto le priorità segnalate dalla Commissione al Governo in occasione dell'audizione del rappresentante del tesoro. Quelle priorità dovrebbero essere considerate nel parere che la Commissione sta per esprimere. Inoltre dovrebbe segnalarsi nello stesso parere l'opportunità che all'articolo 1 del disegno di legge collegato sia previsto il mantenimento dell'Ufficio per la famiglia e la solidarietà sociale. Si dovrebbe anche valutare l'opportunità di prevedere il concerto del ministro per la famiglia per le questioni che riguardano l'infanzia.

Intervengono quindi Maria Celeste NARDINI (gruppo rifondazione comunista-progressisti) e Vittorio LODOLO D'ORIA (gruppo forza Italia) che condividono le osservazioni del presidente, Francesca CHIAVACCI (gruppo progressisti-federativo) che. ritiene opportuno menzionare nel parere le questioni dell'osservatorio dell'infanzia, del rifinanziamento della legge 216, del telefono azzurro, degli asili nido e della scuola materna, considerando eventualmente anche la questione dell'orientamento della cooperazione allo sviluppo, Enzo CARUSO (gruppo alleanza nazionale) che ritiene opportuno soprassedere sulla questione della cooperazione allo sviluppo in attesa degli esiti dei lavori della relativa Commissione d'inchiesta, mentre sottolinea invece, la questione dell'evasione scolastica.

Ottavio NAVARRA (gruppo progressisti-federativo) con riferimento alla legge n. 216, ritiene che non basti prevedere un aumento delle risorse, ma piuttosto occorra disporne l'applicazione nelle zone dove più alto è il rischio che riguarda i minori. Si deve inoltre compiere una valutazione qualitativa della spesa e bisogna considerare che spesso un intervento mal gestito può peggiorare la situazione. Con riferimento alla scuola, osserva che spesso nei piani di razionalizzazione scolastica si fanno dei calcoli puramente contabili. Quanto al telefono azzurro sottolinea come vi siano tante altre organizzazioni che lavorano in silenzio senza alcuna enfatizzazione. Inoltre ritiene opportuno impegnare il Governo affinché i fondi speciali di bilancio siano più facilmente leggibili, nel senso che ne siano chiare le destinazioni. Infine, denuncia la situazione dei centri di recupero minorile che spesso si trovano senza fondi per operare.

Rosa JERVOLINO RUSSO, *presidente*, condivide l'opinione del deputato Navarra in ordine all'esigenza di una maggior leggibilità dei fondi speciali, nonché in merito all'applicazione della legge n. 216 nelle zone a rischio. Quanto al telefono azzurro, si tratterebbe di formulare un giudizio problematico in quanto da un lato esso svolge un lavoro utile e dall'altro lo stesso lavoro è compiuto da altre organizzazioni che operano da anni. In ogni caso sarebbe opportuno che di esso si faccia menzione nel parere della Commissione. Allo stesso modo ritiene che debbano essere menzionate le questioni relative all'Osservatorio per l'infanzia, alla legge n. 216 e agli asili-nido e alla scuola materna.

Propone quindi di rinviare il seguito dell'esame a domani, alle ore 18,30 al fine di consentire al relatore di formulare una proposta di parere che tenga conto delle osservazioni emerse dal dibattito.

La Commissione concorda.

La seduta termina alle 20,25.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del Presidente Massimo SCALIA.

La seduta comincia alle 17,55.

Sulla pubblicità dei lavori.

Il Presidente Massimo SCALIA avverte che, non essendovi obiezioni, l'odierna seduta verrà ripresa mediante il sistema televisivo a circuito chiuso.

Non essendovi obiezioni, rimane così stabilito.

Variazione nella composizione della Commissione.

Il Presidente Massimo SCALIA comunica che in data 24 novembre 1995 il Presidente della Camera ha chiamato a far parte della Commissione il deputato Manlio Collavini, in sostituzione del deputato Paola Martinelli, dimissionario.

Audizione dei rappresentanti della FIAT.

Il Presidente Massimo SCALIA introduce l'audizione in oggetto.

Svolgono relazioni sui temi di interesse della Commissione l'ingegner Giorgio ROWINSKI, responsabile del progetto ecologia della FIAT, l'ingegner Franco CORAZZARI, responsabile della divisione impianti della FISIA SpA (gruppo FIAT) e il dottor Valeriano NEPOTE, direttore dei laboratori centrali della FIAT auto.

Pongono quindi domande e formulano osservazioni Domenico BASILE (gruppo di alleanza nazionale) e il Presidente Massimo SCALIA.

Rispondono l'ingegner Giorgio ROWINSKI, il dottor Valeriano NEPOTE e l'ingegner Franco CORAZZARI, che in conclusione il Presidente Massimo SCALIA ringrazia per il contributo fornito.

Audizione dei rappresentanti del comitato nazionale dell'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti.

Il Presidente Massimo SCALIA introduce l'audizione in oggetto.

Il presidente del comitato nazionale dell'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti, consigliere Bruno AMOROSO, svolge una relazione sui temi di interesse della Commissione.

Formulano successivamente domande ed osservazioni Domenico BASILÈ (gruppo di alleanza nazionale) e Giancarlo SITRA (gruppo progressisti-federativo).

Rispondono il consigliere Bruno AMOROSO e la dottoressa Paola FICCO, esperta ambientale dell'Albo, che in conclusione il Presidente Massimo SCALIA ringrazia per il contributo recato alla Commissione.

Comunicazioni del Presidente.

Il Presidente Massimo SCALIA comunica che, in relazione all'emergenza creatasi a Milano per le gravi difficoltà di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, ha inviato ieri una lettera al presidente della giunta regionale lombarda Formigoni, al presidente della giunta provinciale di Milano Tamberi e al sindaco di Milano Formentini.

Ad essi, facendosi interprete della preoccupazione della Commissione per la situazione in atto, viste anche le positive prospettive che invece erano emerse nel corso degli incontri svoltisi durante la missione del 19 ottobre scorso, ha rappresentato la necessità di procedere quanto prima ad un'audizione volta ad approfondire tutti gli aspetti della questione. Nell'attesa, la Commissione prende atto dell'accordo cui sono giunte proprio oggi le istituzioni interessate.

La seduta termina alle 20.

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del Presidente FONTANINI.

La seduta comincia alle 18,30.

Il Presidente FONTANINI, accertata la mancanza del numero legale, sospende la seduta per un'ora.

Ripresa la seduta alle ore 19,30, non risultando la Commissione in numero legale, il Presidente toglie la seduta annunciando che la Commissione tornerà a riunirsi martedì 12 dicembre, alle ore 18, con lo stesso ordine del giorno, integrato con l'esame del disegno di legge n. 2297 concernente la conversione del decreto-legge 20 novembre 1995, n. 491 sul rifinanziamento degli interventi programmati in agricoltura.

La seduta termina alle 19,35.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del Presidente Tiziana PARENTI.

La seduta comincia alle 17,40.

Seguito della discussione della relazione annuale e istituzionale di un Comitato ristretto.

Il Presidente Tiziana PARENTI comunica che il deputato Francesco Storace entra a far parte della Commissione, in sostituzione del deputato Nicola Pasetto, dimissionario. Dà quindi lettura della seguente lettera, con la quale la Presidenza della Camera, d'intesa con quella del Senato, ha dato risposta ad alcuni quesiti avanzati dalla Presidenza della Commissione in ordine a taluni profili di ammissibilità degli emendamenti presentati alla relazione annuale:

Gentile Presidente,

rispondo, d'intesa con il Presidente del Senato, alla Sua lettera dello scorso 10 novembre con la quale mi ha sottoposto talune questioni riguardanti gli emendamenti presentati alla proposta di relazione annuale attualmente in discussione presso la Commissione da Lei presieduta.

Per quanto concerne i punti specifici da Lei richiamati, valuto inammissibile, nell'emendamento sostitutivo della premessa, nell'ambito di una serie di considerazioni relative alla ricostituzione e alle attività della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle alte associazioni criminali similari, il periodo: «Ed è in questo contesto che si inserisce organicamente la nomina a Presidente della Commissione dell'on. Parenti». Tale periodo infatti introdurrebbe, in un documento che dovrà essere votato dalla Commissione, valutazioni sia pure implicite in ordine ad atti dei Presidenti delle Camere che rientrano nell'esercizio di loro specifiche prerogative.

Per quanto riguarda il passo dello stesso emendamento nel quale si ricorda che una «mozione di sfiducia» al Presidente della Commissione non è stata discussa «solo» perchè ritenuta inammissibile dai Presidenti delle Camere, ritengo inammissibile la parola «solo», poichè fa apparire sindacabile la pronuncia dei Pre-

sidenti delle Camere. Quanto al merito della questione relativa all'inammissibilità di strumenti di sfiducia nei confronti di Presidenti di Commissione, rinvio alle considerazioni espresse con la mia lettera del 1° marzo 1995.

Per quanto concerne l'emendamento alle conclusioni, non ritengo ammissibile, nel paragrafo 16, l'espressione «gravemente offensivo» riferita al contenuto di numerosi atti di sindacato ispettivo presentati nel corso della XII legislatura nei confronti di magistrati o uffici giudiziari. Si configura infatti un inammissibile sindacato su strumenti che hanno già superato il vaglio di ammissibilità da parte dei Presidenti delle Assemblee, giacchè espressioni offensive all'interno di qualsiasi atto parlamentare non sarebbero considerate ammissibili.

Ritengo invece ammissibile che all'interno della relazione possano essere contenute forme di auspicio, o di preannunzio di modifiche dei regolamenti parlamentari, quali quelle del citato paragrafo 16, fermo restando che, per avanzare una concreta proposta, si dovrà ricorrere alle forme previste dall'ordinamento parlamentare.

Auspico che tali chiarificazioni possano contribuire ad una costruttiva discussione in Commissione e Le invio i miei più cordiali saluti.

Irene PIVETTI

Il Presidente Tiziana PARENTI annuncia quindi che sono stati presentati gli emendamenti alla proposta di relazione annuale pubblicati in allegato.

Il deputato Vittorio TARDITI (gruppo Forza Italia), parlando sull'ordine dei lavori, fa presente di aver presentato otto sub-emendamenti agli emendamenti presentati alla proposta di relazione annuale, sub-emendamenti pubblicati in allegato. Osserva che taluni emendamenti si pongono in una prospettiva di netto contrasto con la linea seguita dalla proposta di relazione stessa. Ritiene pertanto opportuna l'istituzione di un Comitato ristretto che possa tener conto sia delle proposte emendative e sub-emendative che del contenuto della proposta di relazione.

Il senatore Luigi RAMPONI (gruppo alleanza nazionale) ritiene opportuno conoscere adeguatamente anzitutto i sub-emendamenti testè presentati dal deputato Tarditi ed osserva che gli emendamenti presentati alla proposta di relazione sono talmente contrastanti con essa da non lasciare spazio ad eventuali contemperamenti.

Il senatore Girolamo TRIPODI (gruppo rifondazione comunista-progressisti) dichiara di concordare con la proposta di istituzione di un Comitato ristretto purchè ciò non determini ritardi nell'approvazione della relazione nè comporti un sostanziale svuotamento del suo ruolo.

Il deputato Antonio BARGONE (gruppo progressisti-federativo) fa presente che il Comitato ristretto ha funzioni meramente istruttorie; nel caso di specie, inoltre, dovrà svolgere una valutazione preliminare degli emendamenti verificando la volontà dei gruppi e, ove del caso, renderli più stringati. Ritiene che l'istituzione di un Comitato ristretto sia utile e che tale organo possa svolgere un lavoro proficuo per giungere quanto prima all'approvazione della relazione annuale. E' del tutto evidente che le funzioni svolte dal Comitato ristretto non riducono in alcun modo le competenze della Commissione.

Il senatore Nicola MANCINO (gruppo PPI) ritiene utile l'istituzione di un Comitato ristretto, il cui lavoro potrebbe risultare ancora più utile di quanto non si possa immaginare. Dopo aver dichiarato di non condividere il contenuto di alcuni emendamenti firmati anche da esponenti del suo gruppo, fa presente che gli emendamenti presentati alla premessa e alle conclusioni si pongono in una linea tutt'altro che condivisibile; in particolare dichiara di non condividerne il contesto, di non ritenere accettabile una sorta di condanna collettiva della classe dirigente che, secondo gli emendamenti in questione, avrebbe provato tradizionalmente fastidio

per la cultura antimafia, di non poter condividere la valutazione secondo la quale la nomina del Presidente sarebbe il frutto di un certo ed ambiguo contesto.

La Commissione antimafia deve invece preoccuparsi seriamente dell'involuzione complessivamente registrata nella lotta alla criminalità organizzata; a tal fine è necessario evitare una spaccatura del fronte unitario da mantenere con la collaborazione di tutti.

Dichiara quindi di non poter accettare giudizi sommari e la criminalizzazione di forze politiche basata su un contesto costruito artificialmente; gli sforzi della Commissione devono essere invece diretti a far emergere ipotesi, analisi e proposte valide ai fini della lotta alla mafia.

In conclusione ribadisce la necessità di costituire un Comitato ristretto nell'ambito del quale, con uno sforzo intelligente da parte di tutti, si potrà correggere la relazione colmandone le lacune in un clima diverso per effetto del quale si potrà capire l'attuale situazione della criminalità organizzata. Dichiara infine che le responsabilità dei singoli devono essere apertamente indicate e che la responsabilità personale non può essere automaticamente estesa a gruppi e forze politiche.

Dopo che il senatore Antonio SERENA (gruppo lega nord) ha dichiarato di concordare sulla proposta di istituzione di un Comitato ristretto il deputato Vittorio TARDITI osserva che dal dibattito emerge la volontà di svolgere un utile lavoro propositivo.

Il deputato Giuseppe ARLACCHI (gruppo progressisti-federativo) si dichiara favorevole alla costituzione di un comitato ristretto, atteso che restano fermi i poteri della Commissione e che esso non può apportare modifiche sostanziali agli emendamenti presentati. E' tuttavia necessario che tale organo svolga il suo compito in tempi brevi.

Il deputato Marianna LI CALZI (gruppo forza Italia) osserva che dal dibattito emerge che la proposta avanzata dal deputato Tarditi non è frutto di un accordo tra i capigruppo nè si può ritenere che essa sia da intendersi come proposta del gruppo di forza Italia; dichiara tuttavia di non aver alcuna riserva su tale proposta purchè l'istituendo Comitato ristretto abbia ampia facoltà di intervenire sul contenuto degli emendamenti onde svolgere un lavoro efficace.

Il deputato Giuseppe SICILIANI (gruppo federalisti e liberaldemocratici) si dichiara contrario alla istituzione di un Comitato ristretto, che ben difficilmente potrà conciliare volontà politiche così divergenti senza giungere ad inaccettabili compromessi. Le questioni aperte devono piuttosto essere affrontate subito e con chiarezza.

Il senatore Raffaele BERTONI (gruppo progressisti-federativo) fa presente che comunque dovrà consentirsi la votazione di ogni singolo emendamento presentato.

Il senatore Saverio DI BELLA (gruppo progressisti-federativo) auspica che l'istituendo Comitato ristretto svolga un efficace lavoro per salvaguardare l'unitarietà del fronte antimafia. Sottolinea l'opportunità di riprendere, nelle more dello svolgimento del lavoro del Comitato ristretto, le altre tematiche all'esame della Commissione.

Il deputato Giacomo GARRA (gruppo forza Italia) ritiene utile un Comitato ristretto e fa presente che comunque mai la Commissione dovrà trasformarsi in una sorta di tribunale supplementare.

Il senatore Antonio BELLONI (gruppo CCD) ritiene che, secondo quanto emerso nel corso del dibattito, l'istituzione di un Comitato ristretto sarebbe del tutto inutile.

Il senatore Nicola MANCINO ribadisce l'opportunità di istituire un Comitato ristretto, che, ovviamente, avrebbe solo funzioni istruttorie. Fa quindi presente che è necessario valutare con la dovuta attenzione taluni passaggi contenuti negli

emendamenti presentati alla relazione, passaggi che suscitano più di una perplessità; è infatti da esaminare approfonditamente se per effetto di un certo numero di interrogazioni possa qualificarsi una certa forza politica o meno, se sia consentito svolgere un sindacato sostanziale sugli strumenti ispettivi, se talune prese di posizione di alcuni esponenti politici coinvolgano in modo globale e indiscriminato le forze che essi rappresentano, se in Italia sia impedito ragionare pacatamente e severamentesull'articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario e sull'articolo 416-bis del Codice penale, se sia possibile generalizzare in modo arbitrario prese di posizione liberamente assunte da ciascuno nell'ambito delle proprie responsabilità. In conclusione ribadisce l'utilità di istituire un Comitato ristretto.

Il deputato Antonio BARGONE fa presente che all'istituendo Comitato è affidata esclusivamente una funzione istruttoria, nell'ambito della quale è di particolare rilievo la figura del relatore; ritiene opportuno adoperarsi per evitare scontri, che saranno tuttavia sostenuti se necessario, e giungere in tempi brevi alla approvazione della relazione seguendo un percorso regolamentare coerente.

Il deputato Giuseppe ARLACCHI sottolinea la necessità di evitare eventuali ambiguità nella redazione degli emendamenti e fa presente che a tal fine il Comitato ristretto potrà svolgere un lavoro utile.

Il deputato Alberto SIMEONE (gruppo alleanza nazionale) si dichiara contrario all'istituzione di un Comitato ristretto. A fronte di una situazione che prospetta irresponsabilmente per l'Italia la minaccia di un nuovo processo di Norimberga non è possibile procedere con ritocchi e minime operazioni di aggiustamento. Bosogna invece affrontare subito e con chiarezza le questioni tuttora aperte.

Il senatore Luigi PERUZZOTTI (gruppo lega nord) si dichiara favorevole all'istituzione di un Comitato ristretto.

Il Presidente Tiziana PARENTI osserva che il lavoro dell'istituendo Comitato ristretto potrà contribuire ad approvare una relazione coerente e che non determini spaccature nella Commissione; soprattutto si potrà approvare un testo che non dia adito ad equivoci di sorta. Osserva inoltre che è del tutto improprio ritenere che tale organo debba attenersi ad un preciso mandato.

Ritiene che il Comitato ristretto potrà concludere i suoi lavori al massimo entro la settimana ventura; è peraltro del tutto evidente che il Comitato non potrà in alcun modo invadere le competenze della Commissione nè tantomeno, sostituirsi ad essa.

La Commissione delibera quindi di istituire un Comitato ristretto per l'esame degli emendamenti presentati alla proposta di relazione annuale, secondo le designazioni che saranno fatte pervenire dai gruppi.

Il Presidente Tiziana PARENTI, in considerazione della particolare urgenza di avviare i lavori del Comitato testè costituito, invita i rappresentanti dei gruppi a far pervenire le designazioni di competenza entro la mattina di domani. Il Comitato ristretto deve peraltro intendersi convocato sin d'ora per domani, mercoledì 29 novembre 1995 alle ore 16.

La seduta termina alle 19,10.

ALLEGATO

EMENDAMENTI ALLA RELAZIONE ANNUALE

Alla pagina 1, sostituire la premessa con il seguente testo:

Premessa

La Commissione parlamentare Antimafia della XII Legislatura nasce con una peculiarità che ne ha condizionato, in modo oggettivo, la direzione, i programmi, le modalità operative, le capacità di rapporto con le altre istituzioni e con i soggetti esterni. La modestia, quantitativa e qualitativa dei risultati e strettamente dipendente da quelle condizioni.

Questa legislatura, a differenza di tutte le altre, si apre dopo un durissimo scontro nel corso della campagna elettorale che ha ad oggetto proprio la mafia, i suoi rapporti con settori del mondo politico, i mezzi per combatterla e per sconfiggerla.

Le tradizionali classi dirigenti, indipendentemente dalle singole posizioni in materia di mafia, hanno tradizionalmente visto con fastidio la manifestazione dell'impegno antimafia considerandola una sorta di appoggio esterno all'avversario politico. Di qui le tesi dell'inesistenza della mafia, le tesi « riduzioniste » della mafia come fenomeno o locale o folcloristico, le tesi della strumentalizzazione del problema mafioso per finalità politiche, fattesi strada quando le prime due non erano più oggettivamente sostenibili.

Tuttavia nelle precedenti campagne elettorali il tema della lotta alla mafia, era rimasto confinato nell'ambito degli specialismi, non era mai divenuto una questione decisiva dello scontro politico ed anzi nello scenario nazionale, per lo meno a parole, il tema era stato comunemente condiviso, piuttosto che avversato.

Nella campagna del 1994, invece, la lotta contro la mafia ed il rapporto tra mafia e la politica hanno rappresentato un elemento di profonda lacerazione. A settori delle forze poi risultati vincitrici osno state rivolte dagli avversari accuse di colleratismo mafioso, di inquinamento e di riciclaggio di vecchi personaggi legati alla mafia. Da parte delle prime si è risposto accusando gli avversari di utilizzazione faziosa dell'impegno antimafia.

La lacerazione è stata determinata dal fatto che nel biennio successivo alle stragi di Capaci e di via Mariano d'Amelio l'attenzione delle istituzioni, del mondo politico e dell'opinione pubblica si è concentrata sui rapporti tra mafia e settori della politica. In questo periodo sono per la prima volta indagati per mafia molti uomini politici, tra cui un ex presidente del Consiglio ed alcuni ministri e parlamentari. La Camera ed il Senato discutono diverse volte dell'autorizzazione a procedere su richiesta della magistratura nei confronti di propri componenti.

Il primato acquisito dal tema nell'intero biennio ha condizionato prepotentemente la campagna elettorale, creando sospetti e lacerazioni. Il lavoro della commissione antimafia si è preservato mantenen-

dosi sostanzialmente unitario perchè da tutti, maggioranza ed opposizione, era condivisa l'esigenza di contribuire nell'ambito delle specifiche responsabilità parlamentari ad accertare la reale consistenza dei rapporti tra politica e mafia.

Fuori della Commissione la polemica era sempre più intensa. A Corleone si giunse a discutere dell'opportunità di intitolare la piazza principale a Falcone e a Borsellino. Il candidato alla presidenza del Consiglio si espresse per la cancellazione della legge sui « pentiti ». Un importante capomafia calabrese assicurò che avrebbe fatto sostenere i candidati del polo che poi risultò vincitore e questo attirò vibrate richieste di chiarimenti da parte degli oppositori politici.

Con queste premesse si arrivò alla ricostituzione della Commissione Antimafia, in un clima preoccupato, più che della operatività della Commissione, della esigenza di segnare una sorta di consacrazione della vittoria elettorale.

Risultato di siffatta operazione è stata la rottura della tensione unitaria di tutte le formazioni politiche nella lotta alla mafia ed una sostanziale paralisi nell'attività della Commissione che, nonostante l'impegno profuso e le enunciazioni di programma, non è più riuscita a svolgere quel ruolo di impulso, di chiarificazione e propositivo che aveva svolto nel passato. Tutte le attività sono apparse frammentarie e poco incisive: la voce della Commissione ha perso di autorevolezza e man mano sono venuti a mancare, o quantomeno si sono affievolite, le stesse fonti di informazione che in altre legislature avevano arricchito le conoscenze del Parlamento sul fenomeno mafioso.

È caduto, cioè, anche al di là delle volontà espressa nella lacerante campagna elettorale, quel delicatissimo equilibrio che aveva consentito, nelle questioni più rilevanti, il responsabile superamento delle contrapposizioni tra maggioranza ed opposizione. È venuto, così, a mancare il tradizionale e prestigioso punto di riferimento parlamentare nell'azione di controllo dei pubblici poteri. Si è indebolito il sistema delle garanzie istituzionali e la stessa legittimazione politica al controllo del fenomeno mafioso da parte di forze non lontane da responsabilità di gestione, è stata messa in dubbio.

La rottura della continuità con il precedente sistema ha comportato, in definitiva, quelle oggettive difficoltà di funzionamento della Commissione e quell'insufficiente capacità di analisi dei fenomeni, registrati non soltanto da alcune forze politiche, ma denunciate anche dalla stampa, avvertite dalle forze dell'ordine e, quel che è più grave, dall'opinione pubblica. Ha impedito, inoltre una più ponderata riflessione sull'adeguatezza della normativa antimafia, in particolare sul ruolo e sulla protezione dei collaboratori di giustizia e sul regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, provocando con ciò un grave pregiudizio alle indagini in corso, isolamento della magistratura e disorientamento delle forze impegnate nella lotta alla criminalità organizzata.

Ha contribuito in modo decisivo a determinare questa situazione la presidenza dell'onorevole Parenti, tanto da costringere i gruppi progressista, PPI, Lega e Rete-Verdi a presentare una mozione (21 marzo 1995) di sfiducia che non è stata discussa in Commissione perchè i Presidenti delle Camere l'hanno ritenuta inammissibile.

Va sottolineato che da allora il giudizio negativo di quei gruppi sulle attività del Presidente non solo non è cambiato, ma ha trovato altre importanti ragioni per rafforzarsi.

Per altri aspetti, le permanenti incertezze a volere ancora mantenere una malcelata subordinazione della responsabilità politica rispetto alla responsabilità penale hanno generato tensioni all'interno della commissione e non hanno agevolato la ricerca delle vere chiavi di lettura della complessa situazione che ha caratterizzato gli ultimi cinquant'anni della politica italiana. Non hanno consentito alla Commissione antimafia di questa legislatura di cogliere, in maniera costruttiva, gli elementi di continuità e gli elementi di rottura con il precedente sistema, e di potere denunciare con chiarezza e responsabilità i tentativi di riproporre, sotto l'insegna del nuovo, vecchi e collaudati schemi aventi il solo scopo di lasciare inalterati gli interessi e gli equilibri di potere conseguiti dalla criminalità mafiosa con la collusione della politica corrotta e dell'imprenditoria deviata.

Solo la tensione unitaria di cui si è detto avrebbe potuto avere la forza di denunciare e smascherare le operazioni gattopardesche del vecchio regime. La rottura di siffatta unitarietà di intenti, ancorchè questa possa essere stata generata non da dolo ma da semplice inadeguatezza nella lettura della politica, ha, oggettivamente, condizionato negativamente l'operato ed i risultati della Commissione antimafia.

Anche alla luce di questa esperienza, per il futuro occorrerà procedere ad una più attenta valutazione delle implicazioni che possono aversi da una non meditata interpretazione dei meccanismi della democrazia.

Con questa premessa può procedersi ora a riferire al Parlamento sulla attività della Commissione antimafia nel corso del suo primo anno di vita.

Nell'esporre in dettaglio le varie attività e le considerazioni svolte corre, tuttavia, l'obbligo fare presente che gran parte delle iniziative di cui è cenno nella relazione non sono divenute, purtroppo, patrimonio né dell'intera Commissione né dei referenti istituzionali che la Commissione medesima nel corso dei suoi lavori ha incontrato. Ciò a causa non tanto del clima conflittuale che talvolta ha condizionato i lavori della Commissione ma, soprattutto a ragione della interpretazione troppo diversa sulle stesse funzioni e sul ruolo della Commissione. Senza il raccordo tra i momenti di decisione e quelli di controllo e garanzia, i meccanismi di chiarimento e di mediazione delle differenti posizioni non hanno funzionato.

Costituisce impegno primario delle forze politiche che approvano questa relazione operare affinchè vengano superati i motivi di disaccordo, vengano correttamente interpretati compiti e funzioni della Commissione antimafia, vengano create le condizioni per potere efficacemente ed autorevolmente intervenire nell'azione di contrasto al potere mafioso.

I presentatori di questa Premessa, nello spirito di lavoro produttivo e unitario che ha sempre animato il loro impegno hanno deciso di non presentare una relazione alternativa nonostante il carattere assolutamente insoddisfacente del testo presentato dal relatore. Essi hanno invece deciso di presentare una nuova Premessa ed una nuova Conclusione, che costituiscono la sintesi analitica e politica dello stato della mafia e dell'azione di contrasto, e di intervenire invece con emendamenti sostitutivi non in tutte le proposizioni per le quali un intervento correttivo sarebbe stato necessario, ma solo per le parti del tutte inadeguate.

Prem. 1

Bargone, Bonsanti, Scanu, Bertoni, Tripodi, Di Bella, Marini, Zen.

A pagina 16, dopo il secondo capoverso, inserire il seguente:

« Si ritiene comunque urgente l'immediata verifica dei rapporti tra le Procure Distrettuali Antimafia e le Procure Ordinarie, con una ridefinizione della normativa che superi i problemi attuali posti in materia di competenza, nonchè la revisione e la razionalizzazione delle funzioni della Direzione Nazionale Antimafia rispetto alle Direzioni Distrettuali Antimafia ed agli altri uffici giudiziari requirenti ».

1.7

i Calzi.

A pagina 19, dopo il secondo capoverso, inserire il seguente:

« La Commissione ritiene quindi necessaria la razionalizzazione degli organici degli uffici giudiziari, mediante un nuovo modello di applicazione e la fissazione di nuovi criteri di permanenza, con rafforzamento immediato delle sedi che necessitano maggiormente di personale: in particolare Reggio Calabria e Catania ».

1.5

Li Calzi

A pagina 22, dopo le parole: « sul territorio, » *inserire il seguente periodo:*

« Inoltre appare necessaria la previsione di celebrare i processi per i delitti di mafia in altre sedi, nel contemperamento del principio del giudice naturale con quelli della sicurezza e dell'economia giudiziaria mediante un'ottimale utilizzazione delle strutture esistenti e ciò in alternativa ai cosiddetti tribunali distrettuali da realizzare comunque con una gradualità che consenta il necessario adeguamento di organici e strutture ».

1.6

Li Calzi

A pagina 25, dopo il secondo capoverso, inserire il seguente:

« Su tale problematica, più in generale, si rivela quindi opportuno il mantenimento dell'esercito, nelle regioni meridionali ove più marcata è la presenza del fenomeno mafioso, che oltre a sollevare gli organi investigativi da alcune incombenze secondarie ha costituito un segnale di sicurezza alla popolazione con conseguente calo della microcriminalità locale ».

1.4

Li Calzi

A pagina 26, capitolo 1, paragrafo 2, dopo « cooperazione Europol. », *aggiungere il seguente paragrafo:*

« Nel mese di settembre 1994 il ministro dell'interno Maroni ha stipulato a Gerusalemme un accordo di cooperazione internazionale

sulla lotta contro la criminalità organizzata ed il terrorismo internazionale che, prevede un collegamento operativo fra le Intelligence dei due Paesi, una stretta cooperazione fra le Polizie ed il progetto di istituzione di una struttura operativa nell'area del mediterraneo, sotto la diretta responsabilità italiana, finalizzata al contrasto del narcotraffico legato al terrorismo internazionale. Nel mese di ottobre 1994, in occasione della seduta del Comitato di Cooperazione bilaterale fra Italia e USA sulla lotta al crimine organizzato ed al traffico di stupefacenti, è stato stipulato con gli USA un protocollo di cooperazione bilaterale, nel quale l'Italia ha avuto il ruolo di rappresentante degli altri Paesi dell'Unione europea relativamente al sistema informativo europeo di raccolta dati sul narcotraffico (TELEDRUG), nato da un progetto italiano ».

1.11

Serena, Dolazza, Peruzzotti, Borghezio, De Vecchi, Viale

A pagina 29, al termine del paragrafo 3.1, inserire il seguente periodo:

« È quindi necessario ribadire l'esigenza di una piena, coordinata, integrazione delle rispettive azioni investigative tra la DIA, gli altri servizi centrali, la polizia giudiziaria e gli organismi territoriali delle forze dell'ordine anche mediante revisione delle rispettive normative con rafforzamento di quegli uffici ove lo sviluppo attuale investigativo o la recrudescenza di delitti di stampo mafioso richiedono l'impegno di un maggior numero di unità ».

1.1

Li Calzi

A pagina 33, al secondo capoverso, aggiungere, in fine, il seguente periodo:

« Si ritiene quindi necessario il miglioramento normativo delle misure di prevenzione patrimoniali e di quelle personali, nell'ambito della legge n. 575 del 1965, nonchè delle procedure successive alla confisca di beni appartenenti a soggetti mafiosi onde destinarli, in tempi rapidi, ad opere assistenziali o ad organismi che assolvono funzioni sociali ».

1.3

Li Calzi

A pagina 54, dopo le parole: « compiti istituzionali e di indagine », *inserire il seguente periodo:*

« Al riguardo sarebbe quindi opportuna l'istituzione di una polizia di protezione dei collaboratori di giustizia, distinta da quella investigativa da inserire nell'ambito del servizio centrale di protezione ».

1.2

Li Calzi

Al capitolo 1, paragrafo 5, aggiungere, in fine:

« Una attenta considerazione va dedicata alla posizione di quanti collaborano con la giustizia nella posizione di testimone. Al di là dell'esiguità del numero (ne sono censiti oltre settanta da Servizio Centrale di Protezione) si tratta di soggetti che esprimono un alto valore simbolico. Sono cittadini normalmente inseriti nella vita economica e sociale della propria comunità, che non hanno mai compiuto alcun atto criminoso, del tutto incensurati e che decidono di rendere testimonianza di un fatto criminoso cui assistono o di cui sono vittime collaborando nell'azione di contrasto giudiziario.

Se si dovessero quantificare i risultati ottenuti per effetto di queste collaborazioni essi sono immensi, a fronte del risparmio dell'attività investigativa in termini di uomini e mezzi, indagini che alle volte durano anni senza raggiungere il medesimo risultato.

Le istituzioni non possono conseguire significativi risultati nell'azione di contrasto senza la collaborazione delle vittime. Per questo, interesse primario dev'essere quello di sollecitare le più ampie collaborazioni. Queste sarebbero facilitate nel momento in cui lo Stato riesce a garantire un futuro certo a chi ha già collaborato. Quando storie come quelle del commerciante di Gela Nino Miceli o come quella di Piero Nava, testimone oculare del delitto Livatino, restano sospese per lungo tempo, generando frustrazioni e insofferenze, sarà sempre più difficile chiedere ad altri di collaborare.

La Commissione Antimafia richiama l'attenzione sulla necessità di apportare alcune modifiche alle norme che regolano il trattamento riservato ai testimoni:

1. Bisogna introdurre un trattamento differenziato rispetto a quello riservato ai collaboratori di giustizia-pentiti. La distinzione si fonda sul piano morale, soggetti che non hanno partecipato a nessun reato, e sul piano giuridico: sotto quest'ultimo profilo non ha alcun senso una norma premiale, bisogna pensare ad una norma risarcitoria.

2. Garantire un livello di reddito ed una prospettiva di vita almeno analoga a quella che il testimone godeva all'inizio della collaborazione (considerare che spesso si è costretti a trasferirsi in località sconosciute e a ricrearsi daccapo una vita).

La Commissione Antimafia auspica un rapido *iter* legislativo per la proposta di legge n. 2749 (Grasso e altri) per l 'introduzione di nuove norme a sostegno dei testimoni di gravi eventi criminosi, sottoscritta da oltre 130 deputati di tutte le formazioni politiche ».

1.8

Grasso, Bargone, Bonsanti, Scanu, Zen, Arlacchi, Bertoni, Di Bella, Marini, Tripodi

Alla pagina 54 al punto 6.1 inserire il seguente testo:

6.1 – Nel corso della seduta del 15 marzo 1995, la Commissione, sulla proposta di discussione presentata dal Presidente on. Parenti, riportata nella relazione sulle norme e sulla protezione relative ai collaboratori di giustizia: ha posto una questione di carattere pregiudiziale

deliberando di non passare all'esame della proposta medesima ed approvando il seguente documento:

Questione pregiudiziale sulla relazione relativa ai pentiti 15 marzo 1995

La Commissione parlamentare antimafia:

letto il progetto di "Relazione sulle norme e sulla protezione relative ai collaboratori di giustizia", perentato dal relatore onorevole Parenti

rilevato che tale progetto di relazione:

a) non contiene alcun cenno alla situazione concreta in cui si trovano oggi a vivere i collaboratori ed i loro familiari più esposti al pericolo di rappresaglie; situazione in molti casi gravissimi essendo spesso tali persone affidate ad organi periferici di polizia a volte privi, non per loro responsabilità della professionalità e dei mezzi adeguati alla protezione;

b) non contiene alcun cenno ai gravissimi tentativi di delegittimare i collaboratori della giustizia compiuti da esponenti politici che con avventate dichiarazioni espongono a rischio della vita gli stessi collaboratori, i loro familiari e gli appartenenti alle forze di polizia incaricati della loro protezione;

c) non propone alcuna riflessione a valutare sulle analisi, le proposte e i dati presentati al Parlamento dal Ministro dell'interno sui programmi di protezione dei collaboratori della giustizia;

considerato che le omissioni sub *a)* e *b)* fanno apparire la proposta di relazione come una compilazione astratta, tutta incentrata su dati formali, e non come un atto parlamentare che esprime indirizzi e proposte basati su dati di fatto accertati in modo inoppugnabile;

considerato che le omissioni sub*c)* segnalano il pericoloso isolamento della Commissione tanto dal Parlamento quanto dal Governo, poichè appare incomprensibile omettere qualsiasi cenno all'importante documento presentato per la prima volta dal Ministro dell'interno;

rilevato che la proposta di relazione:

a) è equivoca nella parte relativa alla cosiddetta dichiarazione d'intenti, perchè non precisa con chiarezza l'orientamento della Commissione, contrario alla cosiddetta dichiarazione preventiva di intenti, che costituirebbe il presupposto per il sindacato di merito da parte di un organo amministrativo (la Commissione centrale) su atti compiuti dall'Autorità giudiziaria;

b) omette di prendere in esame il fondamentale problema dell'eccesso di discrezionalità e di aleatorietà nella concessione dei benefici al collaboratore, di modo che manca oggi un ragionevole ambito di prevedibilità sulla entità della pena sul trattamento che in concreto subirà il collaboratore;

c) propone una arbitraria ed astratta deliberazione del numero di familiari dei collaboratori da sottoporre a protezione, proprio all'indomani dell'omicidio di due familiari di due importanti collaboratori, come Salvatore Contorno e Tommaso Buscetta; non propone, di

contro, l'esigenza di valutare caso per caso, secondo le specificità delle singole vicende, il numero di familiari da tutelare;

d) prevede il parere obbligatorio dell'amministrazione penitenziaria per la detenzione extracarceraria; che appare inadeguato e inopportuno; inadeguato perchè l'amministrazione penitenziaria non può conoscere nè i concreto pericoli cui va incontro il collaboratore, nè le possibili fonti di tali pericoli; inopportuno perchè si chiede all'amministrazione penitenziaria di certificare la propria incapacità a provvedere alla tutela della vita di alcuni reclusi;

e) omette di rilevare che il nuovo Regolamento per il programma di protezione dei collaboratori della giustizia emanato con il decreto ministeriale 24 novembre 1994 propone modifiche illegittime perchè *contra legem;*

delibera di non passare all'esame della proposta di relazione;

propone quindi prioritariamente che il Ministero dell'interno nell'ambito del suo bilancio, stanzi finanziamenti adeguati alle esigenze corrente del Servizio centrale di Protezione ed alle sue urgenti necessità di rafforzamento;

segnala al Governo la necessità che nel Regolamento sui collaboratori della giustizia:

a) non vengano introdotte disposizioni *contra legem;*

b) sia eliminata la dichiarazione preventiva di intenti e sia individuata una soluzione che, senza interferire con l'autonomia dell'autorità giudiziaria, consenta di valutare il tipo e l'entità della collaborazione;

c) siano forniti criteri sicuri e precisi circa la concessione dei benefici al collaboratore, così da offrire a chi si appresta a collaborare la sicurezza della tutela;

d) siano stabiliti criteri non arbitrari nella valutazione del numero di familiari dei collaboratori da sottoporre a protezione;

e) sia eliminato il parere obbligatorio dell'amministrazione penitenziaria per la detenzione extracarceraria dei collaboratori di giustizia:

invita tutte le forze politiche e tutti coloro che hanno responsabilità a evitare ogni forma dì pretestuosa polemica e di delegittimazione dei collaboratori di giustizia, attività che, come dimostrano recenti esperienze, al di là della buona fede dei singoli, creano grandi rischi per la vita dei collaboratori e di chi li protegge, mirano l'azione antimafia della magistratura e delle forze dell'ordine, si riducono in eccezionali vantaggi per le organizzazioni mafiose.

6.2 – Iniziare il paragrafo con la parola: « Successivamente ».

1.9

Bargone, Bonsanti, Scanu, Zen, Arlacchi, Grasso, Scozzari, Bertoni, Stajano, Tripodi, Di Bella, Marini

Alla pagina 56 dopo il secondo capoverso eliminare tutto il testo fino alla pagina 77:

6.3 – Inserire il seguente testo: « Si confermano ora le indicazioni e i suggerimenti in quelle occasioni formulati.

La Commissione sollecita ancora il Parlamento ed il Governo perchè, nell'espletamento dei loro compiti istituzionali, tengano conto delle prospettate esigenze ».

1.10

Bargone, Bonsanti, Scanu, Zen, Arlacchi, Grasso, Scozzari, Bertoni, Stajano, Tripodi, Di Bella, Marini

A pagina 77, capitolo I, dopo il paragrafo 7, aggiungere il paragrafo 8 « Osservazioni sulle modifiche delle norme in tema di custodia cautelare ».

In data 3 agosto 1995 sono state approvate in via definitiva dal Senato le nuove norme sulla custodia cautelare alla fine di un *iter* lungo e travagliato.

Il provvedimento presenta molti punti pericolosi per l'efficacia della azione giudiziaria nei confronti della lotta alla mafia. In particolare si richiama l'attenzione sulle seguenti modifiche:

articolo 371-bis cp. Nella nuova versione riduce notevolmente, fino quasi a vanificare, l'attività investigativa del pubblico ministero allorquando il testimone renda informazioni false o sia addirittura reticente. Bisognerà, infatti, attendere che il procedimento principale, nel corso del quale la testimonianza è assunta, sia chiuso con sentenza o archiviato per punire il reato di false informazioni al pubblico ministero, reato che fu fortemente voluto da Giovanni Falcone e dalla Commissione Antimafia della precedente legislatura;

articolo 297 cpp. (pluralità di ordinanze che dispongono le misure cautelari) il quale, in caso di pluralità di ordinanze che dispongono misure cautelari (c.d. contestazioni a catena), consente, per effetto del nuovo calcolo della scadenza dei termini a partire dal primo reato e non più dall'ultimo, una serie di scarcerazioni di pericolosissimi criminali indagati in relazione a gravissimi delitti, connessi tra loro;

articolo 304 cpp. (sospensione dei termini di durata massima della custodia cautelare) che, ancora una volta, esplicherà i suoi effetti nei maxi processi di mafia con decine di imputati dove, se uno di essi chiede il rinvio per impedimento ad esempio del suo legale, consentirà agli altri di invocare lo stralcio della sua posizione in altro processo. Questo determinerà un considerevole aumento dei tempi complessivi del dibattimento con la conseguenza di una infinita reiterazione di dibattimenti per i medesimi fatti storici, con tutti i conseguenti rischi di contrasti di giudicati ed aumento dei casi revisione;

articolo 335 cpp. (registro delle notizie di reato) che consente di mantenere solo per tre mesi la segretezza delle iscrizioni contenute nel registro in ragione di specifiche esigenze attinenti alle attività di indagine. Il termine è di sicuro troppo breve, se non insufficiente, per svolgere adeguate indagini soprattutto sui fatti di criminalità organizzata;

articolo 381 cpp. (arresto facoltativo in flagranza) che, attraverso l'introduzione del comma 4-*bis*, vieta espressamente l'arresto facolta-

tivo da parte degli agenti e gli ufficiali di polizia giudiziaria per il rifiuto di fornire informazioni al pubblico ministero o alla polizia giudiziaria o per l'accusa di aver sostenuto il falso;

articolo 275 cpp. (revoca e sostituzione delle misure) che consente di evitare la custodia in carcere qualora una perizia medica compiacente dimostri sussistenti condizioni di salute incompatibili con lo stato di detenzione stesso;

articolo 278 cpp. (determinazione della pena agli effetti dell'applicazione delle misure) che, nella formulazione attuale, sancisce l'assoluta irrilevanza della recidiva ai fini della determinazione della pena agli effetti dell'applicazione delle misure cautelari, trascurando un primario indice di pericolosità sociale, soprattutto nei reati di mafia.

Questi sono soltanto alcuni punti salienti che renderanno molto più difficoltosa la lotta alla mafia; in realtà il provvedimento ne contiene molti altri.

1.12

Serena, Dolazza, Peruzzotti, Borghezio, De Vecchi, Viale

Emendamento della pagina 79 della Relazione annuale, da inserire prima del primo capoverso.

Tra il 1991 e l'inizio del 1994 le istituzioni italiane hanno attraversato una delle più profonde crisi della loro storia. Un'intera elite di governo è stata rimossa dalle indagini penali e dal voto popolare sotto l'accusa di corruzione e di complicità con la mafia. Molti hanno parlato del crollo di un regime che aveva governato l'Italia per quasi mezzo secolo. Dopo le elezioni della primavera dell'anno scorso il Parlamento si è largamente rinnovato, ma alcuni già cominciano ad esprimere dubbi circa il « quantum » di effettivo rinnovamento del sistema politico italiano.

Ma cosa era successo in Italia tra il 1991 e il 1994 nel campo della politica contro la mafia e contro la corruzione? Era accaduto che si era sviluppato un movimento che aveva messo a nudo due scomode verità, tenute nascoste per lungo tempo, circa le basi del regime che stava tramontando.

La prima verità venuta alla luce consiste nel patto scellerato tra mafia e politica stabilitosi in Italia fin dall'immediato dopoguerra finalizzato a raccogliere consensi e a dominare larghe zone del Mezzogiorno al di fuori delle procedure democratiche. La seconda è da rinvenirsi anch'essa in un accordo illecito tra due poteri, l'uno pubblico e l'altro privato, la cui netta distinzione sta alla base di ogni autentico regime democratico.

Le inchieste contro il malaffare hanno svelato l'esistenza di un contratto non scritto, vigente da alcuni decenni, tra l'elite del governo centrale e locale da una parte, ed una sezione alquanto ampia del capitalismo italiano grande, medio e piccolo, dall'altra. Oggetto del contratto era lo scambio di decisioni dell'autorità pubblica contro denaro contante, affluito in prevalenza a singoli boss politici, e in minor misura alle casse dei partiti di governo.

Il movimento che ha messo a nudo tutto ciò ha avuto la sua punta di diamante nella magistratura inquirente, ma l'opinione pubblica, le minoranze etico-politiche antimafia, anti-racket ed anti-corruzione ne hanno costituito l'ossatura.

L'offensiva contro la politica corrotta e la faccia nascosta e palese del potere mafioso è stata imponente: 4 ex-Presidente del Consiglio sono stati incriminati, uno dei quali (Andreotti) per associazione mafioso ed omcidio, e uno (Craxi) è stato già condannato a 8 anni di carcere per corruzione. Un ex Ministro dell'interno, Antonio Gava, è stato arresto e rinviato a giudizio sotto l'accusa di associazione camorrista. Più di 10 ex-ministri sono stati messi sotto accusa per corruzione. 24 richieste di autorizzazione a procedere sono state inoltrate al Parlamento per reati gravi (17 per complicità con la mafia) a carico di deputati della precedente legislatura. Oltre 4.000 uomini politici di vario livello sono stati denunciati per corruzione, 70 consigli comunali sono stati sciolti per inquinamento mafioso nelle regioni a rischio, e 150 amministratori locali rimossi per la medesima ragione.

Il « pressing » anticorruzione e antimafia dei primi anni '90 non ha risparmiato alcuno degli organismi più delicati dello Stato. Tra il luglio 1990 e il luglio 1993 il Consiglio superiore della magistratura ha aperto 73 procedimenti disciplinari contro magistrati e ne ha trasferiti 11. Celebri giudici di Cassazione noti come "ammazzasentenze" sono stati incriminati di concorso in associazione mafiosa ed altri reati. 3 Procuratori della Repubblica sono stati arrestati. Alti dirigenti del servizio per la sicurezza interna sono stati messi sotto accusa per corruzione e attentato alla costituzione, e in un caso anche per associazione mafiosa.

Tra la metà del 1992 e la fine del 1993 sono stati catturati buona parte dei latitanti di spicco di Cosa Nostra e della camorra, incluso il capo della mafia siciliana. Alla fine del 1991 nasceva la DIA, un'agenzia investigativa specializzata nel contrasto della criminalità organizzata, mentre la Commissione Parlamentare antimafia della precedente legislatura scriveva a chiare lettere, in una relazione votata a larghissima maggioranza, ciò che alcune minoranze di italiani avevano pensato e scritto per decenni: che il potere mafioso e il potere politico erano andati a braccetto lungo quasi l'intera storia dell'Italia unita.

All'inizio del 1994 il consuntivo dell'attacco sferrato dall'Italia pulita alla fortezza del malaffare sembrava perciò tale da autorizzare le più rosee speranze. I tassi di criminalità grande e piccola erano in discesa verticale per la prima volta dopo 20 anni. L'Italia sembrava non essere più il Paese della mafia, ma quello dell'antimafia. Giovanni Falcone e Paolo Borsellino erano i suoi eroi, ammirati e riconosciuti ovunque come tali.

Non è questa la sede per esporre le ragioni ed i modi attraverso i quali, dopo la vigorosa offensiva del 1991-93, è seguita negli ultimi tempi un fase di restaurazione, collegata ad un calo di tensione dell'impegno antimafia e contro la corruzione.

È questa, invece, un utile occasione per riflettere su alcune modalità tipiche del rapporto tra la criminalità organizzata e la politica corrotta emerse di recente nell'esperienza italiana.

Le mie considerazioni si riferiscono alle aree dell'Italia ove le relazioni tra la corruzione politica e la criminalità organizzata sono più

intense e diffuse, a causa della presenza di gruppi criminali molto potenti in campo economico e socio-politico. Questi ultimi, infatti, non sono presenti secondo le stesse modalità nel Nord e nel Sud dell'Italia. Mentre le reti di corruzione politica sono diffuse in tutto il territorio nazionale, e nelle regioni settentrionali possono essere autonome dalle altre forme di criminalità, nel Merrogiorno il collegamento tra corruzione e potere mafioso è sempre molto stretto.

La matrice comune

Criminalità organizzata e corruzione politica nell'Italia del Sud sono accomunate in primo luogo dal fatto di essersi sviluppate nel medesimo terreno: il colossale traserimento di fondi dello Stato centrale alla periferia del Paese iniziato negli anni '50 e proseguito senza interruzione fino all'inizio degli anni '90. Scopo della spesa pubblica nel Sud era lo sviluppo del Mezzogiorno, un'area abitata da un terzo della popolazione italiana che godeva, 40 anni addietro, di un reddito procapite pari a meno della metà del reddito nazionale, e che si trovava in condizioni di grande arretratezza civile.

Sono state effettuate varie stime dell'ammontare complessivo delle risorse trasferite nel Mezzogiorno copo la guerra. Una delle più restrittive valutazioni colloca intorno ai 150 miliardi di dollari attuali gli investimenti pubblici nel Sud durante gli anni 1950-90. È bene chiarire subito che secondo chi vi parla la grande maggioranza di tale somma è stata spesa, soprattutto negli anni '50 e '60, per la costruzione di opere pubbliche essenziali: le strade, le scuole, gli acquedotti, gli ospedali necessari per elevare lo standard di vita di una popolazione povera, in larga parte occupata nell'agricoltura o disoccupata prima della grande migrazione verso il Nord dell'Italia e dell'Europa.

Una parte inizialmente molto ridotta, ma crescente nel tempo, di tale flusso di risorse, tuttavia, è stata confiscata da un ceto politico locale collegato alla mafia a l'affarismo più sfacciato il cui peso è diventato proponderante negli anni '70 e soprattutto negli anni '80. Per darvi un'idea della scala dei fenomeni in oggetto farò due soli esempi: il caso della famiglia Salvo in Sicilia, e quello dei fondi assegnati alle amministrazioni locali della Campania dopo il terremoto del 1980.

La famiglia Salvo ha rappresentato negli anni '70 r '80 la massima concentrazione di potere economico, politico e mafioso della Sicilia. Guidata dai cugini Nino e Ignazio, entrambi aderenti a Cosa Nostra, questo gruppo di potere ha controllato in modo pressochè completo l'intero ammontare degli aiuti pubblici all'agricoltura siciliana negli anni '70: una cifra che va dai 200 ai 300 milioni di dollari all'anno provenienti dal governo italiano e dalla comunità europea.

I fondi stanziati dallo Stato per la ricostruzione delle zone colpite dal sisma del 1980 hanno raggiunto la cifra globale di 40 miliardi di dollari. Secondo uno studio ritenuto da più parti attendibile, il 20 per cento di tale cifra è finito nelle mani delle imprese camorriste della Campania, e un altro 20 per cento in quelle degli amministratori corrotti che hanno assegnato gli appalti alle prime.

Il denaro di provenienza pubblica ha finito così col costituire, storicamente, la principale fonte di profitto per i gruppi della criminalità

organizzata italiana, superando gli introiti del traffico della droga, delle estorsioni, delle truffe e delle rapine.

Tre stadi di sviluppo del rapporto mafia-politica

Le relazioni tra le formazioni criminali da un lato, e gli uomini politici corrotti dall'altro, sono una costante della storia del Mezzogiorno post-bellico. La nostra conoscenza di questo imbarazzante fenomeno è oggi molto più avanzata rispetto a soli pochi anni addietro. Molti mafiosi diventati collaboratori della giustizia, e un uomo politico 'pentito' hanno svelato i collegamenti e le relazioni di appartenenza segreta a Cosa Nostra. Calcoli recenti hanno mostrato che da un terzo a quasi la metà dei deputati siciliani presenti nel Parlamento nazionale tra il 1958 e il 1992 sono stati citati dai mafiosi pentiti come amici o militanti di Cosa Nostra.

I rapporti tra il potere mafioso e la corruzione politica possono essere classificati entro tre categorie, corrispondenti ciascuna a un dato periodo temporale e a un dato stadio di 'sviluppo' delle stesse nella esperienza dell'Italia del Sud.

In una prima fase, le relazioni tra la mafia e la corruzione si modellano secondo i caratteri della « macchina politica » classica. I boss politici controllano i canali di afflusso delle risorse, ed i gruppi criminali rappresentano uno dei punti di snodo, uno degli interlocutori privilegiati nel processo di redistribuzione delle stesse alla massa dei beneficati. Il comando della macchina è saldamente in mano ai capi politici, i quali offrono protezione dalle indagini giudiziarie, favori e provvidenze varie (posti di lavoro, concessioni, finanziamenti, appalti) in cambio di sostegno elettorale. Il ruolo dei capi criminali è sostanzialmente subalterno e parassitario. Le famiglie mafiose ricevono il permesso di instaurare numerosi piccoli rackets locali, e garantiscono, dietro adeguato compenso un a certa 'protezione' dei beni e degli investimenti delle imprese locali e delle grandi imprese esterne che si trovano ad operare nei territori 'mafiosi'. I boss politici – essendo cresciuti negli stessi ambienti dei capimafia sono molto attenti nel non concedere ai loro capi-elettori strumenti e opportunità di autonomizzazione.

Nella seconda fase, grazie a fattori di contesto generale – quali la perdita da parte dello Stato del monopolio territoriale della forza e/o a cambiamenti endogeni, quali il superamento di una data soglia di indipendenza economica – avviene una "emancipazione" dei gruppi mafiosi dalla soggezione ai politici corrotti: lo scambio diventa una relazione egualitaria, e si tratta e si fanno affari da pari a pari. I partner criminali non si accontentano più di un ruolo parassitario e marginale nel "business" dell'appropriazione delle risorse pubbliche, e diventano imprenditori essi stessi. Il mafioso non è più interessato a fornire il servizio di protezione estorsiva agli investimenti in opere pubbliche tipico della fase precedente: è diventano un piccolo e medio imprenditore interessato a ricevere direttamente le commesse pubbliche, ed a fruttare la sua professionalità nell'uso della violenza a scopi di di scoraggiamento della concorrenza e di protezione delle proprie quote di mercato.

Quando, all'inizio degli anni '70, lo Stato decise di costruire un grande porto industriale in una zona della Calabria ad alta concentrazione mafiosa, le tre maggiori famiglie mafiose locali si riunirono e

« ...in tale occasione, di comune accordo, i partecipanti avrebbero rigettato la proposta degli operatori economici, che offrivano loro la percentuale ("tangente") del 3 per cento su tutti i lavori, pur di essere lasciati in pace. Era interesse della mafia assicurarsi i subappalti, in modo da inserirvi i propri elementi da controllare tutta l'attività » (Tribunale di Reggio Calabria, Ordinanza contro Paolo De Stefano + 59, pagina 164).

In questo stadio, si verifica la formazione di due reti di potere distinte, l'una facente capo ai personaggi politici che muovono le fina della corruzione, e l'altra ai gruppi criminali. Normalmente, in occasione dell'arrivo di un dato stock di spesa in opere pubbliche o in altri settori, si arriva ad un accordo di spartizione, in base al quale ciascuno rete illecita percepisce una percentuale prefissata dello stanziamento: le cifre si aggirano di solito intorno al 5-10 per cento dell'importo globale. Numerosi sono gli esempi, in questa fase, di formazione di *joint ventures* occulte tra uomini politici coalizzati in apposti « 2comitati d'affari" da una parte e capimafia dall'altra allo scopo di sfruttare "al meglio" le risorse pubbliche.

Ma la componente criminale della *partnership* gode di un importante vantaggio rispetto a quella politica: oltre alla "tangente" sulle singole commesse, riceve anche una parte consistente delle commesse medesime: le famiglia mafiose sono anche dei piccoli conglomerati di imprese edilizie, commerciali, di trasporti che producono la concreta opera pubblica, oppure investono i sussidi ricevuti nelle proprie aziende agricole.

Col passare del tempo, e in assenza di un'adeguata azione di contrasto da parte degli organi dello Stato, si crea una asimmetria di potere a vantaggio dei gruppi mafiosi. Entriamo così nella terza fase, dove è la mafia a comandare sulla cattiva politica. Le imprese mafiose o strettamente collegate alla mafia non si limitano più a percepire, grazie alla complicità dell'autorità politiche corrotte, una parte sostanziale degli investimenti pubblici nelle zone inquinate del Mezzogiorno. Gli interessi criminali si spingono fino ad espropriare l'autorità pubblica anche delle funzioni di determinazione degli indirizzi di spesa e di progettazione e regolazione dei mercati.

L'autorità mafiosa si sostituisce quasi interamente a quella dello Stato. Essa realizza un controllo integrale delle risorse pubbliche. Decide quante risorse attivare, in quali settori ed aree geografiche. Stabilisce le modalità delle gare di appalto, i progettisti da coinvolgere, e il tipo di « regolazione" da attuare tra le imprese del settore. Le indagini della magistratura di Palermo hanno mostrato come tra le fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 – Cosa Nostra si sia sostituita ai poteri dello Stato nell'intero ciclo di un investimento pubblico del valore di 1.000 miliardi di lire. Un imprenditore aderente a Cosa Nostra, Angelo Siino, era il registra di un programma di spesa nell'edilizia pubblica che consisteva di 20 lotti da 50 miliardi ciascuno promosso dalla Regione Sicilia. Le imprese che partecipavano alle gare d'appalto indipenentemente dal tipo di sponsorizzazione (criminale o non-criminale) cui facevano riferimento – dovevano accettare un programma di "rotazione" delle commesse stabilito dal vertice di Cosa Nostra.

Effetti sull'economia e la società

All'inizio degli anni '90 è iniziata l'offensiva, morale e politica antimafia e anticorruzione. Date queste premesse, non era difficile arrivare, oggi, ad una situazione secondo la quale oltre il 50 per cento dei membri attuali dell'Assemblea Regionale siciliana sono accusati di corruzione o d associazione mafiosa. Nel 1991, d'altra parte, la metà dei consiglieri comunali della seconda città della Sicilia, Catania, risultavano detenere significativi precedenti penali.

L'offensiva antimafia e anti-corruzione dell'inizio degli anni '90 ha contribuito a determinare una secca contrazione della spesa in opere pubbliche nell'Italia del Sud e nel resto del Paese. Durante il 1994 sono stati appaltati, in Italia, lavori in misure inferiore del 40 per cento rispetto alla media del triennio precedente. Si tratta di una conseguenza indesiderata, perchè comprime le necessità di sviluppo e di ammodernamento delle infrastrutture del Paese, ed ha effetti deflattivi sulla produzione e l'occupazione. Il governo Dini ha allo studio un programma di rilancio della spesa in opere di pubblica utilità che tenta di tenere conto della negativa esperienza fin qui descritta stabilendo requisiti di trasparenza più stringenti che nel passato.

È necessario accennare, infine, a un ulteriore problema: quello degli effetti indotti dalle relazioni scellerate di cui sopra sull'economia, la società civile e la qualità della vita di alcune zone dell'Italia. Le relazioni tra mafia e corruzione nelle varie forme prima illustrate si sono tradotte in un danno grave all'intera ossatura socio-economica di tre regioni italiane nella quali vivono 12 milioni 700 mila cittadini, pari al 22,4 della popolazione italiana. Calabria, Sicilia e Campania si trovano oggi nei tre ultimi posti della graduatoria nazionale del reddito, dell'occupazione e degli investimenti. Le vita civile e l'amministrazione pubblica di queste regioni versano in condizioni allarmanti. Sui 377 comuni italiani dichiarati – al giugno 1995 – in condizioni di dissesto finanziario tale da non poter garantire i servizi pubblici essenziali, ben 228, il 60,4 per cento si trovano nelle tre regioni citate.

Criminalità organizzata e corruzione politica sono l'ostacolo principale alla crescita della produzione e delle libertà civili. Finchè non saranno sconfitte, riducendole ai minimi termini nel caso della corruzione o sradicando il malefico potere della mafia, l'Italia intera, e non solo il Sud, rimarrà un Paese dalla democrazia incompleta.

2.2

Arlacchi, Bargone, Scanu, Bonsanti, Bertoni, Tripodi

Alla pagina 80, prima del punto 1.2, inserire il seguente testo:

« Le analisi a suo tempo sviluppate dalle precedenti Commissioni parlamentari antimafia ed i successivi elementi emersi nel corso di questa legislatura(1) consentono ora – pur con gli inevitabili limiti

(1) Ci si riferisce, in particolare, agli atti processuali relativi ai procedimenti penali avviati dalle Procure Distrettuali Antimafia di Reggio Calabria e di Catanzaro che offrono nuovi scenari al fenomeno dei rapporti tra mafia e politica e fanno luce sul fitto intreccio di interessi che legano, in modo organico, l'organizzazione mafiosa con uomini politici nazionali e locali.

che tale operazione comporta – una storicizzazione dei rapporti tra potere mafioso e deviazioni della politica.

Può tracciarsi un ideale filone di continuità dell'analisi del fenomeno (che rappresenta una costante nella storia del Mezzogiorno post-bellico) e possono individuarsi le seguenti tre fasi nelle relazioni tra mafia e politica; relazioni che, nel tempo, si bilanciano e si modificano a seconda del peso che ciascun potere (o "sovranità") riesce a far valere sull'altro:

a) in una prima fase le relazioni tra la mafia e la corruzione si modellano secondo i caratteri della "macchina politica" classica. I boss politici controllano i canali di afflusso delle risorse ed i gruppi criminali rappresentano uno dei punti di snodo uno degli interlocutori privilegiati nel processo di redistribuzione delle risorse stesse alla massa dei beneficati. Il comando della macchina è saldamente in mano ai capi politici. i quali offrono protezione dalle indagini giudiziarie, favori e provvidenze varie (posti di lavoro, concessioni, finanziamenti, appalti) in cambio di sostegno elettorale. Il ruolo dei capi criminali è sostanzialmente subalterno e parassitario. Le macchine mafiose ricevono il permesso di instaurare numerosi piccoli *rackets* locali, e garantiscono, dietro adeguato compenso, una certa protezione dei beni e degli investimenti delle imprese locali e delle grandi imprese esterne che si trovano ad operare nei territori mafiosi. I boss politici – essendo cresciuti negli stessi ambienti dei capi-mafia – sono molto attenti nel non concedere ai loro capi-elettori strumenti ed opportunità di autonomizzazione;

b) nella seconda fase, grazie a fattori di contesto generale – quali la perdita da parte dello Stato del monopolio territoriale della forza e/o a cambiamenti endogeni, quali il superamento di una data soglia di indipendenza economica – avviene una "emancipazione" dei gruppi mafiosi dalla soggezione ai politici corrotti: lo scambio diventa una relazione egualitaria, e si tratta e si fanno affari da pari a pari: i *partner* criminali non si accontentano più di un ruolo parassitario e marginale nel *business* dell'appropriazione delle risorse pubbliche, e diventano imprenditori esse stessi. Il mafioso non è più interessato a fornire il servizio di protezione estorsiva agli investimenti in opere pubbliche tipico della fase precedente: è diventato un piccolo e medio imprenditore interessato a ricevere direttamente le commesse pubbliche, ed a sfruttare la sua professionalità nell'uso della violenza a scopi di scoraggiamento della concorrenza e di protezione delle proprie quote di mercato.

Quando, all'inizio degli anni '70, lo Stato decise di costruire un grande porto industriale in una zona della Calabria ad alta concentrazione mafiosa, le tre maggiori famiglie mafiose locali si riunirono e

« ...in tale occasione, di comune accordo, i partecipanti avrebbero rigettato la proposta degli operatori economici. che offrivano loro la percentuale ("tangente") del 3 per cento su tutti i lavori, pur di essere lasciati in pace. Era interesse della mafia assicurarsi i subappalti, in modo da inserirvi i propri elementi e controllare tutta l'attività" (Tribunale di Reggio Calabria, Ordinanza contro Paolo De Stefano + 59, pag. 164).

In questo stadio, si verifica la formazione di due reti di potere distinte, l'una facente capo ai personaggi politici che muovono le fila

della corruzione, e l'altra ai gruppi criminali: normalmente, in occasione dell'arrivo di un dato *stock* di spesa in opere pubbliche o in altri settori, si arriva ad un accordo di spartizione, in base al quale ciascuna rete illecita percepisce una percentuale prefissata dello stanziamento: le cifre si aggirano di solito intorno al 5-10 per cento dell'importo globale. Numerosi sono gli esempi, in questa fase, di formazione di *joint ventures* occulte tra uomini politici coalizzati in appositi "comitat d'affari da una parte e capimafia dall'altra allo scopo di sfruttare "al maglio" le risorse pubbliche.

Ma la componente criminale della *partnership* gode di un importante vantaggio rispetto a quella politica: oltre alla "tangente" sulle singole commesse, riceve anche una parte consistente delle commesse medesime: le famiglie mafiose sono anche dei piccoli conglomerati di imprese edilizie, commerciali, di trasporti che producono la concreta opera pubblica, oppure investono i sussidi ricevuti nelle proprie aziende agricole;

c) col passare del tempo, e in assenza di un'adeguata azione di contrasto da parte degli organi dello Stato, si crea un'asimmetria di potere a vantaggio dei gruppi mafiosi: entriamo così nella terza fase, dove è la mafia a comandare sulla cattiva politica. Le imprese mafiosi o strettamente collegate alla mafia non si limitano più a percepire, grazie alla complicità delle autorità politiche corrotte, una parte sostanziale degli investimenti pubblici nelle zone inquinate del Mezzogiorno. Gli interessi criminali si spingono fino ad espropriare l'autorità pubblica anche delle funzioni di determinazione degli indirizzi di spesa e di progettazione e regolazione dei mercati.

L'autorità mafiosa si sostituisce quasi interamente a quella dello Stato, essa realizza un controllo integrale delle risorse pubbliche. Decide quante risorse attivare, in quali settori ed aree geografiche. Stabilisce le modalità delle gare di appalto, i progettisti da coinvolgere, e il tipo di "regolazione" da attuare tra le imprese del settore. Le indagini della magistratura di Palermo hanno mostrato come – tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 – Cosa Nostra si sia sostituita ai poteri dello Stato nell'intero ciclo di un investimento pubblico del valore di 1.000 miliardi di lire. Un imprenditore aderente a Cosa Nostra, era il regista di un programma di spesa nell'edilizia pubblica che consisteva di 20 lotti da 50 miliardi ciascuno promosso dalla regione Sicilia. Le imprese che partecipavano alle gare d'appalto – indipendentemente dal tipo di sponsorizzazione (criminale o non-criminale) cui facevano riferimento – dovevano accettare un programma di "rotazione" delle commesse stabilito dal vertice di Cosa Nostra ».

2.4

Bargone, Scanu, Bonsanti, Zen, Arlacchi, Grasso, Scozzari, Bertoni, Stajano, Tripodi, Di Bella, Marini

Alla pagina 81, prima del punto 1.3, inserire il seguente testo:

« Tali circostanze, tuttavia, non possono mai legittimare la presenza in Parlamento di eletti con siffatte procedure laddove gli interessati non pongano in essere atti concreti che denuncino l'operato

mafioso e la incompatibilità tra la propria funzione politica e la pretesa rappresentanza del potere mafioso.

Per altro le forze politiche di riferimento della mafia – seppure l'appoggio elettorale sia strumentale e non richiesto – non possono mancare di denunciare in modo chiaro ed in tempi non sospetti (cioè nel corso della campagna elettorale) l'operazione di cui si riconoscono vittime dichiarando pubblicamente di non accettare i voti mafiosi. Purtroppo anche nel corso di questa legislatura vi sono riscontri giudiziari di voti di scambio tra singoli politici ed organizzazioni mafiose » (2).

Alla pagina 81, dopo il punto 1.3, inserire le parole: « In ogni caso la... ».

2.5

Bargone, Scanu, Bonsanti, Zen, Arlacchi, Grasso, Scozzari, Bertoni, Stajano, Tripodi, Di Bella, Marini

Alla pagina 82, dopo il primo capoverso del paragrafo 1.4, inserire il seguente testo:

« Elementi di novità e di continuità, che – in questo lasso di tempo(3) – possono riconoscersi: *a)* nell'ulteriore avanzamento del processo di immedesimazione della mafia con la politica e, cioè, nel progressivo passaggio dal regime di coabitazione al connubio; *b)* nella ripresa dello stragismo: *c)* nel tentativo di isolamento della Magistratura e di delegittimazione della normativa antimafia con particolare riguardo ai collaboratori di giustizia ed al regime carcerario previsto dall'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario: *d)* nel più palese manifestarsi dell'intreccio di interessi tra imprenditoria, mafia e politica e della sua evoluzione da un processo di condizionamento ad un progressivo processo di immedesimazione: *e)* nella più accentuata professionalizzazione del fenomeno del riciclaggio del denaro proveniente dall'attività mafiosa e nella conseguente alterazione delle regole del mercato e nel condizionamento dell'economia. Condizionamento che, all'attualità, cementa intorno all'imprenditoria il circuito "potere-profitto" sì da non rendere più facilmente riconoscibili l'imprenditoria sana da quella mafiosa ».

2.7

Bargone, Scanu, Bonsanti, Zen, Arlacchi, Grasso, Scozzari, Bertoni, Stajano, Tripodi, Di Bella, Marini

---

(2) Nel corso dei suoi lavori la Commissione ha esaminato il caso di Giuseppe Mandalari, commercialista palermitano candidato del MSI nel 1972, nei cui confronti la Magistratura ha accertato che, in occasione delle elezioni politiche del marzo 1994 ebbe a « profondere un consistente impegno in favore di candidati di Forza Italia e di Alleanza Nazionale ». Sono risultati implicati nella vicenda i senatori Michele Fierotti ed Enrico La Loggia eletti nelle liste di Forza Italia ed il senatore Filiberto Scalone di Allenza Nazionale.

(3) Le precedenti analisi del fenomeno « mafia e politica » da parte della Commissione risalgono al 6 aprile 1993 (relazione sulla Mafia), al 5 ottobre 1993 (relazione sulla Sacra Corona Unita), al 21 dicembre 1993 (relazione sulla Camorra), al 13 gennaio 1994 (relazione sugli insediamenti mafiosi nelle aree non tradizionali), al 14 febbraio 1994 (relazione finale nella quale è dedicata un'ampia disamina del fenomeno 'Drangheta).

Alla pagina 82, dopo l'ultimo capoverso, aggiungere il seguente testo:

« La Commissione non ritiene, infatti, che sussistano ipotesi di responsabilità oggettiva a carico dei singoli e delle forze politiche che (sia pure involontariamente) beneficiano dei voti della mafia.

Tuttavia, le ipotesi di responsabilità in casi siffatti non possono essere valutate soltanto con gli strumenti del codice penale. La valutazione non può che avere contenuti politici; e la mancanza di giudizio politico, rinviato con il pretesto dell'attesa del giudizio penale, non può non formare, anch'essa, oggetto di valutazione e di giudizio politico ».

2.6

Bargone, Scanu, Bonsanti, Zen, Arlacchi, Grasso, Scozzari, Bertoni, Stajano, Tripodi, Di Bella, Marini

Alla pagina 89, inserire il seguente paragrafo (i successivi paragrafi dovranno essere, quindi, nuovamente numerati tenuto conto dell'inserimento):

« 2.5 – *La strategia del terrore.*

Autunno 1991: il mese di ottobre è un mese nero per Cosa Nostra, colpita da una serie di decreti del Governo Andreotti fortemente voluti da Giovanni Falcone che m dal suo posto al Ministero di grazia e giustizia, indirizza la politica giudiziaria antimafia.

Il 22 di quel mese infatti un decreto governativo riporta in carcere 19 boss scarcerati da un sentenza della prima sezione della Cassazione. Quattro giorni dopo nascono per decreto la Dia (Direzione Investigativa Antimafia) e la Direzione Nazionale Antimafia (Superprocura). Lo Stato, anche sull'onda emotiva dell'omicidio dell'imprenditore Libero Grassi, mostra di volersi dotare di mezzi più adeguati a fronteggiare l'attacco della mafia.

Ed è proprio nell'autunno del '91 che Salvatore Riina riunisce nel cuore della Sicilia, ad Enna, un vertice di Cosa Nostra destinato a delineare tutta la strategia degli anni che seguono. Di questo *summit* ha parlato ai magistrati di Caltanissetta e di Catania, Filippo Malvagna, organicamente inserito nell'organizzazione guidata da Giuseppe Pulvirenti ("u Malpassotu", del quale era anche nipote), strettamente legata alla famiglia catanese di Cosa Nostra capeggiata da Nitto Santapaola.

Per la prima volta nella sua storia Cosa Nostra decide di colpire fuori dalla Sicilia, più vicino al cuore dello Stato, scegliendo città simbolo della cultura e della storia d'Italia: Firenze, Roma, Milano. "Un episodio di eccezionale interesse" dicono della riunione di Enna i magistrati della Procura di Palermo nella memoria sul caso Andreotti. Filippo Malvagna, arrestato nel marzo del '93, ne parla nell'interrogatorio del maggio '94: "...Io ero bene a conoscenza dell'esistenza di una strategia di Cosa Nostra volta a colpire lo Stato sia in Sicilia che fuori dall'isola. Infatti ritengo nei primi mesi del 1992 di aver saputo da Giuseppe Pulvirenti che qualche tempo prima, e ritengo pertanto verso la fine del 1991, si era svolta in provincia di Enna, in una località che non mi venne indicata, una riunione voluta da Salvatore Riina alla quale avevano partecipato rappresentanti ad alto livello di Cosa

Nostra provenienti da varie zone della Sicilia. Per Catania vi aveva partecipato Benedetto Santapaola che aveva riferito ogni particolare dell'incontro al Pulvirenti. Il Pulvirenti non mi raccontò chi fossero gli altri partecipanti alla riunione alla quale comunque era presente Salvatore Riina in persona". Spiegano i magistrati di Palermo che si trattava di una riunione della Commissione interprovinciale di Cosa Nostra, supremo organo di vertice dell'organizzazione, composto dai rappresentanti delle varie province, che si riunisce quando c'è da adottare decisioni "strategiche i cui effetti erano destinati a ricadere su tutta l'associazione".

Ed è Riina stesso a spiegare ai boss di Cosa Nostra i motivi dell'incontro. Dice Malvagna: "Il Riina aveva fatto presente che la pressione dello Stato contro Cosa Nostra si era fatta più rilevante e che comunque vi erano dei precisi segnali del fatto che alcune tradizionali alleanze con i pezzi dello Stato non funzionavano più.

In pratica erano saltati i referenti politici di Cosa Nostra i quali, per qualche motivo, avevano lasciato l'organizzazione senza le sue tradizionali coperture...".

Se questa era la situazione, perchè scegliere di attaccare lo Stato?

Pulvirenti riferisce a Malvagna le parole pronunciate dal boss dei boss: "si fa guerra per poi fare la pace".

La reazione di Cosa Nostra avrebbe costretto le Istituzioni alla trattativa. Ancora Pulvirenti a Malvagna: "Ora che molti accordi con il potere politico erano venuti meno bisognava fare pressione sullo Stato per altre vie, sia allo scopo di indurre gli apparati dello Stato anche a delle trattative con la mafia, sia, quantomeno, per allentare la pressione degli organi dello Stato su Cosa Nostra e sulla Sicilia". La decisione di sferrare l'attacco allo Stato fu presa, riferisce Malvagna, all'unanimità.

Già in un altro interrogatorio di poco precedente (8 aprile 1994) presso il PM di Roma, citato nella relazione del Procuratore della Repubblica Piero Luigi Vigna per la Commissione parlamentare Antimafia, Malvagna aveva detto che nella riunione voluta da Riina era stato stabilito di "intraprendere un confronto duro con lo Stato, mettendo in atto una serie di omicidi e di attentati anche fuori dell'isola". E aveva precisato che questi attentati "avrebbero dovuto avere le caratteristiche proprie delle azioni terroristiche".

Interrogato anche dai magistrati fiorentini, Malvagna aggiunge che dopo le stragi del '93, nel carcere in cui era detenuto, seppe da X che "da Palermo arrivavano notizie in qualche modo rassicuranti, nel senso che la situazione si starebbe progressivamente sistemando, fino a diventare del tutto accettabile a partire dal '95". Si sarebbe cioè "allentata" la pressione sui detenuti allargando la legge Gozzini ai detenuti per 416-*bis* (associazione mafiosa).

La Procura fiorentina dunque ritiene ampiamente dimostrata la strategia adottata da Cosa Nostra in relazione ad un piano di azioni "del massimo grado criminale da compiere a valle della introduzione premiale e del 41-*bis* ord. pen. fuori dal territorio siciliano". Lo Stato doveva fare "marcia indietro" sulle scelte di politica criminale del biennio 1991-1992.

Una conferma delle rivelazioni di Filippo Malvagna e delle decisioni prese dal *summit* di Enna della fine del '91: "...ed era chiaro a

tutti che i decreti antimafia, firmati dagli onorevoli Martelli e Scotti erano interamente ispirati dal dottor Falcone... nel frattempo tuttavia tutto era tranquillo poichè vi era una certezza matematica in Cosa Nostra su un esito estremamente favorevole del maxi-processo... Avvenne però ed i primi sentori si ebbero nel novembre '91, che queste prospettive favorevoli improvvisamente si ribaltarono". Mutolo apprende da Gambino che le precedenti garanzie non c'erano più "ed anzi vi era la certezza matematica che la Cassazione avrebbe messo il bollo sulle sentenze di condanna confermandole tutte".

Anche Salvatore Cancemi ha spiegato quale fosse il clima all'interno di Cosa Nostra nel momento in cui il Governo varava i decreti del '91; si accusava prima di tutto Falcone, ma poi anche Martelli ed Andreotti. "C'è stata qualcosa che non si è capita bene subito di tutti questi cambiamenti; c'è stato che tutti contemporaneamente hanno voltato le spalle". Riina da prima non diede spiegazioni di questo contemporaneo cambiamento di linea da parte di tutti. Successivamente però entro nel discorso dell'attacco che si doveva portare ai pentiti e alla legge che li riguardava. Qui Riina fece capire "che aveva trovato" vale a dire che era riuscito a stabilire un qualche collegamento, e che le cose "andavano bene".

In un interrogatorio del febbraio '94 al PM di Caltanissetta Cancemi spiega molto bene il collegamento tra pentiti e carcere duro: Riina ritiene che il pericolo numero uno per Cosa Nostra siano i pentiti: ma i pentiti fioriscono soprattutto là dove le norme della carcerazione e l'isolamento sono particolarmente duri. Attaccare insieme dunque le norme carcerarie e di pentiti, cercando di screditarli. "Riina sosteneva infatti che il male peggiore per Cosa Nostra era il pentitismo e che solo quello era ciò che poneva in pericolo l'organizzazione. Riina diceva che si sarebbe giocato i denti, il che vuol dire una cosa preziosa e cioè che avrebbe fatto di tutto per fare annullare la legge sui pentiti ed eliminare l'articolo 41-*bis* che costringendo all'isolamento i mafiosi poteva determinare nuovi pentimenti".

Un'altra importante testimonianza sulla strategia del terrore, sulla "guerra totale" allo Stato, decisa dal vertice di Cosa Nostra è citata nella relazione del procuratore Vigna alla commissione. È quella di Gioacchino La Barbera il quale riferisce di conversazione tra Bagarella, Brusca e Gioè avvenute dopo le stragi di Capaci e via D'Amelio "in cui si diceva di dare una lezione ai politici colpendo in qualche modo i loro interessi economici in qualsiasi zona d'Italia anche fuori dalla Sicilia". Si poteva allora l'esempio, racconta La Barbera, di far trovare sulla spiaggia di Rimini un quantitativo di siringhe piene di sangue infetto per colpire la stagione turistica. Progetti di attaccare monumenti artistici o opere d'arte furono riferiti da un collaboratore anche al maresciallo Tempesta del nucleo di tutela del patrimonio artistico, il quale ha confermato alla magistratura i fatti riferiti e ha anche chiarito di aver informato a sua volta il colonnello Mori.

Le caratteristiche della strategia di Cosa Nostra già definita nel corso del 1992 ruotano attorno alla sintesi così descritta dai procuratori fiorentini: "Carceri in cui si fa applicazione del 41-*bis* – territori regionali di riferimento – azioni terroristiche da praticare in danno dei beni di interesse storico-artistico".

Nel corso delle indagini sulle stragi del 1003 è emersa una conferma importante al fatto che l'obbiettivo era quello di attaccare 41-

bis e pentiti: lo stesso gruppo di fuoco responsabile delle stragi è indagato per un attentato preparato nei confronti di uno dei maggiori collaboratori di giustizia, Salvatore Contorno. Siamo a maggio del 1994, quando in una cunetta di una strada vicino a Formello viene trovato l'esplosivo preparato per l'attentato.

Ritornando alla fine del 1991, a Enna, la strategia delineata allora si può riassumere in 3 punti: fare i conti con chi non ha rispettato gli impegni (uccisione di Lima e di Salvo); uccidere i grandi investigatori (Falcone e Borsellino); un messaggio di guerra allo Stato affinchè retroceda dalla legislazione sul carcere e sui pentiti. È questo ultimo capitolo che riguarda le stragi di Firenze, Roma e Milano del 1993.

Che la mafia non fosse sola, che questa strategia ci porti a dover fare i conti con ambienti politici ed istituzionali è confermato dalla decisione della Procura di Firenze di aprire un fascicolo su "contatti fra Cosa Nostra e persone esterne a tale associazione mafiosa in vista della elaborazione della strategia che ha condotto agli attentati consumati in continente dal maggio al luglio 1993".

L'inchiesta sul terzo livello della strategia terroristica è ancora in corso nel momento in cui scriviamo. Possiamo per ora prendere atto degli spunti che hanno condotto i magistrati a iniziare un'indagine tanto impegnativa, e il procuratore Vigna a concludere così la sua relazione alla commissione: "Per completezza si informa che è iscritto, nei confronti di ignoti per il delitto previsto dall'articolo 422 c.p. e di quelli connessi, altro fascicolo di indagine avente ad oggetto investigazioni circa possibili contatti fra Cosa Nostra e persone "esterne" a tale associazione mafiosa in vista della elaborazione della strategia che ha condotto agli attentati consumati incontinente dal maggio al luglio del 1993".

È ancora Salvatore Cancemi a riferire di contatti tra l'organizzazione con "uomini politici" per indurli a orientare la legislazione nel senso desiderato. Ma è soprattutto la scelta degli obiettivi colpiti con le autobombe a convincere lo stesso collaboratore di giustizia dell'esistenza di suggeritori fuori dalla Cupola. "Escludo che gli obiettivi di Roma, Firenze, Milano siano stati decisi da Cosa Nostra... Cosa Nostra non ha la mente fina di mettere un'autobomba come quella di Firenze: sono pienamente convinto che questo come gli altri fu un obiettivo suggerito... è impensabile che Cosa Nostra non abbia avuto appoggi logistici nelle zone ove ha operato". In sostanza Cancemi sostiene che se Cosa Nostra avesse soltanto voluto fare morti avrebbe colpito in Sicilia, a Palermo. Ma è sulla scelta di operare fuori dalla regione che si sono inseriti soggetti diversi".

Il salto di qualità di tipo "politico-eversivo" effettuato da Cosa Nostra nel '93 con le stragi fuori dalla Sicilia è sottolineato dalla procura fiorentina con la contestazione dell'aggravante della finalità di terrorismo o di eversione (art. 1, decreto-legge dicembre '79). Il procuratore della Repubblica Piero Luigi Vigna nella audizione in commissione il 28 luglio 1995 ricorda che già nell'ottobre del '92 un mafioso della famiglia Santapaola, Santo Mazzei, va a Firenze e getta del liquido infiammabile all'interno di un museo, un attentato non riuscito che fissa a quel mese di ottobre "il primo avvio della strategia che coinvolge i musei".

Ma se l'obiettivo di far mutare la legislazione è il primo e più evidente di questo nuovo operare di Cosa Nostra, meno chiaro e più insi-

nuante è un ulteriore scopo esaminato dagli inquirenti. Ha spiegato ancora Vigna a questa Commissione che il pentito Avola ha parlato della determinazione a creare un clima del terrore "che desse modo ad una nuova formazione politica di prendere in mano la situazione, per calmare la gente". Una strategia che fa pensare alla strategia della tensione, già sperimentata in Italia negli anni settanta. Quasi che fossero tuttora all'opera gli stessi burattinai. E forse non è un caso che nella stessa audizione il procuratore Vigna abbia sottolineato "una riviviscenza dell'attivismo politico da parte di Gelli o di movimenti che a lui si richiamavano proprio in coincidenza con i mesi delle stragi.

Il '92 e il '93 è utile ricordarlo in questo contesto, sono gli anni del crollo del sistema che si reggeva sull'alleanza fra socialisti e Democrazia Cristiana. In quella primavera del '93, mentre Cosa Nostra sferra la sua guerra totale allo Stato, altre forze politiche stanno decidendo di scendere in campo. Tra le altre, Forza Italia. Attorno ad essa, prima ancora della sua nascita formale, si vanno aggregando singoli politici sostenitori di un garantismo che tende essenzialmente a colpire i pentiti le norme sul carcere duro, nonchè il reato di associazione mafiosa.

Un'ultima osservazione è legata al recente messaggio di allarme sollevato anche dal ministro dell'interno Coronas: attraverso uno dei protagonisti degli attentati del '93 Pietro Carra è possibile evidenziare un legame tra la strategia delineata nel vertice di Enna e consumata a Firenze, Roma e Milano e la possibilità di attentati nel corso del processo Andreotti. Durante le perquisizioni successive all'arresto di Bagarella fu trovato un appunto a mano nel quale accanto al cognome Carra erano segnate indicazioni per l'acquisto di due missili. Carra è il personaggio accusato di aver trasportato l'esplosivo usato negli attentati del '93.

Questo ci porta a concludere che la strategia terroristica di Cosa Nostra sia soltanto sospesa e non interrotta. E che continua anche la ricerca di referenti politici che assicurino oggi più che mai un allentamento della lotta dello Stato contro l'organizzazione, i suoi complici, i suoi immensi interessi politici ed economici ».

2.8

Bargone, Scanu, Bonsanti, Grasso, Zen, Scozzari, Arlacchi, Bertoni, Stajano, Di Bella, Marini

Alla pagina 90, sostituire, alla fine dell'ultimo periodo, le parole: « ...l'associazione mafiosa in questione » *con le seguenti:* « ...il potere del proprio partito politico ».

Sempre alla pagina 90, eliminare tutto il testo che inizia con la parola: « A prescindere da... » *fino alla fine del punto* a) *ed inserire il seguente testo:*

« La precedente Commissione parlamentare antimafia ha già reso il proprio giudizio sulle responsabilità politiche del senatore "An-

dreotti". Le valutazioni di carattere penale sono di competenza della Magistratura e la Commissione ritiene di non dover formulare alcuna osservazione al riguardo ».

2.9

Bargone, Bonsanti, Scanu, Zen, Bertoni, Stajano, Di Bella, Marini

Alla pagina 92, dopo la parola: « Giardini. » *inserire il seguente periodo:*

« Già alla metà degli anni '80, dall'inchiesta sulla mafia di Agrigento condotta dai giudici Rosario Livatino e Fabio Salamone, emergevano gravi fatti al carico dell'onorevole Mannino; fatti che se non erano sufficienti in sede penale per imbastire un processo, erano più che sufficienti per esprimere un duro giudizio politico sull'ex Ministro che non stava certo a sottilizzare quando si trattava di raccogliere consensi.

I suoi rapporti con i *clan* agrigentini, infatti, sono documentati negli atti di quel processo.

Anche Mannino, poi, come Salvo Lima, beneficiava del sostegno degli esattori palermitani Salvo.

Le dichiarazioni del collaboratore Gioacchino Pennino, quindi, sono solo l'ultimo atto di accusa nei confronti di Calogero Mannino.

Occorre soottolineare che le vicende giudiziare di Calogero Mannino si intrecciano con quelle che vedono coinvolti il notaio massone Pietro Ferraro e l'ex senatore Vincenzo Inzerillo, entrambi incriminati per associazione mafiosa. Basta leggere gli atti in possesso di questa Commissione per capire come i tre fossero strettamente legati, sia nell'appartenenza politica che nelle azioni illegali ».

2.10

Bargone, Bonsanti, Scanu, Scozzari, Zen, Grasso, Bertoni, Stajano, Di Bella, Marini

Alla pagina 93, dopo il capoverso che termina: « con l'assoluzione di tutti » *inserire il seguente testo:*

« Sul caso Andò occorre sottolineare che già nel 1991 un libro sulla mafia a Catania, scritto dall'ex parlamentare Claudio Fava, denunciava i rapporti dell'ex Ministro della difesa con il *clan* di Nitto Santapaola. Un'accusa dura e circostanziata che ha retto anche al processo per diffamazione intentato da Andò; ai primi di ottobre, infatti, la Corte di cassazione ha assolto Fava confermando le tesi esposte nel libro.

I rapporti di Andò con il *clan* Santapaola, però, non sono descritti nel libro di Fava: nel corso della scorsa legislatura, infatti, la DDA di Catania ha richiesto l'autorizzazione a procedere nei confronti di Andò per voto di scambio con la famiglia catanese di Cosa Nostra ».

2.11

Bargone, Bonsanti, Scanu, Scozzari, Zen, Grasso, Bertoni, Stajano, Di Bella, Marini

A pagina 96 dopo il 1° capoverso inserire il seguente testo:

Fermo restando che il cosiddetto "caso Mandalari" non può, nè deve in alcun modo essere da chiunque enfatizzato o, peggio, strumentalizzato, una notazione sorge, però, spontanea.

Tutti i parlamentari comparsi avanti la Commissione, hanno precisato di avere appreso della caratura criminale (e non solo) del Mandalari soltanto allorchè la vicenda « de qua" ha trovato ampio spazio sui "mass media" e, cioè, successivamente alle competizioni elettorali del 1994.

Forti dubbi, in proposito, insorgono più che legittimamente.

È, infatti, innegabile che il personaggio, era non solo ben conosciuto anche negli ambienti politici, ma protagonista, per oltre un ventennio, di gravi vicende giudiziarie in più occasioni riferite, anche con notevole evidenza, dalla stampa e dalle televisioni, quantomeno locali. Si pensi, in particolare, alla vicenda dei c.d. "Diari Chinnici" ed alle polemiche, ospitate a lungo dai giornali conseguenti all'annotazione riferentesi al compianto dottor. Falcone a proposito del proscioglimento, da quest'ultimo disposto, del Mandalari in relazione ad una delle tante vicende giudiziarie in cui il medesimo è stato coinvolto.

I "mass media" ne riferirono a lungo e con notevole evidenza anche perchè il tenore di quel passo dei "diari" sorprese molto apparendo come una sorta di riserva sulla linearità della condotta professionale di un magistrato di quel calibro, proveniente, addirittura, proprio da chi aveva pagato con la vita il suo impegno contro la mafia, concretizzatosi in particolare con l'avvio del noto "pool" affidato, in particolare, proprio ai giudici Falcone e Borsellino.

È, insomma, più che sorprendente scoprire che cittadini palermitani, impegnati da anni nelle professioni ed in politica, tanto da essere eletti in parlamento, potessero ignorare nel 1994 chi fosse Mandalari.

È ragionevole ritenere che la semplice, quotidiana lettura del "Giornale di Sicilia", sarebbe stata più che sufficiente a colmare una così grave lacuna informativa. Ma tant'è!

Sorge, quindi, spontaneo un quesito: ma quali "cautele" contro il rischio di infiltrazioni mafiose sono state in concreto adottate, se ne è stato risparmiato nientemeno che uno dei più noti esponenti del mondo massonico-mafioso di Palermo?

Ne consegue che, per tutte le ragioni che in seguito saranno esposte, il complesso delle intercettazioni telefoniche ed ambientali concernenti la cosiddetta "vicenda Mandalari", fornisce un singola esempio del tipo di attività svolta da un individuo di tal fatto nel corso della campagna elettorale che vedeva, in particolare, per la prima volta presenti in campo nuovi schieramenti politici.

Ogni attenzione merita, poi, la constatazione del tentativo di porre in essere un'attività volta non soltanto al sostegno di taluni candidati, ma alla costruzione di una più articolata rete di rapporti attraverso il tentativo di interferire, addirittura, sulla designazione, nella specie non riuscita, di candidati per le varie elezioni amministrative.

La Comissione non può aprioristicamente ritenere che quanto messo in opera dal Mandalari vada, "tout court", ritenuto un caso del

tutto isolato ed assolutamente avulso da un possibile più generale contesto.

Tale possibilità è ragionevolmente impedita da almeno due circostanze: la particolare realtà siciliana e la personalità del Mandalari.

A proposito di quest'ultima giova porre subito in evidenza che quest'ultimo risulta, da oltre un ventennio, ostinato favoreggiatore di esponenti di vertice dell'organizzazione criminosa "Cosa Nostra" e, al contempo, antico e dichiarato appartenente ad organizzazioni massoniche, più o meno deviate.

Si potrebbe, q questo punto, affermare che tale miscela è di per sè esplosiva. È utile, invece procedere con misura e ragionevolezza.

9) *La personalità del Mandalari*

Per la parte che interessa la Commissione rilevano, in particolare, due componenti: la carriera massonica ed i precedenti giudiziari.

Per la prima si rinvia ai fogli da 13 a 32 dell'ordinanza di custodia cautelare in carcere emessa dal GIP di Palermo il 12 dicembre 1994 (allegato 1).

Per la seconda, si rinvia al medesimo allegato, fogli da 33 a 41.

È significativo, in sintesi, riportare il seguente passo dell'ordinanza laddove il GIP testualmente asserisce: « Pino Mandalari è stato per "Cosa Nostra" un costante punto di riferimento capace di mettere al servizio dell'organizzazione criminale mafiosa la sua capacità professionale e l'intensa trama di rapporti che la sua appartenenza alla Massoneria (in un alto grado della gerarchia massonica) gli ha procurato ».

Ed ancora: « Pino Mandalari è così diventato per "Cosa Nostra", sin dagli anni '70, uno degli elementi fondamentali di collegamento con la società civile.

Un punto di riferimento costante per il reinvestimento degli illeciti guadagni, per i contatti con il mondo giudiziario, politico, e sociale in genere, nei confronti del quale il Mandalari, forte del suo grado massonico e della sua statura criminale, ha saputo magistralmente svolgere un ruolo d collante con l'organizzazione mafiosa ».

Tale essendo il ruolo del Mandalari, appare in tutta la sua evidenza la impossibilità di liquidare "de piano" la vicenda oggi all'attenzione della Commissione.

Per quanto, più specificamente, concerne il coinvolgimento ultraventennale del Mandalari nel delicato settore della gestione affaristico-finanziaria degli illeciti profitti conseguiti da esponenti di elevatissimo rango dell'organizzazione denominata "Cosa Nostra", si rinvia ai fogli 95 e seguenti della più volte citata ordinanza 12 dicembre 1994 del GIP di Palermo (allegato 1).

Va, in ultimo, ricordato che, in merito alle delittuose attività del Mandalari, hanno riferito all'Autorità giudiziaria i seguenti "collaboratori di giustizia": Tommaso Buscetta, Antonino Calderone, Gaspare Mutolo, Giuseppe Marchese, Leonardo Messina, Rosario Spatola e Vincenzo Calcara. Nè va sottovalutato il fatto che il delitto in atto contestato al Mandalari è quello di concorso in associazione di stampo mafioso.

Ma c'è di più. Il nome di Giuseppe Mandalari non ha interessato soltanto le cronache giudiziarie. Esso compare anche negli atti di questa Commissione, per la prima volta, nel corso della sesta Legislatura in seno alla relazione di minoranza, comunicata alle Presidenze delle Camere il 4 febbraio 1976, a firma dei parlamentari Angelo Nicosia, Giorgio Pisano e Giuseppe Niccolai, nonchè nell'altra relazione di minoranza, comunicata alle Presidenza delle Camera in pari data, sottoscritta dai parlamentari Pio La Torre, Gianfilippo Benedetti, Alberto Malagugini, Gelasia Adamoli, Gerardo Chiaromonte, Gianfranco Lugnano, Roberto Maffioletti e Cesare Terranova.

Nel primo documento, il senatore Pisano, nel ricostruire i rapporti tra Don Coppola, Luciano Leggio e Giuseppe Pullara, ricorda che tra le persone che incassarono assegni circolari, emessi per complessivi 114 milioni di lire su richiesta del Pullara medesimo, a Palermo vi era proprio il Mandalari.

Nel secondo documento, a foglio 582, si legge testualmente: « il commercialista palermitano Pino Mandalari (candidato del MSI del 1972) ospita nel suo studio le società finanziarie di alcuni fra i noti gangster tra cui Salvatore Riina, braccio destro di Leggio e il Badalamenti di Cinisi, nonchè quello di Padre Coppola ».

Nel corso della VII legislatura, poi, la Commissione effettuò un sopralluogo conoscitivo a Palermo, protrattosi dal 16 al 19 dicembre 1974, nel corso del quale ascoltò numerose persone alle quali era stato preventivamente spedito uno specifico questionario. Ebbene, al punto 4 del questionario "A" vi è uno specifico riferimento a: « Società finanziarie collegate a mafiosi: Mandalari-Riina-Leggio ». Sullo specifico ruolo del Mandalari medesimo riferirono: il Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, dottor Giovanni Pizzillo (foglio 645), il Sostituto procuratore presso il medesimo ufficio, dottor Domenico Signorino (foglio 717), il Questore di Palermo, dottor Domenico Migliorini (foglio 765), il Comandante dei carabinieri di Palermo, colonnello Salvatore Rovelli (foglio 865), il Comandante del gruppo carabinieri di Palermo, tenente colonnello Mario Sateriale (foglio 875), il Comandante del Nucleo ingestigativo dei carabinieri, maggiore Giuseppe Russo (fogli 875-876), il Comandante della legione della Guardia di finanza, colonnello Mario Molinari (fogli 897-898), il Comandante del Nucleo regionale di Polizia tributaria della Guradia di finanza di Palermo, tenente colonnello Gaetano Candidori (foglio 898) ed il capitano Girolamo Di Gregorio del Nucleo medesimo (foglio 899).

In ultimo, uno specifico riferimento alle note attività di favoreggiatore del Mandalari è contenuto nella relazione sui « Rapporti tra mafia e politica » approvata da questa Commissione nel corso della XI legislatura, nella seduta del 6 aprile 1993 (fogli 61-62).

10) La comprovata, intensa attività spesa da un simile personaggio a favore di esponenti di nuovi movimenti politici, in occasione di importanti consultazioni elettorali, impone alla Commissione il dovere di approfondire la comprensione non solo e non tanto della scelta operata dal Mandalari, ma delle eventuale sincronia tra questa ed analoghe direttrici intraprese da più vasti settori degli ambienti di naturale referenza del Mandalari medesimo e, cioè, dalla Massoneria deviato e, soprattutto, da "Cosa Nostra".

In proposito giova certamente richiamare il seguente passo della « Relazione sui rapporti tra mafia e politica » approvata, nel corso della XI legislatura, da questa Commissione nella seduta del 6 aprile 1993. Si legge, infatti, a foglio 20: « È probabile che "Cosa Nostra" cerchi oggi nuove alleanze politiche o all'interno delle vecchie forze o anche di forze nuove, che potrebbero garantire una maggiore libertà di movimento ed un ridotto numero di rischi. Alcuni collaboratori hanno fatto espresso riferimento a nuove formazioni politiche che sarebbero guardate con attenzione dalla mafia. È comunque probabile che "Cosa Nostra", seguendo la sua filosofia utilitaristica faccia questa scelta, anche all'insaputa del prescelto, come già altre volte è avvenuto ».

Tale asserzione è strettamente collegata alla precedente, secondo la quale: « Sino a ieri l'esistenza di connessioni tra mafia e politica veniva considerata alla stregua di una mera ipotesi da dimostrare. Dopo le decisioni assunte dal Parlamento e dal Governo e le valutazioni del Presidente del Consiglio (onorevole Giuliano Amato n.d.e.) e dei ministri dell'interno (onorevoli Nicola Mancino e Vincenzo Scotti n.d.e.), quell'atteggiamento è del tutto superato.

Se le connessioni non fossero esistite Parlamento e Governo non avrebbero assunto quelle decisioni, le leggi non avrebbero avuto quella attuazione, il Presidente del Consiglio e i Ministri dell'interno non avrebbero espresso quelle valutazioni ».

Occorre, infatti, riconoscere che: Cosa Nostra ha una propria strategia politica. L'occupazione e il governo del territorio in concorrenza con le autorità legittime, il possesso di ingenti risorse finanziarie, la disponibilità di un esercito clandestino e ben armato, il programma di espansione illimitato, tutte queste caratteristiche ne fanno una organizzazione che si muove secondo logiche di potere e di convenienza, senza regole che non siano quelle della propria tutela e del proprio sviluppo.

La strategia politica di Cosa Nostra non è mutuata da altri, ma imposta agli altri con la corruzione e con la violenza.

Cosa Nostra si occupa anche di fatti politici nazionali, può perciò intrecciare le proprie azioni agli interessi di altri gruppi. (Per esempio settori deviati della Massoneria n.d.e.).

In un quadro di tal fatta non va dimenticato che: « È pacifico che Cosa Nostra influisce sul voto. Ciò non corrisponde ad una scelta ideologica, ma alla convenienza di sfruttare nel migliore modo possibile il radicamento sociale e territoriale ».

D'altra parte: « Cosa Nostra non ha mai avuto preclusioni. Nessuno partito può essere aprioristicamente immune, ma i mafiosi non votano a caso; scelgono naturalmente candidati non ostili alla mafia e vicini agli interessi dei singoli gruppi ». Ed ancora: « la scelta del partito e degli uomini è ispirata ad una scelta di pura convenienza; più conta il partito e più ampia è la disponibilità di Cosa Nostra; questo spiega l'appoggio costante fornito a candidati appartenenti a partiti di governo ancorchè piccoli ».

Nè va dimenticato che si rinvengono, anche nel recente passato, significativi esempi di una sorta di "mobilità" dei flussi elettorali influenzati da Cosa Nostra, in relazione alla "convenienza" del momento, che può anche risultare non in perfetta sintonia con i tradizionali canali di orientamento dei flussi in argomento.

Le elezioni politiche del 1987, ad esempio, coincisero con il momento più significativo della celebrazione del primo "maxiprocesso" contro Abate Giovanni + 475.

Cosa Nostra si vedeva costretta a sopportare quello che si apprestava a trasformarsi in uno dei colpi più duri inferti dalla Istituzioni all'organizzazione. Tutti i tentativi di arrestarne o, quantomeno, ostacolarne il cammino si erano rivelati inutili.

In quella campagna elettorale due forze politiche, il P:S:I:; che schierava capolista in Sicilia occidentale l'onorevole Claudio Martelli, ed il Partito Radicale si caratterizzarono, in particolare, per il loro forte impegno "garantista", contro i "maxiprocessi", i giudici-sceriffo e quant'altro.

Ebbene, Cosa Nostra colse il segnale e decise di premiare quella linea che avrebbe potuto assicurare notevoli vantaggi, in termini di riduzione della pressione giudiziaria, che in quel momento veniva seriamente esercitata, e per di più con successo, dall'apparato repressivo dello Stato.

I due partiti in questione ottennero così, in determinati ambienti dell'isola, sostegno ed un buon successo elettorale.

Con il senno di poi, risulta del tutto evidente quanto nella scelta si rivelò sbagliata. Il Partito Radicale rimase attestato sulle sue posizioni "garantiste" senza, però, assicurare di fatto alcuna "contropartita".

L'onorevole Claudio Martelli, divenuto Ministro della giustizia, chiamò accanto a sè Giovanni Falcone e caratterizzò l'attività del Ministero, specie sul piano delle iniziative legislative, nel segno di una serie e coerente risposta istituzionale all'aggressione mafiosa.

Ma questo, nel 1987, Cosa Nostra non l'aveva previsto.

Nel corso della campagna elettorale relativa alle elezioni politiche del 1994, Cosa Nostra si è trovata di fronte ad una situazione sostanzialmente inedita, in quanto caratterizzata, per un verso, dalla disgregazione dei partiti di suo abituale riferimento, la D:C., in particolare, e, per l'altro, dalla comparsa nell'agone politico di nuove formazioni.

Esclusa l'ipotesi di una rinuncia, da parte dell'organizzazione, ad orientare in una determinata direzione i flussi elettorali che condiziona, si rinvengono elementi sufficienti per contenere ragionevolmente che tale scelta (fatta salva la valutazione del suo livello di compatezza, in questa sede non accertabile) è stata operata a favore di Forza Italia, nonchè di altre componenti del cosiddetto "Polo delle libertà e del buon governo". E ciò anche a prescindere da un preventivo, generale accordo (del quale allo stato degli atti non ri rinviene traccia), ma per le seguenti ragioni.

Rivela, innanzitutto, porre in evidenza che, come acclarato da più fonti, in quel preciso momento storico due erano soprattutto i problemi che affliggevano le sorti di Cosa Nostra: il regime carcerario differenziato, regolato dall'articolo 41-*bis* dell'Ordinamento penitenziario, e la continua proliferazione dei collaboratori di giustizia, la cui gestione aveva finalmente trovato una precisa disciplina in una legge dello Stato, la quale, così come l'articolo 41-*bis*, si era per di più risolta in un forte fattore di incentivazione della collaborazione con l'autorità giudiziaria.

Orbene, nel corso della campagna elettorale del 1994, il movimento Forza Italia si è intestato, attraverso ripetuto interventi di suoi autorevoli esponenti, l'obiettivo di impedire la proroga della allora prossima scadenza dell'articolo 41-*bis* sopra richiamato e una significativa riforma della normativa vigente sui collaboratori di giustizia.

Quest'ultima, in particolare, faceva bella mostra di sè, addirittura, nel programma di governo dell'onorevole Berlusconi. Gioverebbe, in

proposito, sicuramente, alla completezza della presente relazione, l'accoglimento della richiesta avanzata dall'onorevole Vendola in ordine ad un dossier sulla campagna elettorale del 1994 che raccolga la rassegna stampa del tempo sui temi di cui sopra.

Ciò premesso, non v'è dubbio che a Cosa Nostra, e alle altre similari organizzazioni, non dovette sembrare vero che, dopo anni di irrigidimento nei suoi confronti dell'attività istituzionale e politica, comparisse finalmente sulla scena uno schieramento politico determinato a ravvivare quella battaglia cosiddetta "garantista" che appariva, ormai asfittica e sostanzialmente sopita.

Quale poteva, d'altra parte, essere l'alternativa?

Non certamente lo schieramento progressista, da sempre attestato su posizioni antimafiose e, per di più, affollato da troppi esponenti accusati di rappresentate il cosiddetto "partito dei giudici" o, peggio, il "professionismo dell'antimafia".

Per quanto, poi, riguarda il Centro, rappresentato dal PPI, dal PRI e dal Patto Segni, può anche darsi, in via di mera ipotesi, che qualche voto possa essergli stato elargito in nome di una continuità di rapporti che può essere stata intravista in questo, o quel candidato di provenienza democristiana. La campagna elettorale di tale aggregazione però, era troppo lontana dall'offerta di spunti tanto concreti e interessanti come quelli sbandierati da Forza Italia.

Sotto il profilo in esame, insomma, si è riprodotta, nel 1994, una situazione assai simile a quella, già ricordata, che caratterizzò la campagna elettorale, specie in Sicilia, del 1987. Per tale ragione non può esser condivisa l'ingenua affermazione del senatore La Loggia secondo la quale ad identificare la collocazione antimafiosa di Forza Italia, durante la campagna elettorale, sarebbe sufficiente richiamare una dichiarazione dell'onorevole Berlusconi per cui: « Ogni voto che prenderà Forza Italia in Sicilia è un voto schierato contro la mafia ».

Si è forse ma avuto modo di ascoltare un leader politico affermare cosa diversa?

Il segnale colto da Cosa Nostra fu un altro e ben più concreto perchè riguardante le due più fastidiose spine conficcate nel suo fianco: l'articolo 41-*bis* e la legge sui pentiti.

A sottolineare, poi, l'importanza, per Cosa Nostra, del conseguimento dei due obiettivi in argomento è sufficiente ricordare che, dagli atti in possesso della Commissione e, in particolare dalla audizione del dottor Piero Vigna, avvenuta nella seduta del 28 luglio 1995, risulta che proprio per il conseguimento di tali risultati furono addirittura consumati i tragici attentati di Roma, Milano e Firenze dell'estate 1993.

Si era giunti a ricorrere persino alla politica "stragista", figurarsi quanto più agevole deve essere apparso ricorrere a quella, assai meno rischiosa, dell'orientamento del voto!

Per valutare, poi, la portata di quest'ultimo, appare opportuno porre in evidenza che è possibile quantificare gli effetti del sostegno di Cosa Nostra – effettivo o presunto ai candidati alla Camera dei deputati nei 6 collegi della città di Palermo. Il numero delle famiglie appartenenti a Cosa Nostra è noto ed ammonta – secondo le mappe della Direzione investigativa antimafia a 20 unità con 653 membri conosciuti come uomini d'onore o "affiliati". Esiste tuttavia una quota di soggetti che non sono conosciuti dalle forze di polizia, sia a causa del

loro recente ingresso nella società criminale, sia perchè non citati nelle deposizioni dei "pentiti" o non ancora intercettati dall'attività investigativa. È opportuno perciò aggiungere alla cifra degli aderenti noti una quota di popolazione mafiosa "sommersa" quantificabile nei termini del 20 per cento (almeno) della popolazione "emersa". Il numero complessivo degli aderenti a Cosa Nostra nella città di Palermo diventa perciò di 657 + 131 = 784.

Attribuendo, secondo un calcolo restrittivo, a causa aderente una capacità d influenza elettorale paria a 70-70 voti validi (procurati nella cerchia del gangsterismo urbano, della delinquenza comune, dei parenti stretti, degli amici, dei clienti, dei dipendenti, degli abitanti del quartiere, eccetera) otteniamo una cifra che va dai 54.880 ai 62.720 voti, pari al 26.7-30,5 per cento del totale dei suffragi al Polo delle libertà, e al 13,4-15,3 per cento dei voti validi totali.

La quantità di consensi direttamente controllati dalle cosche mafiose di Palermo oscilla perciò tra i 9.146 ed i 10.453 per ciascun collegio elettorale della Camera: quanto basta per rovesciare il risultato delle consultazioni in 5 collegi cittadini su 6.

Queste stima, però, non rendono ragione della effettiva consistenza della macchina elettorale di Cosa Nostra il dominio di quest'ultima si sia notevolmente indebolito nell'ultimo decennio ad opera di un vasto movimento anti-mafia radicato nei gruppi d impegno civile, politico e religioso, la presenza mafiosa nel territorio e nelle istituzioni di Palermo continua ad essere molto consistente.

Gli uomini della mafia, le imprese, i beni, gli interessi e le attività della mafia pervadono ancora la vita di Palermo. Sono ancora presenti nei punti cruciali dello spazio cittadino.

Il porto di Palermo, l'aeroporto di Punta Raisi, gli ospedali, le USL, le aziende municipali, le imprese e le cave edilizie, i mercati generali, le carceri, il consiglio comunale e l'assemblea regionale, le società finanziarie, alberghi e ristoranti tra i più noti, centinaia di bar, macellerie, officine, concessionarie di automobili, i quartieri degradati del centro, le periferie disperate, gli agrumeti della Conca d'Orao, e perfino i pozzi che riforniscono di acqua la città, sono stati segnalati in indagini giudiziarie come contesti posseduti, infiltrati, condizionati o frequentati dal popolo di Cosa Nostra.

Applicando le medesime cifre circa i suffragi controllati dalle famiglie mafiose al totale dei voti dei colleghi senatoriali otteniamo una percentuale ancora più alta di quella dei collegi della Camera: il pacchetto dei 54.880-62.720 voti a disposizione delle cosche rappresenta il 16,3-18-6 per cento dei voti validi totali nei 3 collegi di Palermo città. Un quantitativo più che sufficiente a sovvertire il risultato di tutti i collegi cittadini.

Ma c'è di più.

Dove sono finiti, nel 1994, i voti di quella che, anche a prescindere dall'esito di recenti indagini, già nel 1982 il Generale Dalla Chiesa aveva definito « la corrente più inquinata della D.C. in Sicilia » e, cioè, la corrente andreottiana?

Lo si apprende, in particolare dal senatore La Loggia.

Quella corrente è finita come la Gallia descrittaci da Giulio Cesare, si è divisa « in tartes tres », confluendo elettoralmente nel PPI nel CCD e, almeno per quanto riguarda l'onorevole Sebastiano Purpura, proprio in Forza Italia.

Si aggiunga, poi che conferme indiziarie del tipo di scelta elettorale "de qua", emergono dal contenuto di intercettazioni telefoniche disposte dall'autorità giudiziaria di Catania e da recenti indagini della Magistratura di Reggio Calabria, di cui ampia notizia è stata data dai "mass media".

Rimane, per completezza, da porre in evidenza che anche questa volta le aspettative del mondo del crimine organizzato hanno trovato parziale soddisfazione. Grazie all'impegno di un largo schieramento parlamentare che non ha offerto spazio a chi diversamente opinava, la scadenza dell'articolo 41-*bis* è stata prorogata sino a tutto il 1999, anche se qualche modifica è stata in concreto dal parlamento varata in ordine alla normativa sui collaboratori di giustizia. (4) Ma proprio questo, nel marzo 1994. Cosa Nostra tentava di evitare in tutti i modi, passando dallo "stragismo", all'uso strumentale del consenso che era capace di orientare.

Si tenga nel dovuto conto, infine, che nessun elemento, neanche il più labile, è noto alla Commissione circa scelte elettorali diverse da quella sin qui prospettata.

Ciò premesso, la vicenda Mandalari agguinge un ulteriore tassello al ragionamento sin qui svolto. Qualnque sia il tasso di millantato credi che gli compete e qualunque si ala reale portata elettorale della sua attività, una cosa appare ragionevolmente incontestabile: un personaggio di tal fatto non avrebbe mai speso pubblicamente il suo impegno politico se non in una direzione ritenuta conforme a quella ei suoi abituali referenti, la cui identità e natura è ben nota a questa Commissione, (cfr. in particolare allegato n. 1).

11) Così stando le cose e così stanno la vicenda in esame può trasformarsi in una fortunata occasione. Quella grazie alla quale sono stati accesi i riflettori su realtà tanto innegabili, quanto tradizionalmente votate alla clandestinità.

2.3

Bargone, Bonsanti, Scanu, Zen, Bertoni, Stajano, Tripodi, Di Bella, Marini

Alla pagina 96 prima del paragrafo 3 inserire il seguente capoverso:

« Debbono, però, essere denunciate con chiarezza le eccessive prudenze con le quali, talvolta, le formazioni politiche che sono risultate avvantaggiate dalle indicazioni elettorali della mafia, giudicano questi accadimenti rinviando ogni valutazione critica ai definitivi accertamenti penali »

2.12

Bargone, Bonsanti, Scanu, Zen, Bertoni, Stajano, Tripodi, Di Bella, Marini

Alla pagina 114 paragrafo 5.1, seconda riga dopo le parole « ... tra esponenti politici... » *inserire le parole* « le organizzazioni criminali. E

(4) Dichiarazione di intenti.

ciò anche con riferimento alla organizzazione criminale denominata Sacra Corona Unita. pur se questa organizzazione non presenta le caratteristiche... ».

2.13

Bargone, Bonsanti, Scanu, Zen, Bertoni, Stajano, Tripodi, Di Bella, Marini

Alla pagina 124 prima del paragrafo 7 inserire il seguente ulteriore paragrafo dal titolo:

« Mafia e massoneria »

1) *Mafia e massoneria in Calabria: l'operazione Olimpia*

Le recenti indagini svolte dalla Procura di Reggio Calabria sulla 'ndrangheta hanno posto in evidenza l'intreccio che lega il vertice di quella organizzazione criminale e la massoneria. Il mafioso Gaetano Costa ha precisato che solo chi raggiungeva i livelli alti della 'ndrangheta poteva entrare a far parte della massoneria con un anticipata promessa di adesione e di aiuto alla « famiglia del sacro ordine dei muratori ».

Il patto tra le due associazioni era – secondo i pubblici ministeri di Reggio Calabria – dettato dall'interesse illegale delle cosche ad acquisire e gestire gli appalti delle grandi opere pubbliche e ad attuare la solidarietà fra fratelli massoni, che si manifestava nell'appoggio ai fratelli candidati alle elezioni, ai fratelli imputati tramite giudici massoni o amici dei massoni, ai fratelli condannati, ai fratelli proiettati nella conquista dei centri di potere politico-economico e militare.

Nelle requisitorie della Procura della Repubblica si riportano le dichiarazioni rese sul punto dal boss mafioso Giacomo Ubaldo Lauro secondo cui « al termine della prima guerra di mafia (anni '76-'77) molti capi della 'ndrangheta decisero di entrare in massoneria al fine di partecipare alla gestione del potere economico e politico e di poter intervenire direttamente nell'aggiornamento dei processi ». L'elenco dei mafiosi affiliati è lunghissimo e comprende boss del calibro dei fratelli Giuseppe e Antonio Nirta, di Natale Iamonte, di Giuseppe Morabito, di Paolo e Giorgio De Stefano, questi ultimi affiliati con le referenze del preside Cosimo Zaccone, i fratelli Micu e Pasquale Libri, Mimmo Mammoliti, Gioacchino Piromalli e Peppe Pesce Lauro, insieme ai massimi esponenti della mafia calabrese ha indicato faccendieri come Vincenzo Cafari, che operava in Roma nel settore assicurativo, magistrati come Carlo Bellinvia, procuratore della Repubblica di Reggio Calabria, il giudice Barbera, il procuratore generale di Catanzaro Madera, il presidente Guido Marino del Tribunale di Locri. A questi si aggiungevano, secondo Giacomo Ubaldo Lauro, parlamentari del calibro dell'onorevole Vico Ligato, del senatore Nello Vincelli, dell'onorevole Spinelli, nonchè alti funzionari del Ministero dell'interno come il prefetto Sabatino, il Questore di Reggio Calabria dottor Festini.

Ma l'elenco, nella maggioranza dei casi, riguarda fratelli non appartenenti alla massoneria ufficiale ma a legge segrete nelle quali erano inserite persone che per la professione svolta o per l'apparte-

nenza ad organizzazioni criminali non potevano risultare ufficialmente iscritte alla massoneria.

Attraverso questa associazione – riferiva Lauro – la 'ndrangheta poteva »godere di ampia libertà di movimento e beneficiare delle risorse provenienti dai grandi appalti pubblici ».

« Peraltro – afferma Lauro – gli 'ndranghetisti all'orecchio potendo contare su un fitto reticolo politico istituzionale ricevevano benefici di vario tipo, anche giudiziario ».

2) *Mafia massoneria e istituzioni in Sicilia*

Che i collegamenti tra mafia e massoneria non siano stati una peculiarità esclusiva del mondo politico massonico criminale calabrese è dimostrato da una cospicua quantità di elementi raccolti in vari procedimenti penali contro la criminalità organizzata di stampo mafioso.

Il GIP di Palermo, nel procedimento a carico di Giuseppe Mandalari scrive nell'ordinanza di custodia cautelare emessa il 12 dicembre 1994: « un'imponente mole di acquisizioni evidenzia come l'associazione massonica abbia obbiettivamente rappresentato e rappresenti tuttora (grazie a comportamenti di devianza e distorsione rispetto ai canoni tradizionali di corretta e legittima solidarietà), un possibile momento di incontro e di interazione tra la criminalità mafiosa e quel tessuto forte costituito dai cosiddetti insospettabili, che alla mafia ha consentito in questi anni di svilupparsi e di prosperare ». « Tale funzione esplicata dalla massoneria nei suoi aspetti deviati trae spunto dall'uso distorto e strumentale di talune caratteristiche peculiari di questa associazione. Il carattere di riservatezza della qualità di fratello massone e dei rapporti tra gli affiliati, lo stretto vincolo di solidarietà e di mutuo soccorso esistenti tra costoro costituiscono caratteristiche che si prestano a torsioni interessate, rendendo più agevole l'inserimento di Cosa Nostra nel richiedere favori di vario genere tramite appartenenti alla massoneria, anche grazie – si dice nell'ordinanza del Gip di Palermo – alla diffusa partecipazione alle logge massoniche di funzionari dello Stato o comunque appartenenti a quel ceto politico amministrativo che è spesso al centro di interessi assai importanti per i traffici della mafia ». Nell'ordinanza si legge che questi rapporti emergono dalle convergenti narrazioni di Costa Gaetano, Gullà Giovanni, Lauro Giacomo, Ierardo Michele e Albanese Giuseppe, l'inarrestabile affermarsi del progressivo intrigo massonico-mafioso in territori come la Sicilia e la Calabria da sempre soggetta alla presenza di tali inquietanti aggregazioni, fino al momento (attuale n.d.a.) erroneamente ritenute autonome distanti e perfino divergenti ». E concludeva « Bisogna soffermarsi ad analizzare un fenomeno criminale inedito, diverso in gran parte inesplorato e sconosciuto caratterizzato da entità criminali composite e complesse derivanti da sinergie molteplici ». I pubblici ministeri di Reggio Calabria richiamano l'attenzione sul fatto che « la 'ndrangheta di per sè sola non può essere collocata al centro del pianeta criminale calabrese poichè con essa altre aggregazioni contigue e consorziate, hanno programmato e realizzato la vergogna di vent'anni di storia meridionale ». « Non sempre e non solo i baroni della 'ndrangheta quindi, ma accanto ad essi, sin da quella lontana

stagione del 1976, disvelata da Giacomo Lauro..., politici massoni, imprenditori massoni, magistrati ed inquirenti massoni... ».

Ad avvalorare una tale ricostruzione degli intrecci tra crimine organizzato e massoneria si ponevano le dichiarazioni di Filippo Barreca che parlando della evasione di Franco Freda fece riferimento ad una « loggia segreta nella quale dovevano confluire personaggi di 'ndrangheta e della destra eversiva e precisamente lo stesso Freda, l'avvocato Paolo De Stefano, Peppe Piromalli, Antonio Nirta, Fefè Zerbi. Altra loggia dalle stesse caratteristiche – proseguiva Barreca – era stata costituita nello stesso periodo a Catania – Barreca durante incontri con Franco Freda, Paolo Romeo poi diventato parlamentare del PSDI, e l'avvocato Giorgio De Stefano, ebbe la possibilità di apprendere di rapporti tra Freda, i servizi di sicurezza ed il Ministero dell'interno. Quando nel 1979 si costituì una loggia super-segreta, era già in atto un rapporto con la mafia rappresentata all'epoca da Stefano Bontate, detto il principe. « Questo collegamento con i palermitani era necessario perchè il progetto massonico non avrebbe avuto modo di svilupparsi in pieno in assenza della fratellanza con i vertici della mafia siciliana ciò conformemente alle regole della massoneria che tende ad accorpare in sè tutti i centri di potere di qualunque matrice ».

3) *Mafia, massoneria in Campania*

Anche la camorra mantiene rapporti organici con la massoneria. « In Campania, afferma Pasquale Galasso, esponenti massonici si mostrano disponibili verso le organizzazioni criminali, mettendo a loro disposizione, dietro versamenti di compensi in danaro, la loro conoscenza ed i contatti con il mondo politico e istituzionale (pagina 137 relazione sulla camorra XI legislatura).

In particolare Galasso ha dichiarato di aver conosciuto a Roma un generale dei servizi segreti, massone. Il contatto con il generale sarebbe stato stabilito tramite Nicoletti (legato alla banda della Magliana) e tramite Barone, un professionista romano anch'egli massone e amico di Cillari (pagina 137 relazione camorra). La relazione poneva in evidenza che indagini dell'autorità giudiziaria avevano posto in evidenza « attività di recupero, trasporto e smaltimento di rifiuti urbani ed industriali, effettuate nelle discariche ubicate in provincia di Napoli e di Caserta » (pagina 137 relazione sulla Camorra). Tale attività aveva fatto registrare la implicazione di massoni, tra cui Ferdinando Cannavale, affiliato alla loggia Mozart del grande Oriente d'Italia.

Di notevole interesse è la circostanza che anche nell'ultima indagine nella criminalità organizzata svolta dalla Procura della Repubblica di Torre Annunziata emerge la ennesima implicazione di Licio Gelli in un traffico di armi con la complicità di un ufficiale dell'esercito.

4) *Mafia, politica e massoneria nella relazione Violante*

Una conferma della serietà della ricostruzione effettuata dai requirenti reggini e palermitani si ricava dalla relazione della Commissione Antimafia sui rapporti tra mafia e politica approvata nella se-

duta del 6 aprile 1993. »Antonino Calderone uno dei pentiti di Costa Nostra – si legge nella relazione – ha raccontato ai giudici, nel 1987, che suo fratello Giuseppe aveva saputo da Stefano Bontate della proposta della massoneria di fare entrare organicamente la mafia nella famiglia massonica mediante la costituzione di una « sezione riservata » nella quale sarebbero stati iscritti i boss di maggiore prestigio. Tale proposta, nel 1977, era arrivata al Bottate tramite il cognato Giacomo Vitale, mafioso e massone. L'operazione prevedeva l'investitura dello stesso Bottate, di Michele Greco e di altri » (pagina 98 relazione sui rapporti tra mafia e politica XI legislatura). Una straordinaria conferma alla tesi dei requirenti calabresi esiste per guanto concerne il rapporto mafia-massoneria istituzioni. « Nel marzo 1986, un mese dopo l'inizio del maxiprocesso, nella centrale via Roma di Palermo viene alla luce camuffata come « Centro di studi sociologici italiani » la loggia massonica A-DIAZ insieme ad altre logge massoniche siciliane, vecchie e nuove, che comprendono circa duemila iscritti, tra cui mafiosi quali Salvatore Greco, nonchè magistrati, imprenditori, politici e giornalisti » (pagina 99 della Relazione su mafia e Politiche XI legislatura).

In realtà a partire dal 1979 la presenza delle sigle massoniche nelle inchieste di mafia si infittisce ed intorno alla vicenda Sindona si scoprono le logge Camea di Palermo e Iside « di Trapani. È il medesimo periodo dei grandi delitti politici. Sono agli atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2, le copie di alcuni verbali di interrogatorio eseguiti dai giudici milanesi Giuliano Turone e Gherardo Colombo nell'ambito del procedimento penale contro Michele Sindona, che attestano che tra gli iscritti alla massoneria vi era il mafioso Giacomo Vitale ». « Nel suo soggiorno siciliano Sindona è attorniato da piduisti, massoni e mafiosi: Joseph Miceli Crimi gli procura la ferita alla gamba: Salvatore Bellessai, funzionario della Regione è il suo ospite: i capimafia Rosario Spatola, Stefano Bontate e Salvatore Inzerillo si incontrano con lui, i guardaspalle Anthony Caruso e Joseph Macaluso sono massoni e mafiosi del clan Gambino, così come gli accompagnatori Vitale e Fodera » (pagina 99 relazione su mafia e politica XI legislatura). Il giudice Turone, nell'ordinanza di rinvio a giudizio di Sindona per l'omicidio Ambrosoli, scrive di loro: « personaggi in cui la dimensione massonica e la dimensione mafiosa vengono a congiungersi ».

La ramificazione dell'intreccio mafia, massoneria emerge, secondo la Commissione. dalla presenza di logge massoniche anche a Catania. Qui Bellassai Salvatore, l'uomo di fiducia di Gelli in Sicilia, è palermitano ma opera a Catania, e catanesi sono ben 159 piduisti, dal capo di Stato Maggiore Giovanni Torrisi al generale dei Carabinieri Pietro Musumeci. A Catania esistono almeno 20 logge con più di duemilatrecento affiliati ». « L'affiliazione di esponenti mafiosi in logge massoniche e l'esistenza di logge coperte in Sicilia emergono anche nel corso delle indagini della magistratura trapanese, indagini che daranno vita al procedimento contro Grimando Giovanni + 7.

Dai documenti sequestrati nel centro studi Scontrino di Trapani, di cui Grimando era presidente, risultano iscritti nella loggia di Ciullo d'Alcamo, una delle sei trapanesi, Pietro Fundarò legato a Natale Rini, quest'ultimo indicato da Calderone come uno dei boss mobilitati nel golpe Borghese, Giovanni Pioggia e Mariano Asaro, imputato per la

strage di Pizzalungo nella quale avrebbe dovuto morire il giudice Carlo Palermo e che costò la vita alla signora Asta e ai suoi due figli. Nelle agende sequestrate negli stessi locali sono annotati i nomi di mafiosi, politici piduisti. Tra questi spiccano quelli di Giovanni Bastone collegato al clan di Mariano Agate, dello stesso Mariano Agate e Natale L'Ala, boss di Campobello di Mazzara, di Vito Lipari, segretario politico della DC a Castelvetrano, ucciso il 13 agosto 1980, di Francesco Canino (DC), di Francesco Blunda, del principe Alliata di Montereale, di Gelli e di Salvini ». « Intorno a questa vicenda – conclude sul punto la relazione Violante – ruotano personaggi già incontrati Licio Gelli Michele Sindona, il mafioso Giacomo Vitale, il boss Stefano Bontate, il principe Alliata di Montereale, sovrano ad vitam del rito scozzese Antico ed accettato. Altri se ne aggiungono come Giuseppe Mandalari, Gran Maestro della loggia di Piazza del Gesù oltre che sovrano della loggia di Palermo di Via Cordova, commercialista palermitano imputato di associazione mafiosa, traffico di stupefacenti e riciclaggio, considerato consulente e amico di Totò Riina » (pagina 100 relazione mafia-politica XI legislatura).

5) *Mafia-massoneria e istituzione nella relazione Anselmi*

Da notare una circostanza di estremo interesse al fine di valutare il livello di compenetrazione tra massoneria deviata mafia e istituzioni Essa riguarda « la testimonianza di una riunione tenuta presso il domicilio aretino di Gelli (Villa Wanda) nel 1973 ». « Partecipano a tale riunione il generale Palumbo, comandante la divisione carabinieri Pastrengo di Milano, il suo aiutante colonnello Calabrese, il generale Picchiotti, comandante la divisione Carabinieri di Roma il generale Bittoni, comandante la Brigata Carabinieri di Firenze, l'allora colonnello Musumeci, (poi diventato vice capo del SISMI), il dottor Carmelo Spagnuolo, procuratore generale presso la Corte d'Appello di Roma » (pagina 17 della Relazione Anselmi del luglio 1984). Di straordinario interesse è il ruolo istituzionale dei partecipanti alla riunione, tutti gli iscritti alla loggia massonica P2. Di grande rilievo fu il ruolo del Procuratore Spagnolo, per anni al centro di clamorosi scandali giudiziari per i suoi legami con esponenti della mafia come Frank Coppola, della P2 come Licio Gelli; dell'altra finanza come Michele Sindona. La pratica della protezione giudiziaria offerta dai fratelli magistrati ai fratelli imputati anche di gravi delitti, come lo fu Michele Sindona, (omicidio, traffico di droga, bancarotta e associazione per delinquere di stampo mafioso) è risalente nel tempo. « Il momento più significativo a livello documentale di tali azioni è collegato alla presentazione di AFFIDAVIT a favore di Sindona (rilasciati negli ultimi mesi del 1976) quando Gelli ed altri personaggi (Francesco Bellantonio, Carmelo Spagnuolo, Edgardo Sogno, Flavio Orlandi, John Mac Cafferi, Stefano Gullo, Philiph Guarino, Anna Bonomi) si espongono in modo chiaro e scoperto per effettuare uno sforzo ritenuto decisivo per il salvataggio di Michele Sindona » (pagina 117 relazione Anselmi IX legislatura).

Nè può sfuggire all'attenzione della Commissione Antimafia il ruolo di raccordo tra la massoneria e altre associazioni segrete svolto da alcuni personaggi chiave come il già nominato principe Giovanni

Alliata di Montereale. « Sempre nel 1960, si legge nella relazione Anselmi – i fratelli americani intervennero attraverso il Gigliotti nell'operazione di unificazione del Supremo Consiglio della Serenissima Gran Loggia degli ALAM del principe siciliano Giovanni Alliata di Montereale (il cui nome sarà legato alla vicenda del golpe Borghese, a quelle della « Rosa dei Venti », alle organizzazioni mafiose), poi finito nella loggia P2, con il grande oriente » (pagina 11 relazione Anselmi).

6) *In particolare mafia-massoneria e magistratura*

Particolare attenzione la Commissione Anselmi ha dedicato ai rapporti tra la massoneria e la magistratura. « Risultano presenti – si legge nel documento – negli elenchi della loggia P2 sedici magistrati in servizio più tre collocati a riposo » (pagina 110 relazione Anselmi). Di notevole importanza è la notazione sull'interferenza nei processi in corso da parte della massoneria attraverso i fratelli magistrati: « vanno ricordati le posizioni del banchiere Roberto Calvi e di Francesco Pazienza, i quali assumono posizioni di rilievo nella fase finale della vicenda della Loggia P2 e nella fase successiva al sequestro di Castiglione Fiocchi. A tal fine numerosi elementi testimoniali documentali denunciano una frenetica attività di Roberto Calvi (iscritto alla P2 e legato alla banda della Magliana di Pippo Calò era il massimo esponente) indirizzata nei confronti di ambienti giudiziari al fine di sistemare le proprie pendenze penali » (pagina 112 relazione Anselmi). Presso la procura della Repubblica di Brescia fu instaurato un procedimento penale, poi trasmesso all'ufficio istruzione della stessa città, nei confronti di Roberto Calvi, Licio Gelli, Marco Cerruti (noto esponente della loggia P2) Mauro Gresti, Luca Mucci e Lego Zilletti per fatti connessi al sequestro e alla restituzione del passaporto a Roberto Calvi a seguito del processo promosso a suo carico a Milano per reati valutari e societari.

Il procedimento penale a Brescia veniva poi riunificato con gli altri procedimenti pendenti avanti agli uffici giudiziari di Roma concernenti la vicenda della Loggia P2 ». « Nell'ambito del procedimento suindicato venne assunta la testimonianza del dottor Carlo Marini, all'epoca procuratore generale della Corte di Appello di Milano, il quale riferì di aver appreso dal Procuratore Mauro Gresti che quest'ultimo era stato sollecitato a restituire il passaporto a Roberto Calvi da Ugo Zilletti, all'epoca vicepresidente del Consiglio Superiore e dal magistrato Domenico Pone » (pagina 112 relazione Anselmi). Nello stesso documento vengono indicati elementi precisi che inducono a ritenere come sia a Milano che a Roma vi siano stati interventi mirati da parte di magistrati interessati a favorire Roberto Calvi imputato con Licio Gelli, Carlo De Benedetti, Flavio Carboni, Michele Sindona, Ciarrapico ed altri nella vicenda del crack del banco ambrosiano (pagina 113 relazione Anselmi).

Si tratta di episodi che si inquadrano « nell'azione scelta nei confronti della magistratura da parte di Roberto Calvi per sistemare le pendenze giudiziarie scaturite dalla vicenda P2, nelle quali erano coinvolti lo stesso Calvi, Licio Gelli, Umberto Ortolani, Angelo Rizzoli e Bruno Tassan Din. Secondo quanto dichiara in più occasioni Emilio

Pellicani, Calvi stava cercando di mettere insieme somme di denaro, che dovevano raggiungere la cospicua somma di 25 miliardi, sollecitando a tal fine la collaborazione di Rizzoli e Tassan Din, somme che dovevano essere consegnate all'avvocato Wilfredo Vitalone » (pagina 113 relazione Anselmi).

Questi rilievi fatti dalla Commissione P2 non sortirono alcun effetto concreto, poichè, stando alle dichiarazioni di esponenti di rilievo di Cosa Nostra e della Cupola mafiosa, molti processi subirono un pesante condizionamento da parte di magistrati in qualche modo influenzati da ambienti della massoneria. Al di là dell'esito dei vari procedimenti penali, la Commissione Antimafia non può non esprimere la preoccupazione di un perdurare dell'intreccio mafia-massoneria-politica che potrebbe portare ancora una volta a « condizionamento che il magistrato potrebbe subire a livello della sua attività giurisdizionale, soprattutto allorchè tale attività abbia ad oggetto procedimenti importanti con implicazioni di natura politica ».

La ricerca di contatti con magistrati – anche non iscritti alla massoneria – induce nel timore che permangano iniziative rivolte ad influire sull'andamento dei gravi procedimenti che riguardano uomini delle istituzioni e criminalità organizzata. È bene ricordare il monito della Commissione sulla loggia P2.

« A tale proposito non può passare sotto silenzio come la riunificazione disposta dalla Corte di Cassazione di tutti i procedimenti giurisdizionali attinenti alla loggia P2 presso gli uffici giudiziari di Roma – anche se poteva trovare giustificazione in norme processuali e in motivi di opportunità – non abbia giovato alla speditezza dell'istruttoria e al raggiungimento di un risultato concreto » (pagina 115 relazione Anselmi). (Questa preoccupazione deve essere fatta propria dalla Commissione Antimafia la quale non può non svolgere una funzione di indagine diretta a stabilire – senza toccare l'autonomia della magistratura – quali siano i procedimenti penali pendenti nei vari uffici giudiziari concernenti il rapporto tra mafia e massoneria o nei quali si registri la presenza di imputati aderenti a logge massoniche, quale sia lo stato di questi procedimenti e se essi subiscano ritardi per via di interferenze o condizionamenti da parte di ambienti della massoneria.

Tra tutti i procedimenti appare di notevole interesse, alla stregua delle recenti emergenze processuali acquisite nell'operazione Olimpia, quello pendente dinanzi alla Procura di Roma e proveniente dalla Procura della Repubblica di Palmi.

La Commissione è bene consapevole del fatto che accanto a forme nobili e condivisibili di solidarietà e di aiuto dei bisognosi, c è il rischio concreto del prevalere di una prassi di occulta agevolazione di interessi personali illeciti o di interessi criminali. Le dichiarazioni raccolte dai magistrati come Giovanni Falcone e Agostino Cordova prima e da Piero Vigna e Salvatore Boemi poi pure con la prudenza e l'equilibrio che esse impongono, rendono estremamente probabile il ripetersi di pesanti interferenze da parte di logge deviate della massoneria nell'ambito istituzionale per ottenerne appoggi e privilegi.

A questo punto costituisce un preciso dovere della Commissione Antimafia di realizzare un momento di sintesi sulla base delle relazioni svolte in subiecta materia nelle passate legislature e di atti processuali acquisiti anche di recente, dai quali sembra emergere un non

casuale ed episodico interferire nell'ambito istituzionale ma un preciso e organico disegno diretto a paralizzare o a condizionare le indagini della autorità giudiziaria sui più eclatanti fatti giudiziari degli ultimi anni.

2.14

Imposimato, Bargone, Bertoni, Stajano, Tripodi, Di Bella, Marini

A pagina 130, al terzo capoverso, aggiungere il seguente periodo:

« È pertanto necessaria la previsione del distacco di personale dell'apparato statale, per impostare correttamente l'attività e lo sviluppo di servizi nelle amministrazioni locali, essendo fenomeno diffuso nelle regioni meridionali la carenza di organico e l'insufficiente preparazione tecnica del personale ».

2.1

Li Calzi

Sostituire il punto 9, capitolo II, con il seguente:

« 9. La criminalità nel centro-nord. Relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro sulle organizzazioni criminali omogenee e non omogenee nelle aree del centro-nord.

Subito dopo il suo insediamento la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari ha proceduto alla costituzione di quattro gruppi di lavoro. Nella seduta del 18 ottobre 1394 la Commissione ha deliberato di costituire un Gruppo di lavoro sulle organizzazioni criminali omogenee e non omogenee nelle aree del centro-nord.

Il gruppo è nato con l'intento di compiere « analisi e investigazioni nelle aree del centro-nord, per la peculiarità con la quale ivi si attuano i collegamenti con le amministrazioni e l'economia locale e in particolare le modalità di organizzazione e ancor più di investimenti di capitali illeciti. Peraltro, proprio nelle regioni del centro- nord più che nelle aree tradizionali, forti sono gli stanziamenti di associazioni criminali non omogenee, originarie dell'oriente, dell'Africa, dell'America Latina, che hanno assunto via via un peso preponderante nel traffico degli stupefacenti e nel traffico di armi, dando quindi alla mafia tradizionale un più facile e sistematico accesso alla internazionalizzazione dei grandi traffici illeciti e al riciclaggio dei relativi profitti attraverso operazioni per lo più su diverse banche estere. È evidente che questo quarto gruppo di lavoro articolerà i settori di indagine sulle medesime tematiche degli altri due così da far emergere, da un lato la peculiarità del fenomeno mafioso e similari nelle aree non tradizionali e, dall'altro, da permettere una visione integrata e d'insieme del fenomeno stesso ».

Gli altri due gruppi cui fa riferimento l'emendamento ora citato costitutivo del quarto gruppo di lavoro, sono quello relativo alla verifica della congruità dei mezzi legislativi e dell'azione dei pubblici poteri, e degli indirizzi del Parlamento dei confronti del fenomeno mafioso e quello relativo a Mafia-Politica-Poteri occulti e a Mafia-Economica.

Un lavoro analogo, e ben più articolato, era stato svolto nel corso di tutta la XI legislatura dalla Commissione che, per opera del senatore Carlo Smuraglia, evidenziava in una Relazione al Parlamento (*Doc.* XXIII, n. 11), le risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti e infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali. Il gruppo di lavoro individuava come aree non tradizionali l'isola della Sardegna, le regioni del centro Basilicata e Abruzzo, le regioni del nord, Lombardia, Piemonte, Val d'Aosta, Liguria, Toscana, Veneto e Emilia-Romagna studiandone il fenomeno con l'acquisizione di testimonianze dopo sopralluoghi e audizioni; per altre regioni come Friuli-Venezia Giulia, Marche, Umbria, Molise, la Commissione ha esaminato la documentazione scritta pervenuta. Il Lazio è stato invece oggetto di inchiesta separata ad opera del senatore Paolo Cabras. La Commissione ha verificato il livello di insediamento e di infiltrazioni, nelle regioni sovraesposte, di personaggi legati ad organizzazioni come la mafia, la 'ndrangheta, la camorra, la sacra corona unita, nonchè delle organizzazioni direttamente o indirettamente collegate con queste o comunque ispirate al modello mafioso. La conclusione cui è addivenuto Smuraglia è che « non c'è praticamente una delle aree considerate che vada esente da fenomeni di tipo mafioso o di infiltrazioni dello stesso tipo nel tessuto economico e nel mondo degli affari ».

Il lavoro effettivamente svolto dal Gruppo di lavoro della XII legislatura è ben più circoscritto – si è proceduto ad esempio alle audizioni solo per fenomeni riguardanti le aree del nord – e ben più limitato nel tempo, dato da ricomprendere le attività svolte in un anno dall'ottobre 1994 all'ottobre 1995. Una relazione più esaustiva potrà essere redatta se durante il corso della presente legislatura verrà dato impulso sia al lavoro del Gruppo sia se la Commissione vorrà ritenere particolarmente importante proseguire il lavoro di inchiesta del fenomeno mafioso al nord.

Il gruppo di lavoro ha tenuto delle audizioni durante le quali sono stati ascoltati i Rappresentanti dello Stato (Prefetti, Questori, Comandanti provinciali dei Carabinieri e Guardia di finanza) delle regioni del nord. Il gruppo si è riunito nelle seguenti date del 1994: 25 ottobre; 13 dicembre; del 1995: 19 gennaio; 22 e 28 febbraio; 9 marzo; 4 aprile; 3 e 17 maggio; 15 giugno.

Ad integrazione del lavoro svolto dal gruppo di lavoro per quanto riguarda la Liguria è da ricordare la Relazione della Commissione sulla missione in Liguria, a Genova e a Sanremo il 4 aprile 1995, (pubblicata nel Doc. XXIII, n. 4). La missione in Liguria è l'unica svolta dalla commissione nella zona geografica del nord, ed ha messo in luce una realtà preoccupante interessata da presenze mafiose e si auspica e si farà in modo che ad essa seguano missioni sempre nell'aree del nord sia dell'intera commissione che del gruppo di lavoro.

Dopo lo scioglimento del Comune di Bardonecchia per infiltrazione mafiosa si è affrontata la delicata questione che per la prima volta ha coinvolto un comune del nord.

La relazione (allegato B), al Presidente della Repubblica, del Ministro dell'Interno Antonio Brancaccio che ha accompagnato il decreto di scioglimento del consiglio comunale di Bardonecchia e il Commissariamento per la durata di 18 mesi, contiene una puntuale disamina del pericoloso intreccio di rapporti che la cosca della 'ndrangheta ope-

rante a Bardonecchia – ma con ramificazioni in altri Comuni della Val Susa, della prima cintura di Torino (Grugliasco) e Sanremo (Imperia), a annodato con l'amministrazione comunale e con vari esponenti politici – e facente capo a pluripregiudicato Rocco Lo Presti (Clan Mazzaferro), che i carabinieri avevano denunciato sin dal 20 Settembre 1963 per concorso e lesioni aggravate ai danni di Mario Corino, allora Sindaco di Bardonecchia, indicandolo quale mandante dell'aggressione eseguita da Francesco Ursino (cognato) e Antonio Zucco (socio in affari); reato estinto per amnistia. Va rammentato che la commissione antimafia recatasi in Piemonte nel 1973, aveva affermato che: « a Bardonecchia in Alta Valle di Susa, agiscono nell'edilizia cosche mafiose legate al racket delle braccia. Successive indagini condotte dalla Procura Distrettuale Antimafia di Torino hanno così portato alla luce, con l'arresto del notaio Pier Carlo Caligaris titolare di uno studio a Torino e uno a Bardonecchia, e di persona operanti nel settore delle cooperative edilizie direttamente legate alla Cosca Calabrese sediata a Bardonecchia, rilevanti attività di riciclaggio di denaro di derivazione illecite. Gli interessi molto rilevanti che convergono su Bardonecchia, proprio in relazione agli imminenti campionati mondiali di sci del 1997, potrebbero essere oggetto di ulteriori « aggressioni da parte dei medesimi « centri di potere » cui le forze politiche locali non hanno dato prova, finora, di poter resistere.

Si è analizzato il fenomeno dell'impegno finanziario della mafia nelle attività immobiliari di Cortina d'Ampezzo, in particolare sull'acquisizione di alberghi e multiproprietà da parte, di personaggi sospettati di appartenere all'imprenditoria mafiosa.

Il fenomeno più evidente che riguarda la penetrazione mafiosa nel tessuto civile e economico del nord è quello del riciclaggio di denaro di derivazione illecita. In parte il fenomeno è stato facilitato dalla presenza di soggiornanti obbligati provenienti dal mezzogiorno e che facevano riferimento ad associazioni di tipo mafioso. Per questi soggetti, ove è stato possibile, è stato disposto dalla competente autorità giudiziaria il sequestro preventivo di beni mobili e immobili. Il riciclaggio avviene soprattutto attraverso l'utilizzazione delle case da gioco, l'utilizzazione delle transazioni immobiliari e delle agenzie di viaggi e di cambio valuta, l'utilizzazioni di società finanziarie. Nel nord la mafia non può fare affidamento su un controllo del territorio che consente di intervenire su ogni aspetto della realtà locale, non può contare su alcune forme di « cultura mafiosa » che si riscontrano in alcuni amministrazioni locali. Tuttavia, la criminalità organizzata nel nord sono localizzate tutte le più importanti attività industriali ed economico-finanziarie del paese e la borsa di Milano, ha certamente individuato l'area geo-economica in cui effettuare variegati e rilevanti investimenti nei settori immobiliare, finanziario, industriale, commerciale e turistico e del riciclaggio dei rifiuti attraverso i quali recuperare i proventi delle sue attività illecite.

Nella lotta al traffico di stupefacenti l'attività investigativa e il collegamento tra le Squadre mobili e la Criminalpool di centri del nord e di centri del mezzogiorno, con il coordinamento del Servizio Centrale Operativo della Direzione centrale della polizia criminale, si sono avute centinaia di persone denunciate alla autorità giudiziaria per i reati di associazione mafiosa e di associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti.

Allarme hanno suscitato il fenomeno dell'immigrazione clandestina e dell'inserimento nel mercato illegale del lavoro e, in particolare, per le proporzioni assunte, il fenomeno dello sfruttamento della prostituzione. Notevole l'afflusso di donne provenienti dall'est europeo, in particolare dall'Albania, molte delle quali sono costrette a prostituirsi con violenza, in- ganno o minacce dei loro sfruttatori. Questi ultimi possono associarsi in sodalizi, ma spesso operano separatamente e per proprio conto, si organizzano in piccoli sodalizi composti in genere da multipli di 2 o 3 sfruttatori, per il controllo di ogni ragazza. Esiste un vero e proprio mercato delle « schiave » e un prezzo di riscatto per le stesse. Operano principalmente nel tessuto ricco del centro-nord ed ingente è il giro di denaro mosso che in parte può confluire in fenomeni di riciclaggio.

Il rapporto DIA del 1° semestre '95 dedica a questo delicato e grave problema, ed al reato che le varie mafie hanno a livello internazionale nel traffico dei clandestini, un'analisi approfondita che qui di seguito si riproduce integralmente (allegato A).

Su tale punto la Commissione richiama i servizi di sicurezza al necessario approfondimento ed alla necessità di svolgere continuativamente un lavoro di « intelligence » finalizzato ad individuare, i canali, i percorsi e le indispensabili coperture e protezioni che sono necessarie alla organizzazioni mafiose per superare i meccanismi di controllo e di vigilanza di cui dispone lo Stato in ordine alla immigrazione clandestina.

Anche se non si sono riscontrati collegamenti organici con sodalizi criminali è presente il fenomeno dell'usura.

Si è operato per la repressione di frodi comunitarie, con una particolare attenzione alle possibili infiltrazioni da parte di gruppi criminali operanti in altre regioni, ma con terminali operativo-commerciali o di trasformazione nelle regioni del nord.

Le audizioni tenute dal Gruppo di lavoro sull'organizzazioni criminali omogenee e non omogenee nelle aree del centro-nord hanno riguardato in particolare il Veneto con l'audizione del Prefetto, del Questore e di alcuni rappresentanti delle forze dell'ordine delle provincie di Venezia, Padova e Verona; la Lombardia con l'audizione del Prefetto, del Questore e di alcuni rappresentanti delle forze dell'ordine delle provincie di Como e Varese; l'Emilia-Romagna con l'audizione del Prefetto, del Questore e di alcuni rappresentanti delle forze dell'ordine delle provincie di Bologna, Ravenna, Rimini e Forlì.

Nelle schede che seguono si da una sintesi delle comunicazioni rese al Gruppo di lavoro sulle organizzazioni criminali omogenee e non omogenee nelle aree del centro-nord dai rappresentanti dello Stato ».

2.15

Serena Dolazza, Peruzzotti, Borghezio, De Vecchi, Viale

Audizione del prefetto, del questore e di alcuni rappresentanti delle Forze dell'ordine della provincia di Venezia (Audizione del 15 giugno 1995).

Il Prefetto, citando la sentenza emessa il 1° luglio 1994 dalla Corte d'Assise di Venezia – sentenza in virtù della quale l'organizzazione

criminale nota come « Mafia del Brenta, della quale Felice Maniero è stato padre-fondatore, è ritenuta essere organizzazione criminale di stampo mafioso –, rileva come essa sia sorta negli anni settanta ed ottanta a causa dell'invio in soggiorno obbligato nella Regione veneta di molti personaggi di spicco della Mafia siciliana. L'influenza, esercitata da costoro sui criminali del luogo attivi soprattutto nelle aree rurali, è stata notevole poichè si è verificato il grave fenomeno della assunzione, da parte dei malavitosi locali, di modelli di organizzazione criminale tipici della Mafia siciliana: il capo « carismatico » Felice Maniero è stato colui che ha costituito l'associazione malavitosa e agli inizi degli anni ottanta ha esteso il proprio controllo sulle attività criminali locali (rapina a danno di Istituti di Credito e di Uffici postali e traffico di sostanze stupefacenti). Caratteristiche tipiche di tale organizzazione criminale erano: notevole capacità di controllo del territorio compreso tra la provincia di Venezia e di Padova, permeabilità e omertosità. Felice Maniero, catturato a Torino nel novembre del 1994, ha iniziato a collaborare, agevolando sensibilmente, con le sue rivelazioni, le autorità inquirenti della Magistratura e delle Forze dell'ordine nella loro attività di indagine. Grazie alle Sue dichiarazioni sono state compiute operazioni che hanno determinato il progressivo smantellamento dell'organizzazione criminale con conseguente ridimensionamento del fenomeno mafioso. All'organizzazione criminale egemone erano subordinati altri nuclei malavitosi come il Gruppo di Mestre, il Gruppo di San Donà e Jesolo. Si teme che il notevole ridimensionamento della Mafia del Brenta possa determinare in tempi brevi una sensibile ripresa dell'attività criminale da parte degli esponenti della vecchia mala a suo tempo esautorata dall'organizzazione di Felice Maniero.

Le forze dell'ordine attualmente stanno svolgendo attività investigative e repressive per prevenire e controllare tale « ricambio criminale »: stanno collaborando proficuamente per avere un migliore controllo del territorio; notevole è stata la riduzione del numero delle rapine a danno di Istituti di Credito e di Uffici postali.

Per quel che riguarda il riciclaggio dei proventi di attività illecite, cui è strettamente congiunto il fenomeno dell'usura, sono giunte segnalazioni importanti, per la rilevanza delle denunce esistenti: non è però consentito fornire ragguagli in merito, data la segretezza delle indagini condotte dalla Direzione distrettuale Antimafia della Magistratura. Si sta rivelando preziosa la collaborazione del Direttore della Banca d'Italia di Venezia, che ha diffuso un « decalogo » indirizzato a tutti gli Istituti di Credito col quale sollecitare i dirigenti a segnalare immediatamente al Questore tutti i casi sospetti per prevenire e reprimere il fenomeno del riciclaggio connesso – come si è più volte ribadito in tale sede – alla pratica dell'usura; non si può non rilevare però la gravità delle lacune della legislazione italiana al riguardo; non solo, ma da parte degli Istituti bancari e soprattutto di quelli finanziari c'è stata una collaborazione minima: infatti nel 1994 dalla provincia di Venezia sono pervenute solo dieci segnalazioni. Analoga è la situazione a livello nazionale: nel 1994 sono state circa 300 le segnalazioni di operazioni bancarie sospette.

In aprile tutti i Prefetti del Veneto ed il Procuratore Distrettuale Antimafia si sono incontrati per decidere una strategia comune nella non facile lotta alle organizzazioni criminali che adottano sofisticate

tecniche di riciclaggio. È stata da tutti unamimemente rilevata l'esigenza di una collaborazione ancor più stretta, tra le forze ordinarie di Polizia – Polizia di Stato e Carabinieri – e quelle specializzate in materia – Guardia di Finanza –, soprattutto nella fase anteriore alla denuncia all'autorità giudiziaria, poichè una volta presentata la denuncia è il Magistrato che diventa il « dominus » dell'indagine.

Raramente per reprimere il fenomeno del riciclaggio sono applicate le sanzioni più gravi (sequestro e/o confisca del patrimonio proveniente dall'attività illecita). A tale proposito si è auspicato un coordinamento migliore tra la Polizia giudiziaria e la Magistratura: il Procuratore distrettuale ha fornito garanzie perchè l'esame relativo alle proposte avanzate dal Questore circa la confisca ed il sequestro dei beni frutto di attività illecite si concluda in tempi brevi con esito positivo.

L'intreccio tra riciclaggio ed usura è emerso da denunce riguardanti alcune vetrerie di Murano.

Il controllo del traffico degli stupefacenti, da parte di organizzazioni criminali presenti nella provincia di Venezia, è incentrata sul transito sia nel porto di Venezia, sia all'aereoporto di Pessera. È importante rilevare però che dall'esame dei dati a disposizione sia stata esclusa la presenza nel territorio della provincia di organizzazioni mafiose di tipo tradizionale (Mafia, 'ndrangheta, Camorra): le infiltrazioni però sono avvenute nel Chioggiotto e a Venezia ad opera di camorristi che hanno acquistato o gestiscono, tramite prestanome, esercizi pubblici come ristoranti o pizzerie.

Per impedire le infiltrazioni nel circuito finanziario è indispensabile richiamare al rispetto della normativa vigente il Direttore della Banca d'Italia, i direttori degli Istituti di Credito operanti nella provincia ed i responsabili delle Società finanziarie più importanti in modo che tempestivamente giungano le segnalazioni di operazioni bancarie sospette. Èdoveroso però rilevare come, in via informale, siano state richieste con insistenza, da parte di dirigenti bancari, protezioni e garanzie per eventuali ritorsioni o vendette da parte di coloro le cui organizzazioni sono state oggetto di denunzia.

Il Maggiore della Guardia di Finanza – prima di rispondere alla domanda che il senatore Peruzzotti in veste di presidente ha rivolto non solo a Lui, ma anche al Questore ed al Prefetto circa la presenza di società giapponesi e, più in generale, Internazionali operanti nel settore finanziario e/o alberghiero –, illustra l'articolazione che in Venezia ha il corpo della Guardia di Finanza.

L'Ufficiale della Guardia di Finanza, pur constatando la frammentazione delle attività economiche veneziane, rileva come a Venezia il mercato sia controllato, per radicate tradizioni storiche, da un'oligarchia plutocratico-aristocratica di derivazione mercantile e immobiliare; eventuali rotture dell'equilibrio economico non passerebbero inosservate e quindi iniziative sospette sarebbero segnalate dagli stessi operatori del settore.

Il Maggiore della Guardia di Finanza esclude significative infiltrazioni di carattere economico di provenienza palesemente illecita, mentre rileva come sia forte la propensione all'acquisto di attività in Venezia, dato il fascino della città lagunare che è formidabile polo di attrazione turistica. Cita Max Cipriani, marchio di grande richiamo acquisito da una società, la « Venice Imployment », a cui partecipa una so-

cietà angloamericana facente capo ad un certo Sig. Sherwood: tale operazione è stata approvata dall'oligarchia economico-culturale veneziana.

Cita inoltre l'acquisizione della Ciga Hotels da parte della Sheraton, società detenuta da capitali statunitensi e tedeschi.

Esiste quasi certamente un traffico di manodopera legato al proliferare di ristoranti cinesi, mentre non è attestata l'esistenza di attività economiche controllate direttamente o indirettamente da giapponesi.

Alla domanda rivolta dal Sen. Di Bella per sapere se ci siano legami finanziari, magari a scopo di riciclaggio, con i mercati austriaco, sloveno e croato, il Prefetto risponde affermando l'esistenza, prima dello scoppio della guerra nell'ex-Jugoslavia, di modesti fenomeni di riciclaggio legati a strani movimenti di denaro provenienti dai casinò della vicina Istria.

Alla domanda rivolta dal Presidente senatore Peruzzotti al Colonnello dei Carabinieri ed al Questore circa le dimensioni del fenomeno della presenza degli extra-comunitari e circa l'esistenza di una rete di cambisti clandestini operanti autonomamente o con la complicità di organizzazioni malavitose, il Questore risponde rilevando come il fenomeno della presenza degli extra-comunitari sia ben controllato pur se abbastanza imponente: è stato costituito un sistema di controllo preventivo da parte della Polizia di Stato, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e dei Vigili Urbani per evitare la concentrazione di extra-comunitari almeno fino alle ore 21/22 nella zona più importante di Venezia (San Marco, le varie rive degli Schiavoni e dintorni).

La larga maggioranza dei cambisti clandestini operanti presso il casinò pratica l'usura.

Tornando alla discussione sul fenomeno dell'immigrazione clandestina, il prefetto rileva l'utilità di una proposta legislativa volta ad introdurre nel codice penale il reato di immigrazione clandestina nei confronti di coloro che immigrano senza averne la autorizzazione. Costoro non avendo con sè alcuna documentazione di riconoscimento, in quanto non identificabili, non possono essere reimpatriati nè tratti in arresto; inoltre si avverte l'istanza di rendere immediatamente esecutivo l'ordine di espulsione emesso nei loro riguardi, in attesa di conoscere l'esito del ricorso al T.A.R. da loro presentato. Dalla non identificabilità degli immigrati clandestini deriva l'impossibilità, da parte delle Forze dell'ordine, di perseguire un'efficace azione repressiva riguardo al fenomeno dell'immigrazione clandestina: ciò comporta notevole sperpero di tempo, di denaro ed un inutile impiego di uomini e mezzi.

Circa il fenomeno delle cosiddette « intromissioni » (intermediazioni esercitate da cittadini irreprensibili o comunque incensurati, spesso in possesso di regolari licenze, al fine di procurare clientela a ditte, alberghi e motoscafi per il trasporto turistico), è necessario rilevare come in passato esso sia stato contiguo a quello dell'espansione della Mafia del Brenta che è ora in via di dissoluzione dopo la cattura del suo leader carismatico Felice Maniero e l'inizio della sua collaborazione con la giustizia.

La Mafia del Brenta è stata sgominata non solo grazie all'arresto di Felice Maniero, ma anche grazie al buon esito che le due operazioni « Fisher » risalenti al 1994 hanno avuto portando rispettivamente all'arresto di 47 e 45 persone, tutte affiliate a tale sodalizio criminale i

cui metodi di reclutamento, per vincoli di parentela, e di organizzazione interna, sono stati mutuati dalla Mafia siciliana.

Audizione del prefetto, del questore, e di alcuni rappresentanti delle Forze dell'ordine della provincia di Verona (Audizione del 15 giugno 1995).

Il Prefetto rileva come nella Provincia di Verona non si sia verificato il fenomeno del controllo del territorio da parte della criminalità organizzata di stampo mafioso (Mafia, 'ndrangheta e Camorra), pur operando in loco individui collegati con queste famiglie: i malavitosi locali per la gestione del traffico di stupefacenti hanno instaurato rapporti di collaborazione con esponenti si spicco della criminalità organizzata di stampo mafioso campano-calabrese inviati in Veneto in soggiorno obbligato negli anni settanta ed ottanta.

Molte famiglie calabresi svolgono nell'ambito provinciale attività apparentemente normali, come quella di autotrasportatori, di gestori di pompe-benzina e di officine meccaniche, ma sono attività di copertura per occultare traffici illeciti, come il traffico di stupefacenti e di armi – recentemente nel caso del plutonio era coinvolta la Mafia siciliana. A livello organizzativo dunque le maggiori organizzazioni rimangono sempre esterne al veronese, non hanno nessuna radice profonda nel territorio, a parte le connivenze individuali.

Esiste il fenomeno dello sfruttamento della prostituzione, in particolare di donne di colore; anche le prostitute slave ed albanesi sono controllate e sfruttate dai loro connazionali.

Sono in corso di svolgimento importanti indagini a tappeto sulle Società Finanziarie, immobiliari e di intermediazione.

Il Colonnello della Guardia di Finanza in modo puntuale rileva come non sia sottovalutato, ma sia tenuto nella debita considerazione, il pericolo di infiltrazione di organizzazioni criminali nella provincia di Verona: nel basso veronese – è bene ricordarlo – vivono soggetti sottoposti al soggiorno obbligato. Si ha la consapevolezza che soprattutto in determinati settori, si sviluppano e si esplicano le attività della criminalità organizzata che ha l'esigenza di immettere nei circuiti economici legali i capitali ed i mezzi finanziari che sono stati acquisiti illecitamente.

Per la prevenzione del fenomeno del riciclaggio sono in corso indagini volte ad individuare sia i flussi finanziari che giungono alle organizzazioni criminali sia la successiva, connessa attività di immissione nei circuiti economici legali di capitali frutto di attività illecite con eventuale impiego in esse dei mezzi finanziari disponibili.

Il Colonnello della Guardia di Finanza rileva inoltre come si stia lavorando non solo per la prevenzione, ma anche per la repressione del fenomeno del riciclaggio: sono stati sequestrati e confiscati patrimoni ingenti ad Antonio Galasso, parente di Pasquale appartenente al clan Alfieri, dopo il raffronto dei mezzi finanziari a Lui direttamente o indirettamente riferibili con le risultanze della Sua posizione fiscale ufficiale: da tale raffronto è emerso che c'era un'infiltrazione nel tessuto economico locale da parte del soggetto indagato; per questo motivo l'autorità giudiziaria ha disposto il sequestro di beni mobili ed immobili per un valore complessivo di circa 15 miliardi: è utile rilevare

come il Galasso sia penetrato nel tessuto economico-sociale non utilizzando i metodi tipici dell'organizzazione criminale di Sua appartenenza, cioè con l'intimidazione nei riguardi di quelli che sono i soggetti del Suo interesse commerciale.

Soprattutto nella zona del gardesano, obiettivo di interventi nel settore immobiliare e nell'esercizio di determinate attività ad alto rischio, sono state eseguite ispezioni documentali ed accertamenti bancari e patrimoniali nei confronti di soggetti operanti nel settore della speculazione immobiliare e dell'attività di cambiavalute e agenzie viaggi: notevoli sono stati i casi di evasione fiscale anche di rilevante entità, ma non sono emerse ingerenze da parte di organizzazioni criminali. È stato inoltre effettuato un monitoraggio di tutte le aziende operanti nel settore di intermediazione finanziaria, di leasing, di factoring, di cessione e recupero crediti: si è constatato che nella provincia lavorano circa 290 questori economici tipici del settore e che dal 1990 c'è stato un decremento di attività ci circa il 10 per cento. Le società del settore, data la particolare attitudine ad essere utilizzate per il riciclaggio, sono tenute sotto costante controllo, almeno per gli elementi statistici, per verificare le vicende della compagnia societaria.

In breve pur avendo constatato l'esistenza di varie attività criminali, (traffico di sostanze stupefacenti, usura, traffico di tabacchi lavorati esteri, traffici illeciti e frodi comunitarie, traffico di animali, di bovini vivi, di metalli non ferrosi) e di vari soggetti criminali in rapporti anche personali con strutture criminali, non è mai emerso che nella provincia si siano insediate strutture operative di direzioni o di funzionamento di attività criminali.

Nella zona del gardesano, appetibile da un punto di vista della penetrazione mafiosa, sono stati effettuati controlli nei riguardi di determinati soggetti. Non è emersa con evidenza una presenza certa di soggetti mafiosi, pur essendo vivo il sospetto al riguardo.

Alla domanda rivoltaGli da un membro della Commissione se la lievitazione dei prezzi nella zona del gardesano sia stata determinata dall'esigenza avvertita dai detentori di capitali provenienti da attività illecite, di immettere nel circuito economico legale denaro frutto di attività illecite, per la conclusione di vantaggiosi affari economici, il Colonnello della Guardia di Finanza risponde affermando che la lievitazione dei prezzi, pari al 15-20 per cento, è stata generata dalla forte propensione all'investimento mostrata dai tedeschi in virtù del cambio loro favorevole. La coscienza di ciò da parte dei venditori ha determinato l'aumento dei prezzi. Tale aumento viene però nel 99 per cento dei casi ammortizzato sia dal venditore che dal compratore mediante pagamenti estero su estero, perchè il venditore italiano non ha alcun interesse a dichiarare l'importo complessivo, e l'acquirente tedesco non ha alcun interesse a dichiarare tutto l'importo, pur di comprare l'immobile. Quindi – nota ancora l'Ufficiale della Guardia di Finanza – questa lievitazione c'è stata, ma l'aumento dei prezzi non implica che ci sia una notevole offerta di denaro immessa da organizzazioni criminali.

La collaborazione degli Istituti di Credito è scarsa: la ricchezza di informazioni deve essere sempre formulata in modo molto chiaro e circostanziato, altrimenti le risposte risultano sempre poco dettagliate.

Il Colonnello della Guardia di Finanza rileva come Verona, pur non essendo un'isola felice, non sia oggetto di militarizzazione da parte delle organizzazioni criminali.

Audizione del prefetto, del questore e di alcuni rappresentanti delle Forze dell'ordine della provincia di Padova (Audizione del 15 giugno 1995).

Il Prefetto di Padova rileva il mancato radicamento territoriale di organizzazioni di stampo mafioso, pur constatando l'esistenza di due fenomeni delinquenziali importanti riconducibili l'uno alle organizzazioni malavitose della Riviera del Brenta o (mala del Piovese), l'altro agli ambienti nomadi giostrai. Tali settori della criminalità organizzata, espressioni tipicamente venete, negli anni ottanta si sono consolidati a causa dell'insediamento, avvenuto in provincia sin dall'immediato secondo dopoguerra, di soggiornanti obbligati sia della Mafia, sia della 'ndrangheta.

L'intreccio tra la malavita locale e quella di stampo mafioso delle regioni meridionali, dovuta al traffico degli stupefacenti, è stato all'origine non dell'esportazione della Mafia meridionale nel padovano, bensì di una complicità tra i due sodalizi criminali fondata su una comunanza di affari e su uno scambio reciproco di favori. A Padova il tessuto economico e produttivo non è lacerato da stabili sistemi criminali e quindi non esiste il fenomeno del controllo del territorio, degli appalti e delle attività economiche da parte della criminalità organizzata.

La mala del Piovese però per esperienza acquisita e per mezzi a disposizione, agisce in modo autonomo: i suoi collegamenti con le organizzazioni malavitose del Sud non sono strutturali, ma funzionali alla costituzione di gruppi di criminali capaci di compiere reati di grosso calibro. I suoi moduli organizzativi presentano notevoli affinità con quelli di organizzazioni di stampo mafioso essendo al suo interno molto ben definiti ruoli e gerarchie. Oltre al traffico di droga tali organizzazioni criminali sono dedite all'attività di rapina a danno di istituti bancari e di gioiellerie. Esse detengono anche il controllo del traffico di armi, data la vicinanza con la ex-Jugoslavia.

Per quel che riguarda il riciclaggio, la criminalità organizzata, agevolata dalla prosperità economica del territorio, tende ad impiegare denaro di provenienza illecita con il rilevamento o l'acquisizione di società finanziarie o di aziende in crisi soprattutto nel settore turistico ed alberghiero.

I casi di segnalazione di operazioni bancarie sospette sono rari data la ritrosia degli operatori bancari ad indicare nomi di persone appartenenti alla loro clientela. Anche per quel che riguarda il fenomeno dell'usura c'è una certa ritrosia da parte delle vittime a sporgere denuncia. Per la prevenzione e la repressione di tale fenomeno presso l'associazione dei commercianti è stata istituita una linea verde antiusura per indurre le vittime a sporgere denuncia.

Dai dati riportati dal rappresentante della Guardia di Finanza risulta una crescita esponenziale delle attività economiche che potrebbero essere gestite dalla criminalità organizzata: incremento sospetto del numero delle società finanziarie, « anomali » collegamenti tra i loro soci ed esponenti della Mafia del Brenta, della malavita padovana o della Mafia siciliana, calabrese o pugliese.

L'attività principale svolta da tali società finanziarie consiste nel riciclaggio dei proventi di attività illecite esercitate prevalentemente nel Sud e nel prestito ad usura. Inoltre sono state costituite società di

capitali, in particolare s.p.a., con capitale sociale superiore a 500 milioni; si ha poi notizia di acquisti o di proposte di acquisto di alberghi o aziende da parte di persone che non sono della provincia di Padova con offerta di prezzo superiore al valore del bene immobile.

È bene però rilevare come l'informatizzazione dei dati raccolti al riguardo consenta una loro rapida trasmissione al Comando Generale della Guardia di Finanza: questi dati entrano così a far parte del patrimonio di notizie del Corpo in generale, della Magistratura che poi ha cura di trasmetterli alla Procura distrettuale Antimafia di Venezia.

Abitualmente sono redatte schede dove vengono raccolti dati riguardanti le società di capitali di cui sopra: sono inoltre ben controllati i soggetti che operano da tramite tra queste e l'organizzazione criminale di stampo mafioso veneta in collegamento con le organizzazioni criminali del Sud.

È auspicabile però una maggiore collaborazione da parte degli Istituti di Credito che soli possono fornire la necessaria documentazione di supporto per provare l'esistenza di anomali movimenti pecuniari: la lunghezza dei tempi necessari per ottenere dagli Istituti di Credito la documentazione per l'avvio delle indagini ritarda notevolmente i tempi delle stesse. È comunque opportuno predisporre misure di sicurezza per gli operatori bancari che denunciano le operazioni sospette.

Al riguardo emergono con tutta evidenza le gravi lacune esistenti, in tema di legislazione concernente le società finanziarie e le società per azioni, date le ampie smagliature che rendono troppo lunghi ed inefficaci i controlli soprattutto con riferimento alle variazioni del regime proprietario effettivo delle società stesse.

Il rappresentante della Guardia di Finanza rileva come l'unica soluzione possibile ai problemi summenzionati sia quella di istituire per legge il controllo sulle operazioni di sportello di tutte le agenzie bancarie: si dovrebbe realizzare inoltre una banca dati cui possano accedere solo determinate persone che offrano determinate garanzie e che siano vincolate al segreto. Costoro dovrebbero esaminare tutte le operazioni per individuare quelle sospette e segnalare queste ultime alle autorità competenti.

Audizione del prefetto, del questore e di alcuni rappresentanti delle Forze dell'ordine della provincia di Como (Audizione del 3 maggio 1995).

Spostando ora l'attenzione sulla provincia di Como l'audizione in Commissione del Prefetto, del Questore e di alcuni rappresentanti delle forze dell'ordine locali, tenutasi il 3 maggio di quest'anno, ha evidenziato uno spaccato di quella che può essere la presenza della criminalità organizzata nella Provincia, dove assistiamo a fenomeni di aggregazioni locali che fanno capo a vari Glan, piccoli e grandi, ma comunque di modesta entità per quanto riguarda il livello di attività delinquenziale.

Si ricorda l'operazione cosiddetta « I fiori della notte di S. Vito » che ha portato all'emissione di provvedimento di custodia cautelare nei confronti di 378 persone, un'altra che si è svolta due anni fa nel

lecchese, altra zona, oltre al comasco, caratterizzata da una fervente economia e da un ricco tessuto economico. In questo caso si trattava di un clan calabrese (di Capotrovato Franco) che svolgeva un'attività non proprio caratteristica dell'infiltrazione malavitosa, ma era piuttosto un'attività a carattere economico di copertura (bar, ristoranti, pizzerie, discoteche).

In questa zona, grazie alla legge sul soggiorno obbligato, si è installata una criminalità che si è mantenuta in disparte, senza inserirsi nelle attività economiche della provincia e senza mai destare alcun allarme sociale; tutto Gio in modo da non incentivare le operazioni di polizia, assicurando così un clima di tranquillità al fine di sfruttare al meglio la particolare posizione geografica di confine propria della provincia, per il transito delle armi e della droga e lucrando enormemente su questi fenomeni. per di più le varie organizzazioni non si sono mai fatte la guerra, rispettando ognuna l'ambito operativo dell'altra.

Riguardo al traffico d'armi infatti bisogna dire che in Svizzera e nella ex-Jugoslavia si possono comprare liberamente tutte le armi che si vogliono per trasferirle poi in Calabria, in Sicilia e in altre zone del Meridione.

Va segnalato inoltre che nella provincia esiste una presenza massiccia di stranieri che stanno assumendo in proprio l'attività di spaccio della droga e lo sfruttamento della prostituzione. Le forze dell'ordine si dichiarano impotenti perchè malgrado vengano impegnate molte risorse, le persone da espellere e da accompagnare alla frontiera sono sempre moltissime e spesso, purtroppo, sempre le stesse. La provincia di Como infatti, costituisce l'imbuto d'Italia, per cui tutti gli albanesi, i curdi che sbarcano a Lecce o in altre zone della Puglia, arrivano qui.

Assistiamo tra l'altro al cosiddetto fenomeno dei « passatori », coloro che consentono, previo pagamento, di attraversare la frontiera clandestinamente.

Di recente si è verificato un omicidio ad Inverigo proprio per il problema dello sfruttamento della prostituzione che ormai viene svolta quasi esclusivamente da slave e da africane.

Oltretutto bisogna tenere presente che la criminalità organizzata ha bisogno anche della manovalanza e questi immigrati possono costituire l »'optimum » in quanto incontrollabili.

C'è da ricordare inoltre che pochi giorni fa è stata ritrovata nella zona di Lecco una vera e propria « Santa Barbara » (circa diciassette chili di esplosivo, oltre duecento detonatori, centinaia di metri di micce, armi di vario tipo), murata dentro un'intercapedine di un edificio occupato da calabresi.

Nella zona del comasco va segnalato anche il fenomeno dei furti di opere d'arte e di antiquariato in generale, operati da sodalizi criminosi locali collegati ad organizzazioni straniere, che producono un danno incalcolabile sul piano economico, ma anche sul piano psicologico e affettivo per la comunità che lo subisce.

A parte il fenomeno dell'usura rilevato solo in casi episodici, per la difficoltà insite nell'accertamento di questo reato derivanti soprattutto dalla difficoltà di dimostrare lo stato di bisogno della vittima, assistiamo frequentemente a reati di esercizio abusivo dell'attività finanziaria e creditizia, favoriti anche dall'esistenza nella zona del Casinò di Campione d'Italia.

Infine sul fronte dei reati legati a Tangentopoli nemmeno Como è risultata immune, infatti proprio l'anno scorso e stata compiuta un'indagine estesa anche al Veneto che ha portato all'accertamento di un sistema di tangenti pagate ai politici.

Audizione del prefetto, del questore e di alcuni rappresentanti delle Forze dell'ordine della provincia di Varese (Audizione del 3 maggio 1995).

Venendo ora alla situazione esistente nella provincia di Varese, dobbiamo rilevare che non solo la mafia, ma anche altre associazioni criminali similari, sono senza dubbio presenti ed operanti sul territorio, sia pure con caratteristiche diverse rispetto alle regioni cosiddette « a maggior rischio di infiltrazione mafiosa ».

Difatti dall'esame della situazione compiuto anche con l'ausilio di quanto emerso dall'audizione davanti alla Commissione, del Prefetto, del Questore e di alcuni rappresentanti delle forze dell'ordine della Provincia di Varese, avvenuta il 3 maggio scorso, è emerso che nella provincia, pur non essendosi verificati eclatanti episodi delittuosi, assistiamo al proliferare di società immobiliari e finanziarie, di istituti di credito, di attività commerciali di grossa portata (boutiques di lusso, concessionarie di automobili, ipermercati ecc.), fenomeni da tenere sotto controllo perchè indicativi di attività volte a riciclare denaro proveniente da reato.

Inoltre a causa dell' « odioso » istituto del soggiorno obbligato, la provincia ha subito per anni la presenza di molti personaggi legati alla malavita siciliana, calabrese e campana, un esempio per tutti: il figlio di Cutolo, ucciso in un agguato a Tradate. Queste persone, negli anni, hanno dato vita ad organizzazioni criminali capillarmente diffuse su tutto il territorio della provincia.

Non è un caso che proprio a Varese sia in corso il processo « Isola Felice » con oltre 160 imputati e che inoltre di recente, i Carabinieri sotto la direzione della D.N.A. di Milano abbiano portato a termine un'operazione che ha assicurato alla giustizia oltre 90 persone, tra le quali figurano elementi di spicco delle organizzazioni mafiose siciliane, calabresi e campane.

Dobbiamo inoltre sottolineare che la vicinanza con la Svizzera che rende facile l'esportazione dei capitali e la ricchezza industriale e commerciale della zona, fanno sì che questa provincia sia particolarmente « appetibile » per le organizzazioni criminali.

Gli interventi che si vedono come improrogabili devono essere rivolti al costante e severo controllo delle società immobiliari e delle grosse attività commerciali di recente costituzione, ma soprattutto delle movimentazioni bancarie e dei cambiamenti ai vertici degli istituti di credito, sollecitando per questo anche l'intervento della Banca d'Italia.

Inoltre occorre attivare controlli a tappeto su tutte le società finanziarie operanti nella provincia per verificare se rispondano ai criteri stabiliti dalla legge per la loro costituzione e per lo svolgimento della loro attività.

Una particolare attenzione va posta riguardo ai mutamenti di ra-

gione sociale delle imprese che potrebbero essere indici e conseguenza dell' attività di usura.

Il *business* che si svilupperà con la costruzione di Malpensa 2000 e con la realizzazione delle infrastrutture annesse all'aeroporto richiamerà sicuramente nella provincia di Varese ogni genere di imprenditoria, quella onesta, operante nella legalità e quella mafiosa, legata al vecchio sistema politico che proprio a Varese ha visto decapitati i suoi vertici.

Infine va segnalato che è stata richiesta una visita della Commissione alle Procure della Repubblica della zona, per avere dai magistrati, operanti in quella realtà, un quadro più completo della situazione al fine di poter attivare gli strumenti più idonei a contrastarne le degenerazioni criminali.

Audizione del prefetto, del questore e di alcuni rappresentanti delle Forze dell'ordine della provincia di Bologna (Audizione del 17 maggio 1995).

Il Prefetto di Bologna rileva l'importanza del documento da lui consegnato ai membri della Commissione Antimafia il 23 settembre 1993, per l'illustrazione delle origini storiche del fenomeno dell'infiltrazione mafiosa all'interno delle attività economiche delle provincie emiliano-romagnole: è emerso con tutta evidenza il fenomeno relativo sia all'intenso traffico di sostanze stupefacenti sia all'esercizio di altre attività illecite collegate ai settori commerciale ed alberghiero della regione. In tale documento inoltre si rileva come l'invio in tale regione, a partire dagli anni sessanta, di personaggi provenienti dal mondo della criminalità organizzata calabro-sicula, abbia prodotto effetti tali da determinare una graduale penetrazione ed estensione nel territorio summenzionato di attività legate alla criminalità organizzata con relativo reclutamento di adepti per le rispettive cosche o clan: tali insediamenti si trovavano, e si trovano tuttora, nei Comuni di Budrio e di Medicina; è bene però rilevare come l'infiltrazione della criminalità organizzata di stampo mafioso in tale regione non abbia le stesse caratteristiche di quella delle regioni del Sud dove si riscontra una vera e propria gestione del territorio da parte di queste organizzazioni criminali: il tessuto sociale della regione emiliano-romagnola è ancora sostanzialmente sano ed immune da un radicamento profondo di tali organizzazioni malavitose, grazie anche all'efficace azione di vigilanza e prevenzione compiuta dalle forze dell'ordine: oltre al censimento delle varie cosche si è effettuato un controllo assiduo sui personasgi apparentemente « in sonno », ma in realtà ben in contatto con le case-madri di origine. Si è dunque circoscritto il fenomeno dell'infiltrazione mafiosa grazie all'opera di repressione delle forze dell'ordine e grazie all'opera di prevenzione che la Guardia di Finanza, con l'aiuto dei Carabinieri, ha condotto per limitare l'estensione della attività di riciclaggio, di usura, di contrabbando e di traffico di droga. Per coordinare gli interventi di prevenzione del fenomeno relativo al traffico di sostanze stupefacenti cui è strettamente congiunto il fenomeno della microcriminalità, il territorio è stato oggetto di controllo capillare da parte del Nucleo Provinciale Anticrimine, recentemente istituito dal Capo della Polizia di Stato e dal Ministro dell'Interno: tale nucleo

della Polizia di Stato è particolarmente adatto a svolgere attività di controllo preventivo ed è impiegato, d'intesa con il Questore di Bologna, nelle zone di villeggiatura durante il periodo estivo.

Relativamente a Bologna il livello di criminalità è tra i più modesti se paragonato a quello di altre città italiane affini al capoluogo felsineo per qualità di vita e per entità di volume dei traffici commerciali e finanziari.

La massiccia presenza di extracomunitari, attirati dalla prosperità economica dell'intera provincia, è all'origine dell'intensificazione del traffico di droga e dell'aumento dei reati connessi al fenomeno della prostituzione. Molti extracomunitari provengono dalla ex-Jugoslavia, dall'Albania e persino dalla Cina: costoro, se delinquono, o compiono scippi, rapine e furti negli appartamenti, oppure controllano il traffico di sostanze stupefacenti e svolgono attività di sfruttamento della prostituzione.

Bologna, rileva il Ouestore, non presenta alcun segnale di insediamenti di carattere mafioso o legati a particolari organizzazioni criminali, (come 'Ndrangheta o Camorra) poichè gli stranieri clandestini di solito giungono in Emilia-Romagna dopo aver attraversato la penisola e agiscono autonomamente senza essere legati alla Mafia non essendo essa presente nella zona. È importante rilevare come la violenza di questi abitanti della ex-Jugoslavia sia particolarmente efferata nel costringere donne e minori ad esercitare la prostituzione. La lotta contro il fenomeno del controllo della prostituzione è particolarmente ardua a causa dell'impossibilità di ordinare il rimpatrio immediato di tali criminali che costringono alla prostituzione donne giovanissime, se non adolescenti.

Secondo il Questore i clan cinesi dediti ad attività criminose potrebbero essere controllati e diretti da un'organizzazione superiore di stampo mafioso di matrice cinese, sebbene non vi siano elementi per sostenere che vi sia una strategia unica, con gestione diretta delle presenze nei vari territori. Quindi per scoraggiare il fenomeno della ramificazione delle microorganizzazioni criminali ad opera di gruppi etnici provenienti o dall'Europa dell'Est o dall'Estremo Oriente, è necessario impedire ai clandestini di entrare nel territorio italiano; in tal senso può essere di ausilio, sebbene non sia risolutivo, l'impiego dell'Esercito nel pattugliamento delle coste pugliesi da dove proviene in notevole misura il flusso migratorio clandestino.

Il Colonnello Chiara, Comandante della legione della Guardia di Finanza dell'Emilia Romagna, alla domanda rivoltagli dal Presidente circa eventuali segnalazioni effettuate dagli Istituti bancari bolognesi riguardo ad anomali movimenti di denaro, risponde sottolineando la particolare solerzia con cui gli Istituti di Credito di Bologna sono soliti comunicare tali informazioni. Rileva però la difficoltà di discernere nella gran quantità di operazioni bancarie quelle che possono essere operazioni a rischio. La Guardia di Finanza dell'Emilia-Romagna ha fondato la propria indagine sulla determinazione dei fattori di rischio-criminalità rappresentati dalle peculiarità economiche della regione che per la sua prosperità attira capitali non di rado cospicui.

È stata intensificata l'attività di controllo sulle Società Finanziarie che in Emilia-Romagna sono presenti in proporzione superiore alla media nazionale sia per l'alta concentrazione di beni e di capitali sia per lo stadio avanzato delle reti di comunicazione viaria, nonchè per

la sua posizione strategica: infatti è via obbligatoria di transito Nord-Sud.

Considerando il rilievo che le peculiarità economiche dell'Emilia-Romagna hanno per la Comunità economica europea si è intensificato il controllo sia per prevenire eventuali frodi comunitarie sia per prevenire il fenomeno della infiltrazione mafiosa relativamente al settore della produzione agroalimentare e del mercato del bestiame. Si è potuto accertare che nel sistema finanziario si sono infiltrati malavitosi locali che avevano collegamenti non strutturali, ma funzionali con soggetti appartenenti alla criminalità organizzata. Sono risultati collegamenti tra malavitosi locali e membri appartenenti alla Sacra Corona Unita circa le frodi comunitarie riguardanti la lavorazione della soia. Relativamente al mercato del bestiame è stata eseguita un'operazione molto estesa a Modena che in Italia è il centro più importante del mercato del bestiame: tale operazione, che ha implicato ben 264 perquisizioni, ha portato alla scoperta di un sistema di frode vastissimo che sta incidendo in modo rilevante sul mercato del bestiame in Italia.

I rapporti funzionali più che strutturali tra le organizzazioni malavitose Locali e quelle criminali di stampo mafioso ben radicate nel Sud rendono molto più difficili le indagini condotte dalle Forze di Pubblica Sicurezza in stretta collaborazione con la Guardia di Finanza in merito alle numerose Società Finanziarie che attingono in modo non sempre trasparente i capitali che reinvestono applicando tassi di interesse usurari.

Relativamente alla infiltrazione mafiosa, di minime proporzioni, nella provincia di Bologna sono attive quattro cosche: i Riina e i Liggio a Budrio, i Commendatore, Mammoliti, i Pesce. Vi è poi il clan Giuliano d'origine campana e il noto sodalizio Pilastro-Santagata che sembra proprio di origine bolognese. L'elemento storicamente di spicco, anche se ora ha 84 anni, è Giacomo Riina ritenuto il referente della Mafia siciliana in tutta l'Italia settentrionale, ma soprattutto nel triangolo della provincia bolognese Budrio-Imola-Medicina dove ha svolto intensa attività di mediazione per l'espansione della Mafia nel Nord con l'attiva collaborazione di pregiudicati giunti da Alcamo, Corleone e Catania. I sodalizi criminali si sono col tempo consolidati data l'ampiezza dei mercati dove sono allocati i capitali accumulati con l'esercizio di attività illecite, come i sequestri di persona compiuti in zone diverse (Calabria e Sicilia). Per quel che riguarda il fenomeno dell'usura l'Arma ha condotto importanti operazioni nel settore.

Il Colonnello Chiara rileva l'importanza dell'attività compiuta dal Comitato regionale in contatto diretto con le Prefetture circa l'incremento del fenomeno relativo all'avvio e/o alla richiesta di avvio di nuove attività alberghiere. Dal censimento dei passaggi di proprietà e dalle volture degli esercizi pubblici sottoposti all'esame di vari organi investigativi, è emerso il fenomeno negativo dei frequenti passaggi di dirigenza, sintomo evidente di un insano controllo delle attività connesse al settore da parte della malavita organizzata; nel 1994 sarebbero a venuti più di 160 passaggi in 4 provincie controllate: la larga maggioranza di questi è stata eseguita a favore di locali, mentre una piccola parte su persone provenienti da altre regioni: è infatti possibile, sia attraverso Società Finanziarie (il G.I.C.O. si sta occupando di questo), sia attraverso terzi, acquisire la proprietà di un albergo affi-

dandone la gestione a soggetti locali; il Colonnello Chiara auspica per il futuro una collaborazione ancora più stretta e proficua tra le Forze di Pubblica Sicurezza, la Guardia di Finanza e la Polizia Municipale perchè sia prestata la dovuta attenzione al rischio di riciclaggio.

Per prevenire il radicamento delle organizzazioni criminali di stampo mafioso in tale regione è necessario individuare tutti i possibili modi di riciclaggio dei proventi di attività illecite con la creazione di un efficace sistema di controllo e vigilanza volto ad impedire il prodursi del grave fenomeno criminoso del riciclaggio del denaro frutto di attività illecite.

Sintesi della audizione del prefetto, del questore e di alcuni rappresentanti delle Forze dell'ordine della provincia di Ravenna (Audizione del 17 maggio 1995).

Dal 1992 si sono verificati episodi che rivelano la presenza sul territorio di elementi appartenenti ad organizzazioni di tipo camorristico-mafioso; la presenza di costoro è dovuta al loro ruolo di referenti di elementi esterni legati al mondo della criminalità organizzata del Sud. Gli episodi più significativi sono sino ad ora risultati essere circoscritti a fenomeni di rapina o di traffico di droga.

Non sono emersi dati particolarmente significativi dalle indagini effettuate dalla Guardia di Finanza circa le attività delle Agenzie Immobiliari presenti sul territorio delle Provincie di Ravenna e di Rimini.

Per quel che riguarda gli appalti pubblici, le imprese meridionali stanno ottenendo inspiegabilmente l'assegnazione di un notevole numero di appalti pubblici, fenomeno che è stato denunciato da un giornalista de « Il Resto del Carlino ».

La presenza di stranieri extra-comunitari sul territorio è massiccia ed è fonte di grave preoccupazione per il turbamento dell'ordine pubblico, sebbene non risulti affatto alcun intreccio tra costoro e la criminalità organizzata, se non limitatamente alla fascia costiera ravennate per lo sfruttamento della prostituzione.

Si è registrato però un notevole incremento del numero delle licenze alberghiere e delle richieste di costruzione di nuovi insediamenti alberghieri, ma le anomalie riscontrate sono attribuibili alla presenza dei pochi referenti delle tre organizzazioni criminali di stampo mafioso senza un loro radicamento o insediamento stabile nel territorio.

Per quanto riguarda le altre attività criminose (traffico di sostanze stupefacenti, controllo della prostituzione) è bene rilevare come queste siano attività esercitate da malavitosi locali privi di collegamenti strutturali con le tre organizzazioni di stampo mafioso presenti nel Sud.

Sintesi della audizione del prefetto, del questore e di alcuni rappresentanti delle Forze dell'ordine delle provincie di Forlì e di Rimini (Audizione del 17 maggio 1995).

Il Prefetto di Forlì ha buoni elementi per sostenere l'inesistenza di insediamenti di organizzazioni criminali legate alle più importanti famiglie mafiose della Sicilia, della Camorra, della 'Ndrangheta e della

Sacra Corona Unita, pur rilevando la connessione esistente tra l'esercizio delle attività criminose da parte di malavitosi locali (traffico di sostanze stupefacenti, compravendita di immobili o di licenze commerciali) e attività criminose svolte dagli appartenenti al mondo della criminalità organizzata del Sud. È stato ipotizzato ed accertato un tentativo di insediamento stabile di una organizzazione criminale di stampo camorristico nella zona di Cattolica. Il clan era quello dei Capitoni legati al noto esponente Lo Russo che commerciava in abiti e giacche di pelle: l'intera banda, di cui ora non si ha più notizia, è stata sgominata dalle Forze dell'ordine; vi sono altri casi in fase di accertamento: due società sono collegate ad un certo Nuvoletta, cioè alla Camorra (la prima è una società di pulizia detta « La Rapida », l'altra società invece opera nel settore dell'abbigliamento). Si tratta di collegamenti esterni, mentre non si ha notizia di insediamenti lungo la costa o nel riminese. Sono ancora in corso accertamenti circa il trasferimento della titolarità di licenze commerciali, di pubblici esercizi e di alberghi.

Per quel che riguarda gli accertamenti effettuati dalla Guardia di Finanza circa notevoli movimenti pecuniari negli Istituti bancari si è constatato come a grossi impegni di denaro non siano corrisposti investimenti o utilizzazioni in settori produttivi industriali o artigianali. I sospetti si sono appuntati sul gioco d'azzardo o sul traffico di droga, molto florido nel periodo estivo.

Per quel che riguarda gli appalti, vive sono state le proteste delle società che operano in Emilia Romagna nel rispetto della legalità a causa dell'acquisizione, da parte di aziende del Meridione, di appalti al massimo rialzo o al massimo ribasso.

Per quel che concerne il gioco d'azzardo e la connessa attività di riciclaggio dei proventi di attività illecite si è rilevata la presenza equivoca di personaggi russi con disponibilità di denaro che si aggirano intorno ai 4.000 dollari: costoro di solito acquistano grandi quantità di prodotti soprattutto di abbigliamento e ripartono dopo qualche giorno; è necessario indagare circa la correttezza di tali operazioni commerciali.

Il fenomeno della prostituzione maschile e femminile è molto vasto e molte sono le proteste dei cittadini per il turbamento dell'ordine e della quiete pubblica che ne consegue: l'arrivo di prostitute dall'Albania, dalla ex-Jugoslavia e dalla ex U.R.S.S. è governato da potenti organizzazioni criminali forse internazionali: sono state effettuate vaste operazioni, con sequestro di automobili – considerate corpi di reato –, e di appartamenti nel presupposto che i proprietari sapessero direttamente o indirettamente dell'attività che vi si svolgeva.

È fortemente probabile che l'usura sia connessa al riciclaggio dei proventi di attività illecite.

Mentre il traffico di armi è prevalentemente traffico di transito, il traffico di droga ha un centro vitale nel riminese e nella zona costiera romagnola.

Nel riminese la presenza nei decenni settanta ed ottanta di soggiornanti obbligati, soprattutto campani, potrebbe aver favorito se non incoraggiato la costituzione di organizzazioni criminali da parte di pregiudicati locali. Coloro che obbligatoriamente hanno soggiornato nei decenni settanta ed ottanta in Romagna hanno chiesto ed ottenuto la residenza soprattutto nella zona di Cattolica), cominciando così ad

agire autonomamente ed in proprio: in seguito ad indagini condotte dalla Compagnia di Riccione insieme ai Carabinieri di Cattolica è emersa con tutta evidenza l'esistenza di focolai indipendenti tra loro: si esclude quindi un interesse, da parte delle grandi famiglie della criminalità organizzata del Sud, a perseguire l'obiettivo di un radicamento nel territorio delle società cui appartengono, radicamento paragonabile a quello raggiunto nelle loro terre d'origine. Quindi i responsabili delle organizzazioni criminali di stampo mafioso non intendono estendere l'influenza di tali società nel territorio romagnolo, bensì « si limitano » ad inviare fiduciari incaricati di investire capitali nel territorio: solo così si giustifica la continua cessione dei diritti proprietari relativamente ad alberghi, supermarket, grosse strutture produttive. Nell'agosto del 1993 è stato costituito un gruppo di lavoro interforze (Carabinieri, Polizia e Guardia di Finanza), al fine di indagare su questi troppo frequenti passaggi di proprietà.

L'intreccio usura-riciclaggio dei proventi di attività illecite è molto stretto: sarebbe auspicabile per il futuro una maggiore collaborazione da parte degli Enti Creditizi: su un volume di depositi pari a 15.000-20.000 miliardi in tutta la provincia sono pervenute solo dieci segnalazioni ai sensi dell'articolo 3 della Legge 197; tali capitali sono controllati dagli Istituti di Credito e dalle Società Finanziarie che in Romagna praticano di norma l'usura: il numero di tali Società Finanziarie, sebbene in diminuzione, è sempre troppo alto rispetto alle esigenze della provincia. I due fenomeni radicati in Romagna che potrebbero favorire l'infiltrazione della criminalità organizzata sono l'usura ed il gioco d'azzardo: l'usura non crea grande allarme sociale perchè comunemente si ritiene che prestar soldi sia come investire denaro in BOT. Perchè le indagini condotte approdino ad esiti positivi sarebbe necessario introdurre una normativa che consenta di sequestrare i patrimoni di coloro che prestano danaro a tassi chiaramente usurari; è inoltre superfluo ricordare come le principali lacune della legislazione relativa al reato di usura riguardino la carenza della fissazione di un tasso considerabile come usurario e la mancata determinazione di una misura attestante l'effettivo stato di bisogno.

La Romagna quindi pur essendo territorio di impiego di capitali illeciti, non è tuttavia terra di infiltrazione di organizzazioni criminali di stampo mafioso.

Per quel che riguarda le colonie cinesi presenti sul territorio molti sono perfettamente in regola e sono dediti ad attività di ristorazione, mentre altri sono clandestini e giungono in Italia portati da organizzazioni cinesi specializzate in questo traffico. Naturalmente i clandestini sono costretti a lavorare in condizioni di sfruttamento e non è facile scoprire tali centri di infiltrazione clandestina.

Per ridurre al minimo l'afflusso di immigrati clandestini è necessario procedere alla loro espulsione immediata dal territorio nazionale: dovrebbero inoltre essere previsti accordi internazionali tra gli Stati per impedire ai clandestini di varcarne le frontiere.

ALLEGATO A

IL RUOLO DELLE ORGANIZZAZIONI CRIMINALI NELLA GESTIONE DEI FLUSSI DI IMMIGRAZIONE CLANDESTINA

A differenza di quanto spesso si ritiene, da fenomeni socio-economici e demografici del tutto fisiologici, derivano talvolta conseguenze patologiche fino ad incidere sulla criminalità sia a livello micro sia a livello macro.

Anche nel campo dell'immigrazione clandestina, sono avvertibili processi crescenti di mondializzazione e di globalizzazione, nonchè di deterritorializzazione e di riterritorializzazione.

Il differenziale di fertilità. fenomeno demografico, tra la popolazione italiana a crescita zero e le popolazioni del Nord Africa, in rapido aumento, con quelle dell'Europa orientale e di Paesi più lontani, come le Filippine, il Centro Africa, il Sud America ecc., assomma i suoi effetti allo scarto di standard *of life*, per cui ad una ristretta area di povertà relativa in Italia fanno riscontro altrove livelli di vita prossimi alla povertà assoluta, e quindi alla miseria.

I flussi migratori verso il nostro Paese hanno perciò una duplice consistente e fisiologica causale alla quale si aggiungono ragioni meno rilevanti, come il rifiuto dei giovani italiani ad accettare un lavoro comunque e dovunque, i conflitti etnici, le persecuzioni politiche e così via.

Su queste premesse si innesta la criminalità organizzata internazionale con le sue complesse strutture, la diffusione capillare sul territorio. La disponibilità di ampie risorse finanziarie. Lo stesso progresso tecnologico agevola le organizzazioni criminali che rapidamente ed agevolmente si avvalgono dei mezzi tecnici di nuova concezione. Ciò concerne in particolare modo le « comunicazioni » intese sia come scambio di messaggi (radio, telefoni cellulari, ecc.) sia come uso di mezzi di trasporto spesso all'avanguardia, come motoscafi veloci ed opportunamente mimetizzati di cui ci si avvale per i tratti a medio raggio.

È per questo che la DIA ha rivolto la sua attenzione sull'immigrazione clandestina nel settore trovandosi di fronte a fenomeni crescenti in quantità ed in complessità per i quali le mafie, di varia provenienza e specializzazione, vanno arricchendo il loro interesse e potenziando le loro strutture.

Le cifre a disposizione, relative agli immigrati clandestini individuati, anche in relazione ai provvedimenti amministrativi e giudiziari adottati nei loro confronti (denunce, espulsioni ecc.), non offrono un quadro esaustivo. In questo settore. l'effetto del « numero oscuro » è particolarmente rilevante; concorrono a formarlo, oltre che gli interessi degli extracomunitari clandestini stessi e delle organizzazioni criminali che li introducono nel territorio (e che, in molti casi, ne gestiscono lo sfruttamento) anche quelli di alcuni cittadini italiani che ne utilizzano la forza lavoro a basso costo e senza alcuni oneri diretti o indiretti (INPS ecc.). Si ha cioè una convergenza tra il vantaggio di cittadini (quasi) onesti, della criminalità organizzata e le esigenze di sovravvivenza degli immigrati.

In Europa in generale ed in Italia per quanto ci riguarda, il traffico di immigrati clandestini si aggrava di mese in mese tanto per l'entità delle persone coinvolte quanto per l'intensificarsi di aspetti deteriori. Esso è favorito anche dalle normative vigenti in Italia come negli altri Paesi della Comunità europea.

Va tenuto presente che, nonostante gli accordi di Schengen, non si hanno ancora « armonizzazioni » delle legislazioni in ambito comunitario nei confronti degli extracomunitari.

La repressione, per gli illeciti connessi alla pura e semplice immigrazione clandestina, si basa su sanzioni assai più tenui di quelle che concernono particolarmente il traffico di droga e di armi. Le organiz-

zazioni criminali già preesistenti si riciclano spesso passando da un'attività meno lucrosa e più pericolosa ad un'altra o affiancando ai precedenti impegni criminosi l'interesse per la nuova « materia prima ».

La presenza di strutture organizzate non esclude l'intervento di operatori a livello « artigianale » che. con i propri natanti, imbarcano poche decine di persone sulle coste tunisina o adriatica, dell'ex Jugoslavia e dell'Albania, per sbarcarle, quasi sempre notte tempo, a Lampedusa, in Sicilia o sulle coste pugliesi.

Tra le grandi organizzazioni criminali operanti nel settore si distinguono le mafie italiana, russa e cinese e, limitatamente all'Adriatico, quella albanese e degli stati della ex Jugoslavia.

L'immigrazione cinese, forse anche a causa della cultura confuciana da cui proviene, cerca di non porsi in evidenza; ciò non toglie che venga sfruttata più metodicamente di quella di altre provenienze. I cinesi necessitano di poco per sopravvivere; si adattano, come avviene a Firenze, a Roma ed altrove, a lavorare in locali fatiscenti e antigienici, impegnandosi giorno e notte, spesso con vetuste apparecchiature, sottoponendosi allo sfruttamento delle organizzazioni della Triade e degli imprenditori nostrani.

Altro settore economico di impiego dei cinesi e quello della ristorazione. La quiete delle comunità cinesi è garantita dalla capillare trama intessuta dalle organizzazioni criminali che ne sfruttano il lavoro perlopiù in simbiosi con imprese artigianali o della piccola industria nazionale.

Un aspetto non secondario della presenza degli immigrati. con riflessi sull'ordine pubblico e sugli impegni delle forze di polizia. è costituito dagli attriti di ordine razziale tra extracomunitari ed autoctoni o tra le diverse etnie degli immigrati, quando non addirittura al loro interno.

Ai primi del 1995 episodi clamorosi si sono avuti nella zona di Villa Literno tra locali e stranieri quando sono state distrutte le strutture del campo di accoglienza. In provincia di Latina, le ostilità sono state particolarmente virulente contro i marocchini.

L'entità delle tariffe richieste o pagate, per il trasporto in Italia. Il miraggio di ottenere un lavoro regolare e migliori condizioni di vita, è tale da porre in essere nuove forme di schiavitù. L'importo viene infatti, spesso, anticipato dagli imprenditori del crimine, nei confronti dei quali il vincolo di soggezione non viene estinto se non con il completo pagamento del debito, evento difficile a verificarsi per mesi e per anni. per l'impossibilità stessa del clandestino di inserirsi in attività di lavoro regolari o quasi, seppure in « nero ». Non è raro il caso del clandestino che, per fronteggiare i suoi impegni e le connesse minacce, è costretto a prestarsi ad attività criminali, a prostituirsi (« lucciole » o « viados ») o ad esercitare, come spesso accade ai bambini e agli adolescenti forme di accattonaggio più o meno molesto.

Il tariffario dei transiti varia a seconda della distanza e della difficoltà e qualche volta anche in relazione al divario culturale tra Paese di provenienza e quello di arrivo.

Dall'Albania il prezzo va dai due milioni di lire: dalla Russia e dai Paesi dell'ex Urss o degli Stati già appartenenti al Comecon ne occorrono oltre tre, mentre da Paesi più lontani, asiatici, africani o sudamericani, si può andare a richieste dai sette ai dieci milioni, come dalla Filippine. La garanzia? per chi rende possibile l'immigrazione antici-

pandone i costi, è data dal sequestro del passaporto, sotto forma di custodia, o dalle minacce di ritorsione sui familiari, o di segnalazione alle autorità italiane per il rimpatrio coatto.

Ovviamente costo e oneri variano in rapporto non solo alla distanza ma anche alle difficoltà, come ad esempio per la necessità di attraversare più frontiere.

La mafia « russa » ha le sue centrali a Mosca; quella Ucraina, in Kiev, da esse vengono smistati i clandestini del Medio e, specialmente, del lontano Oriente, verso l'Europa ed il nostro Paese.

Se il Mediterraneo e l'Adriatico sono le vie di trasferimento privilegiate dai Paesi del Magrheb. dal Medio Oriente e, in parte, dalla ex Jugoslavia, una via di facile penetrazione è costituita dalla così detta « soglia di Gorizia ».

Come è noto i provvedimenti di espulsione dei clandestini, nel nostro ordinamento, non hanno esecuzione immediata con l'accompagnamento alle frontiera con imbarco forzoso su aerei o navi diretti ai Paesi di origine; ciò beninteso sempre che non vi siano delitti tali da implicare più concrete ed immediate misure. Il lasso di tempo – da quindici giorni ad un mese – che intercorre tra l'individuazione del clandestino e il suo avvio alla frontiera, consente all'immigrato di sottrarsi agevolmente alle conseguenze del provvedimento e ciò a prescindere dalla possibilità di ricorrere al TAR.

I tempi lunghi della giustizia amministrativa consentono in pratica. L'inefficacia delle normative. Va aggiunto che, ove pure si giunga all'espulsione, nuove comunità, bene istruite dalle loro organizzazioni, ricorrono spesso a fantasiosi, ma operativi espedienti; si è verificato ad esempio che le prostitute nigeriane giunte tranquillamente fino ai piedi della scaletta degli aerei, si siano poi denudate, obbligando i comandanti a non imbarcarle e la polizia di frontiera a riportarle in luoghi meno visibili.

Come noto, la normativa, essenzialmente fondata sulla legge n. 39 del 1990 introduceva la novità di flussi programmati di ingresso per ragioni di di lavoro e la regolamentazione dell'asilo politico e della presenza degli extracomunitari. Prevedeva di tener conto, con il concerto di Esteri, Interno, Bilancio, Programmazione e Lavoro, non solo dell'evoluzione del mercato del lavoro, ma anche della capacità di accoglimento e delle politiche comunitarie.

La commissione di esperti, costituita nel 1993 dall'allora Ministero degli affari sociali, ha lavorato, fino al 1994, producendo una « carta dei diritti e dei doveri » degli immigrati su 172 articoli da tradurre in legge.

La non attuazione della Carta ha consentito alle organizzazioni criminali di esercitare ancora le loro illecite attività.

Negli ultimi anni, come si è detto e per quanto riguarda in particolare la Puglia, si è intensificato l'ingresso di cinesi, curdi e turchi provenienti dai porti albanesi, dove la polizia locale è in qualche caso connivente e comunque la vigilanza è assai scarsa.

Come nel 1994, si sono avuti, nel semestre, episodi di piccoli convogli di motoscafi veloci difficili da intercettare, anche se con l'intervento della Marina Militare o, come dal maggio 1995, delle forze dell'Esercito (se giunti a terra).

Si vanno delineando nuove forme di comportamenti criminosi, legate allo sfruttamento dei clandestini, accanto a quelle tradizionali

della prostituzione e dell'avviamento al lavoro nero. Sulle coste pugliesi e, in minor misura, alla frontiera di Nord-Est gruppi di tassisti abusivi (le loro vetture sono meno identificabili a vista) attendono gli immigrati per trasportarli alla città più prossima o a stazioni ferroviarie o di pullman di linea, richiedendo come minimo centomila lire a persona.

Lo sfruttamento dell'immigrazione clandestina presenta rischi limitati; lo stesso sequestro eventuale dell'imbarcazione viene neutralizzato con polizze assicurative, dichiarandone il furto o la perdita, dal momento che gli scafi sono immatricolati nei Paesi dell'ex Jugoslavia.

Particolarmente grave è lo sfruttamento di bambini e minori, problema già affrontato nel 1992 quando si verificò l'ondata di « invasione dall'Albania ».

Per seguire meglio tale fenomeno è stato istituito anche un Comitato per la tutela dei minori stranieri presso la Presidenza del Consiglio (marzo 1994). Va detto, anche, che molti soggetti delle classi di età più giovani non sono immigrati, ma vengono in Italia con un permesso di soggiorno di tre mesi per curarsi dai danni di guerra e miseria. Molti provengono dalla ex Jugoslavia, dal Ruanda e da altre zone dove sono in atto conflitti interetnici; anche numerosi russi e bielorussi sono stati curati in Italia per le conseguenze prodotte dalle radiazioni di Chernobyl.

Sono in aumento i casi di bambini irregolari, di origine slava ed albanese, venduti o affittati dalle famiglie ad adulti senza scrupoli; questi ultimi li inseriscono nel giro della prostituzione o li avviano al furto o alla mendicità, riducendoli praticamente in schiavitù.

Si tratta, pertanto, di un fenomeno che tiene costantemente allertate tutte le Forze di Polizia.

ALLEGATO B

RELAZIONE DEL MINISTRO DELL'INTERNO AL SIGNOR PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Il consiglio comunale di Bardonecchia (Torino), rinnovato nelle consultazioni amministrative del 6 giugno 1993, presenta fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata che compromettono la libera determinazione e l'imparzialità dell'organo elettivo, il buon andamento dell'amministrazione ed il funzionamento dei servizi.

Invero, il prefetto di Torino, con relazione in data 21 marzo 1995, ha evidenziato la sussistenza di gravi elementi di compromissione dell'attività amministrativa, scaturiti dalle convergenti influenze della criminalità organizzata nella cosa pubblica, progressivamente inseritasi nella vita politica del comune.

Dagli accertamenti svolti dalle autorità competenti, nonchè da un'inchiesta avviata dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Torino, sono emersi tentativi di infiltrazione mafiosa in appalti per lavori edili. Nel quadro delle risultanze cui le predette indagini sono pervenute, è stato sottoposto alle misure della sorveglianza speciale di Pubblica sicurezza e del sequestro dei beni il noto pluripregiudicato Rocco Lo Presti – elemento rappresentativo della cosca calabrese facente capo alla famiglia Mazzaferro – che aveva avuto un ruolo pri-

mario nella vicenda della costruzione di un complesso immobiliare denominato Campo Smith. Dalle motivazioni del predetto provvedimento del Tribunale di Torino si evince che l'intera operazione Campo Smith ha visto all'opera una associazione mafiosa facente capo a Rocco Lo Presti, effettivo « dominus » della società che, dell'intera operazione immobiliare, risultava beneficiaria. Lo specifico interesse del predetto pregiudicato nella costruzione del complesso edilizio si è spinto, come comprovato dagli atti processuali, al ricorso a mezzi intimidatori, ai quali viene ricollegato il grave danneggiamento dell'alloggio di uno dei componenti della commissione edilizia del comune di Bardonecchia.

È, inoltre, emerso che in occasione delle consultazioni elettorali il Lo Presti è penetrato nella vita politica locale grazie al collegamento con il sindaco Gibelli, che si sarebbe direttamente attivato per l'approvazione della convenzione edilizia, rivolgendosi anche ad esponenti dell'opposizione consiliare, con la promessa di incarichi, per acquisire i favori.

Il descritto esito delle indagini e delle inchieste svolte ha indotto il Prefetto di Torino ad applicare all'ente le procedure di accesso ai sensi dell'articolo 1, c. 4, del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, nella legge 12 ottobre 1982, n. 726.

La relazione conclusiva della commissione d'accesso ha evidenziato le illegalità e le anomalie rilevate nel settore urbanistico edilizio ed ha confermato l'avvenuto esercizio di pressioni sull'azione amministrativa comunale, mediante intimidazioni rivolte ai membri della commissione igienico edilizia. Ha, altresì, posto in luce le svariate interessenze del Lo Presti in « affari ». Quali appalti e sub appalti di opere pubbliche nel comune. Il medesimo, che è risultato legato a diversi membri del consiglio comunale, ha dimostrato di godere, all'interno della struttura locale, di rapporti tali che una dipendente comunale è stata denunciata per averlo informato di indagini di polizia giudiziaria in atto nei suoi confronti.

I riscontri acquisiti hanno consentito alla commissione di accesso di affermare che a Bardonecchia si è insediato un vero e proprio comitato di affari, che, soprattutto in materia urbanistica ed edilizia, coinvolge persone estranee all'istituzione comunale, le quali esplicherebbero una influenza condizionante sulle scelte e sull'attività degli organi del comune. Sia gli organi di polizia, sia alcuni dei consiglieri comunali hanno concordato, con sufficiente omogeneità di dettaglio, nell'indicare nel Lo Presti il soggetto attivo o, comunque, beneficiario delle suddette attività condizionanti.

L'autorità giudiziaria, nell'affermare che la condotta del Lo Presti è ispirata a criteri di tipo mafioso, ha evidenziato come la più volte citata operazione Campo Smith sia stata, dal predetto esponente della criminalità locale, concordata nel tempo con gli amministratori pubblici di Bardonecchia.

Infine, quattro assessori della giunta precedente, di cui due tuttora in carica, hanno recentemente ricevuto, dalla competente Procura, un avviso di garanzia per abuso d'ufficio in concorso. Tali eventi hanno avuto un impatto fortemente negativo sull'opinione pubblica.

Appare evidente, pertanto, la compromissione dei princìpi di legalità ed imparzialità che debbono contraddistinguere l'azione della pubblica amministrazione.

Il clima di grave condizionamento e degrado in cui versa il consiglio comunale di Bardonecchia, la cui libera determinazione risulta soggetta alle scelte della locale organizzazione criminale, la palese inosservanza del principio di legalità nella gestione dell'ente e l'uso distorto della cosa publica, utilizzata per il perseguimento di fini estranei al pubblico interesse, hanno minato ogni principio di salvaguardia della sicurezza pubblica e, nel compromettere le legittime aspettative della popolazione ad essere garantita nella fruizione dei diritti fondamentali, hanno ingenerato diffusa sfiducia nella legge nelle istituzioni da parte dei cittadini.

Dall'analisi dei fatti suesposti, dalle verifiche e dagli accertamenti effettuati emergono, inconfutabilmente, l'incapacità degli organi comunali di determinarsi liberamente, la devianza dei medesimi dalla osservanza dei princìpi di legalità, imparzialità, trasparenza e buon andamento dell'amministrazione ed il loro condizionamento da parte della criminalità organizzata per il perseguimento di fini contrastanti con l'interesse pubblico.

La condizione di assoggettamento alla criminalità locale, manifestata con l'accettazione di una gestione « impropria » della cosa pubblica, esige un intervento risolutore da parte dello Stato, mirato non solo a recidere ogni legame tra esponenti dell'ente locale e la predetta organizzazione criminale, ma anche a prevenire il possibile pericolo di turbativa dell'ordine pubblico.

Per le suesposte considerazioni, si ritiene necessario provvedere, con urgenza, ad eliminare ogni deterioramento ed inquinamento, presente e potenziale, della vita amministrativa e democratica ed inquinamento, presente e potenziale, della vita amministrativa e democratica dell'ente, mediante provvedimenti incisivi dello Stato in direzione dell'amministrazione comunale di Bardonecchia.

Il prefetto di Torino, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1991, n. 221, ha dato l'avvio alla procedura di scioglimento del consiglio comunale di Bardonecchia, con la citata relazione.

La valutazione della situazione in concreto riscontrata, in relazione alla presenza e all'estensione dell'influenza criminale, rende necessario che la durata della gestione commissariale sia determinata in diciotto mesi.

Ritenuto, per quanto esposto, che ricorrano le condizioni indicate nell'articolo 1 del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, come convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1991, n. 221, che legittimano lo scioglimento del consiglio comunale di Bardonecchia (Torino), si formula rituale proposta per l'adozione della misura di rigore.

Alla pagina 151 dopo le parole: « ... funzionari direttivi di importanti banche nazionali » *aggiungere le seguenti:* « inoltre, il fatto obiettivo che la malavita disponga di grandi quantità di denaro liquido esercita e continuerà ad esercitare comunque una forte attrazione nei confronti del mondo finanziario, sino a quando i circuiti di immissione del contante ed i flussi delle operazioni finanziarie, non saranno rigorosamente controllati – in termini di liceità di acquisizione – da

sistemi informatici esperti collegati con le varie banche dati giudiziarie, di polizia, tributarie, economiche, ecc... e il più possibile blindate alle interferenze di carattere umano ».

3.2

Ramponi

Al paragrafo 3, del capitolo III, a pag. 160 dopo le parole: « ... usuraia della criminalità organizzata » *aggiungere le seguenti:* « L'istituzione di questo fondo ed il suo affidamento per la gestione alle organizzazioni fidi delle varie associazioni di categoria della piccola e media impresa, oltre che costituire un importante strumento per l'acquisizione di disponibilità di credito da parte delle piccole e medie attività imprenditoriali, darà ulteriore forza alla partecipazione essenziale delle associazioni di categoria all'azione di contrasto della componente economica della malavita, perchè ne impegnerà la capacità di discernimento e l'assunzione di responsabilità essenziali nella scelta dei soggetti da sostenere e da garantire nei confronti dell'ente finanziario che emette il prestito.

Il professionale coinvolgimento delle organizzazioni di categoria, consentirà inoltre di assicurare un sostegno anche e specialmente a quelle iniziative imprenditoriali che pur mancando di risorse mobiliari o immobiliari da offrire in pegno, contengono nel loro progetto, a giudizio degli esperti del settore in cui operano, idee e prospettive di successo.

In tal modo da una parte sarà colmata una lacuna più volte denunciata di scarsa mentalità imprenditoriale da parte del sistema creditizio, e dall'altra si sottrarrà alla penetrazione malavitosa un'importante fascia economica ».

3.1

Ramponi

A pagina 160, dopo le parole: « società italiana », *inserire le seguenti:* « Anche mediante l'incremento delle disponibilità economiche dei consorzi fidi, nonchè dei fondi antiracket ed antiusura attraverso il maggiore coinvolgimento, purchè adeguatamente garantito, delle strutture creditizie ».

3.8

Li Calzi

Al capitolo 3, paragrafo 4, sostituire l'ultimo capoverso:

« A partire dal 1990 si è sviluppata un'esperienza che si è rivelata decisiva nell'azione di contrasto all'estorsione. Sul modello di quella di Capo d'Orlando sono nate una quarantina di associazioni antiracket che organizzano gli imprenditori che denunciano il pizzo.

Le associazioni antiracket rappresentano il modello più efficace che riesce a coniugare la denuncia e la sicurezza della vittima. Attraverso la forma associativa si sottrae la vittima al rischio di una rappresaglia e si riesce a rendere quanto mai fruttuosa la collaborazione con forze dell'ordine e autorità giudiziaria.

Queste esperienze però sono limitate ad alcune realtà territoriali (Sicilia orientale, Puglia, Calabria), e soprattutto sono limitate quantitativamente.

Non si può tacere che, nonostante i grandi risultati ottenuti, questa delle associazioni resta un'esperienza simbolica, solo un'esperienza di avanguardia: la stragrande maggioranza degli imprenditori, nelle regioni a rischio, continua a pagare il pizzo e a subire passivamente l'intimidazione mafiosa.

Negli ultimi tempi le stesse associazioni, riunite in un coordinamento nazionale, hanno più volte e con forza denunciato un calo di tensione e di attenzione attorno ai temi della lotta al *racket*. Purtroppo, numerosi segnali confermano queste preoccupazione. Basti pensare all'avviata riorganizzazione delle famiglie mafiose della zona tirrenica della provincia di Messina, già fortemente ridimensionate dai processi antiracket di Capo d'Orlando e S. Agata Militello, che in conseguenza delle recenti scarcerazioni hanno ripreso vigore, con grave pericolo per la sicurezza di quanti hanno partecipato alla straordinaria stagione dei primi processi antiracket.

La Commissione Antimafia ritiene necessario che si riattivino tutti i canali istituzionali e sia richiamata l'attenzione dell'opinione pubblica su questo grave e drammatico fenomeno che inibisce un libero mercato e una libera imprenditoria nel Sud.

L'estorsione rappresenta un'attività essenziale per il potere di Cosa Nostra, tanto per l'accumulazione di capitali che per il controllo del territorio. Tutt'altro, quindi, che un fenomeno criminale di serie B!

La Commissione ritiene di rivolgersi al mondo imprenditoriale meridionale, alle grandi associazioni di categoria e professionali, affinchè sia colta quest'occasione dell'associazionismo antiracket per collaborare con le istituzioni.

La lotta al *racket*, dopo l'attenzione degli anni scorsi, deve tornare ad essere al centro dell'iniziativa di contrasto.

Per questo motivo un forte segnale di incoraggiamento alle vittime deve venire dalle istituzioni parlamentari:

1) bisogna approvare al più presto la legge antiusura che, inspiegabilmente da più d'un anno giace alla seconda commissione del Senato, con quelle modifiche già suggerite dalla stessa Commissione antimafia;

2) istituire un'unica *authority* per la gestione degli interventi a favore delle vittime d'estorsione e d'usura, individuabile nel Commissario del governo per la lotta *racket* ».

3.10

Grasso, Bargone, Zen, Bonsanti, Arlacchi, Scanu, Bertoni, Stajano, Tripodi, Di Bella.

A pagina 163, dopo il secondo capoverso, aggiungere il seguente:

« Si ritiene utile l'istituzione di un osservatorio sulle attività economiche della criminalità organizzata cui partecipino rappresentanti dei diversi organismi competenti (quali: i Ministeri interessati, la Banca d'Italia, l'UIC, la CONSOB, il Procuratore Nazionale Antimafia,

e altri organi a livello nazionale con compiti di controllo e di investigazione su attività economiche e finanziarie) al fine di favorire un reciproco scambio di notizie, in merito alla evoluzione dei settori economici aggrediti dalla mafia, agli strumenti giuridico finanziari attraverso i quali vengono coperte le varie forme di riciclaggio, per adeguare a tali mutamenti l'azione di contrasto ».

3.5

Li Calzi

Emendamento da inserire a pag. 163 della relazione annuale, all'inizio del paragrafo 5.4.

« *Premessa:* LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA ITALIANA E IL RICICLAGGIO DI DENARO SPORCO

1. *La svolta*

Mentre fin dalla metà del secolo scorso le principali formazioni criminali svolgevano attività economiche legali ed illegali, quali il contrabbando, l'estorsione e la vendita di taluni beni proibiti, è soltanto nel corso degli anni '70 che il processo di identificazione da parte delle *èlites* criminali con le forze del mercato e dell'accumulazione ha avuto una forte accelerazione. Come è noto, nel caso delle principali formazioni criminali italiane e soprattutto delle famiglie siciliane associate a Cosa Nostra, la "grande trasformazione" è avvenuta con l'ingresso nel più lucroso dei mercati illegali, quello del commercio di droga all'ingrosso: "ritornato a Palermo nel giugno 1980 – ha riferito Tommaso Buscetta ai giudici – mi accorsi che un grande benessere investiva un po' tutti i membri di Cosa Nostra. Stefano Bontade mi spiegò che ciò era la conseguenza del traffico di stupefacenti".

Accumulati (con la collusione e la corruzione di politici e funzionari pubblici) gli ingenti capitali necessari per entrare nel settore oligopolistico del traffico di eroina, i clan siciliani riescono, nella seconda metà degli anni '70, a soppiantare le cosche marsigliesi nel controllo dell'importazione di eroina dal Vicino e Lontano Oriente e della sua distribuzione in Europa e negli Stati Uniti: la Sicilia diventa così un importante centro di raffinazione e di smistamento dell'eroina. Secondo una stima elaborata qualche anno fa, i laboratori siciliani sono stati in grado di produrre, nel periodo che va dal 1975-76 alla scoperta del primo laboratorio nel 1980, 4-5 tonnellate di eroina pura all'anno: la distribuzione dl tali quantitativi, sufficienti a soddisfare il 30 per cento del fabbisogno americano del tempo, ha prodotto utili netti che si aggiravano intorno ai 700-800 miliardi di lire all'anno.

A partire dall'inizio degli anni '80 le famiglie siciliane sono state affiancate dalle consorterie mafiose calabresi e campane, che si sono inserite a pieno titolo nel segmento oligopolistico del mercato di narcotici Diverse indagini compiute dalle Procure Distrettuali di Reggio Calabria, Milano e Torino hanno dimostrato che coalizioni di clan calabresi hanno organizzato l'importazione di partite di oltre 500 Kg. di eroina e di cocaina e di alcune decine di tonnellate di *hashish*. D'altra parte, l'intercettazione di un carico di 5.550 chilogrammi di cocaina, avvenuta nel febbraio 1994 in provincia di Torino, è sufficiente da sola

a fugare ogni dubbio sul grado di coinvolgimento dei gruppi mafiosi italiani nel commercio all'ingrosso di stupefacenti e sul giro d'affari da essi raggiunto: basti dire che secondo le rilevazioni della Direzione Centrale Antidroga, il prezzo di un chilogrammo di sostanza pura al 90 per cento al momento dell'ingresso nel nostro paese oscilla tra i 50 e gli 80 milioni di lire.

Ma se il traffico di droga costituisce ancora oggi la fonte più nota dei flussi di denaro sporco, non bisogna dimenticare che ne esistono molte altre. Profitti enormi vengono generati dal commercio clandestino delle armi, dal contrabbando di oro, gioielli e pietre preziose, dalla contraffazione di merci e banconote, nonchè dalle frodi commerciali e fiscali, dai sequestri di persona, dalla gestione del gioco d'azzardo e delle scommesse clandestini e dalla compravendita di esseri umani. Il *turn-over* prodotto da tali attività è da ritenersi nell'insieme superiore al fatturato del traffico mondiale di stupefacenti.

Mentre una parte dei proventi di tali attività viene reinvestita in affari illeciti o consumata nell'acquisto di beni di lusso, la quota preponderante dei profitti illeciti deve riacquistare candore e "legittimità" attraverso l'immissione nel sistema finanziario domestico ed internazionale; solo modeste quantità di denaro di provenienza illecita, infine, vengono talvolta investite direttamente in imprese lecite. Non è un caso che alcuni dei più importanti paradisi fiscali e centri *off-shore* si trovino collocati all'incrocio delle principali rotte del traffico di stupefacenti. Panama e le Bahamas giocano un ben noto ruolo nel riciclaggio delle contropartite finanziarie della cocaina esportata dai paesi dell'America Latina agli Stati Uniti. Hong Kong svolge un ruolo simile per l'eroina proveniente dal Sud-Est asiatico, mentre la Svizzera e il Llechtenstein occultano i capitali illeciti generati dalla produzione ed esportazione di eroina dall'Asia del Sud-Ovest.

Esiste un'ampia variabilità nelle modalità di riciclaggio: alcune operazioni si limitano ad un'unica transazione e presuppongono contatti molto scarsi con il sistema finanziario tradizionale; altre sono assai più complesse e si articolano in diverse fasi che coinvolgono numerosi intermediari che hanno competenze diversificate ed operano in diverse giurisdizioni, allo scopo di rendere arduo a qualsiasi investigatore la ricostruzione del percorso compiuto dal denaro.

In ordine alle tecniche e ai percorsi adottati dalle maggiori consorterie criminali italiane, è evidente che nel corso degli ultimi due decenni si è manifestata una netta tendenza verso la sofisticazione e la diversificazione sia delle modalità che degli ambiti (settoriali e territoriali) di riciclaggio e reinvestimento dei capitali di origine illecita.

2. *Il ruolo della finanza d'avventura*

Durante la prima fase della crescita imprenditoriale della mafia, che si chiude alla fine degli anni '70, i gruppi criminali italiani hanno compiuto ingenti investimenti di capitali di origine illecita nel proprio territorio, acquistando terreni agricoli, attività edilizie e commerciali, complessi turistici, piccole banche e società finanziarie che sono servite a mostrare potere nonchè a mantenere una rete di supporto di attività illegali e un capillare controllo territoriale. Anche allora tuttavia, una quota alquanto consistente (e forse già prevalente) di profitto cri-

minale rimaneva in forma liquida e prendeva la strada della finanza lombarda, svizzera e dei paradisi fiscali internazionali.

Fortune e disavventure di Sindona, Calvi e di altri personaggi si sono basate, anzi, proprio sull'uso di capitali di marca criminale nell'arena finanziaria mondiale. È infatti oramai accertato che il Banco Ambrosiano di Roberto Calvi ha riciclato e reinvestito per anni i capitali illeciti dei clan vincenti di Cosa Nostra, così come Sindona aveva fatto con il denaro delle famiglie sconfitte nella guerra di mafia dei primi anni '80: come ha affermato Francesco Marino Mannoia, un ex-affiliato della famiglia di S. Maria del Gesù ora collaboratore di giustizia, "Salvatore Inzerillo e Stefano Bontade (cioè i capi delle famiglie perdenti) avevano Sindona, gli altri (i Corleonesi) avevano Calvi".

Ma il denaro mafioso disponibile a quei tempi per la speculazione finanziaria aveva proporzioni nettamente inferiori a quelle venutesi a configurare a partire dall'inizio del decennio successivo. L'espansione di un fiorente mercato interno ed europeo delle droghe pesanti, l'emergenza della camorra come terzo pilastro dell'edificio della criminalità organizzata meridionale dopo il terremoto del 1980 e la crescita negli stessi anni sia della spesa pubblica nel Sud che della corruzione politica e mafiosa ad essa collegata hanno accresciuto enormemente la scala dell'accumulazione illecita ed il numero degli imprenditori e delle imprese criminali.

Due variabili intervenienti hanno poi contribuito ad accelerare il mutamento di forma e direzione degli investimenti: da un lato, la stagnazione ed il degrado dell'economia meridionale degli anni '80 hanno comportato un serio problema di redditività e di mimetizzazione degli investimenti illeciti di maggiore consistenza; dall'altro, l'accresciuta capacità di individuazione dei beni immobili dei mafiosi da parte dell'autorità giudiziaria in seguito all'adozione nel 1982 della legge Rognoni-La Torre ha accresciuto considerevolmente il rischio di tali cespiti: nei 4 anni successivi alla sua promulgazione, il nuovo disposto normativo ha permesso di individuare e mettere sotto sequestro beni criminali per un valore superiore ai 1.000 miliardi di lire correnti.

In conseguenza di ciò, una quota maggiore del *surplus* criminale è rimasta in forma liquida e ha preso la via delle banche e delle istituzioni finanziarie settentrionali ed internazionali, aggravando ulteriormente la crisi economica delle regioni meridionali: sono fuggiti cioè dal Mezzogiorno non soltanto capitali ed imprese legali in cerca di libertà di mercato e di sicurezza delle transazioni ma anche una quota crescente del profitti illeciti medesimi.

È bene chiarire che non si intende in questa sede compiere alcuna fuga in avanti verso concetti confusi e fuorvianti quali "mafia finanziaria" e simili. I mafiosi non si sono trasformati nè si trasformeranno mai in finanzieri senza identità, in speculatori ed avventurieri senza radici. La maggioranza delle oltre 500 famiglie-imprese criminali del nostro Mezzogiorno continuano ad operare in un ambito locale, ad accumulare denaro e potere assieme agli amministratori pubblici locali, a depositare fondi e ad investire capitali negli istituti di credito e nelle attività economiche locali. È la loro presenza nei loro luoghi di origine a fare della mafia una corposa patologia politica e sociale oltre che economica e politica.

I capimafia meridionali – quelli reali, non quelli che vengono mitizzati nell'immaginario collettivo – non hanno alcuna dimestichezza

nè vocazione per le operazioni finanziarie. Tali compiti vengono affidati per lo più a istituzioni e personaggi appartenenti alla sfera della criminalità finanziaria che promettono alti tassi di interesse e sono costretti a reinvestire il denaro criminale nei settori ultra-speculativi della finanza internazionale: con risultati talvolta disastrosi in termini economici (si pensi ai *crack* di Sindona e del Banco Ambrosiano!) per gli investitori mafiosi.

Spesso tuttavia, il ruolo dei finanzieri d'avventura si limita al trasferimento del denaro all'estero e al suo deposito su conti "sicuri" in paradisi fiscali, europei ed extra-europei, senza curarne il successivo reinvestimento. I mafiosi riescono in questo caso a sottrarre i propri capitali a quella che è stata definita la "spirale ultra-speculativa". Tipico esempio di questa seconda categoria è un insospettabile uomo d'affari di origine milanese, che per anni si è occupato del trasferimento oltreoceano del denaro versato dalle famiglie mafiose palermitane per il pagamento della cocaina fornita dai colombiani. Secondo i magistrati palermitani, che lo definiscono "un vero esperto in questioni di carattere finanziario e bancario ed inserito in società di intermediazione finanziarie aventi sede in diversi paesi europei", soltanto per conto di un singolo "cliente" mafioso, il soggetto in questione avrebbe riciclato almeno 12 miliardi di lire. I meccanismi utilizzati erano quelli "classici" dei conti di compensazione e delle false fatturazioni, con il coinvolgimento di numerose società e istituti bancari con sedi in Svizzera, Guernsey, Gran Bretagna, Lussemburgo e Panama e dietro il pagamento di una provvigione dell'1,25 per cento della somma versata.

I finanzieri d'avventura sono stati affiancati in misura crescente negli ultimi anni da membri qualificati delle famiglie già residenti nel Settentrione in quanto professionisti, imprenditori e speculatori. È interessante, in proposito, segnalare che in diversi contesti dell'Italia centro-settentrionale le indagini di polizia e magistratura hanno rivelato accordi, alleanze e, perfino, parziali fusioni tra raggruppamenti criminali di diversa estrazione territoriale ai fini del riciclaggio e del reinvestimento di capitali illeciti. L'operazione denominata Mare Verde del 1993, ad esempio, ha colpito due sodalizi mafiosi, l'uno di origine siciliana, l'altra di origine campana, attivi nella riviera ligure e sulla Costa azzurra (con ramificazioni e proiezioni in Europa e negli Stati Uniti), che riuscivano a "lavare", anche tramite case da gioco, ingenti quantità di denaro sporco. Secondo stime approssimate sicuramente per difetto, i flussi annualmente movimentati dal due gruppi si aggiravano attorno ai 2.000 miliardi di lire, che costituivano i proventi di numerose attività illecite quali usura, truffe, estorsioni e sfruttamento della prostituzione.

Anche se l'internalizzazione del momento del riciclaggio all'interno dell'impresa mafiosa, tramite la cooptazione di criminali dal colletto bianco o l'acquisizione del controllo diretto di banche e società finanziarie da parte di boss o di loro prestanome costituisce la strategia più razionale per gli imprenditori mafiosi nel lungo periodo, il ruolo degli *insider*, settentrionali e non, si configura, tuttavia, per il momento soprattutto in termini di intermediazione e di supervisione.

Da un'indagine condotta dalla Procura della Repubblica di Locri è emerso che un locale "imprenditore criminale" riusciva a "lavare" ingenti quantitativi di denaro di origine illecita per conto delle maggiori

famiglie mafiose calabresi, ed in particolare della cosca Aversa sul versante ionico e del gruppo Molè-Piromalli su quello tirrenico. Attraverso una rete di società finanziarie intestate a prestanome, con sede a Pescara, Padova, Ferrara e Milano, Salvatore Filippone ha compiuto transazioni per svariati miliardi di rubli e centinaia di milioni di dollari. Secondo quanto ricostruito dagli investigatori, le società in questione spesso tendevano a procurarsi una forte liquidità in moneta russa a cambio favorevole per poi rivenderla sul mercato internazionale delle valute, investirla in acquisti di materiale nella Repubblica Russa oppure compiere operazioni speculative in Russia o nelle altre Repubbliche dell'ex Urss: Filippone stava perfino progettando l'acquisizione di una banca a San Pietroburgo.

L'esempio citato, tuttavia, sembra ancora oggi costituire un'eccezione piuttosto che una prassi consolidata. Salvo casi sporadici, le famiglie-imprese della criminalità organizzata appaiono incapaci di riciclare direttamente e su base stabile i proventi delle attività illecite. Sono perciò costrette ad entrare in rapporti – di affari, di corruzione, di collusione o di intimidazione – con individui estranei alla cosca. che posseggono la necessaria *expertise.*

3. *Dalle banche agli intermediari non tradizionali*

Da sempre gli istituti di credito costituiscono lo snodo privilegiato per le operazioni di "lavaggio" più consistenti di capitali di provenienza illecita: secondo un rapporto della Confcommercio, almeno 100 banche in Italia erano oggetto nel 1994 di indagini da parte dell'autorità giudiziaria per riciclaggio di denaro sporco.

Benchè il lavaggio di denaro sporco avvenga secondo un'ampia gamma di modalità, di rado simili operazioni possono essere concluse o ripetute con regolarità senza la connivenza di un almeno un funzionario dell'istituto stesso (che può essere acquistata tramite blandizie e/o minacce), così da dissimulare, attraverso artifici formali, il reale contenuto illecito delle transazioni. Talvolta la connivenza si estende ai vertici dell'istituto e sono noti anche casi di Casse di risparmio, piccole banche, istituti dl credito di modeste dimensioni operanti in contesti ad alta densità mafiosa che sono stati interamente piegati ed assoggettati agli interessi criminali. L'esempio più recente è costituito dalla Cassa di Risparmio di Monreale. Una inchiesta ha mostrato, ad esempio, che le due famiglie mafiose di Marina di Giolosa Ionica, per altri versi rivali, esercitavano un ferreo controllo congiunto sulla locale filiale della Cassa di Risparmio della Calabria e della Lucania, tanto da chiedere ed ottenere il trasferimento di direttori di filiale poco graditi.

Della centralità delle aziende creditizie nelle operazioni di riciclaggio di denaro sporco si è accorto anche il legislatore italiano che nel 1991, con la legge n. 197, ha limitato l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni, consentendolo solo a mezzo degli intermediari abilitati, quando l'importo complessivo sia superiore a 20 milioni di lire. La legge ha stabilito inoltre determinati obblighi cui devono attenersi gli intermediari finanziari e bancari abilitati (ivi comprese le società finanziarie), quali l'identificazione anagrafica della clientela e la registrazione delle operazioni relative ai movimenti finanziari posti in essere; l'istituzione di un archivio informatico; non-

chè l'obbligo di segnalare le operazioni sospette al questore, competente per territorio.

La preoccupazione per lo sfruttamento del sistema bancario a fini di riciclaggio, che è stata mostrata da qualche tempo a questo parte dal Parlamento, le agenzie di regolazione e gli operatori del settore, non deve tuttavia indurci a credere non esistano numerose, altre modalità di lavaggio di denaro sporco. Anzi da un paio d'anni, la FATF – Financial Action Task Force on Money Laundering istituita nel 1989 dai 7 paesi più industrializzati cui hanno aderito numerose altre nazioni – pur evidenziando i considerevoli progressi compiuti dagli stati membri nell'adozione di una normativa antiriciclaggio, denuncia il ricorso sempre più frequente a intermediari non tradizionali e lamenta le disparità di applicazione che ancora oggi esistono, nella maggior parte del paesi, tra il segmento bancario e quello non-bancario del sistema finanziario.

L'utilizzo di intermediari non bancari o di canali *tout court* non finanziari al fine di riciclare capitali illeciti è assai diffuso anche in Italia. Ciò anche perchè, di fatto, vengono spesso a sovrapporsi e a confondersi il momento del riciclaggio e quello, che da un punto di vista logico è distinto e successivo, dell'investimento dei capitali di origine illecita in attività "pulite".

Sovente il riciclaggio avviene attraverso strumenti speculativi che consentono, oltre tutto, una più alta remunerazione dei capitali investiti rispetto ai tassi di interesse bancari, quali il collocamento "porta a porta", l'acquisto di titoli atipici, le operazioni in borsa, l'acquisto di certificati di fondi comuni di investimento italiani ed esteri e l'apertura di società fiduciarie. A quest'ultimo riguardo è utile ricordare che in Italia è ancora possibile costituire una fiduciaria nella semplice ed elementare forma della società a responsabilità limitata, che richiede un capitale minimo di venti milioni di lire.

Anche le società finanziarie costituiscono un canale privilegiato di riciclaggio del denaro sporco, poichè consentono l'utilizzazione di disponibilità liquide in attività di finanziamento, senza il ricorso alla raccolta del risparmio tra il pubblico. In proposito è significativo evidenziare che dall'entrata in vigore della legge sulla trasparenza del sistema finanziario (la n. 197/91) circa 4.000 intermediari abilitati (su un totale di 27.000 società nel 1992) sono stati cancellati dall'elenco a causa della loro inottemperanza agli obblighi stabiliti dalla legge.

Parimenti i settori del *leasing* e del *factoring* si prestano al riciclaggio, ad esempio con emissione ed utilizzazione di fatture per canoni di locazione finanziaria fittizie o con l'acquisto simulato di beni strumentali e l'ammortamento degli stessi.

Efficaci tecniche di occultamento dei profitti illeciti sono individuabili anche nell'area delle società commerciali, con scambi frequenti tra collegate di pacchetti azionari, trasferimenti di partecipazioni, scambi di cariche sociali.

Più in generale il rilevamento, palese o occulto, dl attività commerciali, sembra essere una modalità frequentemente utilizzata per la ripulitura di capitali sporchi, specie in questi ultimi due anni di forte recessione economica.

Nonostante la minore redditività, le regioni "a maggior rischio mafioso" sembrano ancora oggi offrire vantaggi in termini di minori rischi di investigazione e di denuncia. In un sondaggio promosso dal-

l'Associazione Giovani Imprenditori, il 53 per cento dei titolari di impresa calabresi, siciliani e campani che hanno risposto all'intervista sostiene che nella propria zona di attività è diffuso il fenomeno della costrizione a cedere quote di proprietà da parte di soggetti vari, anche esterni al mondo degli affari o legati ad interessi illeciti e sospetti. Benchè l'esiguità del numero dei rispondenti non autorizzi a nette ipotesi interpretative,

« se questi dati potessero essere assunti a campione rappresentativo dell'intera comunità regionale degli affari – si legge nel Rapporto presentato dai Giovani Imprenditori – ne deriverebbe che la presenza di capitali generati dalla criminalità o dalla corruzione politica influenza in modo diretto la titolarità di circa metà delle imprese industriali di 3 regioni italiane, nelle quali risiedono oltre 12 milioni e 600 mila persone, pari a oltre un quinto della popolazione italiana ».

I pubblici esercizi in particolare – bar, ristoranti, alberghi, centri turistici, stabilimenti balneari, ecc. – sembrano essere assai appetibili per le formazioni mafiose, poichè la circolazione intensa di grandi quantità di contante che li caratterizza consente l'immissione senza rischi nel circuito contabile lecito dell'impresa di ingenti somme di denaro sporco.

La casistica dei subentri in queste attività è estremamente variegata: si va dalla situazione in cui il proprietario è già vittima della criminalità organizzata, in quanto sottoposto da tempo ad estorsioni e ridotto in difficoltà finanziarie, a quella del titolare che è sottoposto a pressioni e condizionamenti commerciali finalizzati a favorire l'acquisto di merci e/o servizi di ditte amiche dei clan; oppure, ancora, al caso del soggetto "strozzato" da debiti usurari.

La pervasità delle infiltrazioni mafiose nell'economia lecita dell'intero Paese trova una forte conferma anche nei risultati della citata indagine promossa dai Giovani Imprenditori. Alla domanda circa la presenza nella propria zona di attività, di aziende che godono dell'apporto di capitali di dubbia provenienza, solo il 38 per cento degli imprenditori risponde negativamente. Ben il 54 per cento di tutti i rispondenti ritiene che esistano "alcune" imprese che si avvantaggiano dei capitali sporchi, ed il 6,4 per cento valuta che queste siano "numerose". Se la presenza di alcune imprese sospette nella propria area di azione appare relativamente omogenea, le differenze più sensibili tra le circoscrizioni territoriali si riscontrano nella categoria dei rispondenti che dichiarano di valutare la presenza di "numerose" imprese che usano capitali sporchi: si va dal 30 per cento degli imprenditori delle zone a massimo rischio al 2,5 per cento di quelli residenti nelle regioni del Centro-Nord.

Di frequente tuttavia, il rilevamento o il subentro in attività commerciali avviene in modo occulto. Esso consiste in un'acquisizione che non viene formalizzata in atti pubblici, per cui non sono gli appartenenti all'associazione criminale, nè loro familiari o gregari ad acquisire formalmente la proprietà o la gestione dell'esercizio, ma è il vecchio titolare che permane in qualità di prestanome, operando al servizio degli interessi del clan mafioso.

Sia pur con una minor incidenza percentuale rispetto agli anni '70, i gruppi mafiosi continuano a riciclare e a reimpiegare considerevoli quantitativi di capitali di provenienza illecita in investimenti immobiliari. Oggi tuttavia, vengono privilegiate le località ad alta voca-

zione turistica delle regioni centro-settentrionali e le scelte immobiliari sono divenute più sofisticate e diversificate, sia nella tipologia dell'acquisto che nella varietà dei sistemi di possesso e di utilizzazione. Oggetto di interesse sono, tra l'altro, le grandi ed eleganti strutture alberghiere delle zone turistiche nazionali, i villaggi turistici ed in generale i grandi complessi recettivi che talvolta vengono perfino pagati a prezzi al di sopra del loro effettivo valore. Da anni, ad esempio, si ha notizia di consistenti investimenti immobiliari in Sardegna, in Versilia e sulla costa romagnola, compiuti per conto di gruppi mafiosi siciliani e campani.

Sempre per scopi di riciclaggio, i raggruppamenti criminali acquistano anche metalli, pietre preziose ed opere d'arte da intermediari del settore: gli acquisti avvengono per lo più in contanti e le pietre o le opere d'arte vengono successivamente convertite in strumenti monetari o trasportate all'estero. Da un'indagine coordinata dalla Dlrezione Distrettuale di Firenze, denominata "Unigold", è emerso che alcune società orafe con sede ad Arezzo si prestavano a riciclare ingenti somme di denaro proveniente dal traffico internazionale di cocaina, acquistando equivalenti partite di oro grezzo e lavorato sul mercato nazionale e inviando successivamente queste ultime a Panama.

Una parte rilevante dei proventi illeciti viene "lavata" e reinvestita in paesi esteri, specie in quelli, anche dell'Europa occidentale, che hanno ancora normative deficitarie e antiquate in tema di riciclaggio e di criminalità organizzata: si tratta di denaro che in parte proviene dal nostro paese, esportato secondo una ampia varietà di modalità (basti dire che ancora oggi vengono utilizzati, sia pur in una versione aggiornata, i tradizionali "spalloni"!) ed in parte deriva dalla vendita diretta di beni e servizi illeciti sui mercati esteri. Simili decisioni, peraltro, sono facilitate dall'articolata presenza di affiliati alle associazioni mafiose siciliane, campane e calabresi in Francia, Germania, Canada, Stati Uniti, Australia e Sud America.

Negli ultimi anni, inoltre, i sodalizi mafiosi sembrano aver esteso il proprio interesse ed i propri investimenti ai Paesi dell'ex blocco esteuropeo. Benchè circolino numerose inesattezze e imprecisioni sull'argomento, a 5 anni dalla caduta del muro di Berlino molteplici sono i segnali della presenza nella Confederazione degli Stati Indipendenti e negli altri paesi dell'Europa dell'Est di esponenti della criminalità organizzata italiana interessati al traffico di droga, di valuta falsa e di opere d'arte nonchè al riciclaggio. La guerra civile che da anni sconvolge le nazioni dell'ex Jugoslavia e la difficile transizione economica e politica che caratterizza i paesi in questione hanno stimolato il proliferare degli scambi illeciti e hanno reso molto facile l'infiltrazione In tali economie clandestine dei gruppi mafiosi italiani e degli altri principali raggruppamenti criminali mondiali.

Un tradizionale canale di riciclaggio è rappresentato anche dai casinò. Simili istituzioni sembrano soddisfare assai brillantemente le esigenze dei gruppi criminali, poichè sono caratterizzate da un'alta intensità di contante e sono spesso in grado di offrire diversi servizi finanziari addizionali, quali linee di credito, cassette di sicurezza e trasferimento di fondi. Già alla prima metà degli anni '80, i principali gruppi mafiosi e gangsteristici operanti a Milano avevano tentato di acquisire il controllo dei casinò di San Remo e Saint Vincent, così com'è comprovata l'influenza esercitata da alcuni loschi finanzieri di na-

zionalità italiana e da esponenti della cosiddetta "mala del Brenta" sulle case da gioco attive in Slovenia e Croazia.

A ciò occorre aggiungere, nell'ambito di una fitta rete di credito usuraio o comunque sommerso, l'attività di "prestasoldi" svolta nelle adiacenze dei casinò per finanziare clienti in perdita sprovvisti di contante: con lo 'sconto' di assegni bancari ad alti tassi di interesse ed il recupero crediti operato in un secondo momento dai ranghi più bassi della formazione criminale, questa è in grado di riciclare denaro, realizzando nel contempo ulteriori ingenti profitti. Analoghi meccanismi risultano, poi, utilmente sperimentati attraverso il sistema del "totonero", che consente alle organizzazione di rastrellare denaro pulito da parte di una molteplicità di scommettitori clandestini e di ridistribuire agli stessi denaro sporco per i pagamenti delle vincite.

Le autorità di regolamentazione e di controllo sia italiane che estere non hanno prestato finora molta attenzione all'utilizzazione dei casinò e del gioco d'azzardo a fini illegali, anche se da qualche anno la FATF e altri organi internazionali stanno svolgendo un'accorata opera di sensibilizzazione sul tema. Nella maggior parte dei paesi, tuttavia, le case da gioco sono sottoposte a una supervisione alquanto blanda in ordine al rischio di riciclaggio. E in Italia addirittura, l'opera di sensibilizzazione svolta dalla FATF non sembra aver avuto alcuna eco dato che di recente sono state presentate proposte di legge volte a consentire l'apertura di ben 17 nuovi casinò ».

3.9 *(Nuova formulazione).*

Arlacchi, Grasso, Tripodi, Ayala, Bertoni, Stajano, Brutti.

A pagina 168, al secondo capoverso, in fine, inserire il seguente periodo:

« È quindi da sostenere una proposta a livello internazionale in funzione antiriciclaggio, della istituzione di un AFFIDAVIT con il quale l'intermediario finanziario garantisca la corrispondenza della operazione a « standards etici », nel caso in cui il cliente per il quale opera voglia mantenere l'anonimato. secondo la normativa del luogo ».

3.7

Li Calzi

A pagina 169, primo periodo, dopo le parole: « ...indagine da parte della Guardia di Finanza », *aggiungere*:

« Va peraltro segnalato che l'effettivo rendimento delle investigazioni sulle segnalazioni sospette si e rivelato piuttosto scarso, ove si consideri che fino al mese di dicembre 1994 sono stati accertati casi di riciclaggio per complessive lire 566.738.790 ».

3.3

Ramponi

A pagina 169, al terzo capoverso, in fine, inserire il seguente periodo:

« È quindi opportuna l'istituzione di una banca dati centralizzata con riferimento ad operazioni economiche di importo superiore ad un determinato ammontare nell'ambito delle finalità della legge n. 197 del 1991 nonchè della banca dati in materia di criminalità organizzata già voluta da Falcone, ma mai realizzata ».

3.6

Li Calzi

A pagina 171, dopo le parole: « ... disponibilità economiche o finanziarie » *sostituire:* « i tre periodi della stessa pagina con i seguenti:

Così come formulato, peraltro, il primo principio e criterio direttivo fissato dalla legge delega, consentirebbe solo il « riordino del regime delle segnalazioni » e l'analisi sarebbe limitata alle operazioni ritenute anomale in sede bancaria, certamente non esaustiva.

In definitiva, si finisce per mantenere agganciata tutta la problematica alla collaborazione degli operatori finanziari che è sicuramente utile ma non esaustiva perchè, ripeto, basata esclusivamente sulle segnalazioni di detti operatori, per i quali la scelta di informare risulta di fatto pressocchè meramente protestativa.

L'obbligo della segnalazione delle operazioni sospette tuttavia, nonostante i modesti risultati, non solo non deve essere abolito, perchè costituisce comunque una valida componente di sensibilizzazione e di deterrenza, ma deve essere esteso a particolari settori che in astratto – come le esperienze operative hanno dimostrato – possono essere considerate a rischio.

Particolare rilevanza tra questi assumono gli esercenti il commercio di metalli preziosi e beni di lusso in genere, gli intermediari del settore immobiliare, gli esercenti la gestione di case da gioco e di case d'asta, gli esercenti il trasporto di valori di ogni tipo e, più in generale, tutti coloro che svolgono, anche nell'esercizio di professioni codificate, funzioni di mediazione e di procacciamento di affari nel settore finanziario.

Nel contempo, peraltro, appare indispensabile attivare un organismo centrale specializzato che possa procedere con sistematicità all'analisi di dati, la cui archiviazione oggi e già prevista per legge ma che giacciono sparsi, e pressocchè inutilizzati, negli archivi unici dei diversi Istituti finanziari.

Tale Organismo, cui vanno attribuiti – come auspicato anche in sede internazionale – compiti di « intelligence » e coordinamento dell'attività antiriciclaggio, deve garantire:

l'archiviazione centralizzata di tutti i dati già disponibili;

l'analisi di plausibilità delle operazioni attraverso incroci con le numerose banche dati a disposizione delle varie Istituzioni;

la disponibilità di un luogo dei punti unico e onnicomprensivo di tutte le operazioni finanziarie, svolte da qualunque intermediario, cui, tra l'altro, possa rivolgersi la Magistratura per averne tempestiva e completa contezza.

In tal modo potrà essere realizzato un sistema globale e completo di analisi investigativa, basata su sistemi informatici che, nei confronti dell'elevatissimo numero di operazioni, ne assicuri la fattibilità e la se-

gretezza, dia significato ed utilizzazione al grande compenso di dati onerosamente raccolti e costituisca completamento funzionale al disegno impostato, e realizzato solo in parte, dalla legge « 197 ».

A tali considerazioni deve aggiungersi che l'istituzione di un ente centrale deputato all'analisi dei flussi finanziari potrebbe consentire di dare finalmente attuazione all'articolo 20 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 che già prevedeva la costituzione di una sorta di banca dati meramente anagrafica dei rapporti esistenti di ogni soggetto-cliente con il sistema finanziario.

A tuttoggi, il decreto di attuazione – che doveva essere emanato entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, di concerto tra i Ministri del tesoro, dell'interno e delle finanze – è rimasto allo stato di schema, per il mancato concerto del Ministro delle finanze che non ha a suo tempo condiviso l'impostazione che si intendeva dare alla materia.

Al riguardo, occorre considerare l'enorme dispendio di tempo e di uomini che attualmente viene fatto dalle forze di polizia, ma soprattutto dalla Guardia di Finanza, solo per individuare l'ubicazione dei conti bancari dei soggetti sottoposti ad indagini penali o penali tributarie ovvero a verifiche ed accertamenti fiscali.

E ciò senza considerare la continua lievitazione dei costi per il sistema finanziario, spesso costretto anche a ricerche defatiganti ed inutili.

E dinanzi alla complessa situazione del Paese in materia di riciclaggio ed evasione fiscale, l'idea che i singoli autocertifichino i propri rapporti con il mondo finanziario – come previsto dal disegno di legge collegato alla finanziaria contenente « Misure di razionalizzazione della finanza pubblica » (Atto Senato n. 2157) – desta solo preoccupate perplessità circa la sua effettiva valenza al fine di ovviare alle anzidette difficoltà.

3.4

Ramponi

Alla pagina 186, sostituire l'intero testo delle conclusioni con il seguente:

« Conclusioni

1. La Commissione parlamentare antimafia sintetizza in questo capitolo le analisi e le proposte principali. Ciò consentirà ai singoli parlamentari, alle persone interessate allo studio del fenomeno mafioso, ai giornalisti, all'opinione pubblica di disporre con rapidità degli elementi essenziali per trarre le proprie valutazioni.

2. In Italia operano quattro diverse organizzazioni mafiose: Cosa Nostra 'Ndrangheta, Camorra Sacra Corona Unita.

Cosa Nostra: ha sede principale in Sicilia (390 comuni e 5.141.343 abitanti); ha struttura piramidale, con direzioni provinciali e regionale: conta 186 organizzazioni con circa 5.400 affiliati.

'Ndrangheta: ha sede principale in Calabria (409 comuni e 2.146.724 abitanti); ha struttura prevalentemente orizzontale (con un solo livello provinciale, a Reggio Calabria e senza un livello regionale)

ma con tendenza ad uniformarsi alla struttura piramidale di Cosa Nostra; conta 144 organizzazioni con circa 5.600 affiliati.

Camorra: ha sede principale in Campania (549 comuni e 5.731.126 abitanti); ha una struttura pulviscolare, i gruppi si aggregano e si disgregano con facilità; conta 145 organizzazioni con circa 7.200 affiliati.

Sacra Corona Unita: ha sede principale in Puglia (257 comuni e 4.042.996 abitanti); ha struttura prevalentemente orizzontale (come la 'ndrangheta); è l'organizzazione più recente (comincia a manifestare la sua presenza agli inizi degli anni 80); conta 51 organizzazioni con circa 1.900 affiliati.

Complessivamente, in quattro regioni meridionali che comprendono 1.605 comuni e 17.062.489 abitanti operano 526 organizzazioni mafiose con oltre 20.000 affiliati.

Nel corso del 1994 sono stati catturati 267 pericolosi latitanti, di cui 99 ritenuti appartenenti a Cosa Nostra, 60 alla camorra 52 alla 'ndrangheta e 30 ad altre organizzazioni criminali.

Dal gennaio al settembre 1995 sono stati effettuati 248 arresti per appartenenza a Cosa Nostra, 412 per appartenenza alla 'ndrangheta 207 per appartenenza alla camorra 308 per appartenenza alla sacra corona unita.

3. È stato confermato, nel corso delle indagini sulle organizzazioni mafiose, il rapporto che intercorre tra tali organizzazioni e logge massoniche. Questi rapporti sono determinati da vari fattori: *a)* il peso tradizionale delle associazioni massoniche nella società meridionale; *b)* le caratteristiche di riservatezza tipiche di tali associazioni: *c)* la facilità di costituzione, non essendo le logge massoniche soggette ad alcuna autorizzazione; *d)* la svolta politica che alcune obbedienze massoniche ebbero tra la fine degli anni 60 ed i primi anni 70, diretta ad impedire, anche in modo illegale, evoluzioni politiche non gradite (vicenda Loggia P2).

Le obbedienze massoniche legali dovrebbero impegnarsi maggiormente per separare davanti all'opinione pubblica la loro immagine da quella delle logge deviate.

4. Sta delineandosi come nuova forma di criminalità organizzata il banditismo sardo. Attualmente, ottobre 1995, sono sequestrate tre persone; una quarta è stata rilasciata dopo il pagamento di un riscatto elevato.

Sono state compiute, inoltre, numerose rapine in banca e a furgoni che trasportano valori con l'uso di armi particolarmente sofisticate. In qualche caso è stato provato che queste armi provengono dalla Sacra Corona Unita la mafia pugliese che sta progressivamente acquisendo i caratteri di un'agenzia di servizi criminali. Il 16 agosto 1995 sono stati uccisi nel corso di un servizio antirapina in provincia di Sassari, due carabinieri. Nella stessa occasione i banditi hanno ucciso un loro complice che era stato arrestato. In molti comuni è possibile trovare sostanze stupefacenti pesanti, in quantità nettamente superiori al « fabbisogno », come se fosse in atto la creazione di « depositi » o la droga fosse una sorta di « bene rifugio » per investimenti criminali. Sui muri di alcune città sono state rinvenute scritte di soste-

gno agli assassini dei carabinieri. In quattro comuni, il più importante è Lula in provincia di Nuoro, non si riesce da alcuni anni ad indire libere elezioni. Sono molti gli amministratori comunali sottoposti ad attentati di ogni genere. « Quando si assume una delibera che va contro l'interesse di un certo gruppo di persone, che magari non ha votato un certo sindaco, non ci si limita certo ad impugnare la delibera nella sede opportuna, ma si usano l'esplosivo e le minacce nei confronti del sindaco e dei suoi familiari. Abbiamo avuto quindi dimissioni in massa di amministratori comunali che hanno avuto paura di continuare ad esercitare il loro mandato », così il prefetto di Nuoro ad una delegazione della Commissione antimafia il 21 luglio 1995.

Non siamo ancora in presenza di una criminalità mafiosa, ma non siamo più di fronte al vecchio banditismo. Si sta creando nella regione un nuovo sistema criminale che va integrandosi con i mercati e le organizzazioni criminali tradizionali, che ha ormai l'esigenza di riciclare il danaro acquisito e, quindi, che ha bisogno di entrare in rapporto con « uffici » criminali nazionali ed esteri. Esistono, in Sardegna, strutture criminali permanentemente dedite al crimine. Perciò la strategia non può limitarsi alla individuazione dei responsabili dei singoli delitti. Bisogna cercare di colpire l'organizzazione in quanto tale mettendo insieme tutti i dati sinora conosciuti, sviluppando il controllo del territorio, analizzando i movimenti bancari e finanziari indagando sulle manifestazioni di ricchezza improvvisa e apparentemente inspiegabile. Il fenomeno è diventato moderno e va affrontato come tale.

È stato proposto, al fine di fronteggiare nel modo più adeguato questa pericolosa modernizzazione del vecchio banditismo sardo, il potenziamento della Direzione distrettuale antimafia di Cagliari e la costituzione di una nuova direzione distrettuale a Sassari. La Commissione concorda con questa proposta.

5. Inspiegabilmente impunite sono a tutt'oggi le organizzazioni criminali della provincia di Caserta, i cosiddetti casalesi (da Casal di Principe, città dove fu ucciso don Giuseppe Diana) legati alla mafia siciliana.

6. Esistono ormai radicate presenze mafiose nelle regioni del Centro Nord. Dal rapporto della Dia sulla criminalità organizzata relativo al 1994 emerge la seguente stima.

Piemonte (abitanti 4.302.565, comuni 1.209) 20 gruppi e 900 affiliati; Lombardia (abitanti 8.856.074. comuni 1.546) 120 gruppi e 2.800 affiliati; Trentino Alto Adige (abitanti 890.360, comuni 339) 6 gruppi con 150 affiliati; Liguria (abitanti 1.676.382, comuni 235) 30 gruppi con 1000 affiliati; Emilia Romagna (abitanti 3.909.512 comuni 341) 60 gruppi con 1000 affiliati; Toscana (abitanti 3.529.946 comuni 287) 30 gruppi con 800 affiliati; Lazio (abitanti 5.140.371 comuni 376) 50 gruppi con 800 affiliati; Abruzzo (abitanti 1.249.054 comuni 305) 20 gruppi con 400 affiliati.

Non occorrono molte parole per segnalare la estrema gravità di queste presenze, che hanno mutato natura. Ieri si trattava di infiltrazioni; oggi si tratta di veri e propri insediamenti. La vicenda dello scioglimento del consiglio comunale di Bardonecchia dimostra la capacità di influenza di queste organizzazioni anche in aree tradizionalmente

estranee al condizionamento mafioso. Un'azione di contrasto particolarmente efficace è stata effettuata in Piemonte, Lombardia, Toscana e Lazio. Ma solo un'azione programmata nei confronti delle ricchezze di carattere mafioso può incidere radicalmente su questi insediamenti la cui presenza è determinata soprattutto dalla possibilità di riciclaggio e di investimento.

7. La fine del bipolarismo ha contribuito ad indebolire fortemente le principali condizioni politiche che hanno consentito alle organizzazioni mafiose italiane di espandersi quasi indisturbate per mezzo secolo. Ma nel frattempo, sono intervenuti considerevoli cambiamenti determinati da alcuni mutamenti politici ed economici di carattere nazionale ed internazionale: le organizzazioni mafiose si sono internazionalizzate e finanziarizzate.

La internazionalizzazione dipende da vari fattori:

a) Sono decisivi, innanzitutto, i beni trattati: droga ed armi. La droga e le armi sono merci che attraversano diversi paesi del mondo.

La loro utilizzazione finale avviene, tanto per le armi quanto per la droga, in luoghi diversi da quelli di produzione; per giungere dal paese di produzione a quello di utilizzazione finale attraversano molti altri paesi. Il commercio che le riguarda comporta la necessità di superare frontiere nazionale, di utilizzare istituzioni legali (banche, società finanziarie, dogane), di intrattenere rapporti con gruppi illegali di diversi Paesi. Il carattere transnazionale delle merci trattate ha creato saldi rapporti internazionali tra tutte le mafie più importanti;

b) la globalizzazione dell'economia, la graduale perdita di significato delle frontiere nazionali, la libera circolazione delle persone e delle merci hanno avuto come effetto non desiderato lo sviluppo di relazioni ed interdipendenze tra economie e soggetti criminali.

Le organizzazioni mafiose non hanno certamente atteso il trattato sulla Unione europea per internazionalizzarsi. I rapporti tra mafie italiane, statunitensi, turche, cinesi risalgono agli anni 70 e 80. Ciò che ha giovato alle mafie non è stata la libera circolazione delle merci, del danaro e delle persone.

Alla mafia ha giovato l'incompletezza del processo di unificazione, che non ha ancora riguardato le leggi penali e le procedure per applicarle.

L'Europa è un sistema a legalità variabile e le differenze tra le legislazioni penali europee aprono varchi insperati a tutte le organizzazioni criminali;

c) la necessità di riciclare e di investire i colossali utili tratti dalle attività criminali e da quelle apparentemente legali comporta necessariamente una snazionalizzazione della mafia alla ricerca dei Paesi e delle banche che offrono maggiori garanzie di riservatezza. Non c'è grande operazione di riciclaggio che non preveda l'utilizzazione di istituti bancari e di società finanziarie di diversi Paesi soprattutto Europei. La destinazione finale del danaro e in genere extraeuropea. Gli investimenti sono fatti prevalentemente in Europa, anche se non mancano significative presenze di investimenti mafiosi in Sud America, Canada, Australia;

d) l'attuale condizione economico-politica della Russia costituisce un potente fattore di internazionalizzazione della mafia.

« Il mondo ormai considera la Russia un potente baluardo della mafia. Stiamo superando Paesi come l'Italia, che sono sempre stati in prima linea. Abbiamo strutture mafiose che stanno letteralmente corrodendo la Russia da cima a fondo ». Così si espresse il presidente Boris Jeltzin nel corso della conferenza nazionale russa sulla lotta al crimine che si tenne a Mosca il 12 febbraio 1993. La situazione, da quel momento, è peggiorata.

L'esistenza in Europa di un grande paese come la Russia in grave crisi economica e quindi bisognoso di valuta forte, con strutture finanziarie non preparate alle insidie proprie del mercato capitalistico moderno, privo di adeguate strutture di difesa della legalità costituisce una straordinaria occasione per la mafia.

La Russia è per la mafia italiana un bacino per grandi investimenti finanziari, per truffe basate sulla vendita di dollari falsi e sul traffico illegale di carte di credito. per il traffico d'armi anche nucleari, per individuare depositi di sostanze stupefacenti da spedire successivamente, secondo le esigenze, in tutti i paesi dell'Europa occidentale.

8. I mercati criminali si integrano secondo due direttrici:

a) una direttrice orizzontale che si esprime nell'aumento della mobilità criminale e nell'interscambio di beni, competenze professionali e capitali di origine criminale; l'effetto è la moltiplicazione della capacità offensiva di ciascuna organizzazione per la possibilità di avvalersi di sinergie criminali altrimenti impossibili;

b) una direttrice verticale sotto forma di crescita di collegamenti gerarchici tra organizzazioni mafiose ed altre organizzazioni criminali prima separate. La mafia italiana costituisce, per la sua esperienza quasi secolare, un modello vincente sul mercato delle organizzazioni criminali. Dove arriva un gruppo mafioso le altre forme di criminalità sono costrette ad andarsene o a copiare i caratteri organizzativi dei nuovi arrivati.

L'internazionalizzazione moltiplica la pericolosità propria di ciascuna organizzazione mafiosa.

9. La mafia considera l'Europa, dagli Urali all'Atlantico, come una sola scacchiera sulla quale collocare i suoi affari secondo le convenienze.

I latitanti che non possono restare sul territorio della famiglia mafiosa di appartenenza si spostano, preferibilmente in Germania, poichè l'ordinamento penale tedesco non dà alla polizia adeguati poteri di controllo del crimine.

Gli investimenti immobiliari sembrano fatti, di preferenza nella Francia del Sud. Alcuni affari finanziari vendono come paesi utilizzati l'Austria, il Liechtenstein, la Svizzera e l'Inghilterra.

Per il traffico di armi e di esplosivi è stata interessata anche la Germania.

Da parte di varie polizie europee è stato accertato che organizzazioni mafiose occidentali barattano rubli con narcodollari. In una sola

transazione si è tentato di riciclare circa 500 miliardi di rubli, per acquistare immobili e aziende.

Alcune famiglie mafiose russe e Cosa Nostra americana hanno già stabilito intese per commettere frodi economiche, anche nel settore delle carte di credito, interessando alcuni paesi europei.

Nella repubblica ceca opererebbero elementi della camorra appartenenti ad un clan camorristico (Gennaro Licciardi).

Una operazione antidroga del 1994 (operazione Dinero) ha individuato l'esistenza di una rete criminale con ramificazioni in Spagna, Italia, Croazia e in numerosi paradisi fiscali, che per conto di raggruppamenti criminali colombiani provvedeva al trasferimento e alla vendita di imponenti quantitativi di cocaina in Italia, in altri paesi europei, in Canada e negli Stati Uniti, e al riciclaggio dei profitti. L'organizzazione disponeva di una flotta di 9 navi e controllava direttamente almeno due istituti finanziari, uno in Italia ed uno in Croazia.

Si potrebbe proseguire con gli esempi. Ma ha limitato interesse approfondire in questa sede i singoli casi di presenza delle organizzazioni mafiose sul territorio dei diversi paesi europei.

Le organizzazioni mafiose sono presenti dovunque tale presenza sia resa necessaria o opportuna dalla domanda o dall'offerta di beni o servizi di origine criminale (droga, armi, gioco d'azzardo), dalla opportunità degli investimenti, dalla riservatezza del sistema finanziario o bancario, dalle condizioni fiscali, dalla corruttibilità delle pubbliche istituzioni dalla benevolenza del sistema penale.

Sono in corso rapporti frequenti e sempre più intensi tra le maggiori « famiglie » mafiose del mondo: Cosa Nostra siciliana, le Triadi cinesi, la Yakuza giapponese, la mafia turca, la mafia russa, la mafia sudamericana.

Se gli stati occidentali tarderanno ad organizzarsi adeguatamente. sarà difficile sconfiggere il sistema mafioso sovranazionale che nascerà inevitabilmente dall'intensificazione di quei rapporti.

10. La mafia si è internazionalizzata ma la risposta alla mafia è ancora prevalentemente nazionale.

Occorre accentuare la cooperazione internazionale sino a creare le condizioni per uno spazio internazionale antimafia. La mafia opera ormai in un spazio sovranazionale e le barriere nazionali, che costituiscono ancora un fastidioso impedimento per le autorità legali, sono superate con grande facilità dalle organizzazioni del crimine.

Nazione di contrasto non può diventare competitiva con il crimine se non acquista una velocità analoga a quella del crimine.

Per conseguire questo obbiettivo occorre una svolta teorica. Le misure tecniche seguiranno senza difficoltà.

La svolta teorica presuppone la piena consapevolezza da parte di tutti i Paesi che il danaro mafioso è distruttivo per il mercato legale.

Oggi le grandi organizzazioni mafiose puntano al potere politico attraverso la conquista dei meccanismi economici e finanziari, che per loro natura tendono a sfuggire ad ogni regola.

Perciò difendere l'economia e i mercati dalle organizzazioni mafiosa è l'obbiettivo di una efficace strategia antimafia internazionale di seconda generazione.

Non basta più arrestare i mafiosi, obbiettivo del quale si è brillantemente occupata la strategia di prima generazione, quella finora seguita.

Oggi bisogna attaccare la finanza mafiosa. È questo l'obbiettivo della strategia antimafia internazionale dei prossimi anni. Ed è un obbiettivo che può essere conseguito solo mediante la collaborazione internazionale.

11. Il processo di finanziarizzazione proprio della economia legale, ha investito anche l'economia mafiosa che, secondo calcoli attendibili, muove ogni anno, in Italia somme da 50.000 a 70.000 miliardi di lire.

L'attuale realtà economica è caratterizzata da un sistema finanziario internazionale aperto da un ampio movimento di capitali a livello nazionale e transnazionale, da una diffusione capillare dei servizi bancari e parabancari.

Le mafie si sono pienamente inserite in questo tipo di economia; comprano e vendono titoli, speculano, attraverso loro intermediari sul corso dei cambi, sono presenti in borsa; si comportano, insomma come un qualsiasi investitore legale, dal quale si differenziano solo per la provenienza del danaro che investono.

Nel 1993 la Guardia di Finanza compì una ricerca sugli investimenti delle organizzazioni mafiose. La ricerca era limitata ad una ristretta zona della Sicilia ma risultò particolarmente interessante per i risultati, che, uniti ad altro tipo di valutazioni, acquistano un valore di carattere generale. Le organizzazioni criminali della zona considerata avevano investito circa il 60 per cento dei loro proventi nel sistema finanziario, il 17 per cento nel settore immobiliare, l'11 per cento nel commercio, il 4 per cento nel settore industriale e agroalimentare.

Il rapporto tra gli investimenti finanziari e quelli produttivi, 60 per cento contro 33 per cento, rivela un tendenziale allineamento della economia criminale all'economia legale, dominata anch'essa dal mercato finanziario.

Il carattere massiccio di questo tipo di investimenti della mafia si spiega con alcuni caratteri propri dei mercati finanziari: la difficoltà di risalire dall'investimento all'investitore. la garanzia di anonimato in molte operazioni, la possibilità di confluire nella massa del danaro caldo internazionale e di godere della disponibilità dei cosiddetti paradisi fiscali che assicurano protezione totale alla segretezza degli investimenti.

Si tratta di aspetti che non possono non essere apprezzati da chi, come l'investitore mafioso, ha interesse a nascondere l'origine e la proprietà dei capitali che investe.

12. La lotta contro i patrimoni mafiosi non è ancora un impegno prioritario; ci sono però le competenze e le capacità tecniche per segnare oggi una svolta rispetto al passato.

a) Premesse d'indirizzo strategico:

l'attacco ai patrimoni è una componente essenziale di una moderna politica antimafia. Perchè oggi la forza delle organizzazioni mafiose più che nella libertà personale dei propri componenti sta nelle ricchezze delle quali essi possono disporre;

i patrimoni mafiosi costituiscono un danno grave per l'economia legale, specie da quando la mafia ha assunto la partecipazione con propri capitali in imprese sane che diventano così, anche all'insaputa dei loro titolari, segmenti del patrimonio mafioso;

occorre convincere i soggetti economici della necessità di difendere l'economia dal crimine;

l'azione di destabilizzazione delle strutture economiche delle organizzazioni mafiose deve essere accompagnata da un'azione nei confronti dei soggetti economici per convincerli della necessità di difendere l'economia dal crimine;

una parte rilevante dei patrimoni mafiosi è all'estero o si sposta nei vari punti del circuito finanziario internazionale (il valore delle transazioni finanziarie sui mercati internazionali è pari ad oltre 800 miliardi di dollari al giorno, mentre il valore degli scambi commerciali è di circa 3.000 miliardi dollari all'anno; una parte molto rilevante della differenza è costituita dal « danaro caldo », all'interno del quale sta il danaro sporco); ma la mafia ha bisogno di tenere in Italia una parte del suo patrimonio per potere « lavorare »: occorre cominciare a « mettere le mani » su questo patrimonio: da qui si potrà risalire a quello costituito fuori dei confini nazionali.

b) vanno distinti tre settori di intervento:

ba) individuazione dei patrimoni mafiosi;

bb) sottrazione di tali patrimoni alla mafia;

bc) utilizzazione dei patrimoni sequestrati e confiscati.

c) Individuazione dei patrimoni mafiosi.

Dal 1982 al 1994 si sono sequestrati beni del valore di circa 6.000 miliardi e confiscati beni per circa 800 miliardi poco più del 13 per cento.

È molto alto il numero dei dissequestri. Nei dodici anni che intercorrono dal 1982 (anno di entrata in vigore della legge relativa alla confisca dei beni) al 1993 (ultimo anno per il quale sono disponibili dati certi) il numero di provvedimenti di restituzione dei beni. 4.285, è superiore al numero delle confische 3.146. Restano sospesi, inoltre, ben 5.717 provvedimenti relativi a beni che hanno un valore complessivo di circa 2.800 miliardi.

Nonostante il processo di finanziarizzazione della mafia le azioni e i titoli sequestrati sino al 1994 hanno un valore assai basso: 300 miliardi circa a fronte di 3.200 miliardi circa di beni immobili.

L'attività di individuazione dei patrimoni mafiosi è quindi scarsamente incisiva.

Queste le ragioni:

a) esistono molteplici forme di « opacità legali » e di « omertà professionali »: ad esempio:

i libretti al portatore sono oggi costituiti da tagliandi del valore di 20 milioni di lire che possono costituire moneta circolante;

i certificati di deposito al portatore, in base ad una circolare del Ministero del Tesoro non vanno considerati « deposito » ai sensi della legge sui controlli bancari e finanziari (decreto-legge 3 maggio 1991 n. 143 convertito in legge 5 luglio 1991 n. 1470);

molti imprenditori hanno tollerato loro concorrenti che agivano con metodi illegali (caso Casillo, presidente associazione industriali di Foggia).

b) le indagini sui patrimoni sono oggi, in genere, soltanto accessorie rispetto a quelle sulle persone per mancanza di personale negli uffici giudiziari e negli uffici di polizia; mancanza di preparazione adeguata nella maggioranza dei magistrati; farraginosità delle regole che disincentiva la loro applicazione; particolare aggressività delle cosche quando si toccano i patrimoni.

c) Sottrazione dei patrimoni alla mafia. Il passaggio dal sequestro alla confisca è lentissimo per la vischiosità del procedimento di prevenzione e perchè il procedimento penale che ha come presupposto la condanna richiede troppo tempo. Occorre fare un monitoraggio su un campione delle decisioni di dissequestro per individuarne le cause ed intervenire anche legislativamente.

È drammatico il problema della gestione delle aziende sequestrate.

d) Riutilizzazione. È il capitolo più deficitario. in molti casi i beni non sono utilizzati, nè venduti. Vanno semplicemente in rovina. In alcuni casi il bene confiscato, attraverso l'asta finisce per pochi soldi nelle mani dei proprietari originari. Va rapidamente approvata anche dal Senato la proposta di legge approvata dalla Camera e relativa alla utilizzazione sociale dei beni confiscati. Questa proposta contiene anche precise disposizioni sulla gestione delle aziende confiscate.

e) Proposte di breve periodo.

Costituire presso (o d'intesa con) le DDA e nella DNA, pool di magistrati specializzati per le indagini sui patrimoni, che indaghino anche sui reati societari, fiscali bancarotte.

Affinare gli attuali strumenti di individuazione di indizi dell'esistenza di patrimoni mafiosi: scarto tra situazione economico-sociale di un'area e numero di sportelli bancari o di società finanziarie: eccessiva circolazione di licenze commerciali: costi troppo elevati non di mercato per alcuni tipi di licenze commerciali;

Controllare le aste giudiziarie.

Individuare le DDA in grave crisi di personale per poter intervenire consentendo io svolgimento delle indagini;

Utilizzazione piena e generalizzata delle reti informatiche esistenti: anagrafe tributaria, INPS, UIC, TELECOM. ENEL ecceteraIncrementare le reti informatiche parziali: catasto, registro delle imprese, archivi notarili, anagrafi comunali;

Istituire un osservatorio (presso UIC?), con esperti noti ed indiscussi, che analizzi permanentemente, anche in collegamento con centri di altri Paesi, il problema della costituzione ed utilizzazione dei patrimoni mafiosi;

Approvare rapidamente la proposta di legge sull'uso sociale dei beni confiscati, già approvata dalla Camera ed ora al Senato.

f) Proposte di medio periodo.

Riformare la normativa sulle misure di prevenzione riservan-

dola alle misure patrimoniali abolendo le mdp personali, snellendo le procedure, attribuendo la competenza alle DDA;

Intensificare le relazioni internazionali allo scopo ed insistere per la ratifica della convenzione di Strasburgo;

Identificare le « professioni di servizio » nei confronti delle oo mm, che costituiscono la cosiddetta area grigia: occorre svolgere un'azione nei confronti di alcuni ordini professionali (commercialisti ad esempio) i cui appartenenti potrebbero essere coinvolti anche a loro insaputa;

Per i beni sequestrati:

distinguere le aziende dagli altri beni;

per le aziende distinguere quelle che possono stare sul mercato da quelle che sono solo apparenti o in decozione;

queste ultime si mettono in liquidazione;

per le prime si nomina una commissione ai tre amministratori (non di custodi) uno dei quali deve essere un pubblico funzionario e due presi da un albo nazionale di esperti;

investire del problema le associazioni industriali, le associazioni dei commercianti, i sindacati.

Per i beni confiscati: si rinvia ai contenuto della proposta approvata dalla Camera ed ora al Senato.

13. Occorre valutare con cura la possibilità di eliminare il monopolio sui tabacchi (il contrabbando rende più del 300 per cento) o di ridurre l'imposta per essere competitivi con le organizzazioni contrabbandiere; dislocare quindi la guardia di finanza su fronti più importanti.

14. Le intercettazioni telefoniche effettuate nel corso della campagna elettorale che ha preceduto le elezioni politiche del marzo 1992 dimostrano uno straordinario attivarsi di molteplici organizzazioni mafiose in favore del partito di Forza Italia e, in misura minore, di Alleanza Nazionale. Quelle effettuate a Catania rivelano altresì che scopo precipuo di questo sostegno era ottenere la paralisi dell'azione giudiziaria, laddove essa era apparsa più incisiva nei confronti della mafia e della corruzione. Di qui una importante novità rispetto al passato. Il sostegno ad alcuni esponenti politici ha, anche oggi, lo scopo di ottenere l'impunità. Ma cambia decisamente il metodo. Non si persegue più l'aggiustamento tradizionale del processo, ottenuto mediante una singola corruzione o un'intimidazione o uno scambio politico. Da quelle intercettazioni emerge una strategia generale che comporta l'abbattimento della magistratura come potere dello Stato autonoma ed indipendente da ogni altro potere: « sarà annientata completamente », dice uno degli interlocutori. Non si sostiene una forza politica perchè da quella forza potrebbero venire singoli vantaggi; la si sostiene perchè il suo programma politico sullo specifico tema della giustizia coincide con gli interessi della mafia.

15. Non esiste alcuna prova dell'esistenza di uno scambio, o di una promessa di scambio; nè esiste prova che le organizzazioni ma-

fiose abbiano tratto davvero concreti vantaggi in contropartita del loro sostegno elettorale.

Tuttavia la Commissione deve segnalare due aspetti. *a)* Il sostegno a quelle forze politiche non deriva dal caso, ma da una precisa scelta strategica di esponenti di quelle forze per una materia, quella della giustizia, che interessa particolarmente le organizzazioni mafiose. *b)* nel corso della XII legislatura da parlamentari delle stesse parti politiche sono venute proposte, iniziative, valutazioni dirette a collocarsi in linea di stretta continuità con quanto si aspettavano nel corso della campagna elettorale gli esponenti della mafia.

Si citano al proposito alcuni casi significativi: il « rapporto Fragalà ». il falso documento diretto a vanificare le ricerche del potente boss latitante Giovanni Brusca messo ingenuamente in circolazione dal deputato Fragalà; le iniziative del presidente della commissione giustizia della camera contro l'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario e contro l'articolo 416-*bis* del codice penale e, più in generale, contro uffici giudiziari particolarmente impegnati nelle indagini per mafia e corruzione: le ingiurie violente e gratuite del presidente della commissione cultura della camera contro magistrati e avversari politici particolarmente impegnati nella lotta alla mafia trasmesse quasi quotidianamente da una rete televisiva di proprietà dello stesso presidente di Forza Italia; le reiterate irragionevoli iniziative ispettive e disciplinari del Ministro della giustizia, sostenuto da forze che non sostengono la maggioranza di governo, e che coincidono con quelle che hanno ricevuto in alcune parti del paese il consenso delle organizzazioni mafiose.

16. L'elenco delle interpellanze ed interrogazioni della XII Legislatura fornisce un quadro preoccupante di questa tendenza estremistica di esponenti delle stesse parti politiche che dalle intercettazioni telefoniche rese pubbliche risultano aver ottenuto il consenso politico della mafia nel corso della campagna elettorale del marzo 1994. Su 234 interrogazioni in materia di giustizia presentate da parlamentari di AN e di FI, ben 113 contengono valutazioni nei confronti di singoli magistrati o di interi uffici giudiziari. In particolare 34 contro gli uffici giudiziari di Milano, 20 contro quelli di Reggio Calabria, 10 contro quelli di Napoli, 9 contro quelli di Palermo. Il dato appare particolarmente significativo se confrontato con quelli relativi alle altre forze di centro-destra che su 37 atti ispettivi relativi alla giustizia, ne hanno presentati solo 12 con le caratteristiche sopra indicate.

Sull'altro versante, quello del centro-sinistra, su 280 atti ispettivi è difficile, se non impossibile, rinvenire interrogazioni o interpellanze con caratteri offensivi.

Naturalmente ciascun parlamentare ha il diritto di esercitare il potere ispettivo come meglio ritiene; ma non può per questo sottrarsi ad una valutazione politica in ordine al contenuto ed agli obbiettivi dei suoi atti.

È auspicabile un uso più equilibrato degli strumenti parlamentari e comunque sarebbe opportuno introdurre nei regolamenti del Senato e della Camera il divieto per i parlamentari imputati di presentare atti ispettivi contro i magistrati che indagano o giudicano nei loro confronti ed ai deputati avvocati di presentare tali atti in relazione ad uf-

fici davanti ai quali esercitino o abbiano esercitato le loro funzioni professionali. Parimenti dovrebbe essere vietato ai deputati magistrati di presentare atti ispettivi in relazione agli uffici dei quali abbiano fatto parte. Si tratta insomma di evitare ogni possibile conflitto tra gli interessi pubblici di cui deve farsi portatore ciascun parlamentare e gli interessi privati dello stesso.

17. Elemento centrale della vera e propria battaglia contro l'antimafia ingaggiata nel corso dell'ultimo anno da alcuni esponenti politici della destra è stata la procura della Repubblica di Palermo. Tali attacchi si svolgono secondo un modulo ben collaudato sin dai tempi degli attacchi al *pool* di magistrati che faceva capo a Giovanni Falcone: accuse di protagonismo e di interesse di parte, insinuazioni per ottenere l'isolamento, che, nella logica mafiosa, è l'anticamera dell'omicidio. Stupisce che persino un Ministro della giustizia, anche questo è un caso senza precedenti, ha lanciato oscure minacce di intervento sulla procura di Palermo, quasi che invece di perseguire la mafia si debba sospettare di coloro che la perseguono, a rischio della vita.

Nessuno può dire quale efficacia concreta abbiano avuto tali atteggiamenti. Ma è assai verosimile che essi oltre a produrre un effetto di isolamento delle persone più impegnate abbiano rafforzato le motivazioni della mafia ed abbiano rinsaldato i vincoli associativi, tanto quelli volontariamente scelti quanto quelli imposti dall'omertà e dalla intimidazione. Molti capi mafia hanno potuto dire in tutta Italia che alcuni politici erano manifestamente dalla loro parte.

Avevano torto, certamente; ma è difficile dimostrarlo.

18. Il parlamentare deve essere libero di proporre tutte le modifiche che ritiene opportune alla legislazione vigente e deve altresì essere libero di criticare quegli appartenenti ad istituzioni dello Stato che tengono a suo avviso comportamenti scorretti. Nelle iniziative citate l'opinione pubblica è stata colpita, più che dal merito, dalla aggressività, dall'uso di insultanti aggettivi, dall'estremismo e dalla violenza nei confronti di persone che, in genere, non potevano difendersi con pari efficacia.

La Commissione segnala quindi, a tutti i parlamentari e, in particolare, a coloro che hanno funzione di direzione parlamentare o politica, la necessità di por fine a comportamenti ed atteggiamenti che, per le modalità con le quali si manifestano, screditano l'istituzione parlamentare e le istituzioni contro le quali sono rivolti, e potrebbero essere interpretati dalla stessa mafia come rivolti alla tutela dei suoi interessi ed alla acquisizione di consensi futuri. Non si tratta di censure.

Il presidente di Alleanza Nazionale Fini, dopo i disordini nell'Aula di Montecitorio del giorno 6 ottobre 1995 che avevano visto come protagonisti, tra gli altri, deputati del suo gruppo, ha annunciato (5) che proporrà al suo partito di non ricandidare i parlamentari che usino la violenza in Aula. Analogamente, il capogruppo del CCD alla Camera, onorevole Giovanardi, ha inviato una lettera ai componenti del suo gruppo (ne danno notizia le agenzie del 23 ottobre) con la quale co-

(5) V. *Corriere della Sera* 7 ottobre 1995, p. 1.

munica che non verranno ricandidati coloro che in occasione votò sulla mozione di sfiducia al presidente del Consiglio Dini, non voteranno a favore della stessa mozione. Se fosse adottata da tutte le forze politiche un'analoga minaccia nei confronti di coloro che tengono manifestazioni indiscutibilmente filomafiose, il paese comincerebbe a disporre di qualche regola certa in materia di responsabilità politica per chi aiuta la mafia.

19. L'assunzione di comportamenti che tendano ad allontanare qualsiasi speranza da parte delle organizzazioni mafiose di poter contare su sostegni politici è particolarmente importante in una fase di transizione come quella che l'Italia attraversa. In questa fase, infatti, più che le relazioni tra singoli mafiosi e singoli politici, contano la funzione politica della mafia, la sua strategia, le finalità che quelle organizzazioni perseguono. Non è troppo chiedersi quale tipo d'Italia hanno in mente di costruire i mafiosi. Il valore del loro giro di affari fa della mafia una delle più importanti potenze economico-finanziarie del nostro Paese. È impensabile che chi occupa questa posizione si limiti ad un ruolo di spettatore delle vicende italiane. È più probabile che cerchi di rivestire il ruolo di protagonista e che tenti perciò di indirizzare lo sviluppo della situazione politica italiana nella direzione più utile ai propri interessi. La mafia si interessa scarsamente al tipo di sistema elettorale o alla forma di governo e di Stato. Ha potuto difendere ed estendere i propri interessi durante il regime monarchico, nel corso del regime fascista, nel corso dei decenni repubblicani. Per la mafia essenziale è l'atteggiamento della politica nei confronti dei suoi delitti e delle sue ricchezze. Un sistema politico che tenti di condizionare la magistratura e le forze di polizia e che riduca i controlli sui movimenti sospetti di danaro è quello ideale per le mafie. Al contrario, un sistema comunque denominato e da chiunque sostenuto che, indipendentemente dalle altre (opzioni politiche, operi per un irrobustimento dell'intervento giudiziario e per la difesa dell'economia dal crimine sarà nemico della mafia. Ancora una volta non è il colore politico che conta. Si possono attuare strategie antimafia e strategie filomafia da tutte le posizioni politiche, nessuna esclusa.

20. Sul piano giudiziario la Commissione segnala tre priorità. La prima riguarda la Calabria.

È la regione con il più alto numero di appartenenti organici alla mafia per numero di abitanti e con il più basso numero di magistrati appartenenti alle direzioni distrettuali antimafia. È per questa ragione che le organizzazioni della 'ndrangheta hanno ricevuto colpi durissimi in alcune regioni del Nord, Lombardia e Piemonte, in particolare, mentre la repressione incontra ancora notevoli difficoltà proprio nella regione di provenienza e di massimo insediamento. Il procuratore distrettuale di Reggio Calabria, dottor Boemi ha rappresentato alla Commissione il disastroso stato del suo ufficio. Il CSM è prontamente intervenuto per integrare l'organico della DDA di Reggio Calabria. Resta la situazione logistica (i p.m. sono costretti a stare in due o più per stanza), l'imbarazzo e la semiparalisi determinata dal numero di magistrati di Reggio Calabria che è sotto processo penale o sotto inchiesta disciplinare, la crisi delle cancellerie e delle segreterie. La gravità è

tale che nessun provvedimento tampone può essere rimedio. La Calabria deve costituire una priorità assoluta per il Ministero dell'interno e per il Ministero della giustizia.

La seconda riguarda la celebrazione dei dibattimenti.

Il dibattimento costituisce il « collo di bottiglia » del sistema giudiziario antimafia per varie ragioni: *a)* le sezioni sono troppo poche in relazione al numero dei processi; *b)* la mancata determinazione della competenza per territorio nelle città sedi di Corte d'Appello comporta per un enorme carico di lavoro ed un enorme dispendio di tempo per quelle procure distrettuali che hanno nel territorio del ristretto o molti tribunali o tribunali con un numero elevato di procedimenti per mafia: Palermo, Catania, Reggio Calabria, Catanzaro, Napoli; *c)* la mancata previsione della partecipazione a distanza alle udienze, tramite teleconferenza, per gli imputati di mafia che presentino particolari caratteristiche di pericolosità comporta oneri enormi per le forze di polizia e rischi per i cittadini. Analoghi problemi pone la scarsità degli organici dei giudici per le indagini preliminari. Si tratta di problemi che possono essere risolti soltanto estendendo sino al massimo possibile la competenza del giudice unico in primo grado e reimpiegando diversamente i magistrati che risultino in esubero.

La terza priorità riguarda le misure di prevenzione. La legislazione è frutto di interventi che si sono sovrapposti confusamente gli uni agli altri. Gli effetti sono visibili soprattutto in materia di misure patrimoniali dove lo scarto tra il valore dei beni confiscati e quello dei beni sequestrati è talmente elevato (circa il 10 per cento) da imporre un ripensamento o sui presupposti del sequestro o sulla procedura per la confisca. È necessaria l'abolizione delle misure di prevenzione personali, che rispondono ad una logica di controllo di polizia ormai superata, ed il potenziamento delle misure di carattere patrimoniale.

La competenza a chiedere le misure di prevenzione dev'essere estesa al procuratore della Repubblica che dirige la direzione distrettuale antimafia ed il giudice delle stesse dovrà essere costituito dal tribunale della città sede di Corte d'appello (attualmente è competente il tribunale della città capoluogo di provincia).

Queste riforme devono accompagnarsi alla redazione di un testo unico delle misure di prevenzione.

21. È illusorio pensare che esistano misure decisive di snellimento e razionalizzazione della risposta giudiziaria alla mafia che non rientrino in un programma generale di riforma della giustizia. In assenza di questa riforma anche gli interventi più drastici, per la loro parzialità, verrebbero riassorbiti dalla crisi generale. Ma il Ministro della giustizia ha impiegato la maggior parte del suo tempo in ispezioni che hanno intralciato il lavoro dei magistrati, per finalità non sempre comprensibili ed ha trascurato la crisi della giustizia.

Peraltro la Commissione segnala, l'importante stanziamento per la giustizia nella legge finanziaria del 1995. Si tratta del più elevato incremento mai realizzato negli ultimi anni, dall'1 per cento del bilancio all'1,89 per cento.

22. I settori delle forze di polizia specializzati nell'azione di contrasto alla mafia hanno raggiunto un notevole livello di professionalità ed hanno conseguito risultati di straordinaria efficacia.

Tuttavia vale per le forze di polizia quanto scritto a proposito dell'intervento giudiziario. Senza un ripensamento complessivo dei moduli organizzativi ed operativi delle nostre forze di polizia anche quelle fasce di eccellenza costituite dagli organismi specializzati antimafia rischiano di vedere ridotte le loro potenzialità.

Essenziale è il controllo del territorio, che oggi non è adeguato. Un rigoroso controllo del territorio comporterebbe la possibilità di integrare il lavoro di *intelligence* svolto dagli organismi specializzati con le conoscenze quotidiane derivanti appunto dal radicamento territoriale della presenza delle forze di polizia.

23. Ad un controllo minuzioso del territorio si oppongono l'insufficienza degli organici delle forze di polizia e la mancanza di coordinamento effettivo tra polizia di Stato e carabinieri, che porta a duplicazioni di uffici e di attività e a dispersioni di personale e di risorse. Ci sono piccole città dove sono presenti tanto la polizia di Stato quanto i carabinieri ed altre dove mancano tanto l'una quanto gli altri. Il criterio di ripartizione sul territorio delle due polizie a competenza generale, polizia di Stato e carabinieri, è stato quello dell'emergenza o della insistente richiesta di questo o di quel politico.

Occorre un uso razionale delle risorse esistenti.

Con un decreto ministeriale del 12 febbraio 1992 si sono finalmente stabiliti i criteri per una presenza differenziata sul territorio della polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri. La polizia di Stato dovrà privilegiare i centri capoluogo di provincia; i carabinieri il resto del territorio. La distinzione risponde ad un criterio di ragionevolezza. La polizia di Stato fa capo alle Questure, che hanno sede presso i capoluogo di provincia; i carabinieri possono vantare una presenza diffusa sul territorio ed è bene quindi che potenzino questo insediamento che è particolarmente apprezzato dalle popolazioni. Tuttavia queste disposizioni non sono state ancora attuate compiutamente e non lo saranno senza un vigoroso indirizzo politico.

24. L'Arma dei carabinieri impiega giornalmente dai 2.500 ai 3.000 militari per le traduzioni dei detenuti. Il decreto-legge 1o settembre 1995, n. 369 (6) stabilisce che a partire dal 1o aprile 1996 il servizio di traduzione passerà progressivamente alla polizia penitenziaria. Il passaggio dovrà avvenire con rapidità, utilizzando il tempo disponibile sino all'aprile 1996 per addestrare il nuovo personale. Nel più breve tempo possibile l'Arma dei carabinieri dovrà essere alleggerita da un compito ormai estraneo alle funzioni di istituto così da potere impiegare in compiti di controllo del territorio il personale ora addetto alle traduzioni.

25. Negli ultimi anni è proliferato il fenomeno degli organismi specializzati di polizia alle dipendenze dei diversi ministeri. Un regio decreto-legge del 1937 ha istituito un nucleo carabinieri ispettorati del

(6) Il disegno di legge di conversione riporta il n. 3085.

lavoro. Per 27 anni questa è stata l'unica eccezione. Successivamente le « polizie ministeriali » sono diventate quasi la regola. Nel 1962 fu istituito, alle dipendenze del Ministero della sanità il comando carabinieri antisofisticazione e sanità (NAS). Nel 1969 fu istituito il Comando carabinieri Tutela Patrimonio Artistico, che dipende dal Ministero dei beni culturali. La legge 26 gennaio 1982, n. 21 ha autorizzato una convenzione tra il governatore della Banca d'Italia e il Ministero della difesa per l'istituzione di un comando carabinieri presso la Banca d'Italia. All'interno del Comando opera un Nucleo per la lotta al falso nummario. La legge 4 dicembre 1993, n. 491 ha soppresso il Ministero dell'agricoltura, ha istituito il Dicastero delle risorse agricole, alimentari e forestali ed ha costituito il Comando carabinieri Tutela Norme Comunitarie e Agroalimentari. Un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del gennaio 1995 ha istituito presso il dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie un nucleo operativo della Guardia di finanza per la repressione delle frodi comunitarie. Un decreto-legge del maggio 1995 prevede l'istituzione presso il Ministero delle poste, a disposizione del Ministro e del garante per l'editoria, di un nucleo speciale della Guardia di finanza per la radiodiffusione e l'editoria.

Alcuni di questi nuclei rispondono ad effettive esigenze, altri meno. Occorre una revisione della materia sia per recuperare personale che per ricondurre alla responsabilità generale del Ministro dell'interno queste attività di polizia che non possono diventare estravaganti rispetto alla politica della tutela della sicurezza, della quale è responsabile soltanto il titolare del Viminale. Contro ogni principio costituzionale quel Ministro rischia di rispondere davanti al Parlamento e al paese per attività che non dipendono da lui.

È regola di buon governo bloccare la tendenza « separatista » presente in molti ministeri, per la quale ciascuno tende ad organizzarsi come se fosse un granducato. Corollario di questa tendenza è la propensione di singoli Ministri a costituirsi una sorta di polizia dicasteriale, propensione che a volte, per malintese ragioni di prestigio, è favorita dai titolari di diversi corpi di polizia...

26. Sempre di carattere istituzionale è il problema del coordinamento tra polizia di Stato e Arma dei carabinieri. Una Repubblica ben ordinata difende l'equilibrio tra poteri e responsabilità. Perciò sul coordinamento non si gioca il primato tra polizia e carabinieri. Si misura, invece, il ruolo del Ministro degli interni. È il responsabile politico della intera sicurezza nei confronti dei cittadini e del Parlamento, ma ha alle sue dipendenze gerarchiche soltanto la polizia di Stato, circa 104 mila uomini.

I carabinieri, circa 120 mila uomini, pur svolgendo compiti assolutamente analoghi a quelli della polizia, fanno parte dell'Esercito e dipendono gerarchicamente dal Ministro della difesa. Con il Ministro dell'interno hanno solo un rapporto funzionale. A nessuno sfugge l'anomalia istituzionale: l'Arma svolge il 90 per cento della propria attività alle dipendenze gerarchiche del Ministro dell'interno, che non è politicamente responsabile della sua attività.

Speculare a questa anomalia è la doppia funzione del Capo della polizia, che è anche direttore generale del Dipartimento di pubblica

sicurezza, all'interno del quale dovrebbero operare i carabinieri. Ad un eccesso di « autonomia » dei carabinieri corrisponde un'anomala concentrazione di poteri nella polizia di Stato.

In questa situazione la legge sulla riforma di polizia è rimasta in gran parte inattuata.

Il coordinamento non riesce a farlo il Ministro, frenato dalla molteplicità di corpi, uffici e dipendenze. Nè lo fa il magistrato, che non ha competenza per l'attività di prevenzione, opera soltanto dopo la commissione del reato, non interviene nelle fasi proprie della polizia giudiziaria e delega abitualmente le indagini alla stessa forza che ha presentato il rapporto. È un disordine che genera dispersioni, accavallamenti, contrasti, a volte anche lutti. Diventa costoso per le finanze pubbliche e limitativo delle capacità professionali delle nostre polizie.

La Spagna, di fronte a problemi analoghi, ha posto la polizia militare alle dipendenze del Ministero degli interni, con buoni risultati. Il Belgio ha addirittura smilitarizzato la polizia militare.

In Italia sarebbe un grave errore smilitarizzare l'Arma.

Si dovrebbe invece studiare la praticabilità della collocazione dei carabinieri, fermo il loro carattere militare, alle dipendenze gerarchiche del Ministro dell'interno proprio perchè la massima parte del loro lavoro si svolge nell'ambito delle competenze istituzionali e della responsabilità politica di questo Ministro. Conseguentemente, le funzioni di direttore generale della pubblica sicurezza dovrebbero essere scisse da quella di capo della polizia. Polizia e carabinieri entrerebbero insieme nel Dipartimento della Pubblica sicurezza, la cui direzione potrebbe essere tenuta a rotazione da un funzionario proveniente dai ruoli del Ministero dell'interno e da un funzionario proveniente dall'Arma dei carabinieri.

Il Ministro dell'interno avrebbe tutti i mezzi per poter svolgere responsabilmente le sue funzioni costituzionali. La sicurezza dei cittadini sarebbe meglio garantita. Si eviterebbe un eccesso di poteri nella polizia. Si risponderebbe ad un'antica aspirazione dell'Arma, perchè il comando generale potrebbe essere attribuito ad un ufficiale proveniente dallo stesso corpo e non, come oggi accade, dall'esercito. Carabinieri e poliziotti avrebbero finalmente un'effettiva parità di trattamento. Si potrebbe attuare il coordinamento, risparmiando uomini e mezzi e conseguendo risultati ancora migliori rispetto a quelli attuali.

27. Naturalmente quella prospettata è solo una delle possibili soluzioni. Ne sono certamente possibili altre purchè sia chiaro lo scopo: bisogna utilizzare razionalmente le risorse esistenti per aumentare la sicurezza dei cittadini. Lo stato attuale delle cose genera intralci, provoca dispersione di personale e di risorse tecniche, non consente al livello professionale delle nostre forze di polizia, già molto elevato, di rendere al meglio, è fattore di duplicazione e di sprechi che le nostre esigenze di bilancio non ci consentono. È opportuno che la Commissione esamini attentamente la questione, la quale può essere risolta solo attraverso il consenso e la collaborazione delle forze interessate.

28. La relazione del Ministro dell'interno sui cosiddetti « pentiti » (7) contiene informazioni di particolare utilità per chi intenda avere su questo problema un'opinione libera da pregiudizi.

Le persone protette, complessivamente, sono 5.561. I collaboratori, che provengono da ambienti criminali, sono 991; i testimoni, coloro che hanno accidentalmente assistito ad un delitto di mafia ed hanno testimoniato, sono 68; i familiari sono 4.502.

Dei 991 « pentiti » 381 vengono da Cosa Nostra, 182 dalla camorra, 144 dalla 'ndrangheta, 78 dalla pugliese sacra corona unita, 206 da altre organizzazioni criminali.

Solo 600 collaboratori godono di uno stabile programma di protezione. Gli altri sono assoggettati a misure temporanee.

Poco più della metà dei « pentiti », 535, sono in libertà; quelli detenuti sono 211; i restanti 245 beneficiano di misure alternative alla detenzione, dagli arresti domiciliari alla semilibertà. Dei familiari da proteggere, circa la metà non ha più di diciotto anni e moltissimi sono bambini. In questi casi i problemi si moltiplicano. I bambini sono più propensi a sottrarsi a misure di protezione. Pongono problemi psicologici a volte gravissimi per la traumatica rottura con l'ambiente di provenienza; devono andare a scuola, hanno bisogno di cure mediche e di un minimo di vita sociale. Cose spesso incompatibili con la clandestinità che accompagna la loro vita.

La Procura della Repubblica che ha richiesto più programmi di protezione per« pentiti » è Catania (143); vengono poi Napoli (133) e Milano (90). Palermo è quarta (85).

I due terzi dei programmi di protezione sono in vigore da meno di un anno. In ogni caso la protezione non può durare più di cinque anni.

Dal 1° gennaio 1995 ad oggi il Servizio Centrale di protezione ha proposto la revoca della protezione in 15 casi; l'apposita commissione interministeriale ha revocato ben 12 programmi di protezione. La revoca è disposta in caso di comportamento « scorretto » della persona protetta.

Il 34 per cento delle spese del Servizio Centrale di Protezione è destinato ai contributi mensili ai collaboratori ed alle loro famiglie; il 30 per cento alla locazione di appartamenti. II contributo mensile viene stabilito da una commissione ministeriale sulla base dei dati Istat sui consumi medi globali delle famiglie e si aggira in media, attorno al milione e mezzo.

La crescita del numero dei collaboratori è progressiva. Al 1o gennaio 1993 erano 283. Si sono quintuplicati in tre anni.

Il ministro Coronas concludendo il suo rapporto ha sollecitato i parlamentari ad individuare le vie per assicurare ai collaboratori l'uscita dal programma di protezione. È evidente che la protezione non può diventare un'ennesima forma di assistenzialismo di Stato. Ma è altrettanto evidente che non si può dall'oggi al domani mettere sulla strada una persona che può essere uccisa per il contributo dato alla

(7) Ministero dell'interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione (1° gennaio-30 giugno 1995).

lotta contro la mafia, con i suoi familiari. Piuttosto che dividersi, in modo spesso irresponsabile, su « pentiti sì » – « pentiti no », il mondo politico farebbe bene a riflettere sulle forme attraverso le quali garantire in tempi brevi al collaboratore la mimetizzazione totale, attraverso l'inserimento nel mondo produttivo e la costruzione di una sua normale quotidianità. Per ridurre i costi finanziari ed umani dei programmi di protezione, e per aumentarne l'efficacia, bisogna passare dalla clandestinità alla mimetizzazione dei collaboratori e delle loro famiglie. I programmi di protezione vanno integrati con analisi particolari e riservate sulle possibilità e sulle modalità di mimetizzazione sul territorio dei collaboratori e delle loro famiglie.

29. Bisogna potenziare le tecniche di acquisizione delle informazioni dall'interno delle organizzazioni criminali. Oggi le fonti esclusive di queste informazioni sono le intercettazioni delle conversazioni e i « pentiti ». La legge consente attività di infiltrazione solo nei casi di traffico di droga, traffico di armi e riciclaggio.

Si tratta di un istituto certamente rischioso, che va affidato a personale di alta qualificazione professionale. In ogni caso va nettamente distinta la figura dell'agente infiltrato dalla figura dell'agente provocatore. L'infiltrato non provoca la commissione di reati, ma si inserisce in una struttura criminale o in un accordo criminale preesistente al fine di individuare i responsabili. Una recente sentenza della Corte di cassazione (8) ha correttamente puntualizzato i limiti legislativi della figura dell'agente provocatore, escludendo interpretazioni estensive.

Ferme queste considerazioni di principio, l'esperienza sinora attuata è stata positiva. L'istituto pertanto va esteso a tutti i delitti che sono oggi di competenza delle direzioni distrettuali antimafia.

30. Lo scioglimento dei consigli comunali inquinati o condizionati da organizzazioni mafiose ha avuto effetti non omogenei. Dove i commissari straordinari sono riusciti ad imporre una gestione corretta, cambiando le vecchie abitudini, e dove le forze politiche hanno saputo rinnovarsi i risultati sono stati positivi. Negli altri casi lo scioglimento non ha cambiato la situazione.

L'esperienza ci dice quindi che lo scioglimento costituisce solo la precondizione per una drastica rottura rispetto al passato. Ma i commissari straordinari quando sono privi di mezzi e quando si imbattono in atteggiamenti politici generalmente ostili e nel boicottaggio della burocrazia comunale riescono a fare ben poco.

L'istituto non va abrogato, va corretto e reso più efficiente e più garantito alla luce delle esperienze applicative.

31. Indipendentemente dalla sorte che avrà l'istituto, lo stato delle cose impone un forte intervento a sostegno delle amministrazioni ricostituitesi dopo lo scioglimento per mafia.

La gran parte di queste amministrazioni versa in una situazione di crisi strutturale, la macchina amministrativa stenta a ripartire. Spesso mancano dipendenti con funzioni apicali o di dirigenza, con

(8) Cass. Sez. VI pen., ud. 11 aprile 1994, pres. Suriano, rel. Ippolito, imp. Curatola, n. 750.

l'effetto di un calo di professionalità, di paralisi dell'amministrazione e di rinnovata capacità di condizionamento mafioso sulla macchina burocratica.

Lo scioglimento colpisce le infiltrazioni mafiose negli organi elettivi, ma lascia intatto l'apparato burocratico, anche dove esso sia profondamente inquinato. Esso quindi, quando è inquinato in alcuni suoi funzionati, riprende a svolgere le vecchie funzioni di sostegno alla mafia, esponendo gli amministratori elettivi al blocco amministrativo e all'isolamento nei confronti dell'opinione pubblica.

La Commissione, al fine di contrastare questa situazione propone al Parlamento e al Governo quattro interventi.

32. *Primo intervento*. Vanno ampliati e resi più penetranti i poteri dei commissari straordinari. I commissari, oltre a provvedere alla semplice « gestione dell'ente », dovrebbero essere specificamente incaricati:

a) di svolgere, avvalendosi dell'opera di consulenti ed esperti esterni all'amministrazione, un'approfondita indagine sulla macchina comunale sotto il profilo della legalità, funzionalità e correttezza dei procedimenti e degli atti, con particolare attenzione ai concorsi per le assunzioni, agli inquadramenti del personale, alle forniture e agli appalti;

b) di assumere entro il termine di scadenza del proprio mandato e con particolare riferimento ai funzionari dell'ente in posizione apicale o dirigenziale, tutti i provvedimenti di ristrutturazione, nuove attribuzioni di qualifica e mansioni, annullamenti in autotutela che si rendono necessari sulla base delle indagini svolte, anche superando, per quanto riguarda il personale, l'applicazione di eventuali norme di sanatoria quali l'articolo 6-*bis* della legge n. 537 del 1994; si renderà quindi necessario, rendendo vacanti i posti relativi, dar corso alle procedure di mobilità ed ai provvedimenti di messa a disposizione dei funzionari e dei dipendenti che abbiano esercitato particolari condizionamenti sulla struttura amministrativa, da adottarsi con le modalità previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 29 del 1993, attribuendoli alla competenza del Prefetto.

Secondo intervento. Occorre accertare il ruolo svolto dal segretario comunale durante il periodo di inquinamento mafioso che ha condotto allo scioglimento del consiglio comunale; l'approfondita valutazione della sua attività rispetto a fenomeni di illegalità dovrebbe poter condurre al suo trasferimento in sedi o funzioni idonee; il nuovo segretario comunale dovrebbe essere prescelto d'ufficio tra quelli idonei a ricoprire la funzione nella classe di enti locali superiore a quella cui appartiene il comune interessato.

Terzo intervento. Va rafforzato l'apparato amministrativo, ampliando la possibilità per le amministrazioni sopravvenute allo scioglimento, anche in deroga ai limiti derivanti dallo stato di dissesto, o dalla carenza di statuti o piante organiche, di far ricorso a nomine temporanee di consulenti, esperti e dirigenti con contratto a tempo determinato (artt. 51, L. 142/90 e 21 D.lg. 29/93); le nomine, assunte con provvedimento del sindaco, dovranno rispondere ai requisiti ed

alle procedure di trasparenza previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 692 del 1994 ed essere portate ad immediata conoscenza del prefetto.

Quarto intervento. Bisogna provvedere alla copertura dei posti vacanti come risulterebbero dalle nuove piante organiche adottate a seguito di una obbligatoria rilevazione dei carichi effettivi di lavoro; la copertura, se non integrale, per le note ragioni di bilancio, dovrebbe riguardare una percentuale significativa dei posti scoperti e dovrebbe essere attuata anche mediante mobilità da quelle pubbliche amministrazioni che hanno dipendenti in esubero.

33. La questione della pubblica amministrazione è uno dei punti strategici nel Mezzogiorno, proprio con riferimento alle aree più inquinate. La p.a., infatti, ha costituito nel passato un nodo strategico del condizionamento mafioso, in particolare nel settore dell'edilizia e dell'urbanistica. Da una ricerca effettuata dal City manager della città di Palermo, ed illustrata nel corso di un convegno nell'estate 1995, a Filaga (PA), risulta che i comuni siciliani hanno utilizzato nel 1994 circa la metà dei fondi messi a disposizione dalla regioni per investimenti produttivi. È noto altresì che proprio grazie alla inefficienza della p.a. le regioni del Sud hanno perso la possibilità di utilizzare i fondi della Unione europea.

Il problema è quantitativo e qualitativo. II primo profilo può essere affrontato con il personale in mobilità da altri settori della pubblica amministrazione statale. Il secondo con adeguati stage di preparazione professionale su temi specifici, promossi periodicamente dalle Regioni.

34. La Commissione Antimafia della XI legislatura distinse due profili dell'azione antimafia, quella relativa all'azione di contrasto, « antimafia dei delitti », e quella relativa alla ricostruzione della legalità, « antimafia dei diritti ». I presentatori di questo documento confermano la necessità di iniziative che abbiano come obbiettivo la ricostruzione di un rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni.

La Chiesa cattolica e quella evangelica fanno molto; molto fanno le associazioni di volontariato, laiche e cattoliche. Il ministro della pubblica istruzione si è fortemente impegnato per un'azione a difesa del diritto allo studio dei giovani del Mezzogiorno, ottenendo nella legge finanziaria nuovi stanziamenti per l'edilizia scolastica. È nata un associazione che ha lo scopo di mettere in collegamento tutte le iniziative dirette alla educazione alla legalità ed alla formazione di una nuova coscienza civile nazionale. Contro la criminalità organizzata costruire la legalità organizzata è l'efficace *slogan* di questa associazione (9). Confindustria e sindacati stanno manifestando intese ed impegni unitari per la legalità e il lavoro nel Mezzogiorno.

Purtroppo la Commissione Antimafia si è sinora del tutto disinteressata di questo fondamentale settore. Allo stesso modo si è disinteressata della garanzia di diritti delle vittime della mafia e dei loro fa-

(9) L'associazione si chiama Libera ed è stata costituita in Roma il CONTR.

miliari, che invece erano seguiti da un apposito settore di lavoro nella scorsa legislatura (10).

Questa miopia ha lasciato a volte senza inerlocutori coraggiosi amministratori che cercano di affermare il primato della legalità nella loro azione quotidiana, con gravi rischi anche personale. È il caso, ad esempio, di Niscemi (CL). Amministratori, alunni e genitori, mentre si scrive questo testo (metà ottobre 1995) sono costretti da 25 giorni a dormire nei locali di una nuova scuola elementare per impedire il continuino i vandalismi di chi vuole impedire che la pubblica amministrazione si dimostri capace di rendere e garantire diritti.

33. L'ispirazione di fondo della ripresa civile deve partire dalla consapevolezza che la lotta contro la mafia non è separabile da nuovi principi regolativi nella società meridionale. È mancata nelle regioni meridionali la regolamentazione del lavoro, dei diritti, dell'impresa. Sono venute meno le essenziali funzioni dello Stato e del mercato. Un'economia pubblica senza spirito pubblico ed un'assistenza sanza efficienza hanno deresponsabilitzzato burocrazie pubbliche e settori consistenti della società civile.

Si manifestano segni di ripresa, soprattutto nelle leve dei suovi sindaci, indipendentemente dalla loro appartenenza politica, e in consistenti settori dei giovani imprenditori. Saranno queste generazioni, forse le prime a vedere la fine del predominio mafioso. Ma quelle che le precedono hano il dovere dell'impegno perchè questo momento arrvi davvero ed al più presto. Una seconda più democratica fase della vita della Repubblica non potrà nascere se non quando verranno definitivamente rotti tutti i rapporti tra mafia e mondo legale. Occorre uno straordinario sforzo di tutto il Paese nei confronti del mezzogiorno. Non si tratta di continuare con le vecchie politiche dell'emergenza o con la micidiale rtenaglia assistenzialismo-vittimismo che ingrassa le clientele politiche e mortifica la competitività. Il Mezzogiorno deve costituire non un'appendice dei problemi nazionale ma una delle priorità nazionali È significativo l'esempio della Germania: i Landern dell'Est avevano un reddito medio pro-capite inferiore a quella delle nostre regioni ed una disastrosa si situazione economica, la Germania ha fatto e sta facendo uno sforzo straordinario, conseguendo notevoli risultati per l'integrazione dei landern dell'Est nel sistema tedesco.

Occorre pensare ed agire in termini di sistema-paese, con una strategia in cui gli interessi nazionali, la costruzione del futuro, la garanwia dei diritti delle generazioni più giovani costituiscano le motivasioni fonamentali dell'agire politico.

Concl.1

Stajano, Tripodi, Di Bella, Bargone, Bonsanti, Scanu, Arlacchi, Bertoni, Marini, Imposimato, Zen

(10) « Cfr. Commissione parlamentare Antimafia. XI Legislatura. Relazione conclusiva approvata dalla Commissione il 18 febbraio 1994. Doc. XXIII, n. 14, paragrafi 11-15.

Subemendamenti alla premessa:

Subemendamento n. 1

A pagina n. 2 dell'emendamento alla ralzione annuale sulla prmessa (a firma Bargone ed altri) sostituire dalla parola « fuori » fino alle parole « vittoria elettorale » con le seguenti: nel paese e segnatamente in Sicilia e Calabria si dibattevano problemi scottanti determinati da dichiarazioni espresse dalle varie parti politiche che contribuirono a far si che la ricostituzione della Commissione Antimafia avvenisse in un clima poco disteso.

0. Prem.1.1

Tarditi

Subemendamento n. 2

Eliminare alla pagina n. 2 del medesimo emendamento dalla parola « ed è » *fino a* « On. Parenti ».

0.Prem.1.2

Tarditi

Subemendamento n. 3

Sostituire alla pagina n. 2 del medesimo emendamento la frase « risultato di siffatta operazione è stata... » con la seguente: « un tale clima ha determinato frequentemente la rottura... ».

0. Prem.1.3

Tarditi

Subemendamento n. 4

Eliminare a pagina e dell'emendamento medesimo (Bargone ed altri) dalle parola « ha contribuito » *fino a* « per rafforzarsi ».

0. Prem.1.4

Tarditi

Subemendamento n. 5

Sostituire alla pagina 11 dell'emendamento sulle conclusioni a firma Bargone ed altri il punto 14 con il seguente: « alcune intercettazioni telefoniche effettuate nel corso della campagna elettorale che ha preceduto le elezioni politiche del marzo 1994 inducevano il sospeto che le organizzazioni mafiose si fossero attivate in Sicilia a favore del partito di Forza italia e di Alleanza Nazionale. Lo scopo precipuo di questo sostegno poteva identificarsi nellottenere la paralisi dell'azione giudiziaria laddove era apparsa più incisiva nei confronti della mafia e ella corruzione.

La strategia perseguita dalle organizzazioni mafiose non era più quella di ottenere una singola corruzione o ua intimidazione o uno scambio politico bensì quella di ottenere da una forza politica un vantaggio. Ciò interpretando alcune dichiarazioni non dei movimenti poli-

tici di appartenenza ma di singoli candidati come coincidenti sul tema della giudizia con gli interessi della criminalità organizzata ».

0. Concl.1.1

Tarditi

Subemendamento n. 6

Eliminare alla pagina 11 e 12 dell'emendamento sulle conclusioni da « parolae trasmesse quasi quotidianamente » *fino a* « organizzazione mafiose ».

0. Concl.1.2

Tarditi

Subemendamento n. 7

Sostituire a pagina 12 dell'emendamento al punto 16 dalla parola « l'elenco » *fino a* « caratteri offensivi » *con le seguenti:* « le interpellanze e dinterrogazioni della 12ª legislatura forniscono un quadro significativo della contrapposizione degli esponenti delle parti politiche presenti in Parlamento sul tema della giustizia ».

0. Concl.1.3

Tarditi

Subemendamento n. 8

A pagina 13 dell'emendamento Bargone ed altri sulle conclusioni eliminare dalla parola « nessuno » *fino alla parola* « efficaci » (punto 18).

0. Conl.1.4

Tarditi

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del Presidente PELLEGRINO.

La seduta comincia alle 18,15.

Comunicazioni del Presidente.

Il presidente PELLEGRINO comunica che, dopo l'ultima seduta, sono pervenuti alcuni documenti il cui elenco è in distribuzione e che la Commissione acquisisce formalmente agli atti dell'inchiesta.

Comunica altresì che il dottor Salvini ha provveduto a restituire il resoconto stenografico della sua audizione del 15 novembre scorso.

Sull'ordine dei lavori.

Il presidente PELLEGRINO ricorda che il documento che la Commissione si appresta a discutere e votare non esclude successivi approfondimenti ed anche ulteriori atti istruttori la cui opportunità dovesse emergere nel corso del dibattito.

Il Presidente, considerato il numero rilevante di iscritti a parlare, suggerisce che gli interventi vengano contenuti nell'ambito di venti minuti ciascuno.

Il senatore LISI prende atto di quanto testè dichiarato dal Presidente e si riserva espressamente di avanzare richieste di ulteriori atti istruttori.

Il deputato MATTARELLA, intervenendo sull'ordine dei lavori, suggerisce che la seduta si svolga con il circuito televisivo interno chiuso. Il senatore LISI esprime la sua contrarietà alla proposta del deputato Mattarella il quale non insiste nella sua richiesta.

Il presidente PELLEGRINO propone che la segretezza della discussione che sta per iniziare venga limitata, su richiesta degli intervenuti, a specifici aspetti o parti del dibattito. Così resta stabilito.

Inchiesta sulle vicende connesse ai delitti della banda della « Uno bianca »: seguito della discussione di relazione e rinvio.

Il deputato MATTARELLA, dopo aver ringraziato il senatore Gualtieri per l'im-

pegno profuso nella stesura della relazione, dichiara di condividerne l'impianto complessivo e la finalità di evidenziare omissioni, negligenze ed insufficienze in conseguenza delle quali è stato lungamente ostacolato il buon esito delle attività volte alla identificazione dei responsabili dei delitti commessi dalla banda della Uno bianca. Ritiene peraltro che il documento in discussione, nell'allargare il ventaglio delle responsabilità a tutte le istituzioni – a qualunque livello e titolo interessate – finisca per obliterare quelle più gravi che vanno ricercate, invece, a livello locale e presso chi aveva la responsabilità giuridica delle indagini. A tale proposito non è condivisibile il rilievo, apertamente formulato nella relazione, sulle colpevoli negligenze delle istituzioni centrali della pubblica sicurezza: va, invece, sottolineato come l'allora capo della Polizia, prefetto Parisi, volle distaccare, nell'area interessata ai fenomeni criminali in esame, un funzionario di particolare valore ed esperienza, la cui azione fu ostacolata con ogni mezzo in ambito locale. Del pari, troppo severa sembra essere la critica rivolta all'Arma dei carabinieri in rapporto al mancato utilizzo di taluni spunti investigativi che avrebbero consentito una tempestiva identificazione dei Savi quali autori di numerosi delitti. In realtà, simili spunti investigativi furono forniti all'autorità giudiziaria procedente, la quale lasciò «cadere la pista» in seguito all'insofferenza manifestata da responsabili locali della polizia di Stato, formalmente delegati alle indagini di polizia giudiziaria.

Condivisibili appaiono – prosegue il deputato Mattarella – alcune proposte in tema di possibile riforma dei meccanismi di controllo interno agli apparati dell'ordine e della sicurezza pubblica; tuttavia si tratta di spunti meritevoli di ulteriore approfondimento, difficilmente collocabili all'interno di un documento a carattere dichiaratamente interlocutorio.

Prende la parola l'onorevole DELLA VALLE il quale solleva, in via pregiudiziale, l'interrogativo della competenza della Commissione, quale delineata dalla legge istitutiva, riferita agli eventi connessi alla banda della Uno bianca. Egli ricorda che le attività di inchiesta condotte dalla Commissione devono basarsi sull'assunto che i fatti presi in considerazione abbiano le caratteristiche di fenomeni terroristici, ovvero presentino evidenti collegamenti con questi: ciò è dubbio per quanto concerne il caso della Uno bianca, poichè le risultanze a disposizione della Commissione e gli accertamenti condotti a suo tempo dal consulente incaricato di raccogliere elementi sulla materia mostrano uno scenario diverso. Se per terrorismo deve intendersi la presenza di messaggi intimidatori e l'espressione di progetti politici, queste caratteristiche non compaiono con riferimento alla banda della Uno bianca che non sembra abbia avuto scopi eversivi o contiguità con l'eversione, e che non ha goduto di coperture esterne. La banda è apparsa piuttosto come una organizzazione di malfattori caratterizzata da un assetto familiare e impermeabile dall'esterno. L'assenza di disegni eversivi o destabilizzanti era stata sottolineata del resto anche dal Capo della Polizia. Il vero problema, a parere dell'oratore, è del come e perchè la banda abbia potuto operare impunemente e per così lungo tempo; ma la risposta a questi interrogativi spetta ad organi dello Stato diversi dalla Commissione d'inchiesta.

L'onorevole Della Valle procede nel suo intervento affrontando il tema, che a suo avviso richiede una specifica attenzione, dei diversi profili e livelli di responsabilità che incombono per legge sulla magistratura, sulle forze di polizia, sui questori e sui prefetti: ciò a fronte delle affermazioni di responsabilità contenute in alcuni passi della relazione. Da un lato, infatti, l'autorità prefettizia è investita di compiti ben più limitati rispetto al passato, soprattutto in materia di attività operative di polizia, e non dispone più di poteri gerarchici nei confronti delle questure; dall'altro si sono create nuove competenze collegiali che fanno capo ai comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza.

Più specificamente non si può ignorare che la polizia giudiziaria è stata posta alle

dirette ed esclusive dipendenze dei pubblici ministeri, ai quali spettano i poteri di impulso ed ai quali risalgono anche le scelte delle attività indagative. L'oratore ricorda che, nel complesso delle responsabilità, flussi di informazioni non adeguatamente indirizzati, degli equivoci e dei depistaggi, appare abbastanza evidente che le disattenzioni maggiori e la confusione di iniziativa più marcata che debbano addebitarsi ai magistrati: ciò si desume sia dalle dichiarazioni rese dai prefetti auditi, sia dalle conclusioni alle quali era giunto il consulente della Commissione, dottor Antonio Di Pietro. A questo deve aggiungersi l'accertata inattività dei servizi di sicurezza e lo stallo nel quale si sono venute a trovare in più occasioni, e per motivi anche interni ad esse, le questure.

L'oratore conclude ribadendo che la relazione Gualtieri si muove in parte al di là dei limiti di competenza fissati dalla legge istitutiva della Commissione d'inchiesta e che le attribuzioni di responsabilità, sulle quali la relazione stessa si sofferma non si possono condividere, poichè esse fanno riferimento ad organi della pubblica amministrazione ai quali non è giusto muovere rilievi così gravi come quelli contenuti nel documento.

Il presidente PELLEGRINO interviene precisando che la Commissione, a seguito delle dichiarazioni fatte dal deputato Della Valle, prende atto dell'esistenza di una pregiudiziale della quale si terrà il debito conto, insieme alle altre eventuali che saranno avanzate, al termine della discussione generale: a quel momento saranno assunte anche le relative decisioni.

Interviene il senatore PETRICCA, il quale dà atto al senatore Gualtieri di aver formulato con la sua relazione un forte messaggio politico riferito allo Stato in generale e, in particolare, alle debolezze che la pubblica amministrazione ha evidenziato in occasione dei delitti della banda della Uno bianca. L'elaborato del senatore Gualtieri lascia una traccia profonda nel lettore poichè, ponendo in rilievo le carenze che sono state riscontrate nei lunghi anni dei misfatti della banda, muove una critica serrata alle forze di polizia, all'insufficiente scambio di informazioni e, in generale, alla mancata attivazione degli organi preposti a tutela e a salvaguardia dell'ordine pubblico. Anche a voler escludere la presenza di un atteggiamento doloso, non si può non convenire sul fatto che la mancata cooperazione fra le diverse branche dell'amministrazione, con le deficienze operative che ne sono derivate, ha gravemente ostacolato le indagini.

In considerazione di ciò, egli propone che la Commissione proceda ad ulteriori attività di indagine con l'obiettivo di mettere a fuoco i difetti di coordinamento, anche a livello territoriale, fra organi di polizia.

Il senatore MORANDO, con riferimento alla questione pregiudiziale sollevata dal deputato Della Valle, osserva come lo stesso elaborato a suo tempo redatto dal consulente, dottor Di Pietro, affermasse che gli atti compiuti in una ben identificata fase dell'attività della banda Savi non potessero essere giustificati con il solo fine del lucro, avendo rivestito piuttosto connotati e finalità terroristici, come si evince dalla particolare qualità delle vittime prescelte: da un lato, la insistita violenza ai danni dei carabinieri; dall'altro lato, ripetute azioni criminali contro ambienti marginali della società. In quella stessa fase, e in ambito regionale, si sono inoltre sviluppate iniziative e prese di posizione che ben si possono definire di carattere «politico», tali da giustificare ulteriormente l'attenzione indagativa della Commissione.

Quanto poi al merito del documento in discussione, opportunamente il relatore ha fornito una sintesi delle disfunzioni che determinarono un grave ritardo nell'individuazione dei responsabili di delitti di tanta efferatezza. Tali cause vengono identificate in omissioni, sottovalutazioni di spunti investigativi, difetto di coordinamento tra forze di polizia al loro interno e tra queste e l'autorità giudiziaria, ed ogni affermazione risulta motivata ed ancorata a fatti specifici. La relazione non manca, inoltre, di segnalare alcuni possibili rimedi

alla riscontrata inefficienza delle amministrazioni coinvolte. A tal proposito di particolare rilievo è il tema del coordinamento, ovvero della suddivisione di competenze, tra Arma dei carabinieri e Polizia di Stato; l'indicazione ipotizzata nel testo – in linea con gli ordinamenti dei paesi socialmente più avanzati – può utilmente aprire il dibattito tra le possibili soluzioni. La relazione, conclude il senatore Morando, potrebbe invece essere arricchita con suggerimenti più puntuali in merito a possibili forme di coordinamento tra uffici giudiziari impegnati in indagini collegate.

Il senatore LISI dichiara di condividere le ragioni poste dal deputato Della Valle a fondamento della questione pregiudiziale sollevata. In via subordinata, non ritiene opportuno che si giunga al voto su un documento necessariamente interlocutorio e che registra uno stato di avanzamento delle indagini ancora troppo arretrato per poter giustificare affermazioni conclusive e politicamente impegnative. Sono ancora necessarie, infatti, ad avviso del senatore Lisi, ulteriori attività di carattere istruttorio, tra le quali l'audizione di Sergio Picciafuoco, il quale ha recentemente dichiarato di essere stato vittima, alcuni anni or sono, di violenze – puntualmente denunciate ai carabinieri di Ancona – da parte di ignoti, interessati ad ottenere notizie sul processo per la strage di Bologna nel quale egli era parte imputata. Il Picciafuoco avrebbe identificato poi uno dei fratelli Savi come l'autore del pestaggio subìto. Sarebbe pertanto utile verificare se e per conto di chi i fratelli Savi abbiano agito secondo le dichiarazioni del Picciafuoco.

Con riferimento al merito delle valutazioni formulate dal senatore Gualtieri nel testo della relazione in discussione, il senatore Lisi osserva che le maggiori responsabilità per il malfunzionamento ed il repentino scioglimento dei pool di indagatori costituitisi a livello locale non possono che ricondursi all'autorità giudiziaria, titolare, per legge, del potere-dovere di coordinamento delle indagini. D'altro canto le responsabilità delle autorità giudiziarie erano state puntualmente evidenziate nello stesso elaborato redatto dal dottor Di Pietro a beneficio della Commissione. Il senatore Lisi chiede, infine, che sia estromesso dal testo della relazione il riferimento, contenuto alla pagina 17, ad un magistrato bolognese che si assume affiliato alla massoneria e che ha sporto denuncia per i fatti che gli vengono addebitati.

Il presidente PELLEGRINO rinvia il seguito della discussione ad altra seduta.

La seduta termina alle 20,35.

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per il parere al Governo sulla destinazione dei fondi per la ricostruzione del Belìce

Martedì 28 novembre 1995. — Presidenza del Presidente LAURICELLA, indi del Segretario MARINO BUCCELLATO. — Interviene il provveditore alle opere pubbliche di Palermo, Nigrelli.

La seduta inizia alle 18.

Audizione del dottor Antonino Nigrelli, provveditore alle opere pubbliche di Palermo, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato della ricostruzione nella Valle del Belìce.

Il Presidente LAURICELLA ricorda innanzitutto il contenuto delle audizioni finora svoltesi nell'ambito dell'indagine conoscitiva di cui al titolo e preannunzia che il ministro dei lavori pubblici ha dato nei giorni scorsi la sua disponibilità ad essere ascoltato dalla Commissione.

Il provveditore alle opere pubbliche di Palermo fornirà il quadro della situazione relativa alla ricostruzione, anche in rapporto alle necessità di personale circa la fase di progettazione nei singoli comuni, in passato spesso rivelatasi carente.

Dà quindi la parola al dottor Nigrelli.

Il provveditore alle opere pubbliche di Palermo, NIGRELLI, ritiene che lo stato della ricostruzione, a distanza di ventisette anni dal sisma, non può essere considerato soddisfacente, essendo stata completata soltanto la metà delle opere pubbliche necessarie; la stessa percentuale può essere valutata anche per la ricostruzione delle abitazioni private.

Quanto al costo delle opere, osserva che deve essere fatto riferimento a problematiche assai differenziate, anche nella considerazione che i centri abitati distrutti erano vetusti e che i materiali impiegati erano all'origine assai più economici di quelli successivamente impiegati per la ricostruzione.

Altro aspetto da considerare è quello relativo ai cambiamenti verificatisi in seno alle amministrazioni comunali: nel corso degli anni, in armonia con le modifiche profonde della società italiana, si sono diversificate le esigenze e le prospettive di crescita anche nei territori interessati dal sisma.

Deve purtroppo affermare che la costante della ricostruzione riguarda la difficoltà di utilizzare le somme stanziate, sia

a causa di non chiare disposizioni normative, sia per evidenti lungaggini burocratiche: non si deve poi dimenticare che la discontinuità dei flussi di danaro ha costituito un ulteriore elemento negativo.

Sottolinea in seguito che, a partire dal 1972, con il trasferimento delle competenze statali in materia di opere pubbliche l'azione delle istituzioni regionali non ha certamente favorito un utilizzo ottimale dei fondi stanziati; è da dire poi che il personale in servizio presso il Ministero dei lavori pubblici e presso il Genio civile è transitato in gran parte nei ruoli regionali, dove però non è spesso stato utilizzato al meglio.

Concludendo ricorda che il problema del personale è presente sia nell'ambito del provveditorato sia nelle singole amministrazioni comunali.

Il Presidente LAURICELLA ringrazia il dottor Nigrelli per le notizie fornite e per le osservazioni così diffusamente argomentate: lo invita peraltro a fornire alla Commissione dati precisi, che saranno inseriti nel documento finale da elaborare al termine dell'indagine conoscitiva in corso.

Intervengono quindi il deputato Luigi MARINO, che fa riferimento ad alcune proposte operative avanzate nel corso della visita effettuata nel mese di ottobre in Sicilia dalla Commissione; il senatore PEDRAZZINI, che rinviene in una carenza di progettualità le difficoltà sorte in Sicilia ma anche in altre regioni; ed il deputato CARUSO, che mostra preoccupazione per le osservazioni testè formulate dal dottor Nigrelli, anche in riferimento alla carenza generale di personale tecnico, ritenendo che il ministro dei lavori pubblici dovrà fornire alla Commissione una risposta precisa soprattutto sulle prospettive future della ricostruzione nel Belìce.

Il deputato Franca MARINO BUCCELLATO mostra preoccupazione per le notizie fornite dal provveditore alle opere pubbliche di Palermo e ricorda che in numerosi comuni interessati alla ricostruzione si verificano quotidianamente situazioni drammatiche: ad esempio, nel comune di Menfi, è in atto uno sciopero della fame da circa venti giorni ad opera di persone che attendono ancora la ricostruzione della propria abitazione. Si deve intervenire al più presto per rimediare a tale drammatica evenienza, trattandosi di un dovere sia morale che sociale.

Conclude chiedendo ragguagli sull'utilizzo nella fase di progettazione di tecnici esterni alle amministrazioni comunali.

Il senatore CORRAO ritiene necessario procedere ad una razionalizzazione delle procedure e degli interventi nell'ambito della ricostruzione nel Belìce ed in tale ambito il provveditore alle opere pubbliche di Palermo deve essere in grado di svolgere un'azione di proposta anche sulla base di quanto deliberato dalle singole amministrazioni comunali.

Purtroppo deve rilevare che i comuni spesso bloccano i tentativi di affidare le progettazioni a tecnici ad essi esterni: in base alla normativa vigente e secondo le esperienze del passato debbono essere trovati i rimedi a tale stato di cose.

È necessario che la Commissione disponga di un quadro esatto della ricostruzione delle opere pubbliche ed anche delle possibili soluzioni per superare l'attuale drammatica situazione.

Concludendo chiede se sia il caso di predisporre un «parco-progetti» da utilizzare ogni volta che si disponga di nuovi finanziamenti.

Seguono gli interventi del deputato TRAPANI, il quale ritiene urgenti precise proposte per avviare a soluzione le problematiche attualmente esistenti, dovendosi utilizzare completamente le somme stanziate per la definitiva ricostruzione; del deputato LUCCHESE, il quale lamenta la scarsa conoscenza della materia della ricostruzione da parte delle forze politiche nazionali, e chiede quali siano le motivazioni della scarsa percentuale delle opere finora realizzate e della ventilata chiusura delle sezioni autonome del Genio civile; del deputato RIZZA, la quale concorda con quanto detto dal senatore Corrao e ritiene

utile un incontro fra tutte le istituzioni pubbliche interessate alla ricostruzione per formulare eventualmente soluzioni straordinarie circa la fase della progettazione.

Il Presidente LAURICELLA ricorda che preoccupazione della Commissione, fin dalla sua ricostituzione nel giugno scorso, è stata di sollevare il problema della ricostruzione nella Valle del Belìce e proporlo all'attenzione del Governo e del Parlamento, al fine di superare l'attuale fase di stallo: l'indagine conoscitiva in corso deve servire a ciò, anche per giungere ad un'utilizzazione completa delle somme stanziate.

La Commissione, nelle audizioni finora svoltesi, ha chiesto che vengano forniti dati precisi: essi riguardano il personale da destinare alla fase progettuale nell'ambito delle singole amministrazioni comunali e l'utilizzazione – secondo la normativa vigente – degli stanziamenti finora effettuati, dovendo riconoscere che negli ultimi sei o sette anni si è verificato un considerevole balzo in avanti del numero delle opere eseguite.

Invita quindi il dottor Nigrelli a rispondere ai commissari intervenuti.

Il provveditore alle opere pubbliche di Palermo, NIGRELLI, fornisce dettagliate risposte alle richieste in precedenza formulate ed esprime disponibilità a fornire alla Commissione tutti i dati e le proposte necessarie per il completamento dell'indagine conoscitiva in corso.

Soffermandosi su alcuni temi specifici, ricorda che generalmente i tecnici comunali non hanno mostrato grande capacità nell'approntare nuovi progetti.

Ritiene anche che l'ex ispettorato per le zone terremotate non abbia dato buona prova nella sua azione, soprattutto nella considerazione che il personale ad esso destinato non disponeva delle necessarie conoscenze tecniche in relazione alle opere da edificare. Successivamente, l'acquisizione di tale personale da parte della regione siciliana ha sguarnito i ruoli statali, non producendo peraltro alcun apprezzabile beneficio.

Fornisce poi alcune valutazioni sull'azione svolta dalle sezioni locali del Genio civile.

Formula ancora una serie di risposte di natura tecnica, illustrando alcuni dati numerici su temi attinenti alla ricostruzione e specificando che la relazione semestrale alla Commissione sullo stato della ricostruzione deve essere predisposta dal ministro dei lavori pubblici.

Conclude osservando che il provveditorato da lui diretto è in ottimi rapporti con i singoli comuni del Belìce, la cui collaborazione è da apprezzare e da incrementare.

La seduta termina alle 19,30.