

La seduta comincia alle 9.

TIZIANA MAIOLO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.
(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Montecchi e Pennacchi sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono venticinque, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* ai resoconti della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* ai resoconti della seduta odierna.

Svolgimento di interpellanze urgenti
(ore 9,08).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento di interpellanze urgenti.

(Competenza giurisdizionale relativa all'incidente di Cavalese)

PRESIDENTE. Cominciamo con l'interpellanza Paissan n. 2-00911 (vedi l'*allegato A* — *Interpellanze urgenti sezione 1*).

L'onorevole Detomas, cofirmatario dell'interpellanza, ha facoltà di illustrarla.

GIUSEPPE DETOMAS. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, ho presentato, insieme ad altri due colleghi della provincia di Trento, l'onorevole Boato (che purtroppo per un impegno improvviso non ha potuto essere presente) e l'onorevole Paissan (trentino anch'egli, seppure eletto in un'altra provincia), l'interpellanza all'ordine del giorno a seguito della sciagura che ha colpito la valle di Fiemme e la comunità trentina, oltreché quella nazionale.

La sciagura del Cermis apre ampie problematiche in riferimento ai rapporti internazionali tra i paesi appartenenti alla NATO e alle regole che sono chiamati a rispettare i paesi che compiono esercitazioni ed operazioni militari su territori diversi da quelli nazionali.

Al di là di quanto già è stato ampiamente scritto sulle pagine dei giornali e detto in quest'aula e nelle Commissioni parlamentari circa le responsabilità e le iniziative del Governo in merito alla vicenda, ci premeva sollecitare formalmente al Governo un impegno a richiedere una rinuncia all'esercizio di giurisdizione primaria da parte delle autorità degli Stati Uniti, attualmente previsto dall'articolo 7 del trattato di Londra del 1951 per i reati compiuti da appartenenti alle Forze armate degli Stati Uniti d'America in territori di altri paesi. Avanziamo questa richiesta affinché i responsabili di una sciagura delle dimensioni come quella del Cermis, che ha provocato tanta emozione sia in Italia sia in Europa, possano affrontare nel nostro paese un giusto e rapido processo basato sul principio di autonomia del giudice e degli inquirenti rispetto al governo americano, in consi-

derazione della gravità del fatto e dell'esigenza di chiarezza proveniente dalle popolazioni interessate.

A queste motivazioni di carattere politico se ne aggiungono altre di carattere processuale. Mi riferisco all'indagine portata avanti con celerità e professionalità dal procuratore capo di Trento Granero e dal sostituto procuratore Giardina.

La necessità che i soggetti che stanno compiendo l'indagine possano essere presenti in giudizio e personalmente portare avanti l'accusa davanti al giudice, pare sia una delle condizioni imprescindibili affinché il processo si svolga con trasparenza, serietà e senso di giustizia.

In questo senso, la nostra richiesta è che il Governo faccia tutti i passi necessari per richiedere al Governo degli Stati Uniti di rinunciare alla giurisdizione. Nell'interpellanza chiedevamo perciò al ministro quale fossero l'intenzione del Governo ed i provvedimenti che ritiene di dover assumere in questo senso.

PRESIDENTE. Il ministro di grazia e giustizia ha facoltà di rispondere.

GIOVANNI MARIA FLICK, Ministro di grazia e giustizia. Signor Presidente, onorevoli deputati, il Governo ha già avuto modo di riferire in quest'aula sulle circostanze che hanno determinato la sciagura del Cermis, sulle prime iniziative assunte dall'autorità giudiziaria italiana in collaborazione con le autorità statunitensi e sull'impegno del Governo a favorire ogni possibile accertamento perché sia fatta piena luce su un episodio che ha giustamente e profondamente colpito l'intera opinione pubblica, che ha distrutto la vita di venti persone e delle loro famiglie e sconvolto l'esistenza di un'intera comunità civile e operosa, come quella di Cavalese e delle valli alpine del monte Cermis.

L'immediata presenza del Governo sul luogo della sciagura ha inteso esprimere esattamente questa volontà, oltre che la doverosa e commossa solidarietà che il Presidente del Consiglio Prodi ha voluto manifestare alle comunità colpite — con il ministro della difesa Andreatta e con me — a nome del popolo italiano.

In questo spirito rispondo volentieri, oltre che doverosamente, all'interpellanza degli onorevoli Paissan, Boato e Detomas, lieto di poter tempestivamente informare il Parlamento sulle iniziative già assunte dal Governo italiano, al fine dell'attribuzione della giurisdizione, ovviamente nel rispetto delle regole poste dal Trattato di Londra e ferma in ogni caso la reciproca collaborazione tra le autorità italiane e quelle degli Stati Uniti.

Con nota del 5 febbraio 1998, pervenutami il 7 febbraio, la procura generale di Trento ha trasmesso le proprie osservazioni sull'eventuale richiesta di rinuncia all'esercizio della giurisdizione da parte del Governo degli Stati Uniti nei confronti di Richard Ashby, Chendler Seagraves, Joseph Schweitzer e William Raney, militari statunitensi in forza presso la base di Aviano. I reati per i quali la Repubblica presso il tribunale di Trento ha aperto un procedimento penale sono quelli di omicidio colposo plurimo e attentato alla sicurezza dei trasporti con esito di disastro colposo.

Alla nota dell'autorità giudiziaria è allegata una dichiarazione ufficiale del comando militare USA della base di Aviano, nella quale si afferma che « i militari americani (indagati) erano nello svolgimento di mansioni ufficiali, in esecuzione del loro servizio (al momento del fatto) » e che « tale fattispecie rientra tra quelle previste dall'articolo 7, paragrafo 3, (lettere) a-ii) della Convenzione di Londra sullo *status* delle forze NATO, per cui le autorità militari degli Stati Uniti detengono il diritto di priorità nell'esercizio della giurisdizione, che intendono esercitare ».

Il procuratore generale di Trento ha riconosciuto l'esistenza, in capo alle autorità dello Stato di origine, del diritto di priorità nell'esercizio della giurisdizione nei confronti dei militari indagati e ha concluso rappresentando « le ragioni di opportunità della richiesta di rinuncia che il Governo italiano potrà inoltrare all'autorità dello Stato di origine cui spetta nel

caso di specie — in virtù del Trattato, di Londra — il diritto di priorità nell'esercizio della giurisdizione ».

La procura della Repubblica di Trento ha chiesto, in data 6 febbraio, se l'aereo coinvolto nel disastro espletasse la propria attività nell'ambito di missioni NATO oppure di missioni nazionali statunitensi; la risposta del sottocapo di stato maggiore ha precisato che l'attività era riconducibile ad una missione addestrativa nazionale statunitense.

Ho interpellato, secondo la prassi adottata in questi casi, i ministri degli affari esteri e della difesa che, con note del 13 febbraio pervenute rispettivamente il giorno stesso e il 16 febbraio, hanno concluso che è irrilevante, ai fini dell'individuazione della norma applicabile sul punto della giurisdizione, la circostanza relativa al carattere nazionale statunitense ovvero al carattere NATO del volo di addestramento del velivolo coinvolto nell'incidente.

Condivido queste conclusioni anche perché la Convenzione di Londra si riferisce in genere alle Forze armate di uno degli Stati contraenti che siano in servizio sul territorio di un altro Stato contraente, senza ulteriori specificazioni. Il ministro della difesa ha ricordato in proposito un significativo precedente: « Dopo l'incidente aereo del 28 agosto 1988, occorso a Ramstein (Germania) alla pattuglia acrobatica italiana, in cui persero la vita un numero elevato di persone, da parte dell'Italia fu esercitato il diritto di priorità nell'esercizio della giurisdizione... (pur non potendosi ricondurre quell'attività della pattuglia acrobatica ad una esercitazione NATO) ».

In questa situazione, e tenuto conto degli elementi forniti dall'autorità giudiziaria di Trento, il direttore generale degli affari penali del Ministero di grazia e giustizia — da me delegato per la materia con decreto del 18 luglio 1996 — con riferimento ai quattro militari inizialmente indicati, ha esercitato il potere di richiedere la rinuncia alla giurisdizione, avanzando con nota del 18 febbraio la

relativa richiesta agli Stati Uniti, che sarà inoltrata per il tramite del Ministero degli affari esteri.

Tale richiesta è stata motivata anche accogliendo le indicazioni del procuratore generale, con riferimento alla incessante attività di indagine finora svolta dall'autorità giudiziaria italiana in collaborazione con le autorità statunitensi per accertare i fatti e le responsabilità. In particolare è stata sottolineata la gravità del fatto che ha causato la morte di venti persone e determinato una enorme impressione sulla popolazione italiana, che ha manifestato il vivo e giusto desiderio che il giudizio sia celebrato nel nostro paese e la possibilità che nel corso delle indagini emerga anche la responsabilità dei cittadini italiani, sì da determinare l'opportunità di esaminare in un unico giudizio le posizioni di tutti gli eventuali responsabili. Condivido queste valutazioni espresse dall'autorità giudiziaria che ho fatto mie nella richiesta.

Devo aggiungere che il 12 febbraio è pervenuta al Ministero di grazia e giustizia una nota del competente ufficio statunitense presso l'ambasciata degli Stati Uniti a Roma, nella quale « l'asserzione del diritto primario alla giurisdizione » è stata affermata anche in relazione ad un altro militare, Brian Thayer, che in base agli atti ricevuti dall'autorità giudiziaria non risultava sottoposto ad indagini.

Ho richiesto informazioni alla procura generale di Trento, la quale ha trasmesso una nota del procuratore della Repubblica con la comunicazione che, oltre ai quattro militari inizialmente indicati, sono stati nel frattempo sottoposti ad indagine anche il capitano pilota Brian Thayer e il comandante dello squadrone VMAQ2, Richard Muegge.

Il procuratore della Repubblica in quella nota osservava che la priorità di giurisdizione statunitense è ravvisabile per il Muegge, mentre è « difficilmente sostenibile sul piano giuridico per il Thayer, non potendosi ipotizzare come svolta nell'esecuzione del servizio (al di fuori dell'ipotesi di segreto militare qui non ricorrente e, in ogni caso, da eccepire in forme

diverse) la condotta di chi renda informazioni false al pubblico ministero ».

Per questi due militari, allo stato, nessuna determinazione è ancora stata adottata da me e dal mio Ministero. Mi limito ad osservare che per uno, il Thayer, l'autorità giudiziaria ritiene che la priorità di giurisdizione spetti all'Italia; mentre per l'altro non ho ricevuto, da parte dell'autorità statunitense, alcuna asserzione circa la priorità di giurisdizione. Esprimo quindi riserva di ulteriore valutazione per queste due posizioni.

Vorrei infine soffermarmi sul profilo risarcitorio. Come è noto, per i danni subiti dalle vittime a causa di atti compiuti da militari stranieri nell'esercizio del servizio, l'articolo 8, paragrafo 5 della Convenzione di Londra prevede un risarcimento integrale in base alla legge dello Stato di soggiorno (nel caso in esame l'Italia), secondo la liquidazione effettuata in via transattiva dal giudice di questo Stato. Il risarcimento deve avvenire ad opera dello Stato di soggiorno, il quale deve essere poi rimborsato dallo Stato di origine in base a percentuali predeterminate, che variano a seconda del numero degli Stati responsabili.

Nel caso in esame il debito risarcitorio dovrebbe essere ripartito in ragione del 25 per cento a carico dello Stato di soggiorno (Italia) e del 75 per cento a carico dello Stato di origine (Stati Uniti). Ho voluto citare questo, ben consapevole che di fronte a tragedie di questa portata i beni e i valori colpiti sono irrisarcibili e nessuna integrale riparazione è possibile, al di là del ristoro dei danni materiali.

Tuttavia credo che anche in questa direzione occorra dare un segnale inequivoco in termini di tempestività e di congruità. Su questo il Governo si impegna anche davanti al Parlamento, anche in relazione alla particolarità delle circostanze ed al coinvolgimento di persone di nazionalità diversa, colpite oltretutto in un momento di vacanza, quando si è massimamente indifesi e perciò — se possibile — massimamente innocenti.

Esprimo ancora una volta la solidarietà del Governo, la fiducia nella nostra magistratura, la certezza che si possa arrivare all'accertamento della verità.

PRESIDENTE. L'onorevole Detomas ha facoltà di replicare per l'interpellanza Paissan n. 2-00911, di cui è cofirmatario.

GIUSEPPE DETOMAS. Signor Presidente, signor ministro, anche a nome dei colleghi Paissan e Boato esprimo piena soddisfazione per la sua risposta. Devo peraltro dire che il Governo si è mosso con tempestività, dimostrando solidarietà alla popolazione e sicuro interesse per la risoluzione della vicenda (anche se di risoluzione non si può parlare, perché evidentemente tanti morti non possono trovare risarcimento). Il Governo ha davvero dimostrato di essere vicino a quelle popolazioni ed alle vittime, manifestando la volontà di portare a compimento l'istruttoria, di arrivare alla verità e di colpire i responsabili.

Credo che l'esempio dell'incidente aereo di Ramstein non sia del tutto calzante, perché i responsabili — purtroppo per loro — erano deceduti; in questo caso invece i responsabili ci sono e possono essere perseguiti.

Come ha sottolineato, signor ministro, la popolazione e l'opinione pubblica vogliono che il processo sia celebrato in Italia. Non a caso due giorni fa proprio a Cavalese è nato il comitato spontaneo di cittadini « 3 febbraio per la giustizia » con l'intento di sensibilizzare il Governo e di sollecitarlo a compiere tutti i passi necessari per chiedere al Governo americano la rinuncia alla giurisdizione. Anch'essi potranno essere soddisfatti della sua risposta, signor ministro. Insieme con i colleghi Paissan e Boato domando, quindi, che questa sua richiesta sia appoggiata da tutto il Governo e che l'iniziativa trovi il sostegno dell'opinione pubblica non soltanto italiana ma anche europea, coinvolgendo in questa azione gli altri paesi colpiti dalla sciagura.

La ringrazio per la sua risposta, signor ministro, e mi auguro che la nostra

richiesta possa trovare accoglimento presso il Governo degli Stati Uniti.

(Iniziativa a seguito dell'incidente di Cavalese)

PRESIDENTE. Passiamo all'interpellanza Mussi n. 2-00900 (vedi l'allegato A — Interpellanze urgenti sezione 2).

L'onorevole Olivieri, cofirmatario dell'interpellanza, ha facoltà di illustrarla.

LUIGI OLIVIERI. Signor Presidente, anche a nome dei colleghi della sinistra democratica abbiamo interpellato il Governo in via d'urgenza sulla tragedia di Cavalese, benché vi sia già stato modo di avere una serie di precisazioni sia durante lo svolgimento, nella scorsa settimana, delle interrogazioni a risposta immediata sull'argomento sia nel corso dell'audizione — direi soddisfacente — del ministro della difesa di fronte alle Commissioni difesa riunite di Camera e Senato.

Sono trascorsi sedici giorni dalla tragedia del Cermis, ma l'interpellanza mostra ancora oggi tutta la sua urgenza; anzi, direi che una serie di notizie trape late (frutto anche di agenzie di stampa nazionali ed internazionali) fanno capire i risvolti inquietanti legati alle contrastanti affermazioni intorno a questa tragedia; una tragedia annunciata che, come ho già avuto modo di sostenere, poteva sicuramente essere evitata.

Chiediamo al Governo quale sia, in particolare, l'iniziativa da esso assunta al fine di garantire una piena e trasparente collaborazione da parte degli Stati Uniti e della loro aviazione. Chiediamo inoltre di avere risposte esaustive e, quindi, che si pongano in essere tutte le attività, anche diplomatiche, affinché l'aviazione degli Stati Uniti fornisca risposte esaurienti sul comportamento dei piloti, sia durante sia dopo il volo.

Sappiamo che essi si sono avvalsi — è un loro diritto — della facoltà di non rispondere, ma anche che sono in atto due inchieste parallele che riguardano sempre appartenenti all'aviazione degli

Stati Uniti per false dichiarazioni e per comportamento non leale verso la nostra autorità giudiziaria. Dobbiamo dare atto che l'inchiesta che, a seguito della convenzione di Londra, gli Stati Uniti stanno svolgendo in modo autonomo ha portato alla sospensione di piloti e di comandanti di squadriglia che fino all'agosto 1997 erano di base ad Aviano, proprio a seguito del tentativo di occultare prove, o, comunque, di non collaborare compiutamente con l'attività ispettiva di quella stessa commissione militare.

Chiediamo altresì al Governo di sapere quali siano il programma e le iniziative che esso porta avanti affinché la collettività non si veda interdetto il diritto alla giustizia. Al riguardo abbiamo avuto una risposta sicuramente esaustiva da parte del ministro di grazia e giustizia con riferimento all'interpellanza precedente in merito al problema della giurisdizione e, quindi, dell'esercizio del diritto di priorità da parte degli Stati Uniti. A questo proposito — su tale argomento interverrò anche in sede di replica — non darei per scontato che gli Stati Uniti abbiano il diritto di esercitare quella opzione. Vi è infatti un'interessante serie di sentenze della Corte di cassazione che pongono un problema di merito al limite dell'esercizio delle loro funzioni. Se cioè, come sembra esservi in questo caso, c'è un eclatante travalicamento di quelle funzioni, sussiste ancora la copertura della giurisdizione prioritaria dello Stato di origine? La Cassazione nel 1980 ad un quesito del genere rispose in modo negativo. Non darei quindi per scontato questo aspetto.

Inoltre, proprio alla luce di quanto è successo ed anche delle richieste di giurisdizione nazionale, chiediamo se non sia necessario un intervento in sede diplomatica e negli ambiti competenti per la modifica della convenzione di Londra. Ciò proprio alla luce delle sciagure che, purtroppo, stanno costellando le attività di esercitazione delle Forze armate.

Vogliamo sapere infine se il Governo non reputi necessario ricostruire la rotta del Prowler di quel fatidico 3 febbraio. Sono testimone diretto, signor sottosegre-

tario, di una serie di proteste e di affermazioni della popolazione trentina che quel giorno si è trovata interessata da quel forsennato volo, che ci portano ad evidenziare che una violazione del piano di volo ufficiale vi è stata non solamente nella tratta che va da Riva del Garda alla Marmolada. Probabilmente quel piano di volo è rimasto ufficiale per l'autorità aeronautica italiana, ma ve ne è stato un altro profondamente diverso da quello depositato e, quindi, oggetto di autorizzazione. Chiediamo allora che vengano accertati anche in questa sede il piano di volo e la rotta effettivi, con le quote, del 3 febbraio sul Trentino-Alto Adige.

Infine chiedo al Governo se non ritenga opportuno diramare immediatamente un provvedimento amministrativo che obblighi le autorità di pubblica sicurezza e di controllo del territorio, non solamente del Trentino ma di tutta la nazione, a far pervenire all'ispettorato per la sicurezza del volo l'indicazione di tutte le attività di esercitazione militare e non e, comunque, di tutte le attività che richiedano voli radenti a bassa quota, che creano grossissimi problemi.

PRESIDENTE. Il sottosegretario di Stato per la difesa ha facoltà di rispondere.

GIOVANNI RIVERA, Sottosegretario di Stato per la difesa. Come ha già detto il ministro della difesa nell'audizione del giorno 5 febbraio scorso e rispondendo a precedenti interrogazioni, l'esigenza primaria di accertare la verità dei fatti è stata immediatamente avvertita dal Governo italiano che ha subito avviato contatti con l'ambasciata americana e, al massimo livello, con le autorità statunitensi che hanno garantito la più ampia collaborazione per pervenire in tempi rapidissimi all'esatta ricostruzione degli eventi e delle responsabilità.

In merito agli aspetti risarcitori dei danni prodotti è opportuno fare una distinzione tra il risarcimento spettante ai parenti delle vittime e quello connesso ai danni economici subiti dagli abitanti della

val di Fiemme. Per questi ultimi il Ministero della difesa ha in corso contatti diretti con esponenti delle comunità locali, volti allo studio di possibili forme di intervento.

Per i parenti delle vittime, come ha già detto il ministro Flick, l'amministrazione della difesa, in applicazione dell'articolo VIII, paragrafo 5, della Convenzione di Londra, sta valutando la possibilità di corrispondere loro la speciale elargizione (100 milioni), nonché, naturalmente, il risarcimento dei danni. La Convenzione di Londra prevede, inoltre, che le somme anticipate dallo Stato italiano siano rimborsate dal Governo USA nella misura del 75 per cento.

Per quanto riguarda la dinamica e la causalità dei fatti, si ritiene che sarà fatta luce dalle indagini concomitanti avviate dalla magistratura italiana e dalle due commissioni d'inchiesta tecnica: la prima, statunitense, in applicazione delle norme previste dalla Convenzione di Londra del 1951, ratificata dal Parlamento italiano nel 1955, di cui fa parte il comandante italiano della base aerea di Aviano, colonnello Durigon; la seconda, dell'aeronautica italiana, di cui fa parte un ufficiale statunitense.

Consapevoli dell'estrema gravità dell'evento, nonché delle attese del popolo italiano, in particolare di quello della val di Fiemme, come ha già detto il ministro di grazia e giustizia, è stata avanzata apposita istanza al Governo degli Stati Uniti perché rinunci all'esercizio delle priorità di giurisdizione sui militari coinvolti nel fatto.

Peraltro si rappresenta che in precedenti incidenti è stata esercitata la priorità di giurisdizione dal paese d'origine. Infatti per l'incidente aereo del 28 agosto 1988 occorso a Ramstein, in Germania, alla pattuglia acrobatica italiana, già menzionato dal ministro Flick, in cui persero la vita un numero elevato di persone, l'Italia esercitò il diritto di priorità nell'esercizio della giurisdizione in base alla citata convenzione e, analogamente, la Francia esercitò il diritto per la priorità di giurisdizione per l'incidente avvenuto nel

porto di Brindisi tra una unità navale francese ed una nave di Greenpeace.

Né si può pensare di procedere alla revisione del trattato di Londra in tempi brevi, poiché essa non potrebbe che avvenire secondo la complessa procedura indicata dalla convenzione stessa, con il coinvolgimento di tutti i paesi aderenti al Trattato del nord Atlantico.

Per quanto attiene la ricostruzione dettagliata della rotta percorsa dal velivolo *Prowler*, si rappresenta che tale ricostruzione è in corso da parte della procura della Repubblica di Trento, che ha proceduto al sequestro delle registrazioni dei radar del controllo del traffico aereo responsabili per la zona.

In merito all'ultimo quesito, nel ricordare quanto già il ministro della difesa ha riferito nelle citate sedi, e cioè che in via cautelativa sono stati sospesi tutti i voli a bassissima quota, si fa presente che la Difesa ha provveduto a definire uno stampato che sarà inviato, a breve, alle forze di polizia e alle autorità locali, sul quale sono stati riportati gli elementi essenziali per identificare con certezza i responsabili di eventuali infrazioni.

PRESIDENTE. L'onorevole Olivieri ha facoltà di replicare per l'interpellanza Mussi n. 2-00900, di cui è cofirmatario.

LUIGI OLIVIERI. Mi permetta di dire, Presidente, che in questa occasione non si può utilizzare la classica formula del « soddisfatto o non soddisfatto », in quanto siamo in presenza di una tragedia immane. Diamo atto al Governo di essersi immediatamente mobilitato e di aver posto in essere tutte le iniziative di sua competenza. I quesiti più pregnanti posti nella nostra interpellanza urgente, quindi, hanno trovato sicuramente una risposta conforme alla gravità della situazione.

Non voglio strumentalizzare; altri lo hanno fatto, ma noi ci dissociamo in modo compiuto dall'utilizzazione di questa immane tragedia per polemiche strumentali nei confronti dell'Alleanza atlantica e degli impegni internazionali che il nostro paese deve rispettare. Emerge però

con tutta evidenza che i problemi in questione sono importanti e devono avere risposte immediate, che comportino una modifica sostanziale dell'atteggiamento di quanti sono preposti al controllo e alla sicurezza dei voli, sia nazionali sia internazionali, in particolare di quelli militari, sul nostro territorio.

Si evidenzia in modo determinante la questione centrale della sicurezza dei voli, quindi delle regole e del loro rispetto, e soprattutto della possibilità di verificare se tali regole siano effettivamente rispettate. Vi è quindi la questione del controllo dei comportamenti. Abbiamo la sensazione (ci auguriamo di essere smentiti, ma purtroppo pensiamo che tale sensazione sarà confermata) che in questa fattispecie vi sia un rilevante problema di raccordo tra l'attività di esercitazione dell'aeronautica militare degli Stati Uniti sul nostro territorio, la conformità ai piani di volo ufficiali, l'effettivo svolgimento dell'esercitazione e la capacità di coloro che devono verificarne la conformità ad esercitare questo tipo di sindacato che si può definire, anche se impropriamente, ispettivo. Abbiamo la sensazione che in buona sostanza i piani di volo ufficiali siano mere procedure burocratiche, ma che nella realtà (ciò è stato denunciato più volte, in particolare in Trentino) i voli fossero scientemente e sistematicamente svolti in modo difforme dai piani di volo depositati presso l'autorità competente (nella fattispecie il controllo di Martinafranca).

Da questo punto di vista, chiediamo al Governo un'azione immediata, non solo per coinvolgere (questo è un fatto positivo) tutte le autorità di polizia e di controllo del territorio ai fini di una effettiva denuncia dei voli forsennati che in passato sono stati effettuati nei cieli della nostra nazione e che ci auguriamo non avvengano più in futuro perché mettono a repentaglio la sicurezza, la tranquillità e la pubblica incolumità. Chiediamo anche di capire fino in fondo quale sia l'attività di controllo, come venga svolta e a quale livello, per accertare se vi sia una forma di soggezione che deter-

mina un mancato svolgimento delle funzioni di controllo nell'ambito dell'attività di esercitazione sul territorio nazionale da parte di aviazioni straniere.

Chiediamo infine se sia proprio necessario che questa attività di esercitazione venga svolta sul territorio nazionale. Questo non per venir meno ai nostri obblighi internazionali, ma per cercare di essere conseguenti alla richiesta di effettiva necessità di questa forma di esercitazioni.

Questi sono i quesiti che rilanciamo e che poniamo al Governo, al quale diamo atto di essere intervenuto tempestivamente, di avere svolto un'attività necessaria in modo soddisfacente e soprattutto di essersi esposto a ricevere un parere negativo alla richiesta di rinuncia del diritto di priorità che la giurisdizione degli Stati Uniti potrebbe svolgere (il famoso diritto alla priorità). Dobbiamo infatti tenere presente, come ho già affermato in sede di illustrazione dell'interpellanza, che non è scontato che vi sia un effettivo diritto alla priorità in questa fattispecie; si pone infatti un problema evidente, ossia se l'esercizio di quell'attività che porta automaticamente al diritto di priorità abbia o meno travalicato funzioni del servizio stesso. Se venisse confermata l'opinione che si sta diffondendo, cioè che rispetto ai piani ufficiali di volo le esercitazioni avvenivano sistematicamente, abitualmente su piani di volo « fatti in casa » — permettetemi l'affermazione — dall'equipaggio o dal comandante della squadriglia qualche ora prima dell'esercitazione, ebbene, oltre al problema dei rapporti di natura politica tra il paese di origine e il paese di soggiorno (così definiti giuridicamente) vi sarebbe anche il problema effettivo se quel velivolo stesse effettivamente svolgendo le funzioni che vengono dichiarate al fine di far scattare la clausola di priorità. A tale proposito la giurisprudenza penale del nostro paese si è già pronunciata (importante la sentenza del 1980) negando la fattispecie, e quindi il principio del diritto della priorità, qualora vi sia travalicamento delle funzioni del servizio stesso.

Al di là dei due soggetti — cittadini americani — che non erano parte dell'equipaggio che ha causato quell'immane tragedia, quest'ultima purtroppo si sta configurando non come un tragico gioco, ma come l'effetto di un'esercitazione frutto di un comando specifico di voli a bassa quota, radenti, effettuati in modo forsennato (definizione più volte utilizzata). Si sta evidenziando quindi che il modo in cui le esercitazioni venivano svolte si discostava in modo sostanziale dalle modalità che avrebbe dovuto avere non solo sulla tratta Riva-Marmolada per il rientro ad Aviano, ma su tutto il percorso del velivolo che per 50 minuti ha terrorizzato il Trentino-Alto Adige e parte del territorio della Lombardia e del Veneto.

**(Schema di decreto legislativo
in materia di commercio)**

PRESIDENTE. Passiamo all'interpellanza Giovanardi n. 2-00912 (*vedi l'allegato A — Interpellanze urgenti sezione 3*).

L'onorevole Volontè, cofirmatario dell'interpellanza, ha facoltà di illustrarla.

LUCA VOLONTÈ. Il dettagliato esame dei principi e criteri direttivi predisposti dal legislatore delegante per indirizzare l'esercizio della delega concessa al Governo con l'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59 è limitato alla ridisciplina dell'organizzazione delle funzioni amministrative concernenti le attività commerciali sotto gli aspetti del conferimento, della riforma della pubblica amministrazione, della semplificazione e snellimento delle procedure di esercizio delle funzioni stesse. In generale tutto il provvedimento del 15 marzo attiene alla riforma della pubblica amministrazione. In particolare si delegava al Governo il potere di ridefinire, riordinare e razionalizzare la disciplina relativa alle attività economiche ed industriali, cioè solo l'organizzazione ed il modo di esercizio delle funzioni pubbliche rispetto all'attività commerciale.

La delega ampia concessa al Governo con il già ricordato articolo 4, comma 4, lettera c), invita il Governo a ridefinire, riordinare e razionalizzare l'attuale disciplina delle attività commerciali. Il provvedimento Bersani avrebbe cioè dovuto definire in modo nuovo e più preciso le norme disciplinanti le predette attività, stabilire una nuova relazione tra le parti della disciplina stessa, riorganizzare quest'ultima, semplificandola e rendendola più chiara, logica, efficiente ed efficace. In nessun caso si può essere indotti a pensare che oggetto della delega sia una riforma del settore commerciale sulla base di principi profondamente incisivi e ampiamente innovativi, visto che la legge di delega, in caso diverso, avrebbe dovuto contenere e precisare i principi cui avrebbe dovuto ispirarsi la nuova disciplina del commercio.

Come si evince dal testo, l'oggetto della delega è dato dalle attività — incentivi e promozioni — proprie di soggetti pubblici — regioni ed enti locali — e non dalle attività poste in essere da soggetti privati, quali sono le attività commerciali. Ciò è confermato anche dal titolo della legge n. 59 del 1997, che reca: «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa». Essendo questo il titolo e l'oggetto della delega, tra i principi e i criteri direttivi contenuti nell'articolo 4 e nei successivi si evidenziano quelli di sussidiarietà, efficienza, omogeneità ed adeguatezza del dimensionamento ottimale delle funzioni pubbliche, quello di differenziazione delle funzioni salienti, nonché quelli di unicità, responsabilità e cooperazione tra questi enti: tutti principi e criteri direttivi che, senza dubbio alcuno, espressamente ed univocamente si riferiscono alla disciplina normativa di organizzazione, attività e procedimenti propri della pubblica amministrazione.

Ciò detto in ordine alla lettera ed all'oggetto, il decreto legislativo sulla disciplina del commercio, con il quale il Governo ha esercitato la delega concessa-

gli con il ricordato articolo 4 della legge n. 59 del 1997, appare palesemente esorbitante e costituzionalmente illegittimo in riferimento all'articolo 76 della Costituzione, sia nella *ratio* ispiratrice sia in numerose disposizioni particolari.

Infine, come argomentato precedentemente, nello schema di decreto legislativo concernente la riforma della disciplina del commercio gli articoli 1, 2, 3 e 4, i commi 1, 4, 6, 7 e 10 dell'articolo 5, l'articolo 8, commi 1 e 2, l'articolo 9, commi 1 e 2, l'articolo 10, comma 2, gli articoli 11, 12 e 13, commi 1 e 2, gli articoli 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23 e 24, commi 1 e 2, l'articolo 27 ed il 28, nei commi dall'1 all'11, disciplinano attività di natura eminentemente privata e, pertanto, non possono in alcun modo essere coperti da una legge di delega che fissa come oggetto della delega stessa il riordino di attività, organizzazione, funzioni e procedimenti propri delle pubbliche amministrazioni statali, regionali e comunali.

Sotto tale profilo, gli articoli citati appaiono costituzionalmente illegittimi, in quanto contrastanti con l'articolo 76 della Costituzione, sia per l'esorbitanza dall'oggetto della delega concessa sia per la mancanza dei principi e criteri direttivi.

PRESIDENTE. Il sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato ha facoltà di rispondere.

UMBERTO CARPI, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato*. Signor Presidente, onorevole interpellante, prima di rispondere puntualmente ai quesiti posti conclusivamente al Governo, vorrei svolgere qualche argomentazione di merito circa l'asserito eccesso di delega riscontrabile nel testo del decreto legislativo, già esaminato in prima lettura dal Consiglio dei ministri, concernente la disciplina in materia di commercio.

L'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59, la cosiddetta «Bassanini 1», stabilisce che il Governo provvede a ridefinire, riordinare e razionalizzare, sulla base dei principi e dei

criteri di cui al comma 3 del citato articolo, individuando per quanto possibile momenti decisionali unitari: « la disciplina relativa alle attività economiche ed industriali, in particolare per quanto riguarda il sostegno e lo sviluppo delle imprese operanti nell'industria, nel commercio e nell'artigianato (...), nonché la promozione della razionalizzazione della rete commerciale, anche in relazione all'obiettivo del contenimento dei prezzi e dell'efficacia della distribuzione ». A sua volta, il comma 3 dell'articolo 4 stabilisce le modalità di esercizio della delega stessa, che deve attenersi al principio di sussidiarietà, al principio di completezza, al principio di efficienza e di economicità, nonché ispirarsi al principio della cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali e al principio di responsabilità ed unicità dell'azione amministrativa.

Tutto ciò premesso, l'attività normativa del Governo ha rispettato i dettami dell'articolo 76 della Costituzione, in quanto esso ha agito in un contesto oggettivo ben definito (disciplina delle attività commerciali) e in un tempo limitato (31 marzo 1998, articolo 7, comma 1, lettera *a*) della legge 15 maggio 1997, n. 127).

L'oggetto di delega è, per l'appunto, come individuato dagli stessi onorevoli interpellanti, quello ricavabile dall'articolo 4, comma 4, lettera *c*), aggiuntivo rispetto alla delega base oggetto della legge e in un certo senso estensivo, in quanto attribuisce al Governo stesso la facoltà di ridefinire, riordinare e razionalizzare la materia oggetto di delega. Come è noto, trattasi di un'attività normativa ad ampio raggio, che non si limita ovviamente ad un'esigenza di semplificazione dei procedimenti amministrativi, ma investe in profondità l'intero assetto della disciplina commerciale, intaccando, ove necessario, anche i diritti dei singoli e dei gruppi associati ed organizzati, con l'unico limite del rispetto di eventuali norme costituzionali in materia.

Se si trattasse di un dibattito puramente scientifico, si potrebbe dire che scarso pregio ha l'altra critica degli interpellanti circa una indebita invasione in

materia di libera iniziativa economica. È infatti evidente che qualora il decreto legislativo sia correttamente emanato, possiede, parimenti ai decreti-legge e alle leggi ordinarie, piena efficacia di norma primaria nella gerarchia delle fonti del diritto, come disposto del resto anche dal primo comma dell'articolo 77 della Costituzione; ovviamente, il limite, come già detto, è costituito dal rispetto delle norme costituzionali, quali ad esempio l'articolo 41 o gli statuti delle regioni a statuto speciale, adottati con leggi costituzionali.

Più consistenza sembra invece avere al riguardo l'ulteriore osservazione degli interpellanti, secondo cui il contenuto dello schema di decreto legislativo è dichiarato grande riforma economico-sociale della Repubblica, con conseguenti implicazioni per l'attività legislativa delle regioni autonome (articolo 1, comma 2, del decreto legislativo in esame). Di fatti, come si evince dall'articolo 116 della Costituzione e dai singoli statuti speciali (adottati, come si è detto, con legge costituzionale), le suddette regioni godono di forme e di condizioni particolari di autonomia, che si esercitano tra l'altro mediante la cosiddetta competenza legislativa primaria o esclusiva. Tale competenza non può essere limitata dalle leggi-quadro o di coordinamento, come avviene per le regioni a statuto ordinario. Gli unici limiti alla legislazione regionale esclusiva sono rappresentati dai principi generali dell'ordinamento dello Stato, dagli obblighi derivanti da trattati internazionali, dagli interessi nazionali, nonché dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali del paese. Appare evidente che, anche senza un'approfondita valutazione circa la effettiva natura di fondamentale norma di riforma economico-sociale, il decreto legislativo intacca, limitandola notevolmente, l'autonomia legislativa delle regioni speciali, senza che vi sia stata alcuna esplicita determinazione in tal senso da parte dell'organo delegante. D'altronde, non è prassi costituzionale che una grande riforma economico-sociale sia at-

tribuita per delega al Governo senza che il Parlamento abbia conferito un potere deliberativo al riguardo.

Detta delega è desumibile in modo quanto mai evidente dal combinato disposto delle diverse norme disciplinate dall'articolo 4 della legge n. 59 del 1997.

Stanti tali premesse, agli onorevoli interroganti che chiedono se il Governo non ritenga di ritirare lo schema di decreto legislativo in considerazione della rilevanza della materia e dell'evidente eccesso di delega con la conseguente espropriazione dei poteri legislativi costituzionalmente attribuiti al Parlamento, espongono quanto segue.

Circa la prima considerazione, si osserva che la maggiore o minore rilevanza della materia è aspetto non importante al fine di valutare la correttezza del Governo nell'intraprendere l'esercizio di funzioni legislative delegate, riposando l'unico possibile criterio di valutazione sul dato normativo contenuto nella legge di delega, votata dal Parlamento. Poiché è indubitabile, come già precedentemente argomentato, anche a prescindere dalla seconda osservazione e da ciò che si osserverà in seguito su tale punto, che la materia del commercio rientri nell'oggetto della delega legislativa, ai sensi della legge citata, il Governo ritiene di essersi correttamente determinato nell'esercizio della delega in questione.

Relativamente al lamentato eccesso di delega, si segnala che i decreti di cui all'articolo 1 costituiscono solo il mezzo attraverso il quale disciplinare anche l'ulteriore delega, i cui contenuti sono precisati nelle lettere *a)*, *b)* e *c)* dell'articolo 4. Il segmento di delega di cui alla lettera *c)* è molto ampio, in quanto espresso in forma generica, ed è finalizzato ad intervenire nella predisposizione di una disciplina atta a ridefinire, ordinare e razionalizzare — come già ricordavo — la normativa in materia di attività economiche vigenti in numerosi comparti, tra i quali va ricompreso ovviamente il settore distributivo, rientrando indubbiamente nella prevista razionalizzazione della rete commerciale. La formulazione letterale

non lascia adito a dubbi circa la possibilità di poter riconsiderare l'intera materia del commercio.

I principi ed i criteri sottesi alla previsione, che caratterizzano il provvedimento, sono forniti — come ricordavo — dal comma 3 dell'articolo 4; tra essi emerge nella fattispecie, per la sua rilevanza, soprattutto il principio di sussidiarietà, puntualmente seguito nel decreto in questione, senza tralasciare gli altri principi. In particolare, il primo principio, il più importante, è stato applicato nel senso che le funzioni amministrative coordinate ed omogenee vengono condensate e ridotte all'essenziale in ragione di un ordinamento leggero e semplificato vicino ai gruppi di cittadini ed operatori economici interessati, che avvertono i bisogni ai quali è rimessa la piena libertà di impresa.

Viene soppressa ogni iniziativa di dirigismo burocratico e di centralismo; viene invece privilegiato il sostegno ai vari soggetti in grado di operare sul mercato, assolvendo così ad una funzione sussidiaria e, in sostanza, di ausilio alle diverse esigenze rappresentate da questi ultimi, assicurando nel contempo una definizione dell'assetto dei rapporti privatistici e commerciali secondo principi di liberalizzazione, entro determinati limiti, dell'intrapresa economica.

Nel momento in cui si vanno sempre più affermando i principi di liberalizzazione economica, è palese come lo sviluppo del settore debba far leva su imprese capaci di operare nel mercato e soprattutto di creare nuove iniziative, mostrando le loro migliori qualità.

Quanto alla lamentata espropriazione dei poteri legislativi del Parlamento, il Governo non ha mai pensato minimamente di compiere una tale espropriazione ed anzi, prima di incamminarsi sulla strada dell'esercizio della delega, ha sentito il bisogno di confrontarsi con la X Commissione attività produttive della Camera dei deputati, presso la quale — come è noto — erano giacenti da tempo alcune iniziative legislative volte alla riforma della disciplina del commercio (proposta di legge n. 1188 ed abbinate).

Il Comitato ristretto di detta Commissione aveva proficuamente lavorato su tale tematica, pervenendo alla redazione di un testo unificato sul quale si era concentrata la discussione del Comitato stesso fino al punto di giungere alla larga condivisione dei primi articoli. Nell'audizione del ministro dell'industria, tenuta presso la X Commissione in data 10 dicembre 1997, è emersa chiara ed inequivocabile la volontà del Governo di non effettuare il benché minimo *vulnus* nella competenza del Parlamento, tant'è vero che il ministro dell'industria ha evidenziato l'intento di partire, nell'esercizio della delega, dalla base costituita dal testo unificato elaborato dal Comitato ristretto.

In altri termini, il Governo, anziché svolgere la delega in forma pienamente autonoma, come pure avrebbe potuto fare ai sensi della legge n. 59 del 1997, ha avvertito l'esigenza istituzionale di non disperdere la possibilità della delega stessa, con il che avrebbe vanificato un preciso dettato del Parlamento, tenuto conto da un lato dei tempi ristrettissimi, dall'altro della necessità di non sprecare il lavoro svolto presso la Commissione competente della Camera ed attorno al quale, almeno per i primi articoli del testo, era stato raggiunto un significativo grado di consenso.

Con tali premesse sia di ordine giuridico che fattuale, il Governo ritiene che il ritiro dello schema di decreto delegato porrebbe l'esecutivo di fronte al grave fatto di non rispettare la volontà del Parlamento che ha delegato il Governo a ridisciplinare la materia del commercio. Su tale strada il Governo non ha certo intenzione di incamminarsi.

Del resto, così come ha dichiarato il ministro dell'industria davanti alla X Commissione nella seconda audizione, ogni ulteriore decisione riguardante il decreto legislativo non può prescindere dai pareri previsti dalla legge. La Conferenza Stato-regioni, allargata ai presidenti ANCI, UPI ed UNCEM, nella seduta del 5 febbraio 1998 ha espresso parere favorevole nel complesso, pur richiedendo alcuni interventi modificativi che non stravol-

gono il significato e la filosofia del provvedimento. La Commissione bicamerale prevista dalla legge Bassanini e la Commissione per le questioni regionali si devono ancora esprimere.

Gli onorevoli interroganti chiedono, inoltre, che il Governo riferisca al Parlamento prima dell'espressione del parere della Commissione bicamerale. In proposito si informa che, così come era stato annunciato dal ministro dell'industria nella citata audizione parlamentare del 10 dicembre 1997 e concordato con la Commissione, lo stesso ministro nella seduta del 25 gennaio 1998 ha puntualmente riferito alla X Commissione della Camera in ordine ai contenuti dello schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei ministri in prima lettura il 16 gennaio 1998.

Il Governo ha pertanto già provveduto a riferire alla Camera sull'iter del provvedimento in questione alla Commissione di merito, ma il ministro dell'industria ha fatto di più: nel corso di una audizione tenutasi il 27 e il 28 gennaio 1998 davanti alla X Commissione industria del Senato sugli adempimenti relativi alla legge n. 59 del 1997, ha avuto modo di riferire anche ai senatori sulle linee-guida della riforma del commercio.

PRESIDENTE. L'onorevole Volontè ha facoltà di replicare per la interpellanza Giovanardi n. 2-00912, di cui è cofirmatario.

LUCA VOLONTÈ. Signor Presidente, è nota la mia grande stima nei confronti del ministro e dei due sottosegretari di Stato all'industria, con i quali abbiamo anche dei punti di incontro nello svolgimento dei lavori della X Commissione.

Sul tema in oggetto non solleviamo una questione di merito sui contenuti, bensì una questione diversa, che ci vede diametralmente opposti nell'interpretazione di quello che il Governo ritiene non un eccesso di delega, bensì lo svolgimento di un compito diretto che gli avrebbe assegnato il Parlamento, mentre noi, lo ripeto, abbiamo al riguardo un giudizio antitetico.