

# RESOCONTO STENOGRAFICO

224.

## SEDUTA DI LUNEDÌ 7 LUGLIO 1997

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MARIO CLEMENTE MASTELLA

### INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Disegni di legge</b> (Proposta di trasferimento dalla sede referente alla sede legislativa) .	19509	Simeone Alberto (gruppo alleanza nazionale) .....	19452
<b>Disegno di legge</b> (Discussione):		<b>Disegno di legge di conversione:</b>	
S. 1245. — Delega al Governo per l'istituzione del giudice unico di primo grado (approvato dal Senato) (3483). .....	19440	(Assegnazione a Commissione in sede referente) .....	19509
Presidente .....	19440, 19457	(Trasmissione dal Senato) .....	19509
Ayala Giuseppe Maria, <i>Sottosegretario di Stato per la giustizia</i> .....	19443, 19457	<b>Disegno di legge di conversione</b> (Discussione):	
Carotti Pietro (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) .....	19444	Conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 1997, n. 172, recante misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitativa (3898) .....	19457
Giuliano Pasquale (gruppo forza Italia), <i>Relatore</i> .....	19440, 19456	Presidente .....	19457, 19472
Lucidi Marcella (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	19447	Bruno Donato (gruppo forza Italia) .....	19468
Marotta Raffaele (gruppo forza Italia) ...	19449	Copercini Pierluigi (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania) .....	19462
Pisapia Giuliano (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	19448	Debiasio Calimani Luisa (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	19407

**N. B.** I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.  
Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

## XIII LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 7 LUGLIO 1997

	PAG.		PAG.
De Cesaris Walter (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	19459	<b>Disegno di legge di conversione</b> (Discussione):	
Mattioli Gianni Francesco, <i>Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici</i> .....	19459, 19460	S. 2449. — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 1997, n. 130, recante disposizioni urgenti per prevenire e fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale, nonché interventi in materia di protezione civile, ambiente e agricoltura ( <i>approvato dal Senato</i> ) (3905) .....	19495
Testa Lucio (gruppo rinnovamento italiano) .....	19464	Presidente .....	19495, 19506
Zagatti Alfredo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), <i>Relatore</i> .....	19458, 19459	Barberi Franco, <i>Sottosegretario di Stato per l'interno</i> .....	19497, 19502
<b>Disegno di legge di conversione</b> (Discussione):		Pittella Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), <i>Relatore</i> .....	19495, 19501
Conversione in legge del decreto-legge 20 giugno 1997, n. 175, recante disposizioni urgenti in materia di attività libero-professionale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale (3904) .....	19472	Riccio Eugenio (gruppo alleanza nazionale) .....	19498
Presidente .....	19472, 19495	Saraca Gianfranco (gruppo forza Italia) .	19497
Bindi Rosy, <i>Ministro della sanità</i> .	19474, 19491	<b>Missioni</b> .....	19439
Caccavari Rocco (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	19478	<b>Petizioni</b> (Annunzio) .....	19439
Carlesi Nicola (gruppo alleanza nazionale) .....	19480	<b>Sull'ordine dei lavori:</b>	
Cossutta Maura (gruppo rifondazione comunista-progressisti), <i>Relatore</i> .....	19472, 19490	Presidente .....	19508
Fioroni Giuseppe (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) .....	19484	Carazzi Maria (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	19508
Saia Antonio (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	19487	Selva Gustavo (gruppo alleanza nazionale) .....	19507
Stagno d'Alcontres Francesco (gruppo forza Italia) .....	19474	Vito Elio (gruppo forza Italia) .....	19506
		<b>Ordine del giorno della seduta di domani</b> .	19509

**La seduta comincia alle 15,35.**

ALBERTA DE SIMONE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 30 giugno 1997.

(È approvato).

**Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Brunetti, Calzavara, Crema, Danieli, Di Comite, Dini, Fantozzi, Fassino, Gnaga, Leccese, Morselli, Niccolini, Pezzoni, Pozza Tasca, Prodi, Rodeghiero, Sinisi, Veltroni e Vigneri sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

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

**Annunzio di petizioni.**

PRESIDENTE. Si dia lettura dei sunti delle petizioni pervenute alla Presidenza.

ALBERTA DE SIMONE, *Segretario*, legge:

Chiara Sirtori ed altri cittadini, da Cernusco (Milano), chiedono un provvedimento legislativo per la confisca dei beni di provenienza illecita e la loro destinazione a finalità sociali (125). Tale petizione sarà trasmessa alla II Commissione;

Sandro Barbarossa ed altri cittadini, da Roma, chiedono la revisione dell'articolo 75 della Costituzione, nel senso di introdurre limitazioni al ricorso al referendum abrogativo delle leggi e di prevedere una consultazione popolare per lo scioglimento delle Camere (126). Tale petizione sarà trasmessa alla I Commissione;

Pietro Stabile, da Erice, chiede la riapertura dei termini per il riconoscimento del diritto alla corresponsione dell'indennizzo dovuto per complicanze di tipo irreversibile a seguito di vaccinazioni obbligatorie (127). Tale petizione sarà trasmessa alla XII Commissione;

Guglielmo Rizzo e Rita Gerardi, da Lecce, chiedono la riapertura dei termini per il riconoscimento del diritto alla corresponsione dell'indennizzo dovuto per complicanze di tipo irreversibile a seguito di vaccinazioni obbligatorie (128). Tale petizione sarà trasmessa alla XII Commissione;

Carla Novelli, da Firenze, chiede la riapertura dei termini per il riconoscimento del diritto alla corresponsione dell'indennizzo dovuto per complicanze di tipo irreversibile a seguito di vaccinazioni obbligatorie (129). Tale petizione sarà trasmessa alla XII Commissione;

Giancarlo Renza e Marilena Capelli, da Silvi Marina (Teramo), chiedono che l'articolo 90 della Costituzione venga modificato nel senso di prevedere la responsabilità del Presidente della Repubblica per tutti gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni (130). Tale petizione sarà trasmessa alla I Commissione.

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

**Discussione del disegno di legge: S. 1245.**  
**— Delega al Governo per l'istituzione del giudice unico di primo grado (approvato dal Senato) (3483) (ore 15,40).**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Delega al Governo per l'istituzione del giudice unico di primo grado.

Avverto che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Il relatore, onorevole Giuliano ha facoltà di svolgere la sua relazione.

**PASQUALE GIULIANO, Relatore.** Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi (forse il plurale è azzardato, a parte la presenza dei membri del Comitato dei nove), il disegno di legge relativo alla delega al Governo per l'istituzione del giudice unico di primo grado che viene oggi all'esame dell'Assemblea testimonia in maniera evidente la volontà di affrontare con sistematicità, e quindi con organicità, l'assai preoccupante ed ormai cronica crisi della giustizia civile e penale.

Erano ormai decenni che il tema era all'attenzione di tutti, studiosi e politici, ed erano ormai decenni che i tentativi di riorganizzare l'intero sistema giudiziario si arenavano sistematicamente sulle secche di assai deprecabili immobilismi, di diatribe di scuole e di riprovevoli, indifendibili ma pesanti e condizionanti interessi di campanile.

Il fatto che oggi questo disegno di legge sia approdato qui in aula dopo l'approvazione del Senato segna indubbiamente un momento felice della legislatura in corso. Questo, per la verità, mi pare indiscutibile e di questo va dato atto con lealtà e con senso istituzionale.

Del resto, non può essere trascurato che la motivazione forse più forte della riforma trova radici nella stessa Carta costituzionale, laddove all'articolo 107 è espressamente previsto che i magistrati si distinguono tra loro solo per diversità di funzioni.

La stessa esperienza di questi ultimi anni, sicuramente non negativa, ha poi contribuito in maniera significativa a far cadere, o per lo meno ad attenuare notevolmente, ogni prevenzione ed ogni riserva nei confronti del giudice professionale monocratico unico in primo grado.

Va infatti al riguardo ricordato come l'istituzione del giudice monocratico presso il tribunale — riforma attuata con la legge n. 353 del 1990 — abbia rappresentato, pur lasciando la distinzione tra pretore e giudice unico del tribunale, il primo e decisivo passo verso l'attuale riforma.

La stessa più che ventennale esperienza positiva del pretore nella sua veste di giudice del lavoro, nella quale — come è noto — decide controversie senza alcun limite di valore, ha rappresentato un non trascurabile elemento di supporto. Ed è forse proprio dal pretore che è venuta la significativa conferma che quello del giudice monocratico non è, certamente, un modello di giustizia minore.

A proposito del pretore, sento il dovere di esprimere riconoscenza a questa nobile, duttile e forse amata figura di magistrato. Con il previsto assorbimento delle preture nei tribunali, il pretore scomparirà e con lui tutta una tradizione di giustizia secolare, se non millenaria, fatta anche di sana equità, di umana partecipazione, di vicinanza alle parti, qualità queste che, anche se qualche volta hanno provocato formalistiche quanto snobbistiche riserve di asettici e freddi giuristi, lo hanno positivamente contraddistinto, dando il senso ed il significato di una giustizia amministrata con equilibrio ed umanità.

È questa, forse, l'unica riserva che può nutrirsi verso la riforma che discutiamo: una riserva che nutre anche chi vi parla, ma è, per così dire, una riserva sentimentale, poiché proprio a chi per tanti anni

ha esercitato con passione le funzioni di pretore è toccato il compito di sollecitare la fine di questa figura di magistrato. Ma forse è giusto che sia così: potrò accampare a favore di questo caso di eutanasia giudiziaria tutte le attenuanti che reclamano la dedizione e l'amore con i quali, credo, ho esercitato per tanti anni tale funzione.

A parte la digressione, della quale mi scuso, mi preme rilevare che il disegno di legge al nostro esame si inserisce in un organico quadro di interventi diretti ad ottenere, finalmente, un servizio-giustizia efficiente, un servizio che - ne va preso atto - non può ormai permettersi, rispetto ai ritmi sempre più incalzanti di una società telematica, il lusso della collegialità.

La camera di consiglio, con i suoi ritmi ed i suoi riti non certo frenetici, ma con tutti i suoi indubbi meriti e le sue implicazioni nobilmente emulative e didattiche, deve, insomma, essere riservata a casi particolari.

Su questo disegno di legge vi è stata in Commissione una discussione serena, aperta ed approfondita, all'esito della quale, anche se con qualche riserva, che mi auguro possa essere superata con l'esame definitivo dell'Assemblea, si è registrato - così come, del resto, è avvenuto al Senato - un sostanziale consenso di fondo.

Da qualche parte politica, e segnata-mente dal gruppo di alleanza nazionale, è stata espressa la preoccupazione che la riforma possa rappresentare una operazione gattopardesca, tesa a mascherare la volontà di lasciare tutto immodificato. Non credo, per la verità, che tale preoccupazione possa essere condivisa: è sufficiente qui ricordare che la riforma comporta un'apprezzabile razionalizzazione dell'impiego delle strutture e dei servizi, una significativa semplificazione delle competenze, una migliore distribuzione dei magistrati e del personale in genere ed una rilevante speditezza delle procedure.

La riforma, inoltre - cosa assolutamente non secondaria -, rappresenta il primo, serio, operativo approccio verso lo

spinosissimo ma indifferibile problema della riforma delle circoscrizioni territoriali giudiziarie.

È vero che il disegno di legge non contempla alcuna delega per intervenire sulle circoscrizioni giudiziarie, ma va realisticamente riconosciuto che una siffatta delega avrebbe rappresentato un ostacolo insormontabile sulla strada dell'innovazione del giudice unico di primo grado. Troppi dibattiti di un recente e lontano passato su importanti riforme che modificavano la geografia giudiziaria hanno dovuto segnare il passo, fino a giungere ad autoconsunzione, di fronte a pervicaci e collaudati trasversalismi politici e non, pronti a sostenere, anche in presenza di inoppugnabili dati obiettivi, l'assoluta impossibilità di sopprimere uffici giudiziari dai risibili indici di lavoro. L'esigenza di portare a compimento una riforma ormai reclamata dalle istituzioni, dalla magistratura, dall'avvocatura e dalla dottrina non può certo correre il rischio di un'ulteriore, pesante quanto assai prevedibile battuta d'arresto. Certo è però che va sempre tenuto presente, come del resto è di assoluta evidenza, che le due riforme sono tra loro strettamente connesse e quella che stiamo ora discutendo rappresenta forse l'occasione felice ed unica per riformare con criteri obiettivi ed indici aggiornati alla reale situazione demografica, economica e sociale del paese, le circoscrizioni giudiziarie.

Ritengo che le indicazioni di questa riforma potranno essere preziose in quanto potranno sicuramente fornire dati di grande utilità, soprattutto alla luce dell'innovata realtà organizzativa prevista per i nuovi uffici del giudice unico. Va qui richiamata la grande opportunità, se non la necessità, data la non inequivoca lettera della norma, la quale prevede la soppressione delle sezioni distaccate delle preture circondariali ed al loro posto, ove occorra, l'istituzione delle sezioni distaccate di tribunale competenti a trattare i procedimenti in cui il tribunale è giudice in composizione monocratica, della contemporaneità della sostituzione. Tale automatica trasformazione, tranne in particolari

casi di assoluta, incontestabile inutilità della presenza di uffici giudiziari, consentirebbe di evitare un contenzioso civile, sociale e politico che sicuramente si avrebbe e che potrebbe condizionare un avvio felice della riforma sia nel caso che la trasformazione avvenga solo per determinati uffici, sia nel caso in cui si rinvii indiscriminatamente ad un momento successivo l'istituzione delle sezioni distaccate di tribunale.

La soluzione di una momentanea, automatica trasformazione delle sezioni distaccate di pretura con quelle di tribunale, tranne i casi sopra ricordati, consentirebbe invece, alla luce di tutti gli elementi forniti dalla prima applicazione dell'innovazione, di disegnare *cognita causa*, la nuova, ragionata mappa delle circoscrizioni giudiziarie.

Signor Presidente, il provvedimento all'esame dell'aula, che mi limito ad illustrare sinteticamente in quanto rimane attuale la relazione da me svolta in Commissione ed alla quale, per brevità, mi richiamo integralmente visto che il testo trasmesso dal Senato non ha subito in alcun modo emendamenti, si compone di un solo articolo diviso in quattro commi. I primi due prevedono la delega al Governo da esercitare con l'emanazione di uno o più decreti legislativi per l'attuazione della riforma; il terzo la procedura di emanazione dei decreti legislativi delegati, mentre il quarto autorizza il Governo ad emanare disposizioni correttive entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi. Il primo comma prevede la ristrutturazione degli uffici giudiziari secondo il modello del giudice unico, la soppressione del pretore della procura della Repubblica circondariale nonché il conseguente trasferimento delle funzioni, rispettivamente, al tribunale ed alla procura presso il tribunale. Per il settore penale è previsto che il tribunale, ferme restando le competenze e le attribuzioni della corte di assise, giudichi in composizione collegiale sull'applicazione delle misure di prevenzione personali e reali su un numero di reati che vengono nominati ed indicati per delitti puniti con la pena

superiore, nel massimo, a vent'anni, e per altre fattispecie caratterizzate da particolare allarme sociale e rilevanti difficoltà di accertamento. Per tutti i restanti reati il tribunale giudica in composizione monocratica. Nella condivisibile ottica di conservare l'attuale assetto procedurale viene previsto che, nelle materie nelle quali il tribunale operi in composizione collegiale, si applicano le norme che attualmente regolano il procedimento davanti al tribunale, mentre al giudizio davanti al giudice monocratico si applica il rito pretorile. Alla lettera *f*) del primo comma si vincola il legislatore delegato, al fine di evitare ricorrenti sanzioni di nullità, a prevedere espressamente che l'attribuzione degli affari al giudice in composizione collegiale o monocratica non si consideri attinente alla capacità del giudice o al numero di giudici necessario per costituire l'organo giudicante. Come più sopra accennato, è prevista la soppressione delle sezioni distaccate delle preture circondariali e l'istituzione al loro posto, ove occorra, di sezioni distaccate dei tribunali competenti a trattare i procedimenti in cui il tribunale giudica in composizione monocratica. Conseguentemente alla soppressione delle preture, la lettera *m*) contempla la soppressione della procura circondariale, con il trasferimento delle relative funzioni alla procura presso il tribunale.

Nei circondari di tribunale di grandi dimensioni, quali Milano, Roma, Napoli e Palermo, dove è facile prevedere che la riforma creerebbe situazioni assolutamente ingestibili, saranno istituiti nuovi tribunali, in sostituzione di sezioni distaccate, con eventuali accorpamenti anche di territori limitrofi non facenti originariamente parte del territorio delle suddette sezioni.

Nel settore civile vengono previsti criteri analoghi a quello penale, nel senso che le materie più complesse o rilevanti — che sono analiticamente individuate — vengono affidate alla competenza collegiale. Oltre a tali indicazioni, il disegno di legge contiene la delega al Governo ad individuare altre ipotesi in cui, sempre

per la complessità giuridica delle materie e per la rilevanza economico-sociale delle controversie, il tribunale dovrà giudicare in sede collegiale.

La lettera o) contiene una disposizione che va totalmente condivisa e di cui da sempre si attendeva l'emanazione, in quanto destinata a liberare il giudice da una serie di non lievi incombenze che lo distraggono dall'esercizio della sua naturale funzione. Viene infatti stabilito che le attribuzioni amministrative attualmente affidate al pretore saranno trasferite, se prive di collegamento con l'esercizio della giurisdizione, alle amministrazioni interessate, ed al tribunale in composizione monocratica se collegate con l'esercizio della giurisdizione.

Alla lettera p) si dispone la devoluzione degli appelli in materia civile, avverso le sentenze del tribunale giudice unico, alla corte d'appello, la quale diventa così il giudice d'appello sia in materia civile sia penale, fatta eccezione per gli appelli contro le sentenze del giudice di pace, per le quali rimane competente il tribunale.

Alla lettera q) viene esclusa la possibilità di oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato in conseguenza della redistribuzione degli uffici giudiziari.

La lettera r) stabilisce poi che le disposizioni di cui agli emanandi decreti legislativi avranno efficacia dopo centoventi giorni dalla loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Il comma 2 dell'articolo 1 prevede la delega al Governo ad emanare le indispensabili norme di coordinamento, nonché una disciplina transitoria la quale, in particolare, autorizza a ritenere che gli uffici di pretura potranno rimanere in vita per un certo periodo con il compito di veri e propri uffici stralcio.

Il comma 3 prevede il parere delle Commissioni parlamentari competenti ed, infine, il comma 4 la possibilità per il Governo di emanare, entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi, disposizioni correttive della riforma (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il sottosegretario di Stato per la giustizia.

**GIUSEPPE MARIA AYALA, Sottosegretario di Stato per la giustizia.** Signor Presidente, onorevoli deputati, ho seguito con attenzione, come è doveroso, la relazione testé pronunciata e devo dire che il Governo la condivide integralmente, perché con essa sono stati illustrati con precisione — sia pure con un rinvio alla relazione svolta in Commissione — quelli che erano gli intendimenti del Governo nel momento in cui è stato predisposto il disegno di legge in questione.

Non è nostra intenzione enfatizzare la portata del provvedimento, perché non sarebbe questo il modo per stabilire un corretto approccio ad una riforma, sia pure importante come questa, però sicuramente, come il relatore ha precisato, per la prima volta siamo in condizione di creare uno strumento per procedere ad una precisa razionalizzazione della distribuzione sul territorio non solo dei magistrati — il che non sarebbe poco —, ma, come il relatore ha evidenziato, anche delle strutture e dei servizi. Non attribuiamo — nessuno di noi, credo, ragionevolmente possa farlo — alcun effetto miracolistico a tale riforma, ma sicuramente va dato atto che la volontà del Parlamento, già espressa con amplissimo consenso nell'altro ramo del Parlamento e, auspicabilmente — e voglio sottolineare il termine «auspicabilmente» —, anche in questo secondo ramo (secondo soltanto perché si occupa della materia successivamente al Senato, non certo per una graduatoria di qualunque altro tipo), ci consentirà — e ci darà anche il relativo carico di responsabilità — di procedere ad un primo tentativo di razionalizzazione di un sistema che — è sotto gli occhi di tutti — mostra più di una crepa e più di una difficoltà a garantire al cittadino una risposta in termini di giustizia rapida ed efficiente. Voglio anche sottolineare che in circa nove mesi abbiamo offerto al Parlamento — rispettando anche alcune iniziative parlamentari e senza sovrapporsi a queste, perché possiamo essere affetti da

qualunque male, ma certamente non dal « pierinismo » — un disegno organico di riforma complessiva della giustizia in questo paese. E il Parlamento — che ha lavorato molto e desideriamo darne atto — forse proprio in prossimità della prima tappa di riposo dopo questo primo anno di legislatura, ci consentirà di ottenere forse, oltre alla trasformazione in legge di questo disegno di legge, anche quella del disegno di legge sulle sezioni stralcio, che pure ha una sua importanza, naturalmente con riferimento specifico alla giustizia civile e alla sua elefantica lentezza, anche per la presenza di un arretrato che non si riesce neanche bene a quantificare, ma il cui numero è comunque grosso modo a sei zeri (poi si discute su quale numero mettere davanti ai sei zeri).

Non mi avventuro nel tentativo di aggiungere ulteriori precisazioni a quanto il relatore ha già egregiamente detto. Tra l'altro, lo sottolineo per la parte che mi riguarda, ha colto perfettamente qual era lo spirito del Governo nell'offrire al Parlamento questa ipotesi di riforma e nel seguirla con puntualità e con grande disponibilità — come è, ripeto, doveroso — nel suo iter parlamentare; mi riferisco naturalmente a quello del Senato, che ho seguito personalmente, ma è ovvio che lo stesso è accaduto e accadrà sino al suo compimento anche alla Camera.

Quindi, non mi resta altro che auspicare che, così come mi è parso di cogliere dalla relazione, questa riforma possa trovare accoglimento anche in questo ramo del Parlamento, senza alcuna modifica rispetto al testo licenziato dal Senato, senza così il bisogno di un ulteriore approfondimento parlamentare nell'altro ramo del Parlamento.

Ringrazio molto la Commissione, e il relatore in particolare, perché mi rendo conto perfettamente dell'ottimo lavoro svolto e anche dell'approfondimento di una riforma di grande profilo e che speriamo sia uno dei tasselli che potremo inserire in questo mosaico, che avrebbe dovuto ridisegnare la giustizia italiana,

ispirandola a criteri non soltanto di efficienza e di rapidità, ma anche di qualità della risposta.

**PRESIDENTE.** Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Carotti. Ne ha facoltà.

**PIETRO CAROTTI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, innanzitutto desidero esprimere il massimo apprezzamento e la mia gratitudine al relatore, il quale ha impegnato la sua cultura e la sua intelligenza per proporre un'approvazione rapida di un provvedimento di grande significato.

Nella parte introduttiva si ricordava che siamo a valle di un dibattito, sia dottrinario sia coinvolgente anche gli operatori della giustizia in senso tecnico, che ormai credo dati dall'immediato dopoguerra e che ha anche una coda logica che risale addirittura ai primi del secolo. La maggior parte degli interpreti sono stati catturati da un equivoco terminologico, soprattutto nelle discussioni che sono intervenute nell'ultimo periodo, confondendo spesso il giudice unico con il giudice monocratico, dimenticando che ci può essere giudice unico collegiale e giudice unico monocratico.

L'intervento che si propone è certamente parte di un mosaico di tipo strutturale e vorrei dire anche modulare, perché ormai, dopo tredici mesi abbondanti di legislatura, possiamo dire di avere avviato interventi che sono integrabili tra di loro e cospirano verso una soluzione complessiva del problema giustizia, per renderla spendibile all'altezza del prossimo secolo. Mi riferisco all'intervento sulla depenalizzazione e ad altri, alcuni dei quali sono stati ricordati dall'onorevole senatore sottosegretario, come quello sulle sezioni stralcio, cui aggiungo quello sulla competenza dei giudici di pace: sono tutti provvedimenti che mirano alla razionalizzazione, alla modernizzazione e tutto sommato a restituire alla giustizia quel carattere di servizio che spesso è stato appannato da ipotesi di altra natura.

Nella valutazione complessiva del provvedimento, raccolgo l'invito rivolto dal

Governo - e ovviamente parlo a nome del gruppo che rappresento - ad evitare una rivisitazione, anche se migliorativa, almeno secondo l'opinione dei proponenti, rispetto al testo che oggi ci troviamo ad esaminare, perché questo comporterebbe un ritardo che probabilmente finirebbe per essere asfittico rispetto all'obiettivo che si intende raggiungere attraverso una rapida esecuzione del tessuto normativo.

A tale proposito vorrei anticipare alcune considerazioni che pertanto non ripeterò nella fase dell'esame degli eventuali emendamenti (preannuncio anzi che ne ritirerò uno da me presentato).

Richiamo l'attenzione del Governo su alcune problematiche concrete e particolari, che potrebbero essere « assorbite » sia con l'accoglimento di ordini del giorno sia con un'adeguata utilizzazione della delega, che a mio avviso merita dei perfezionamenti, soprattutto in relazione a ciò che riguarda la giustizia penale.

Condivido appieno il criterio, vorrei dire di carattere residuale, di attribuire alla competenza del giudice unico di primo grado tutti quei reati che non sono esplicitamente previsti di competenza del giudice collegiale.

Nell'articolato in esame si è fatto riferimento al quantitativo della pena soltanto per quanto non poteva essere ovviamente eluso in ordine a reati per i quali è prevista una pena massima superiore ai 20 anni, ma ciò è certamente rispondente all'analisi statistica che è stata fatta da parte del ministero e di tutti coloro che si sono occupati della materia.

La possibilità di cancellazione (uso un termine brutale; preferirei quello di eutanasia, che era più garbato e che è stato usato dal relatore) dell'attività del pretore è certamente un momento che comporta qualche amarezza in chi ha dato prova di abnegazione e, tutto sommato, ha rappresentato la presenza dello Stato anche in zone territoriali a volte abbandonate, e che certamente non meriterebbe che si utilizzasse una terminologica così brutale, come è purtroppo necessario. Non si intende minimamente esprimere un giudizio di disvalore, ma portare a ragione

giuridica quella che è un'esigenza ormai avvertita da tutti e che porta sostanzialmente non alla cancellazione di un qualcosa, ma all'integrazione in un unico corpo di primo grado, che per osmosi non può che far entrare nel suo essere anche l'attività pretoria.

Il criterio che è stato seguito è ampiamente condivisibile; esso tuttavia comporta una difficoltà interpretativa che forse trae origine da una imperfetta stesura della disposizione normativa (mi riferisco alla lettera *e*) dell'articolo 1), laddove si fa rinvio all'osservanza delle norme processuali vigenti per il procedimento innanzi al tribunale per quanto attiene al futuro organo giudicante unico, allorché esso operi in composizione collegiale. Per le restanti materie la stessa disposizione normativa prevede invece che si osservino le norme processuali vigenti per il procedimento innanzi al pretore.

Non essendoci un intervento di tipo processuale, non riesco a comprendere se ciò significhi che l'udienza preliminare viene ad essere cancellata per quanto riguarda il giudizio di primo grado dinanzi al giudice monocratico oppure no; se stiamo al significato letterale delle parole è possibile che si crei un dubbio di questa natura: il che mal si concilierebbe con un'altra parte del provvedimento, altrettanto qualificante, contenuta nella lettera *h*) (e che raccoglie un po' le indicazioni della nostra Corte costituzionale), laddove si prevede la diversità, tra il giudice per le indagini preliminari e il giudice per l'udienza preliminare. Personalmente sono dell'opinione che l'udienza preliminare non possa essere soppressa; anzi la statistica ci ha insegnato (e la storia si è incaricata di dimostrarlo) che sarebbe stato più utile fin dall'inizio prevederla per la competenza pretoria anziché arrivare ad un rito alquanto semplificato, che poi ha ribaltato sulla fase dibattimentale tutte quelle indagini che non erano state svolte se non attraverso la semplice redazione del decreto che disponeva il giudizio.

In ogni caso su ciò il Governo avrà modo di chiarire la propria posizione per

decidere e verificare se la linea che si intende percorrere è quella di una sostanziale soppressione e rivisitazione dell'udienza preliminare oppure di una sua amplificazione che personalmente considero assolutamente necessaria.

Ritengo estremamente opportuna la barriera posta dalla lettera g) dell'articolo 1, al fine di evitare delle dilazioni strumentali e tutto sommato tattiche e non strategiche che possono intervenire sia da parte della difesa che da parte del pubblico organo dell'accusa. Ciò quando, una volta che il procedimento si è incardinato, oltre la formalità di apertura del dibattimento manchi l'udienza preliminare, o comunque all'interno della stessa quando questa sia celebrata, non sia possibile ritornare sulla composizione ritenuta corretta, ovvero sulla composizione monocratica o collegiale dell'organo che esprime il giudizio sulla materia in ordine al quale è stata posta la vertenza (esclusivamente per quanto riguarda la giustizia penale).

Il giudizio è quindi ampiamente positivo. Desidero fare un'ulteriore annotazione che dunque risparmierò in sede di esame di eventuali emendamenti e di ordini del giorno. Auspico che questi ultimi siano presentati e sottoscritti da diversi colleghi perché in questo modo si eviterebbe un ritorno del provvedimento in Senato; un ritorno che rappresenterebbe una sorta di rimbalzello dalle conseguenze cronologiche poco prevedibili.

Si fa riferimento alla possibilità, all'opportunità se non alla necessità assoluta di decongestionare i tribunali di Milano, Roma, Napoli e Palermo. Giustamente rimane estranea la materia della rivisitazione delle circoscrizioni giudiziarie, perché questo aprirebbe un contenzioso le cui soluzioni sarebbero assolutamente imprevedibili; è una questione che rappresenta un po' la « coda » di questo provvedimento, che a sua volta è la testa rispetto ad una rivisitazione organica dell'intera materia. Mi permetto però di raccomandare al Governo di non tener conto, nei due anni previsti nella parte terminale della legge, soltanto dei criteri brutalmente e aridamente numerici. Vi

sono delle necessità delle quali la giustizia deve tener conto, anche superando i parametri di riferimento della produttività e di altra natura. La presenza dello Stato attraverso i suoi tribunali o attraverso le sezioni distaccate non può essere commisurata esclusivamente in termini di produttività, perché il « bene giustizia » è qualcosa di diverso rispetto a valutazioni di ordine economico o a considerazioni di tipo organizzativo. Quindi, non si può non usare un correttivo che tenga conto della necessità di permanenza anche in quelle sedi disagiate nelle quali la produttività è inferiore alla media nazionale, la cui presenza però trova giustificazione nelle tensioni sociali, nonché nella necessità di garantire la credibilità dello Stato. Quindi non debbono essere soppresse solo perché non si attengono ai parametri percentuali.

Il suggerimento che mi permetto di rivolgere al Governo, che sarà oggetto — come ho già accennato — di un mio ordine del giorno che mi auguro venga accolto, è il seguente: non credo sia possibile abbandonare soltanto al criterio territoriale del circondario l'istituzione di nuove sezioni distaccate dei tribunali di Milano, Roma, Napoli e Palermo. La geografia di tutte e quattro le sedi ci consente di affermare con sufficiente certezza che ci troviamo in presenza di una situazione che renderebbe molto più ragionevole l'accorpamento rispetto a sedi di tribunali limitrofi, anziché creare delle sezioni distaccate all'interno di un tessuto metropolitano che non sarebbero in grado di gestire non solo l'esistente, ma neanche il prevedibile carico ridotto che si dovrebbe determinare a seguito dell'entrata a regime dei provvedimenti di cui parlavo come il giudice di pace, la depenalizzazione ed altro.

Quindi, la possibilità di creare nell'*hinterland* milanese o nella zona della Sabina romana o comunque in aree molto congestionate dal punto di vista della popolazione di Napoli e di Palermo delle sezioni distaccate che non abbiano il vincolo geografico determinato dai confini circondariali è un'operazione che non credo porti a grosse lacerazioni sotto il

profilo dell'intervento delegato e che pertanto potrebbe essere accolta e tenuta in debito conto nel momento in cui entrerà in vigore la legislazione per la quale diamo la delega al Governo.

Confermo la disponibilità del gruppo parlamentare dei popolari e democratici all'approvazione del testo nei termini in cui è stato trasmesso dal Senato. Non che non ci sarebbe la necessità di apportare qualche lieve modificazione, ma intendiamo raccogliere l'invito del Governo — che ringrazio per le parole di apprezzamento che ha espresso nei riguardi del Parlamento e in particolare della Commissione per il lavoro svolto — ad approvare ad un provvedimento che vada rapidamente a regime e che cominci a dare risposte concrete ai cittadini che lo reclamano ad alta voce (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** È iscritta a parlare l'onorevole Lucidi. Ne ha facoltà.

**MARCELLA LUCIDI.** Signor Presidente, colleghi, la rapidità con la quale stanno intervenendo mutamenti nei rapporti socio-economici rende cogente l'elaborazione di una strategia politica attraverso la quale possa essere ricercato un nuovo modello di sviluppo che si prefigga il benessere di tutti i cittadini. Anche nel settore della giustizia, espressivo del potere di affermazione del diritto, riconosciuto e riconoscibile secondo i principi costituzionali in un quadro di garanzie, si impone una riscrittura delle regole, onde impedire che il sistema di tutela viaggi come un treno a vapore mentre gli eventi corrono.

Importanti riforme stanno lasciando prevedere una possibile ripresa di velocità: dall'adozione di nuove norme procedurali, avvenuta in modo incisivo con le novelle dei riti civile e penale, al ripensamento delle corrispondenti norme sostanziali, si sta sviluppando una maggiore coincidenza tra le domande dei cittadini e l'intervento dello Stato. È una tendenza che, anche in questa fase, sta dando molta consistenza all'azione legislativa, per la quale stanno maturando — ed approdando in aula — significative proposte.

A questa spinta in avanti dell'opera giurisdizionale la sinistra democratica ritiene possa provenire un contributo anche con l'approvazione del disegno di legge in esame. La scelta di configurare l'organizzazione giudiziaria secondo il modello del giudice unico è un passaggio intelligente, un'opzione matura di economia misurata sulle esigenze concrete. Per un verso, difatti, la riunione in un solo organo giudicante di primo grado delle competenze sinora divise fra pretore e tribunale riduce gli uffici, assicura un minore dispendio di risorse e razionalizza le energie umane, redistribuendo quelle esistenti e favorendone la specializzazione. Tale scelta però consente anche di ridefinire i tempi, i modi e i luoghi dell'amministrazione della giustizia. Ho parlato dei tempi e dei modi anzitutto perché, favorendo la distinzione dei compiti decisionali affidati in prima istanza o al giudice monocratico o al giudice collegiale, va temperata l'esigenza di una maggiore celerità delle procedure con quella di dare un giusto apporto per le questioni di maggiore complessità e rilevanza. Mentre è garantito dal giudice di pace il rapporto stretto con le vicende più semplici, più immediate della collettività (rapporto che fin qui è stato svolto dal pretore, figura ormai entrata nell'immaginario collettivo e nella storia italiana come giudice severo ma umano) e mentre auspichiamo che i magistrati onorari possano aiutare ad alleggerire il carico dei processi civili, semplifichiamo qui l'ordine delle competenze rispetto ai luoghi, perché con questo disegno di legge si dà inizio ad una razionalizzazione della geografia giudiziaria in aderenza ai bisogni del territorio.

Nelle norme enunciate il Parlamento assume la responsabilità di un cambiamento di grande portata, assegna al Governo con la delega un compito di semplificazione i cui effetti, così come è previsto, potranno essere seguiti e migliorati nel loro svolgersi.

Noi crediamo che altri interventi dovranno seguire per aiutare l'orientamento dei cittadini nel servizio della giustizia che è ancora troppo articolato. Occorrerà, per

esempio, un intervento nella giurisdizione dei rapporti familiari, come da più parti viene sollecitato; siamo certi tuttavia che questo testo, al quale diamo la nostra adesione per una pronta approvazione, potrà consentirci di fare un grande passo in avanti.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Pisapia. Ne ha facoltà.

**GIULIANO PISAPIA.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, con questo importante provvedimento il Parlamento, e quindi il paese, sta compiendo un altro significativo passo in avanti nello sforzo di restituire dignità alla giustizia civile e penale e soprattutto di dare ai cittadini quella fiducia nell'amministrazione della giustizia che sta — ne sono convinto — alla base di ogni ordinamento democratico.

Un ringraziamento particolare intendo rivolgere, oltre che a tutti i componenti della Commissione giustizia, al relatore Giuliano per il fondamentale contributo di saggezza, di equilibrio, di cultura giuridica, offerto alla discussione in Commissione e confermato dalla relazione svolta oggi in aula.

Non posso non ricordare che in un anno siamo arrivati al voto, oltre che su altre fondamentali riforme nel campo della giustizia, su un provvedimento, quello del giudice unico di primo grado, del quale si discute nel nostro paese da oltre un secolo. Basti ricordare che di giudice unico si parlava oltre ottanta anni fa in atti ufficiali del Ministero di grazia e giustizia e dei culti (così allora si chiamava quello che spero fra poco si chiamerà solo ed esclusivamente Ministero della giustizia), in una circolare (che reca la data del 30 novembre 1913 ed il n. 1845) inviata ai presidenti e procuratori generali delle corti d'appello e che, almeno dal 1970, in tutte le relazioni del Consiglio superiore della magistratura al Parlamento si suggeriva l'istituzione del giudice unico di primo grado quale riforma fondamentale per dare — come è stato già ricordato anche dal sottosegre-

tario, senatore Ayala — razionalizzazione agli uffici giudiziari e per dare efficienza alla giustizia in Italia. Non si possono poi dimenticare le relazioni al Parlamento del CSM sullo stato della giustizia e soprattutto quelle del 1971, del 1976, del 1980 e la più recente che risale al 1996.

E ancora: non si può dimenticare inoltre la mozione conclusiva del congresso dell'associazione nazionale magistrati, tenuta nel 1965 a Gardone, che, più direttamente, affrontava il problema dell'istituzione del giudice unico di primo grado, rilevando testualmente « che l'attuale struttura del giudizio di primo grado nel frazionamento della competenza tra pretore e tribunale appare superata, antieconomica e di impotenza ad infrenare il movimento ascensionale delle tendenze civili e penali ».

Per ultimo, intendo non dimenticare l'audizione del ministro Flick, dei rappresentanti dell'associazione nazionale magistrati, degli organismi dell'avvocatura svoltesi nei primi giorni di lavoro della Commissione, nei loro interventi hanno auspicato tutti un'approvazione in tempi brevi di questa importante riforma.

Come è già stato ricordato, l'approvazione di questo importante disegno di legge è ancora più urgente dopo le recenti sentenze della Corte costituzionale in tema di incompatibilità. In più occasioni, la stessa Corte costituzionale ha ribadito l'invito, sempre più pressante, al Parlamento per quelle riforme organiche finalizzate ad un migliore funzionamento della giustizia e quella del giudice unico — ne sono convinto — è uno di questi provvedimenti: essa è auspicata da tutti gli operatori del diritto e, visto l'ampio consenso ottenuto in Senato, da tutte le forze politiche.

È forte quindi l'auspicio, la speranza — che sta diventando certezza — che questa riforma possa diventare in tempi brevissimi legge dello Stato: una riforma che non appartiene ad una parte politica, ma all'intero paese; una riforma che non è a favore di una parte del paese, ma che va nell'interesse di tutti i cittadini (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Marotta. Ne ha facoltà.

RAFFAELE MAROTTA. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, egregi colleghi, giunge al nostro esame il disegno di legge, presentato dal ministro di grazia e giustizia, di delega al Governo per l'istituzione del giudice unico di primo grado in materia civile e in materia penale; istituzione del giudice unico che il disegno intende realizzare mediante la soppressione dell'ufficio del pretore e l'attribuzione al tribunale di tutte le competenze di quel giudice.

In effetti, quindi, quello dell'unicità del giudice è un concetto relativo, perché il disegno che s'intende attuare lascia in vita il giudice di pace, che pure è un giudice di primo grado nella materia civile; se la nostra proposta andrà in porto, ciò avverrà anche nella materia penale.

Rimane in vita la corte di assise, che pure è un giudice di primo grado; sicché, quindi, l'unicità viene realizzata mediante la unificazione di pretura e tribunale.

Si è discusso sul fatto se si sarebbe dovuto o meno far precedere l'esame di questo provvedimento a quello che invece dovrebbe riguardare la geografia giudiziaria, cioè la revisione delle circoscrizioni. A mio avviso giustamente si è data la precedenza al disegno di legge oggi al nostro esame da parte del ministro. Dico giustamente, perché credo che spetterà all'impatto di questa nuova struttura giudiziaria, di questo nuovo ufficio giudiziario, dare indicazioni e fornire dati per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

Il disegno di legge in esame — come è noto — è stato approvato dal Senato quasi all'unanimità nella seduta del 26 marzo 1996: la votazione di tale provvedimento ha fatto registrare su 182 presenti, 181 votanti, 170 voti favorevoli ed 11 astensioni. Ritengo che debba essere approvato rapidamente anche da questo ramo del Parlamento. Le perplessità e le preoccupazioni avanzate non hanno ragione di essere e mi permetto di auspicare — come del resto hanno fatto i colleghi che mi hanno preceduto, in particolare il rela-

tore, al quale va tutta la mia stima per la pregevole relazione svolta sia in Commissione che nella seduta odierna — che il provvedimento vada in porto senza emendamenti, perché non ne ha bisogno. Innanzitutto si tratta di un disegno di legge di delega; vi è, infatti, la riserva di facoltà per il Governo e nell'esercizio corretto di questa facoltà si potrà provvedere a perfezionare la normativa. Ad ogni modo, lo ripeto, ritengo che non ve ne sia affatto bisogno.

Quali sono i due principi contenuti nel provvedimento? Innanzitutto quello della unicità. Le obiezioni, le resistenze che prima si frapponavano a tale principio, di cui si parla, come osservava il presidente della Commissione, da quasi un secolo, non hanno più ragione di esistere. Non vi è più, infatti, alcuna differenziazione di *status* tra i magistrati delle preture e quelli dei tribunali, che si distinguono solo per le funzioni che svolgono. Una sola distinzione, quindi, si può fare: giudici di merito e giudici di legittimità. La professionalità del pretore molte volte può anche essere superiore a quella del giudice di tribunale, e si può rimanere pretore anche essendo magistrato di appello, magistrato di Cassazione e presidente di sezione della Cassazione. Prima si parlava del pretore come di un modello di giustizia minore, anche perché si risaliva ai tempi in cui forse il concorso per pretore era distinto da quello per giudice di tribunale. Oggi non è più così. D'altra parte, la prova che ormai la professionalità del pretore è uguale a quella dei giudici di tribunale è data dal fatto che si è avuto un progressivo aumento della competenza del pretore sia in materia civile, sia in materia penale. Sotto questo riguardo, quindi, non vi è più alcuna obiezione da fare.

Non solo, quindi, non vi sono ostacoli all'unificazione, ma vi sono anche ragioni positive che inducono a ritenere che questa riforma si debba attuare quanto prima. Vi è, infatti, una ricaduta sul processo. Ho fatto il giudice per tanti anni e, per quanto riguarda l'eccezione di incompetenza, ricordo quanto prevedeva

l'articolo 38 del codice di procedura civile prima della modifica. Oggi, infatti, quell'articolo prevede che l'eccezione di incompetenza per valore, che prima poteva essere rilevata durante tutto il processo di primo grado, può essere sollevata soltanto nella prima udienza di trattazione, e così pure l'eccezione di incompetenza per materia. Però tali eccezioni possono essere sollevate d'ufficio, e su di esse deve essere emanata una sentenza. Si tratta, infatti, di questioni pregiudiziali che devono essere decise prima di ogni altra, a meno che il giudice non ritenga di doverlo fare nel corso dell'esame di merito, ma questo avviene quando, *ictu oculi*, è evidente l'infondatezza delle stesse. Si determinano, quindi, lungaggini: a volte passano anni per risolvere tali questioni. Con l'unificazione tra pretore e giudice di tribunale tali questioni, invece, si ridurrebbero. In materia civile si potrà porre una questione di competenza nei confronti del giudice di pace; in materia penale solo nei confronti della corte d'assise. Il codice di procedura penale, all'articolo 21, prevede che l'incompetenza per materia può essere rilevata in ogni stato e grado del processo e quelle per territorio e connessione possono essere eccepite prima della conclusione dell'udienza preliminare e, se questa manchi, appena concluse le formalità di apertura del dibattimento per la prima volta. Oggi, invece, questa possibilità si ridurrebbe di molto con l'unificazione delle preture ai tribunali. Questo per quanto riguarda il concetto di unicità.

Maggiori resistenze incontrava il fatto che il giudice dovesse essere monocratico. Si pensava, infatti, che l'istituzione del giudice unico comportasse quasi inevitabilmente anche la monocraticità del giudice.

Non è vero; come giustamente spiegava l'onorevole Carotti, si tratta di due concetti diversi.

Oggi — lo ripeto — non deve destare alcuna meraviglia il principio della monocraticità; infatti esso è stato già introdotto nella materia civile dalla legge n. 353 del 1990, modificando l'articolo 48

del nostro ordinamento giudiziario. Si è stabilito che, salvo alcune questioni controverse, espressamente indicate dal numero 1) al numero 9), che sono riservate alla decisione collegiale, nelle materie civili il tribunale decide nella persona del giudice istruttore in funzione di giudice unico con tutti i poteri del collegio. Ripeto, dunque, che non è una novità la previsione della monocraticità del giudice.

Il provvedimento è articolato molto bene ed in esso si stabilisce che in materia penale, salve la composizione e le attribuzioni della corte d'assise, il tribunale giudica in composizione collegiale sui reati espressamente indicati; si tratta di quelli di maggiore gravità, che destano maggiore allarme. Personalmente non vedo quale altra fattispecie si potrebbe aggiungere a quelle indicate nel testo. Vi è una riserva: eventuali altre fattispecie caratterizzate da particolare allarme sociale o rilevanti difficoltà di accertamento. Alcuni hanno osservato che si tratta di una proposizione molto generica. Non credo che ciò sia vero; cosa si sarebbe potuto dire di più? Si tratta di figure che destano particolare allarme e che richiedono accertamenti rigorosi e complessi. Diciamo la sacrosanta verità: tale riserva non riguarda una restrizione della categoria, della fascia dei reati da attribuire alla cognizione del collegio; riguarda invece un ampliamento e quindi si tratta di una maggiore garanzia se si parte dal presupposto che il collegio offre appunto più garanzie. Qualora dunque il Governo dovesse individuare un altro reato, non espressamente previsto, da attribuire alla competenza di un collegio, ciò sarebbe cosa buona; come si dice, è una riserva *in bonam partem*, non *in malam partem*. Se fosse stata una misura restrittiva, allora avrei compreso le perplessità.

Analoghi principi vengono seguiti nella materia civile, ripetendo ciò che è già stato stabilito dall'articolo 48 dell'ordinamento, così come novellato. Si eliminano, però, le cause indicate al numero 1) del secondo comma dell'articolo 48 citato: il giudizio di appello. Infatti, il tribunale è giudice d'appello solo per le sentenze

pronunciate dal giudice di pace; si è quindi ritenuto di poterle devolvere alla cognizione del giudice monocratico. Ritengo infatti che in materia di appello avverso le sentenze del giudice di pace — in proposito un collega aveva espresso delle perplessità — il tribunale debba decidere in composizione monocratica e non collegiale; ed in tal senso è delineata la disposizione. Il provvedimento — lo ribadisco — ha espressamente eliminato dall'elencazione il numero 1), che riguarda i giudizi di appello. Quindi, non debbono essere trattate dal collegio le cause di appello avverso le sentenze del giudice di pace. Nelle altre materie, come si è detto, si deciderà monocraticamente. Tuttavia ribadisco che si tratta di controversie che già appartengono ad un giudice monocratico, come per esempio il pretore. Viene fatta eccezione per quelle più importanti, che appartenevano ed appartengono al tribunale e quindi da quest'ultimo verranno decise in composizione collegiale.

Analoga riserva è contenuta, sia pure in modo generico — ma la genericità non nuoce — nella lettera n), là dove è previsto che il Governo individuerà « tenuto conto della oggettiva complessità giuridica delle materie e della rilevanza economico-sociale delle controversie » eventuali altri casi. Benissimo, si tratta di una riserva di maggiore garanzia, ossia di aggiungere alle cause già espressamente indicate controversie di particolare importanza. Si presume infatti che il collegio fornisca maggiori garanzie di ponderatezza e di equilibrio nella decisione.

Mi permetto piuttosto di fare una segnalazione. Dal novero delle cause da attribuire alla cognizione del collegio sono stati esclusi anche i giudizi di scioglimento di comunioni (di cui al numero 8). Questo passi per lo scioglimento delle comunioni comuni (nel caso in cui, ad esempio, due soggetti siano proprietari di un fondo); vi sono però le divisioni cosiddette ereditarie. Ricordo che quando ero pretore (stavo in pretura perché amavo fare il giudice monocratico) gli avvocati mi chiedevano quando avrei emesso una sentenza

in materia di successione ereditaria, quasi a dire che un giudice dimostra le sue capacità quando decide su questioni ereditarie. Questa è la verità e dunque mi permetto di fare questa osservazione.

Se il procedimento di scioglimento di comunione ereditaria si svolge *de plano*, senza opposizione, non siamo neanche in presenza di un procedimento contenzioso; si tratta di un procedimento di volontaria amministrazione. Se però insorgono contestazioni — e ne insorgono molte — la questione diventa delicata.

Aggiungo che al processo della divisione ereditaria sono connesse questioni strumentali, per esempio l'azione di riduzione, perché nel procedimento di divisione si pongono anche tali questioni. Pensiamo alle donazioni in vita che, se non vi è stata la dispensa dalla collazione, vanno conferite o per imputazione o in natura e la scelta compete al donatario, che il giudice deve interpellare. Quando il donatario non viene a rispondere all'interpello sorge la questione di che cosa si debba ritenere abbia per legge conferito, ossia se si abbia il conferimento in natura o per imputazione. Dico questo perché gli altri eredi, ove il conferimento sia per imputazione, hanno diritto di prelevare dalla massa ereditaria beni di uguale valore e ciò potrebbe esaurire tutto l'asse ereditario facendo sì che non si proceda affatto alla divisione. Sono questioni di enorme importanza.

Mi chiedo allora se nell'esercizio della facoltà di delega in ordine all'individuazione di altre controversie di particolare valore il Governo non debba ritenere di includere tra quelle devolute alla cognizione del collegio — quindi al tribunale nella composizione collegiale — anche le cause di scioglimento delle comunioni ereditarie e delle cause connesse all'azione di riduzione. Personalmente, quando facevo il giudice, trovavo delle difficoltà e se paragoniamo queste cause a quelle espressamente indicate come appartenenti alla cognizione del collegio mi sembra che le divisioni ereditarie non comportino certo difficoltà minori di quelle espressamente individuate. Quanto dicevo si potrebbe

senz'altro fare nell'esercizio della delega: il Governo è delegato ad individuare eventuali altre controversie degne della decisione da parte del tribunale nella composizione collegiale.

Giustamente non è stato considerato il tribunale per i minorenni — ciò è importante — perché si tratta di un giudice collegiale specializzato. Ritengo pertanto che il provvedimento al nostro esame debba essere approvato rapidamente senza emendamenti, potendo eventuali osservazioni formare oggetto di un ordine del giorno, nel quale magari inserire anche la mia considerazione riguardante le cause di scioglimento delle comunioni ereditarie che per me, come dicevo, presentavano enormi difficoltà. Non vedo quindi perché non debbano essere considerate. Peraltro, signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, le cause di scioglimento delle comunioni erano indicate tra quelle da attribuire alla cognizione del collegio; le abbiamo eliminate dal provvedimento, ma niente esclude che il Governo, rivedendo la materia — *re melius perpensa* —, possa includere anche le cause di scioglimento delle comunioni ereditarie, che ritengo presentino difficoltà, non quelle di scioglimento delle comunioni comuni.

Mi avvio a concludere, signor Presidente. Il disegno di legge in esame, con le modificazioni apportate dal Senato, è perfetto. Le riserve, che sembrano generiche, in realtà non lo sono e non provocano alcuno svantaggio, anzi mirano ad accrescere il numero delle cause da devolvere alla cognizione del collegio, e ciò costituisce una garanzia maggiore. Tali riserve riguardano la genericità della lettera c), al punto 7, in cui si fa riferimento ad altre eventuali fattispecie caratterizzate da particolare allarme sociale o rilevanti difficoltà di accertamento. A parte che, a mio avviso, non ci si poteva esprimere diversamente, si tratta di individuare le cause da devolvere alla cognizione non del giudice monocratico, ma del giudice collegiale. Lo stesso discorso vale per la riserva analoga con riferimento alle cause civili.

In conclusione, mi sembra che il provvedimento sia perfetto e che consenta al Governo, in ottemperanza a qualche ordine del giorno che verrà presentato, di correggere eventuali incertezze e lacune (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Simeone. Ne ha facoltà.

**ALBERTO SIMEONE.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, sono arrivato proprio in tempo utile, *in limine litis*, ma la giornata, veramente infernale, mi ha costretto a correre da un punto all'altro della città e sono ben lieto di essere arrivato in tempo per intervenire nella discussione generale sul disegno di legge relativo all'istituzione del giudice unico.

Stiamo vivendo un momento veramente drammatico dal punto di vista della crisi della giustizia nel nostro paese e per certi versi assistiamo ad un delirio generale del « pianeta giustizia », che è malato e avrebbe bisogno di interventi davvero globali, anziché di provvedimenti che a mio avviso sono provvedimenti-tampone, i quali servono a dare ossigeno ma non risolvono definitivamente il problema della giustizia, che esiste e rimane per intero.

Siamo in presenza di una serie di provvedimenti (la settimana scorsa è stata licenziata da questa Assemblea la proposta di legge relativa alla modifica dell'articolo 323 del codice penale; in Commissione è in discussione il provvedimento riguardante l'articolo 313 e abbiamo anche deliberato sul giudice di pace con competenza penale), di cui si stanno occupando la Commissione e l'Assemblea, ma per considerare il « pianeta giustizia » nel migliore dei modi occorre uno sguardo complessivo e non sguardi parziali. Quello sul giudice unico di primo grado è un provvedimento di cui il nostro ordinamento ha bisogno, ma il problema del giudice di pace con competenza penale non deve essere considerato in modo disgiunto, perché si rischia di avere vari tipi di giustizia, una giustizia di « serie A » e una di « serie B », una giustizia di prima

categoria e una di seconda categoria, con l'eliminazione del pretore e l'istituzione del giudice unico.

È necessario, allora, che sia avviato il giudice unico, ma senza la presenza del pretore, oppure che, quanto meno, il provvedimento legislativo riguardante il giudice unico con competenza penale diventi esecutivo nel momento in cui diviene operativo il giudice unico. Diversamente, la mia preoccupazione che vi siano due diversi tipi di giustizia, di prima e di seconda categoria, risulterebbe assolutamente vera.

Il giudizio largamente positivo espresso da tanti sul giudice unico non mi trova del tutto concorde. Quello al nostro esame è tuttavia un provvedimento che può incidere sulla giustizia nel nostro paese. Pertanto io esprimo il mio assenso, anche se non del tutto convinto e solo parziale: le aspettative del mondo giuridico sono ormai tali per cui necessariamente bisogna andare verso una riforma della giustizia.

Dalle file dell'opposizione rilevo che questa sensibilità e questa attenzione dovrebbero essere rivolte a tutto il complesso di sollecitazioni riformatrici in materia di giustizia che provengono dal Parlamento, dalle Commissioni e dal ministro. Sono tra quanti ritengono che la riforma della giustizia debba necessariamente poggiare su più di due gambe: ciò mi pare confermato sia dal richiamo fatto recentemente dal ministro in occasione dell'intervento sul giudice unico sia dalla necessità di giungere alla riforma delle circoscrizioni giudiziarie alla quale si sta lavorando da tanto, ma che ancora non ha visto la luce.

Anche nella passata legislatura sembrava che il problema della rivisitazione delle circoscrizioni giudiziarie dovesse essere un punto centrale della riforma e tra le tante proposte ve ne era più di una da me sottoscritta. Invece, forse la fine anticipata della legislatura non permise a quella riforma di essere varata: si arenò e non se ne fece più nulla; rimase congelata,

forse nella prospettiva di disegnare nuovamente le circoscrizioni, come già si era annunciato nelle passate legislature.

La mia iniziativa, insieme a quelle di altri colleghi di diversi schieramenti politici, ha evidenziato una « disfunzionalità » ormai strutturale dell'ordinamento circoscrizionale (uso il termine tra virgolette).

Allora il giudice unico come giudice di primo grado rappresenta una innovazione che evidentemente tende, almeno nei suoi intendimenti, alla modernizzazione del processo, rispetto alle esigenze di giustizia che si avvertono da tutte le parti.

È recente tema di discussione la rilevanza giuridica riconosciuta alla lentezza della giurisdizione italiana da parte della Corte di giustizia europea. Non va dimenticato che ultimamente lo Stato italiano è stato condannato a risarcire centinaia di milioni per i danni subiti per la intempestiva tutela giurisdizionale dei diritti dei nostri cittadini, che sono risultati sviliti dalla lentezza di una macchina elefantica che non è in grado di acquisire speditezza e quindi di portare a buon fine le istanze di migliaia e migliaia di utenti del sistema giustizia.

La speditezza della tutela rappresenta, pertanto, un principio da acquisire stabilmente nella legislazione penale e civile. Troppo a lungo essa è stata vincolata da una ritualità tanto pesante da aver perso la simbolica autorevolezza che aveva in passato. Alla speditezza, all'immediatezza vanno anche coniugati altri principi, che sono poi i principi cardine del nostro processo moderno ossia l'oralità, la concentrazione; soprattutto con la riforma del processo civile attuata dalla legge n. 353 del 1990 che, pur non rappresentando il massimo, ha comunque introdotto qualcosa di nuovo anche in favore di una maggiore speditezza. Può essere anche superfluo sottolineare quanto l'oralità e l'immediatezza siano principi che debbono trovare posto nel nostro ordinamento giudiziario ed irrompere in modo davvero trionfale nelle aule della giustizia, sia essa penale sia civile, proprio perché sia meglio garantito quel principio veramente sacro di una giustizia davvero tale.

Il giudice di primo grado può contribuire, anche in vista del giudice monocratico, in maniera veramente determinante al cambiamento di passo. Infatti, oltre a rispondere a principi di economia dell'amministrazione della giustizia a fronte della grave crisi che ha investito le sedi giudiziarie, anche in seguito alle pronunce della Consulta sulle incompatibilità *ex* articolo 34 del codice di procedura penale, la riforma di cui discutiamo fa riscontro alle esigenze di semplificazione dell'accesso dei cittadini alla tutela giurisdizionale dei diritti ed auspicabilmente ad una maggiore diversificazione delle garanzie dei successivi gradi del giudizio. Certo, vi sono molti dubbi, ma ci rende felici il fatto che in prospettiva si possa davvero arrivare ad una centralità del procedimento che possa effettivamente andare in soccorso del contenzioso, sia esso civile che penale. Ritengo dunque che una ridefinizione delle competenze degli uffici giudiziari sia necessaria, ma che questa rivisitazione debba avvenire senza alcun'ombra di incertezza perché diversamente non faremmo un favore alla giustizia.

Non va d'altronde dimenticato che alcuni emendamenti (anche presentati dal mio gruppo ed a mia firma) hanno appunto il significato di evitare che si possano ripristinare le preture con l'*escamotage* delle sezioni distaccate di tribunale. In verità voglio allontanare il dubbio che questo possa essere nella mente di chi vuole il giudice unico; sarebbe davvero una grande delusione per me, per il mio gruppo e per tutti gli operatori del diritto. Sarebbe veramente un *escamotage* che andrebbe stigmatizzato in maniera assai dura. La distinzione tra giudice per le indagini preliminari e giudice dell'udienza preliminare sarebbe anche apprezzabile perché l'attualità continuamente richiama la necessità di marcare sempre più chiaramente la terzietà del magistrato giudicante. L'istituzione del giudice unico di primo grado, se possibile, rafforza quell'esigenza, considerando che la personalizzazione sarà probabilmente quanto dovrà pagarsi per l'auspicata celerità del

processo. Bisogna allora dire che la scivolosità di una formula apertissima quale è quella dell'oggettiva complessità giuridica delle materie e della rilevanza economica e sociale delle controversie quale coordinata per ripristinare la composizione collegiale del tribunale è una scivolosità che è necessario considerare. Sono certamente chiari i rischi che l'eccessiva tassatività delle formulazioni legislative comporta, ma so anche che criteri veramente oggettivi non esistono in natura.

Nel settore penale, per esempio, all'articolo 1, lettera c), n. 5), è prevista la composizione collegiale del tribunale per i delitti di cui agli articoli 216, 222 e 223 della legge fallimentare. Non so se sia ancora giusto conservare un così alto livello sanzionatorio per tali reati, ma so che i processi per bancarotta fraudolenta hanno bisogno di grande speditezza e la complessità delle controversie è domabile con conoscenze tecniche abbondantemente attingibili all'esterno, nonché con le acquisizioni del tribunale civile fallimentare.

Resta un apprezzamento di fondo — e lo dico davvero con serenità — per la necessità di introdurre il giudice unico, però permangono molte riserve, molti dubbi, che mi auguro possano essere fugati attraverso la discussione generale ed attraverso gli emendamenti, che mi sembra siano stati presentati in buon numero e che spero possano contribuire alla definizione di una legge che sia veramente degna di tale nome.

Debbo anche esprimere una certa preoccupazione in merito all'effettiva capacità dei magistrati onorari di amministrare la giustizia con gli stessi strumenti dei magistrati ordinari. Proprio a questo proposito sorgono quei dubbi cui facevo riferimento poc'anzi affermando la necessità che si giunga alla definizione del giudice unico, ma con una figura di supporto, in seconda battuta, del giudice di pace con competenze penali e, naturalmente, con l'«abbattimento» — lo dico tra virgolette — definitivo della figura del pretore, senza giungere a quelle sezioni

distaccate di tribunale che, come è ovvio, riporterebbero in primo piano, sotto una forma diversa, le vecchie preture.

Un ulteriore problema è a mio avviso rappresentato dalla totale assenza, nel disegno di legge, di riferimenti alla posizione dei titolari degli uffici del pubblico ministero presso le preture e precisamente dei consiglieri pretori e dei procuratori capo presso le procure circondariali. Non è infatti problema di poco conto quello di ridefinire in maniera chiara l'ufficio del consigliere pretore e quello del procuratore capo presso la procura circondariale. Gradirei, allora, un riesame del testo a questo proposito, perché la sorte dei titolari degli uffici cui ho fatto cenno è questione di notevole rilievo: si consideri che i titolari di tali uffici sono circa duecento e che, come evidenziato anche dal Consiglio superiore della magistratura, la disciplina transitoria in materia è assai delicata. Le soluzioni ipotizzabili sono tante: una potrebbe essere quella di accorpate *sic et simpliciter* gli uffici, destinando alla dirigenza il procuratore presso il tribunale ed il presidente del tribunale, lasciando ai procuratori circondariali e ai consiglieri pretori dirigenti il ruolo di aggiunti. Questa soluzione, però, molto probabilmente creerebbe un certo malumore fra i soppressi e conseguentemente causerebbe un rilevante contenzioso amministrativo, per cui il disegno di legge, una volta divenuto legge, certamente non risolverebbe i problemi di un settore così delicato, proprio perché investe quelle che definirei strutture di comando, che invece necessiterebbero di chiarezza assoluta.

Un'altra ipotesi potrebbe essere quella di iniziare il procedimento di temporaneità degli incarichi direttivi, disponendo che i titolari degli uffici soppressi e quelli degli uffici cui i primi vengono annessi abbiano analogo titolo di procuratore della Repubblica e reggano per un determinato periodo di tempo e con diverse attribuzioni da prefissare l'ufficio in questione.

Ci sarebbe ancora un'ulteriore ipotesi, quella di riservare ai titolari degli uffici

soppressi una sorta di regime analogo a quello già riservato ai consiglieri del Consiglio superiore della magistratura che cessino dall'incarico. Si potrebbe cioè stabilire che per i titolari degli uffici soppressi, qualora non intendano rimanere in qualità di aggiunti nella sede ove prestavano servizio, non sia operante il limite temporale di quattro anni previsto dall'articolo 194 dell'ordinamento giudiziario, per cui potrebbero presentare domanda, con diritto a priorità o eventualmente anche a punteggi integrativi, per qualsiasi posto che si rendesse libero e a cui intendano concorrere nel periodo intercorrente tra la loro presa di servizio nell'ufficio soppresso e la scadenza dei quattro anni necessari ad avere la legittimazione al trasferimento *ex* articolo 194 dell'ordinamento giudiziario. Nel caso poi che i titolari dell'ufficio soppresso non vogliano neanche prendere servizio nel nuovo incarico di aggiunto, potrebbe prevedersi che essi possano partecipare a quello che il Consiglio superiore definisce « concorso virtuale », con conseguente possibilità di essere trasferiti, anche in eventuale soprannumero, in un ufficio in cui prestino servizio almeno un magistrato con anzianità pari a quella del magistrato che chiede il trasferimento.

Ho prospettato alcune soluzioni — e naturalmente mi auguro che il Governo possa adottare la migliore — perché effettivamente andremmo a creare ulteriore malumore in un ambiente dove il malumore naturalmente è di casa. In un momento così delicato, nel quale interveniamo a rivoluzionare un assetto ormai standardizzato e cristallizzato per anni, ritengo necessario che si evitino, quanto meno da parte dei dirigenti degli uffici e quindi i consiglieri pretori e i procuratori capo presso le procure circondariali, polemiche che andrebbero tutte a detrimento, a nocimento della giustizia intesa nell'accezione veramente più completa e più ampia.

Mi auguro che il Governo esamini nel migliore dei modi i principi direttivi contenuti nella legge delega e che, nel momento in cui andrà a sopprimere l'ufficio

del pretore, trasferisca le competenze nel migliore dei modi e secondo principi oggettivamente validi per tutti. Sarebbe questo un grande merito da attribuire al Governo, qualora veramente fosse individuato e concretamente attuato un criterio oggettivamente valido.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, non so a questo punto se il mio possa definirsi un giudizio assolutamente positivo. È una riforma di grande portata, che deve essere necessariamente coordinata con la riforma delle competenze penali del giudice di pace e con quella del giudice monocratico. Naturalmente queste riforme, tutte insieme, potrebbero dare un assetto nuovo (mi auguro in ogni caso non definitivo) alla giustizia come essa oggi appare ed è ai nostri occhi.

Dicevo prima che il pianeta è troppo vasto e anche troppo malato perché dei correttivi possano arrivare in tempi brevissimi ad una migliore utilizzazione della giustizia da parte degli utenti.

Ribadisco che non sono i singoli provvedimenti, anche distaccati uno dall'altro e non coordinati in maniera stretta tra loro, che possano dare la stura alla speranza e agli operatori del diritto la certezza che la giustizia può davvero funzionare. Naturalmente il discorso deve essere globale perché soltanto così la giustizia potrà dare risultati più o meno validi e certi, e quindi accettati sia dagli operatori del diritto sia dagli utenti *sic et simpliciter*.

Il gruppo di alleanza nazionale ha presentato alcuni emendamenti e lo stesso hanno fatto altri gruppi. Mi auguro che dalla discussione e dall'esame degli emendamenti possa scaturire un risultato utile e veramente apprezzabile. Il che sarebbe augurabile per tutti quanti noi ma soprattutto lo sarebbe per la giustizia, che non attraversa il migliore dei momenti.

Ho appena avuto modo di partecipare ad un convegno in cui si è discusso delle pene alternative e di alcune patologie quali l'AIDS e la tossicodipendenza.

Sappiamo che la modifica dell'articolo 656 del codice di procedura penale ha segnato il passo; si parla di una situazione

veramente drammatica all'interno delle carceri, si parla di finalismo recuperatorio del carcere, ma poi quando si deve arrivare ai fatti concreti si fa ben poco. Si parla tanto ma non si riescono ad ottenere risultati positivi. In altre parole spesso si perde di vista il risultato che si vuole raggiungere; un risultato utile deve invece necessariamente rappresentare l'obiettivo principe, il punto di arrivo di ogni nostra azione. Soltanto così potremo avere una visione non solo completa ma anche oggettiva, ossia senza particolarismi, senza interessi di parte e di casta, senza interessi che possano essere ricondotti ad una certa idea o ad una certa ideologia.

Se ci libereremo di questa patina, molto probabilmente riusciremo a fare una buona legge. Ne ha bisogno il paese, ne ha bisogno la giustizia, ne abbiamo bisogno tutti noi.

Certamente in questo momento esprimo non una adesione piena al disegno dei legge in esame; tuttavia, a seguito di quanto sarà emerso dalla discussione generale e dalla fase relativa all'esame degli emendamenti, mi riservo di modificare anche in senso decisamente positivo la posizione di alleanza nazionale (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

**PRESIDENTE.** Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Giuliano.

**PASQUALE GIULIANO, Relatore.** Signor Presidente, la mia non sarà una vera e propria replica ma un ringraziamento ai colleghi amici (consentitemi questa espressione) della Commissione giustizia. Il mio non è un ringraziamento formale ma proviene dal profondo del cuore. Con la collaborazione e l'aiuto di questi colleghi, ed anche attraverso il dibattito che si è svolto in seno alla Commissione giustizia, è stato infatti possibile predisporre la relazione ed ottenere su di essa un consenso sostanziale di fondo.

Farò alcune brevissime considerazioni su quanto ha avuto modo di dire l'onorevole Carotti in ordine alla scomparsa dell'udienza preliminare laddove viene osservato il rito pretorile. Mi sembra che questa sia una conseguenza necessaria, direi quasi ovvia in base alla riforma. Auspicare il contrario potrebbe significare interporre un ostacolo serio alla felice riuscita della riforma. Se pensassimo di istituire anche l'udienza preliminare per il rito pretorile, complicheremmo il tutto con una serie di adempimenti che nulla di sostanziale e di positivo porterebbero ad una migliore difesa. Forse si orienta più verso tale strada il provvedimento che prossimamente verrà discusso, il quale obbliga il magistrato ad effettuare l'interrogatorio dell'indagato prima del rinvio a giudizio secondo le vecchie norme ed i vecchi principi che non piuttosto il fatto di ipotizzare questa udienza preliminare anche con il rito pretorile.

Per quanto attiene anche alla competenza dell'appello per il tribunale in ordine alla sentenza del giudice di pace, resto dell'opinione che tale appello vada trattato in sede collegiale, considerato il principio dell'articolo 350, comma 1, il quale afferma in maniera precisa che la trattazione dell'appello avviene in sede collegiale.

Per quel che concerne, infine, qualche riserva espressa dall'onorevole Simeone, spero che al termine del dibattito le riserve da lui avanzate, che non sono specifiche, bensì di carattere generale, scompaiano. Non mi preoccuperebbe la posizione relativa ai dirigenti degli uffici delle procure circondariali e dei consiglieri pretori. È un problema che non attiene alla sostanza della riforma, ma è un problema consequenziale che si prospetterà successivamente; si tratta di una questione in ordine alla quale, peraltro, era già stata ipotizzata una soluzione nella relazione sullo stato della giustizia fatta dal Consiglio superiore della magistratura, là dove prevedeva che per gli uffici che subiscano in una certa misura una implementazione questi dirigenti assumano le funzioni di aggiunti. Non mi

pare ad ogni modo un problema assolutamente insormontabile, anzi tutt'altro. Prendo atto con soddisfazione della sostanziale adesione di tutti e spero che il provvedimento venga licenziato al più presto dall'Assemblea.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

**GIUSEPPE MARIA AYALA, Sottosegretario di Stato per la giustizia.** Signor Presidente, vorrei in due battute esprimere il mio compiacimento personale, ma anche quello del Governo, per il largo consenso registrato sul provvedimento, consenso che abbiamo già ricevuto felicemente al Senato e che per fortuna vedo riprodursi anche in questo ramo del Parlamento.

È stata sollevata qualche perplessità, in particolare dall'onorevole Simeone, ma è stata ritenuta suscettibile di superamento da parte del gruppo parlamentare di alleanza nazionale. Quindi, posso concludere la mia replica ringraziando la Commissione giustizia della Camera e l'eccellente relatore sulle cui parole anche in sede di replica mi trovo totalmente d'accordo.

**PRESIDENTE.** Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 1997, n. 172, recante misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitativa (3898) (ore 17,10).**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 1997, n. 172, recante misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitativa.

Avverto che nella seduta del 24 giugno scorso la I Commissione (Affari costitu-

zionali) ha espresso parere favorevole a norma dell'articolo 96-bis, comma 3 del regolamento.

Avverto inoltre che l'VIII Commissione (Ambiente) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Il relatore, onorevole Zagatti, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

**ALFREDO ZAGATTI, Relatore.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge in esame dispone la conversione in legge del decreto-legge 19 luglio 1997, n. 172, recante misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitativa.

Il decreto-legge all'articolo 1 proroga al 31 gennaio 1998 il termine previsto dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 30 dicembre 1988, n. 551, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 1989, n. 61.

Tale termine riguarda la concessione della forza pubblica ai fini dell'esecuzione di provvedimento di rilascio di immobili urbani adibiti ad uso abitativo. Come si ricorderà, la normativa, che riguarda grandi città e comuni confinanti, capoluoghi di provincia e comuni definiti ad alta tensione abitativa con due delibere del CIPE (l'una del 1985 e l'altra del 1987) e prevista dalla legge n. 61, affida ai prefetti, assistiti da speciali commissioni istituite presso le prefetture e composte da rappresentanti del prefetto stesso, del comune, delle organizzazioni dei proprietari e degli inquilini, degli istituti autonomi case popolari, di associazioni imprenditoriali, di enti previdenziali ed assistenziali, l'assegnazione della forza pubblica indicando il termine massimo entro il quale essa debba essere concessa e stabilendo comunque una priorità per i titoli di rilascio ottenuti per particolari ragioni di necessità (uso proprio del coniuge o dei genitori o dei figli del proprietario) o per specifiche ragioni contemplate dalla stessa normativa (abbandono dell'immobile da parte dell'inquilino, disponibilità di altro alloggio da parte dell'inquilino stesso, stato di inadempienza).

Tale normativa è stata nel tempo prorogata da una serie di decreti mai convertiti in legge; da ultimo essa era stata prorogata al 30 giugno di quest'anno dalla legge n. 566 del 4 novembre 1996. La nuova proroga di sette mesi, disposta dal decreto di cui si propone oggi la conversione in legge, è resa necessaria per il fatto che non sono giunti a conclusione il lavoro di preparazione e l'approvazione di una nuova legge sulle locazioni che preveda anche una diversa normativa in materia di rilascio di immobili ad uso abitativo.

Il lavoro della Commissione, che è avviato ormai da diversi mesi, ha subito nei fatti un rallentamento anche in ragione del fatto che le ipotesi finora formulate comportano un costo con relativa esigenza di copertura per il bilancio dello Stato che, ad opinione del Governo, non è possibile prevedere nell'attuale esercizio finanziario che il Governo stesso si è impegnato a prevedere nei prossimi documenti di bilancio.

È significativo a questo proposito che il documento di programmazione economico-finanziaria richiami esplicitamente tale questione indicando le linee di intervento previste dal Governo, così come è significativo che questo tema sia presente nel confronto aperto con le parti sociali in materia di riforma dello stato sociale. Nel frattempo è indispensabile una nuova proroga dell'attuale regime normativo, anche in ragione delle particolari tensioni che soprattutto nelle grandi città sono presenti in questo settore.

Tutti i gruppi in realtà, nell'ampio ed approfondito dibattito svolto in Commissione sulla materia delle locazioni, ritengono l'attuale normativa non sufficiente e lacunosa, non in grado in particolare di offrire certezza nei tempi di rilascio e pieno riconoscimento dei diritti dei proprietari e degli inquilini. È però altrettanto forte la consapevolezza che questa materia non può essere affrontata disgiuntamente dalla riforma del sistema delle locazioni, in quanto sulla stessa dimensione del problema degli sfratti e

sulle sue possibilità di governo pesano distorsioni evidenti nel sistema delle locazioni stesse e debolezze da parte dello Stato nell'offrire risposte alle fasce più deboli e meritevoli di tutela della popolazione.

Per questo si è ritenuto necessario addivenire ad una semplice proroga dell'attuale meccanismo, che del resto è già in vigore da diversi anni, senza porre mano con modifiche parziali o di regime, di cui va prevista la completa rivisitazione. Questo è l'impegno che credo il Governo e il Parlamento debbano assumersi nel momento in cui decidono tale proroga per far sì che possibilmente sia l'ultima e che nel frattempo si giunga ad una sistemazione normativa complessiva del settore che contempli anche un nuovo regime relativamente ai rilasci.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**GIANNI FRANCESCO MATTIOLI, Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.** Signor Presidente, non mi sembra che ci sia molto da aggiungere a quanto in maniera esaustiva è stato detto già dal relatore con le cui valutazioni qui espresse il Governo concorda.

**PRESIDENTE.** Il primo iscritto a parlare è l'onorevole De Cesaris. Ne ha facoltà.

**WALTER DE CESARIS.** Signor Presidente, colleghi, rappresentante del Governo, la rapida e puntuale conversione del decreto-legge che proroga le commissioni prefettizie di graduazione degli sfratti, è a nostro avviso necessaria. È necessaria per la grave tensione abitativa che in gran parte del paese permane, specialmente nelle grandi aree urbane. È necessaria anche in quanto non sono stati ancora affrontati e risolti nodi di fondo di nuove politiche per la casa.

Non rappresenta certamente un successo dovere ancora una volta provvedere con una proroga di una situazione di emergenza; ciò vuol dire infatti che si

rinvia una riforma del mercato delle locazioni, che è largamente attesa da forze sociali e da milioni di famiglie italiane. Una riforma del mercato delle locazioni è non solo attesa, ma altresì richiesta a gran voce da un numero crescente di forze sindacali, dalle realtà dei governi locali - i sindaci delle grandi e medie città in particolare - e da tutta quella popolazione che vive con preoccupazione ed angoscia la propria condizione di precarietà abitativa.

Non è un caso che il 12 aprile di quest'anno tutte le organizzazioni sindacali degli inquilini, i sindaci di tante grandi e piccole città e 50 mila inquilini abbiano manifestato a Roma sulla base di una piattaforma unitaria per una nuova politica abitativa, che tanto consenso ha ottenuto dalle forze sociali, economiche e politiche e che ha avuto la sottoscrizione di centinaia di parlamentari.

Sul terreno di una nuova politica della casa si è aperto un percorso riformatore, da cui non è possibile tornare indietro. Si tratta di un percorso riformatore segnato da tappe precise e significative: mi riferisco, ad esempio, alla sottoscrizione nello scorso mese di novembre di un protocollo di intesa presso il Ministero dei lavori pubblici tra la stragrande maggioranza delle associazioni degli inquilini e della proprietà; alla piattaforma unitaria e alla manifestazione del 12 aprile, già ricordate; al lavoro della VIII Commissione della Camera, con l'elaborazione di un testo base su cui - con modifiche e precisazioni, certo! - si è giunti ad un punto avanzato di discussione parlamentare; all'inserimento, infine, della politica sociale della casa nel documento di programmazione economico-finanziaria, con l'impegno quindi del Governo per interventi innovativi nel settore.

Si poteva e si doveva giungere, a nostro avviso, entro il 30 giugno alla definizione della riforma; vi erano tutte le condizioni per poterlo fare! Siamo invece di fronte ad un arresto del processo riformatore e ad un suo rinvio. Il Governo, arrivato al dunque di dover assumere un impegno ed un onere precisi, ha chiesto una pausa ed

un rinvio successivamente all'approvazione della legge finanziaria per il 1998. Il tema della casa è anche all'interno della discussione in atto tra le parti sociali sulla riforma dello Stato sociale. Si tratta di un appuntamento importante e significativo!

La prima considerazione che ci sentiamo quindi di fare è la seguente: indietro non si torna e non si deve tornare; la linea ed il percorso del processo riformatore sono già segnati dalle tappe prima ricordate. A questo processo riformatore il Parlamento è chiamato a dare una risposta ed uno sbocco; ed il Governo, che non è stato certo un attore secondario, di secondo piano, in questi mesi, deve assumersi la responsabilità della coerenza: deve quindi dare seguito ed onorare un impegno preso.

Per questo motivo, noi chiediamo a tutti i gruppi parlamentari di continuare la discussione nella sede propria, quella referente della Commissione, per giungere alla definizione ed alla votazione di un testo di riforma.

Vogliamo veramente che questa sia l'ultima proroga? Bene, allora i fatti seguano alle parole!

Non bisogna sospendere la discussione, rinviarla e rimandarla a quando il Governo renderà chiare le disponibilità finanziarie messe a disposizione per la riforma. No, il processo è inverso; non è sulla base delle disponibilità finanziarie che si costruisce la riforma, ma è l'inverso: è sulla base del contenuto della riforma che occorre che il Governo e il Parlamento assumano l'onere della coerenza con gli impegni assunti, cioè assicurino la copertura finanziaria. È chiaro che il riferimento è al meccanismo dell'incrocio delle detrazioni fiscali per il proprietario che accetta di dare un alloggio in affitto ad un canone concordato e per l'inquilino con reddito medio-basso: è un meccanismo questo da tempo all'attenzione del lavoro parlamentare, conosciuto e condiviso dal Governo il cui onere (che tra l'altro non tiene in considerazione l'effetto di emersione dell'enorme fenomeno dell'evasione fiscale in materia di canone di locazione) è già stato analizzato

e rispetto al quale vi è stata già l'assicurazione del Governo. E allora il primo impegno che dobbiamo assumere oggi, se davvero alle dichiarazioni vogliamo far seguire i fatti, è che il lavoro parlamentare sulla riforma delle locazioni prosegua e si concluda. Questa deve essere l'ultima proroga, lo diciamo noi per primi, ma affinché sia veramente l'ultima non dobbiamo mollare la presa, non dobbiamo cioè far cadere nuovamente l'oblio per alcuni mesi per accorgerci alla fine che i tempi non bastano.

Diciamo con altrettanta chiarezza che la riforma del mercato delle locazioni e il nuovo regime dei rilasci procedono insieme. È del tutto evidente, altrimenti vi è il rischio che tutto il cancan sulla riforma delle locazioni si riduca alla semplice questione del passaggio degli sfratti dalle commissioni prefettizie al giudice ordinario. In sostanza, mantenere la situazione così com'è in ordine alla normativa delle locazioni — cioè assoluta deregolazione degli affitti, nessun calmiere e nessuna regola — determina una maggiore facilità negli sfratti. Questo non lo consentiremo, e per due motivi: innanzitutto perché la riforma del mercato delle locazioni deve essere complessiva e prevedere tutta una serie di interventi che riguardano il mercato delle locazioni ed anche far sì che sulla questione dei rilasci si affronti il problema del progressivo superamento dell'istituto della finita locazione, sapendo utilizzare anche in questo caso lo strumento della leva fiscale. Il secondo motivo è che ci apparirebbe folle affrontare separatamente la questione dei rilasci da quella di una nuova politica abitativa che consenta di trovare almeno una consistente porzione di mercato ad un canone calmierato.

Chiediamoci, infatti, cosa accadrebbe, specialmente nelle grandi aree urbane, se improvvisamente si andasse ad una generale esecuzione degli sfratti. Solo nel 1996 sono stati emessi più di 64 mila nuovi provvedimenti esecutivi di sfratto e presentate oltre 126 mila richieste di esecuzione (di queste oltre il 70 per cento si concentrano nei capoluoghi di provincia).

L'offerta di alloggi pubblici è del tutto inesistente e la consistenza del patrimonio abitativo di edilizia residenziale pubblica in Italia è tra le più basse d'Europa. Il fenomeno delle case sfitte non è stato sostanzialmente intaccato dalla deregolazione dei patti in deroga: oltre 5 milioni di alloggi non occupati di cui oltre 2 milioni e mezzo propriamente sfitti. Malgrado un calo consistente nel mercato delle compravendite, il livello dei canoni nel mercato reale è rimasto sostanzialmente fermo a livelli assai elevati, superiore al milione al mese come media nelle grandi aree urbane. Nel frattempo la condizione economica e sociale del paese è peggiorata, la disoccupazione è alle soglie del 13 per cento, l'ISTAT ci dice che oltre 2 milioni 200 mila famiglie sono sotto il livello di povertà.

In questa situazione, affrontare la questione dei rilasci separatamente da quella della riforma delle locazioni, oltre che socialmente iniquo, è puro avventurismo. E anche sulla questione dei rilasci, nella prospettiva della riforma, occorre assumere tutta una serie di misure (non semplicemente quella del passaggio delle competenze dalle commissioni prefettizie ai pretori). In primo luogo occorre distinguere nettamente la necessità, o i motivi di giusta causa, dalla finita locazione. Occorre cioè dare tempi certi, direi certissimi e regole chiare per la necessità del proprietario. I provvedimenti esecutivi con questa motivazione sono tra l'altro una percentuale minima. Dopo l'entrata in vigore della normativa dei patti in deroga, l'istituto della finita locazione ha svolto una funzione prettamente economica, quella cioè di essere uno strumento per la lievitazione degli affitti e la spirale perversa, sfratto per finita locazione-patto in deroga, si è alimentata in una logica di natura prevalentemente speculativa di massima valorizzazione della rendita. Gli istituti di ricerca, ad esempio, hanno valutato in circa 11 mila miliardi l'incremento del monte complessivo dei canoni nel triennio 1992-1995. Si pone quindi il problema di come regolare diversamente, prevedendone secondo noi progressiva-

mente il superamento, lo sfratto per finita locazione e in secondo luogo l'uso diverso della leva fiscale per sconfiggere l'evasione e svolgere un ruolo attivo di sostegno e indirizzo del mercato. Due misure in questa prospettiva: vincolare e intraprendere o proseguire l'azione di rilascio alla dimostrazione della regolarità fiscale ai fini IRPEF e ICI e la penalizzazione fiscale per le case sfitte. Questa è la sfida aperta, noi la accettiamo pienamente. Non vogliamo difendere alcuno *statu quo*; non siamo interessati a mantenere un regime di proroga continua delle commissioni prefettizie di graduazione degli sfratti accanto ad una normativa iperliberista in materia di determinazione dei canoni. Non ci interessa uno scambio canoni selvaggi-sfratti al contagocce; vogliamo contribuire ad una nuova legge che al tempo stesso ponga un freno alla lievitazione selvaggia degli affitti, crei almeno una fetta di mercato con un tetto ed una calmierazione dei canoni e dia certezza circa le regole ed i tempi di rilascio per la necessità verificata del proprietario, distinguendo questo tipo di rilascio dall'istituto della finita locazione, di cui va contrastato il fine speculativo. Occorre cioè spezzare il legame finita locazione-patti in deroga.

Per questo noi affermiamo che il decreto-legge in discussione deve essere approvato in tempi brevi. Noi abbiamo deciso di non presentare emendamenti perché quella della riforma è la sede propria in cui andranno affrontati i nodi strutturali per nuove regole del mercato delle locazioni. Volerne anticipare parti, stravolgendo oggi ruolo e funzioni delle commissioni prefettizie, significherebbe determinare non un avvicinamento della riforma, ma il suo affossamento; significherebbe lanciare il seguente messaggio: deregolamentazione dei canoni, affitti selvaggi, più sfratti facili; significherebbe concedere maggiore mano libera a fenomeni altamente speculativi. Qui il passaggio è chiaro e senza scuse per alcuna forza.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Copercini. Ne ha facoltà.

**PIERLUIGI COPERCINI.** Signor Presidente, colleghi, sottosegretario, ancora una volta si prorogano termini, ma non si affronta il problema approntando le opportune soluzioni; manca forse il coraggio di farlo oppure è una volontà politica.

Leggevo le dichiarazioni del ministro Costa del 19 giugno, nel momento in cui, tenendo presente la situazione finanziaria del paese, affermò che era possibile avviare le riforme solo in occasione dell'esame della legge finanziaria. Ebbene, quelle del ministro Costa mi sembrano scuse puerili anche perché stiamo passando da un'emergenza all'altra di un settore o di un altro; tuttavia quando bisogna trovare i soldi per salvare il Banco di Napoli, quando bisogna trovare i soldi per risanare l'Alitalia o quando occorre giustificare lo « sforamento » di migliaia di miliardi delle Ferrovie dello Stato, le risorse finanziarie vengono trovate. Ma ciò non si verifica quando invece vi è da sistemare un settore in cui ampia è la richiesta da parte dei cittadini; sono mesi ed anni che proroghe di questo tipo vengono adottate senza risolvere nulla. Eppure il Parlamento si era attivato, si era trovato un accordo e non credo che in Commissione si siano manifestati molti contrasti. Tuttavia, il ministro Costa in Commissione ha affermato che non ci sono i soldi e che si deve ricominciare da capo prendendo come base il testo Zagatti. Ci ha inoltre fatto intendere che nell'ambito della legge finanziaria vi saranno delle novità, giacché occorre patteggiare con le parti sociali, vedere il libero mercato e... bla-bla. Intanto, ancora una volta, si procede ad una nuova proroga senza andare incontro alle esigenze dei cittadini, dimostrando ulteriormente che l'esecutivo - come d'altra parte molti altri che lo hanno preceduto - non ha il coraggio di affrontare i problemi e di risolverli, preferendo rimandare le questioni, come in questo caso, di altri sei mesi, al 31 gennaio; con la legge finanziaria, poi, si troveranno i soldi ed intanto

continueremo a discutere. Eppure il documento di programmazione economico-finanziaria, approvato poche settimane fa, avrebbe già dovuto dare un'indicazione precisa sulle competenze da attribuire ai capitoli di spesa che riguardano questo settore. Il documento di programmazione economico-finanziaria avrebbe dovuto per lo meno esprimersi in maniera adeguata sul punto; ed invece, niente di tutto questo, si tira avanti, si procede ad un'ennesima proroga, con ciò dimostrando che esiste un profondo scollamento tra il paese reale, i cittadini ed il sistema gestionale burocratico-amministrativo.

Possiamo anche ringraziare il Governo del fatto che si sia limitato alla sola proroga degli sfratti fino al 31 gennaio 1998, evitando di introdurre - come qualcuno aveva paventato - per decreto-legge, disposizioni che riguardano l'intero sistema delle locazioni. Tuttavia, al di là di qualche promessa, i fatti non si sono ancora visti. Resta comunque il dato che anche questo Governo ci assicura, per la seconda volta, che questa sarà l'ultima proroga delle commissioni prefettizie. Sei mesi fa, trovandoci di fronte alle stesse emergenze di oggi, siamo stati noi del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania a promuovere la concessione di una breve proroga ai provvedimenti di rilascio, allo scopo di assicurare al Parlamento - e naturalmente al Governo - il tempo necessario per predisporre un'organica riforma delle locazioni. La verità è che questo esecutivo ha intralciato i lavori dell'VIII Commissione temporeggiando sulle disponibilità finanziarie, che non sono poi enormi. In questo modo oggi ci troviamo di fronte ad un ennesimo provvedimento di necessità e d'urgenza.

Vale la pena ricordare che le commissioni prefettizie, fin dalla loro istituzione, con un decreto-legge del 1988 avevano un carattere temporaneo e dovevano assicurare per un periodo non successivo al 31 dicembre 1993 una graduazione dell'impiego della forza pubblica nell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili urbani nelle zone di crisi abitativa,

secondo criteri stabiliti dal prefetto. La legge, cioè, stabiliva un termine temporale massimo per la graduazione degli sfratti e non una sospensione generale, mentre già dal 1° gennaio 1994 le competenze dovevano essere restituite ai pretori. Ciò non è avvenuto a discapito soprattutto dei piccoli proprietari, che non riescono ancora ad entrare in possesso del loro immobile.

Le commissioni prefettizie sono state mantenute in vigore con il decreto-legge n. 27 del 1994 fino al 31 dicembre 1995 e poi con la legge n. 566 del 1996, che a sua volta faceva salvi gli effetti dei decreti-legge di proroga non convertiti fino al 30 giugno 1997. Ormai la storia è infinita e continua il solito andazzo.

Allo scopo di valutare l'opportunità della conversione in legge del decreto riteniamo indispensabile che il Governo raccolga i dati di tutte le prefetture e presenti al Parlamento una relazione sul funzionamento delle commissioni (qualcosa, peraltro, abbiamo anche visto) e sul numero degli sfratti graduati che sono stati effettuati fino ad oggi. In particolare, vorremmo prendere visione dell'attività svolta nel periodo dell'ultima proroga. Molto probabilmente constateremo che queste commissioni non hanno funzionato e che la proroga ha favorito non solo le classi sociali deboli, ma anche i soliti furbi. Non sono parole che utilizzo io in questo momento, perché già altri in Commissione hanno paventato questa ipotesi ed usato questi termini. I soliti furbi hanno speculato occupando indebitamente e con una copertura la proprietà altrui.

Il fatto grave, allora, che si verifica oggi è che il Governo, invece di sostenere il lavoro delle Commissioni parlamentari, espropria il Parlamento delle sue funzioni, annunciando l'introduzione della riforma delle locazioni nel prossimo disegno di legge collegato alla finanziaria, impegno assunto con il documento di programmazione economico-finanziaria.

Esiste allora il serio pericolo che l'VIII Commissione non potrà proseguire nella stesura della normativa, perché la certezza sulle risorse finanziarie a disposi-

zione, indispensabile per poter proseguire i lavori, di cui non abbiamo neanche un piccolo accenno, è collegata proprio con l'emanazione del disegno di legge finanziaria. Non è la prima volta che faccio questa osservazione, ma purtroppo tra necessità, urgenza ed eventi calamitosi procediamo in tutto l'anno solare ad un'unica sessione di bilancio. Questo comporta conseguenze enormi su quel potere legislativo che noi dobbiamo onorare.

D'altra parte, un'eventuale introduzione della riforma delle locazioni nel disegno di legge collegato alla legge finanziaria sposterà l'esame di tale riforma nella sede referente della Commissione bilancio, lasciando a quella di merito, l'VIII Commissione, soltanto l'emanazione di un parere che peraltro non è vincolante.

Le condizioni che il gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania ritiene indispensabili perché si possa collaborare alla formulazione di un testo di riforma delle locazioni, rispetto alla quale eravamo già a buon punto, possono allora riassumersi nei seguenti punti.

Al Governo, in particolare al ministro del tesoro, chiediamo certezze immediate sulle disponibilità finanziarie per incentivare il mercato delle locazioni, affinché l'VIII Commissione possa proseguire il lavoro intrapreso senza dover aspettare le calende greche di una decisione concordata e pattuita tra Governo e altre entità per l'emanazione della legge finanziaria; quindi, chiediamo che venga accantonato, per lo meno formalmente, un *quantum*, un capitolo di spesa.

Riteniamo poi che gli incentivi fiscali non debbano essere distribuiti a pioggia tra inquilini e proprietari nelle zone di crisi abitativa, ma abbiano lo scopo preciso di favorire il recupero di alloggi oggi sfitti da immettere nel mercato delle locazioni. I deputati della lega nord, già nel corso dell'esame della legge finanziaria di due anni fa, proposero alcuni emendamenti per incentivare il recupero di alloggi da affittare, ritenendo che l'au-

mento del numero degli alloggi disponibili per l'affitto è il primo passo verso un'effettiva liberalizzazione del mercato.

Un altro punto è che la maggioranza, constatate le intenzioni del Governo di appoggiare, almeno a parole, la liberalizzazione del mercato, risolva i contrasti al suo interno, abbandonando le posizioni ambigue, e collabori con l'opposizione per una riforma che superi l'obbligatorietà della presenza dei sindacati nella contrattazione tra privati e che inoltre garantisca ai proprietari la disponibilità immediata del loro immobile alla scadenza del mandato.

Ancora, riteniamo essenziale che il contributo per la casa a favore delle fasce sociali più deboli sia legato sì alla riforma sociale ma che la gestione del medesimo sia affidata per intero ai comuni, che devono poter decidere, secondo le loro esigenze, se attribuire priorità alla costruzione di alloggi (edilizia residenziale pubblica) ovvero optare per l'intervento diretto in favore delle famiglie in condizioni di necessità. È da ricordare che il patrimonio edilizio pubblico si è dimostrato scarsamente redditizio, la cui carenza di manutenzione finisce per provocare il degrado di intere zone urbane, fino a richiedere soluzioni drastiche di svendita degli alloggi, la qual cosa, a sua volta, produce entrate finanziarie irrisorie ai fini della costruzione di nuovi alloggi; quindi un circolo perverso, non un circolo vizioso. Sembra più funzionale, in certi casi, un contributo diretto alle famiglie meno abbienti, secondo il loro reddito; ma il comune deve avere la disponibilità finanziaria diretta e la competenza assoluta della gestione, per garantire il controllo sulle effettive necessità dei beneficiari.

Questi sono i punti che riteniamo indispensabili. Abbiamo inoltre presentato un emendamento che per noi rappresenta un passo importantissimo per porre finalmente fine a questa storia infinita. Proponiamo cioè che la competenza per gli sfratti debba passare al pretore entro il 1° febbraio 1998: «l'esecuzione delle sentenze di condanna al rilascio di immobili

adibiti ad uso di abitazione avviene secondo quanto stabilito dal giudice dell'esecuzione».

Questo mi sembra un fatto di giustizia, liquidare le commissioni prefettizie altrettanto.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Testa. Ne ha facoltà.

**LUCIO TESTA.** Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, penso che oggi tutti noi ed ogni rappresentante delle forze politiche avremmo preferito intervenire non già su una nuova proroga delle commissioni prefettizie, ma sulla legge di riforma delle locazioni o, quanto meno, avremmo preferito discutere insieme dei due argomenti, visto che la nuova legge per dispiegare i suoi effetti richiede tempi più lunghi rispetto ad un decreto-legge.

Sta di fatto che ci troviamo di fronte all'ennesima proroga, perché manca una nuova disciplina organica delle locazioni. Forse non vi è stata una sufficiente maturazione culturale rispetto a come l'Italia è cambiata e a come è cambiata la situazione del patrimonio abitativo dagli anni settanta.

Allora vide la luce la legge sull'equo canone che tuttora, salvo i patti in deroga, disciplina il settore delle locazioni. Gli anni settanta furono caratterizzati da una forte prevalenza della domanda di abitazioni rispetto all'offerta e alla domanda pressante l'offerta non riusciva a far fronte. Oggi la situazione si è capovolta: l'80 per cento delle famiglie italiane è proprietario di abitazione.

Tuttavia tanta parte delle forze sindacali, politiche ed anche della cultura nutre ancora il convincimento che la casa in proprietà sia l'unica, duratura, effettiva soluzione dei problemi abitativi delle famiglie italiane. Tale convincimento e la legislazione che ne è derivata non sono il frutto di una economia evoluta.

L'estensione della proprietà in rapporto con gli altri paesi europei è eccessiva e di questo soffrono la mobilità abitativa e la mobilità lavorativa. Peraltro

ciò si riscontra non solo sul territorio, ma anche nelle diverse fasi dell'attività: dalla crescita della capacità di reddito della famiglia, al numero dei membri della stessa, ai cambiamenti successivi, fino alla fase della pensione che richiede, quasi sempre, un ridimensionamento delle esigenze.

Quanti anziani, infatti, sono spesso costretti a vivere in alloggi sovradimensionati rispetto alle loro esigenze, non avendo alternativa? Potrebbero benissimo rivolgersi al mercato degli affitti e risolvere così il problema, ma il sistema legislativo che abbiamo messo in piedi nel corso degli anni, privilegiando in maniera assoluta la casa in proprietà e mortificando quella in affitto, ha creato queste situazioni. L'obiettivo che tutti noi dobbiamo ricercare, che vogliamo in tempi rapidi e che necessariamente presto dovremo discutere in quest'aula, è quello di far affluire sul mercato degli affitti quella grande quantità di alloggi inoccupati che rappresenta un grande spreco di ricchezza per tutto il paese; per tutto il paese e per i proprietari, perché un alloggio che rimane sfitto per anni ed anni, al di là dell'ICI e delle spese condominiali, deperisce e non ha alcuna funzione sociale. Cos'è, una ricchezza messa da parte? Un bene rifugio? Chi abbia solamente poca attenzione all'evoluzione dei prezzi abitativi può vedere come dopo i grandi picchi dei prezzi di cessione anche nelle grandi città la tendenza si è capovolta; i prezzi ammontano oggi al 40 per cento di tre o quattro anni fa e quindi il proprietario che ha tesORIZZATO i propri risparmi in una casa per lasciarla sfitta non ha fatto un grande investimento. Si tratta di centinaia di migliaia di casi in tutto il paese ed è quindi anche nostra responsabilità che risorse così importanti affluiscano verso i settori produttivi, verso l'occupazione, verso lo sviluppo, non verso l'immobilizzazione.

Tuttavia, se non ricreeremo un mercato della locazione chi dovrà risolvere il proprio problema abitativo non farà altro che comprare un alloggio, anche quando non ve ne sarebbe bisogno. Che fare,

dunque? La Commissione ha affrontato questo problema ma non siamo ancora arrivati ad una soluzione. Ribadisco le posizioni che noi del gruppo di rinnovamento italiano abbiamo assunto, che sosteniamo e che vogliamo riconosciute all'interno del provvedimento in esame che vede l'onorevole Zagatti in qualità di relatore. Mi riferisco al fatto che esista un canale contrattuale in cui l'autonomia delle parti sia riconosciuta nella più ampia accezione possibile in considerazione delle situazioni che abbiamo di fronte. Non si tratta solo della libertà delle parti di determinare il livello del canone, ma della durata del contratto. Un punto, poi, è sacrosanto, quello della sicurezza della disponibilità dell'alloggio alle scadenze contrattuali. Sono decine e decine di anni che non è più così; la proroga degli sfratti ne è una dimostrazione. Alle scadenze contrattuali non vi è la possibilità di rientrare nella piena disponibilità dell'alloggio. È questo l'ostacolo maggiore, è questa la ragione dei cinque milioni di alloggi inoccupati anche nelle aree con tensioni abitative ed è forse questa la ragione principale dello spreco di grandi risorse che sta avvenendo nel settore abitativo.

Il ministro Visco l'altro ieri ha presentato proposte interessanti in merito a nuove agevolazioni per il recupero, il risanamento e la riqualificazione del patrimonio edilizio preesistente: IVA al 4 per cento per chi vuole recuperare, detrazioni dei mutui (che già c'era) e, molto importante a mio avviso, la previsione di un conflitto di interessi, ossia la possibilità di detrarre almeno in parte le spese di ristrutturazione dalla dichiarazione dei redditi. Non ho ancora letto testualmente la sua proposta ma mi sembra un'iniziativa positiva ed importante. Una lodevole iniziativa, dunque, ma mi domando: quali proprietari potranno usufruire di queste proposte? Sicuramente i proprietari dell'alloggio che godono direttamente dell'abitazione e che potranno migliorarlo attraverso queste agevolazioni e le aliquote ridotte che lo Stato mette a disposizione. Ma, onorevoli colleghi, il proprie-

tario di un alloggio in locazione o che debba darlo in locazione penserà di investire per rammodernarlo, per migliorarlo, spendendo anche cifre considerevoli, sapendo che non avrà la certezza della restituzione alla scadenza contrattuale, sapendo che l'alloggio così migliorato non potrà usufruire di quelle detrazioni né di quelle utilizzazioni che dovrebbe attendersi? Una nuova legge sulle locazioni che dovesse riconoscere queste esigenze otterrebbe pieni risultati e, soprattutto, darebbe quella attesa redditività in grado di ristorare l'impegno economico che dovesse essere assunto per la ristrutturazione, dando così significato e fondamento alla proposta del ministro Visco: altrimenti, si tratterà di una proposta parziale, che riguarderà solo una parte dei cittadini, non tutti, una parte dei proprietari, non tutti.

È vero, esiste un problema, in Italia come in Europa, nella nuova disciplina delle locazioni: quello di tutelare le fasce sociali più deboli, che non hanno la possibilità di sostenere con il proprio reddito da lavoro o da pensione il livello dei canoni di mercato che potrebbero venire a crearsi. È per questo che abbiamo chiesto e chiediamo al Governo l'indicazione di formule, di quantificazioni economiche, perché le famiglie e le fasce di reddito più deboli possano sostenere lo sforzo di un canone mensile, che spesso va al di là delle loro possibilità di sopravvivenza: basti pensare a chi ha una pensione sociale.

È un fatto che riguarda tutta l'Europa, ma che in Italia trova, specialmente nelle grandi aree, delle tensioni abitative davvero insostenibili. Abbiamo anche letto, nel documento di programmazione economico-finanziaria, un'apertura del Governo su questo punto e siamo in attesa di quantificazioni e di specifiche indicazioni. Se queste non verranno, se il Governo non metterà a disposizione cifre ragionevoli, ovviamente l'impalcatura del progetto attualmente all'esame della Commissione subirà un grave *vulnus*. Quindi, il Governo ci dica qualcosa in proposito e ce lo dica al più presto, perché — sono

d'accordo, in proposito, con i colleghi — il decreto-legge di proroga degli sfratti al 31 gennaio 1998 non può significare l'interruzione del dibattito, dell'elaborazione e della costruzione della legge che reca una nuova disciplina organica; ciò, onorevoli colleghi, anche in considerazione del fatto che il patrimonio di edilizia sovvenzionata degli IACP, dei comuni — circa un milione e duecentomila alloggi, poco più, poco meno — non aiuta, non sovviene in alcun modo, rispetto alle situazioni abitative drammatiche di chi si affaccia sul mercato delle locazioni. Molto spesso si sono venute a creare delle incrostazioni, delle occupazioni *in aeternum* anche da parte di chi, una volta assegnatario di un alloggio di edilizia pubblica, pur vedendo cambiare le sue condizioni di reddito e le sue situazioni familiari, non recede e non viene sfrattato, cosicché quell'alloggio, quella parte di patrimonio, non è utilizzabile secondo la sua funzione naturale ed istituzionale, ossia per dare abitazione agli appartenenti alle fasce sociali più deboli che di volta in volta si presentano sul mercato e che debbono, quindi, necessariamente rivolgersi al mercato privato, ossia ad un proprietario privato. Anche su questo tema abbiamo in calendario la discussione e l'elaborazione di proposte, ma anche su di esso il Governo deve dirci qualcosa in ordine alle disponibilità finanziarie, in ordine a come incrementare e meglio gestire questo patrimonio.

Concludo, tornando al decreto: è necessario che noi lo convertiamo e che lo facciamo al più presto. Abbiamo avanzato alcune osservazioni per migliorare il testo, in particolare l'efficienza e, se volete, per alcuni aspetti, la trasparenza del funzionamento delle commissioni prefettizie. Da qualche parte si lamenta che le commissioni prefettizie, con il decorrere del tempo, ormai degli anni, non svolgano compiutamente, puntualmente, la loro funzione istituzionale, per cui anche i prefetti si possono trovare in situazioni di imbarazzo. Preferiremmo che venisse riacquisita da parte delle commissioni prefettizie la loro funzione originaria, magari con un'interpretazione autentica

della loro funzione originaria, cioè di essere un organo di consulenza del prefetto e non già un organo di elaborazione di graduatorie di singole situazioni di sfratto: questo non era previsto dalla legge originaria, ma si è trattato di una situazione di fatto, che si è andata accumulando nel tempo e che ha creato spesso situazioni imbarazzanti, difficilmente comprensibili e che vorremmo eliminate.

Certo, il 31 gennaio è prossimo e il nostro convincimento è che questa sia effettivamente l'ultima proroga. Non condurremo per questo una battaglia perché si introducano modifiche; però, se altri le presentano, se ci sono le condizioni per un miglioramento del testo, siamo pronti a sostenere anche eventuali emendamenti in tal senso.

Ringrazio per l'attenzione e spero proprio che oggi sia l'ultima volta che dobbiamo discutere di proroga delle commissioni prefettizie.

**PRESIDENTE.** È iscritta a parlare l'onorevole Debiasio Calimani. Ne ha facoltà.

**LUISA DEBIASIO CALIMANI.** Egregio Presidente, sottosegretario, onorevoli colleghi, il gruppo della sinistra democratica-l'Ulivo esprime un parere positivo sulla necessaria, o meglio indispensabile proroga delle commissioni prefettizie.

Una proroga - ormai la ventesima - che avremmo volentieri evitato, resa però necessaria dalla mancata approvazione della legge organica sul regime delle locazioni. Una legge non semplice, per la presenza di interessi contrapposti che sulla locazione di immobili ad uso residenziale si determinano. La composizione di tali interessi può essere favorita da contributi statali in vario modo espressi, che la nuova disciplina sulle locazioni, all'esame della Commissione, contempla. Il Governo avrebbe avuto il compito di garantire la copertura finanziaria necessaria, compito che ha tuttora. Quindi, è opportuno che questa volta provveda in tempo utile per consentire alle Camere di approvare la legge sul regime delle loca-

zioni prima della scadenza del 31 gennaio 1998, termine fissato dal decreto che stiamo per convertire. Un'ulteriore proroga sarebbe politicamente insostenibile; così come non è possibile per nessun Governo, tanto meno per un Governo di centro-sinistra, lasciare senza tetto centinaia di migliaia di famiglie e questo accadrebbe se il decreto non venisse convertito. La scadenza del 19 agosto rende inutilizzabile, per la chiusura delle Camere, le ultime settimane disponibili. È quindi opportuno mantenere il decreto così com'è, un decreto di sola proroga, senza cedere alla tentazione di inserirvi altre questioni che aprirebbero il varco a discussioni e confronti che è bene rivolgere al testo organico sul regime delle locazioni sul quale la commissione non dovrebbe interrompere i lavori.

Si pone però, a questo punto, una riflessione sulle ragioni del ripetersi di tante proroghe e sulle difficoltà di varare una nuova legge sulle locazioni.

Se non si affronta la causa vera, non vi saranno soluzioni soddisfacenti né per i locatari né per i locatori.

La causa vera è l'inadeguatezza dell'edilizia residenziale pubblica, è l'incapacità di dare risposta abitativa alle famiglie a reddito basso attraverso l'edilizia sovvenzionata a canone sociale.

Il procedimento di sfratto colpisce, nella maggior parte dei casi, famiglie che non hanno la capacità economica per acquisire un alloggio, ma non hanno neppure un reddito sufficiente per accedere al mercato privato della locazione. Sono spesso anziani con pensioni medio-basse e famiglie monoreddito. E si sa che un affitto nelle grandi città corrisponde al reddito di un lavoratore dipendente. Lo Stato non può far carico al privato di un problema sociale come la casa, che è diritto di tutti, anche dei più poveri, che fa parte insieme ad altre questioni del *welfare*.

La difesa al diritto alla casa, almeno nei confronti delle famiglie che avrebbero i requisiti per accedere ad un alloggio a canone sociale, irrigidisce tutto il mercato privato delle locazioni, suggerendo l'as-

sunzione di posizioni di tutela nei confronti dell'inquilino che, se sfrattato, non trova alcuna alternativa, perché il settore dell'edilizia pubblica lascia inevase il 90 per cento delle domande presentate e il settore privato non può offrire un prodotto che nel prezzo (ed è qui la forbice tra domanda ed offerta) risponda alle esigenze della maggior parte dei cittadini sfrattati.

Ne deriva che per fronteggiare l'emergenza sociale di centinaia di migliaia di famiglie, altrimenti senza casa, si debbano attuare provvedimenti di contenimento delle esecuzioni degli sfratti, di controllo del prezzo degli affitti, di garanzia della durata dei contratti di locazione.

Questi vincoli scoraggiano però l'investimento privato nel settore e avvitano su se stesso il problema. È comunque semplice da comprendere che finché lo Stato, attraverso l'immissione di un numero consistente di alloggi destinati almeno alle fasce più deboli, anche attraverso meccanismi articolati, non darà risposta ai ceti che non possono accedere per motivi economici al mercato privato, la spirale che affligge il nostro sistema locativo sarà destinata a rimanere sostanzialmente irrisolta.

Il tempo a disposizione fino al 31 gennaio 1998 può, o meglio dovrebbe consentire di avviare una nuova politica della casa, che affronti il problema degli sfratti in un disegno complessivo e con un programma di ampio respiro. L'atto Camera n. 2772 sul rilancio dell'ERP può essere un punto di partenza efficace o almeno decoroso, purché venga affrontato e utilizzato nel modo dovuto.

Se non si saprà affrontare la questione abitativa con un'ottica globale, il problema degli sfratti non troverà facilmente una soluzione dignitosa. Con questo decreto si considera giustamente la priorità, rispetto ad altri problemi che pur vi sono, del disagio profondo di coloro che, in assenza della sua approvazione, si troverebbero nella condizione di essere privati di un bene, quello della casa, che non è un bene voluttuario, ma fondamentale. Noi confermiamo qui l'impegno ad affrontare in

modo organico la nuova disciplina delle locazioni inserita nella più complessiva politica dell'abitare.

**PRESIDENTE.** Constatato l'assenza dell'onorevole Alemanno, iscritto a parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Donato Bruno. Ne ha facoltà.

**DONATO BRUNO.** Il decreto-legge di proroga della permanenza delle commissioni prefettizie al 31 gennaio 1998, che viene discusso oggi in aula, è senza dubbio un atto dovuto, visto il superamento della scadenza del 30 giugno, del quale l'opposizione comprende le ragioni ma non può esimersi dal denunciare come segno evidente della debolezza del Governo, per di più in un settore fondamentale quale è quello della casa.

Il decreto-legge si è infatti reso necessario perché il Parlamento non ha potuto approvare in tempo utile la riforma sulle locazioni; riforma che è stata paralizzata dall'atteggiamento irresponsabile e dalle sue vane promesse.

A nulla sono valse le assicurazioni fornite prima dal ministro Di Pietro e poi dall'attuale ministro Costa sulla disponibilità dell'esecutivo, in particolare del ministro delle finanze Visco, a fornire la copertura finanziaria per le note incentivazioni fiscali, così da giungere in tempi rapidi ad una riforma con cui bloccare il mercato delle locazioni. I lavori sull'attuale disegno di legge sono stati dapprima rallentati e sembrano ora irrimediabilmente bloccati nell'attesa o forse nell'illusione che il ministro delle finanze voglia rendere noti i finanziamenti disponibili per il settore. Lo stesso ministro Costa ha precisato dinanzi all'VIII Commissione della Camera, il giorno seguente all'approvazione da parte del Consiglio dei ministri del decreto in esame, che le riforme si potranno impiantare solo al momento dell'esame della legge finanziaria, rinviando quindi la soluzione del problema di altri mesi.

D'altra parte la serietà dell'esecutivo sul problema casa si può facilmente con-

statare dalla lettura del documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000. Nella parte attinente alla riforma dello Stato sociale, il capitolo dedicato alle politiche sociali della casa affronta un argomento tanto importante, ma in modo assolutamente generico e contraddittorio. Saremmo infatti ben felici come opposizione se fosse legislativamente recepita l'esigenza di uscire definitivamente dall'impostazione vincolistica, che ha dimostrato tutta la sua inefficacia ed inefficienza, per puntare ad un mercato delle locazioni e delle compravendite immobiliari più libera e meglio funzionante, come recita il documento, ma ci stupisce il fatto che tali affermazioni risultino poi palesemente contraddette dal progetto di riforma Zagatti, attualmente sostenuto dalla maggioranza.

Oltre alle contraddizioni evidenti, vi sono poi note di colore del tutto scoraggianti. L'ipotesi, sempre contemplata nel documento di programmazione economico-finanziaria, di trasformare o di convertire in abitazione, oltre agli uffici, anche i negozi nelle zone di maggiore tensione abitativa, è affermazione che lascia alquanto perplessi, salvo che non si voglia dare vita ad una nuova politica di urbanizzazione delle città sul modello degli antichi bassi napoletani.

Quella attuata con l'odierno decreto è la ventesima proroga cui assistiamo, segno evidente della drammatica situazione di crisi del settore e dell'incapacità del Governo di porvi fine in modo chiaro ed efficace. Non possiamo in quest'occasione non condividere le parole di accusa e la lucidità di chi, anche nella maggioranza, si ribella ad una tale situazione. Per tutte valgono le parole dell'onorevole Debiasio Calimani, del gruppo della sinistra democratica-l'Ulivo, che così ha commentato il ricorso all'ennesima proroga: « È scandaloso che, dopo le affermazioni anche pubbliche di due ministri, che assicuravano i finanziamenti, si scopra che non c'è copertura di bilancio. Questo pone due considerazioni: » — prosegue la collega — « il ministro dei lavori pubblici non ha

potere contrattuale nel Governo; questo Governo non ha una politica della casa ».

Non è una novità né desta stupore nell'opposizione l'incapacità del Governo di mantenere le proprie promesse, ma vi è il timore che dietro ad esse si nasconda l'ipocrita volontà di ingannare l'opinione pubblica senza tener conto delle reali esigenze di tutela delle fasce più deboli della società e della necessità di un adeguato rilancio del sistema delle locazioni ormai da tempo, troppo tempo in crisi.

Aspettare la legge finanziaria per mettere mano alla riforma delle locazioni rischia di dilatare ulteriormente i tempi senza avere però alcuna certezza e a tutto danno dei cittadini.

È indispensabile a questo punto che il Governo esca allo scoperto e si pronunzi in modo chiaro ed inequivocabile sulla disponibilità e sulla consistenza delle misure agevolative necessarie al settore, impegnandosi seriamente nel dare risposta a quelle aspettative che esso stesso ha contribuito a creare e che ha sinora sistematicamente deluso.

Il problema della proroga degli sfratti, che oggi ci troviamo a dibattere, è solo un aspetto peculiare del più ampio tema della riforma delle locazioni, dinanzi al quale non sono più tollerabili tentennamenti o rinvii, ma che necessita di essere affrontato in modo efficace ed esaustivo con la capacità di coniugare la giusta tutela delle fasce deboli con l'auspicata liberalizzazione del mercato (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

**PRESIDENTE.** Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Zagatti.

**ALFREDO ZAGATTI, Relatore.** Era prevedibile che il dibattito sul disegno di legge di conversione del decreto-legge di proroga del regime che attualmente regola i rilasci evocasse la discussione più generale che da tempo impegna l'VIII Commissione sulla riforma del sistema delle

locazioni. Mi limito ad osservare che, essendo relatore anche di quel provvedimento, farò tesoro delle osservazioni espresse in questa sede ma mi sembra che nessuno, intervenendo, abbia messo in discussione il punto sul quale decidere e cioè che, in attesa del provvedimento generale di riforma, il decreto di proroga, seppure di azione limitata, deve essere convertito in legge. Ritengo che tanto più forte sarà il segnale che si darà all'esterno circa l'impegno del Parlamento a considerare questa come l'ultima proroga e a lavorare contemporaneamente per la realizzazione di un regime nuovo del sistema delle locazioni, quanto più questo decreto si limiterà alla semplice proroga del regime normativo in atto.

Per questo in Commissione da parte del relatore e da parte dei rappresentanti di molti gruppi si è cercato di evitare un allargamento della discussione volto a modificare il contenuto del decreto ed è per questo che gli emendamenti presentati non sono numerosi. Sulla base di tali considerazioni ritengo che si possa giungere ad una rapida conversione, anche se sugli aspetti generali della questione molte osservazioni potrebbero essere svolte. Naturalmente non condivido le considerazioni espresse dal collega Bruno, ma penso che ci siano spazio ed opportunità per discuterne in Commissione prima e in questa stessa sede successivamente.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

**GIANNI FRANCESCO MATTIOLI, Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.** In una brevissima replica, signor Presidente, mi corre l'obbligo di ribattere ad alcune affermazioni a dir poco sconcertanti qui esposte dall'onorevole Copercini, il quale ci ha annunciato il profondo scollamento tra paese reale e Governo per non aver quest'ultimo inserito la futura approvazione di una legge per le locazioni nel documento di programmazione economico-finanziaria. Al contrario, è proprio la prima volta che la questione casa è rientrata nel capitolo *welfare* e non è

difficile riconoscere in quel capitolo gli elementi portanti del progetto di legge a cui ha fatto riferimento l'onorevole Zagatti.

Allo stesso modo sono rimasto sconcertato anche di fronte all'affermazione che è merito del gruppo della lega aver promosso una proroga delle commissioni prefettizie. Se non ricordo male, proprio in quest'aula la lega condusse una battaglia per affossare quel decreto-legge che conteneva proprio la proroga delle commissioni prefettizie e, insieme ad altri gruppi, tardivamente si accorse dell'errore fatto e rapidamente fu approvata la « leggina » che riassumeva quel punto. Né mi risulta che il Governo abbia scritto da qualche parte che intende inserire il regime delle locazioni nel collegato alla legge finanziaria. Non vedo dunque perché vi sia stata questa dichiarazione di scandalo sull'esproprio del Parlamento quando è intenzione ben nota e continuamente ribadita da parte del Governo di voler condurre in porto l'intera vicenda in piena intesa con il lavoro dei gruppi parlamentari.

Devo esprimere inoltre le mie perplessità rispetto ad alcune affermazioni dell'onorevole Testa, che ha sostenuto che la ragione principale delle continue proroghe della situazione attuale consisterebbe nella mancata sicurezza del rilascio dell'alloggio alla scadenza del contratto. La mia personale convinzione al riguardo nasce dall'imbarazzo che ho provato, seguendo l'allora ministro Di Pietro, durante la conferenza delle Nazioni Unite « *Habitat* » 2 quando dovetti chinare la testa di fronte alla censura che in quella sede veniva rivolta nei confronti di alcuni paesi — tra i quali il nostro — per l'esistenza negli stessi dell'istituto della finita locazione.

In quell'occasione si fece un discorso del genere: o vi è una necessità grave per il proprietario di utilizzare l'alloggio (e allora in questo caso la legge deve prevedere una rapida riconsegna dello stesso al proprietario); oppure, riguardo ad un bene che ha un proprio ruolo dal punto di vista merceologico *sui generis* (e che

non può essere un servizio che si dà e si toglie a piacimento, sia pure con intervalli di tempo contrattuali, e che deve essere considerato per ciò che implica nella situazione delle famiglie e nel loro trasferimento in un altro alloggio non solo per i costi finanziari che ciò comporta, ma anche per lo sradicamento dal quartiere), soltanto una obiettiva necessità del proprietario può essere alla base di quella richiesta. Tutto ciò fu sostenuto in quella autorevole sede internazionale e da parte nostra venne assunto un impegno a farci parte attiva affinché nell'ordinamento del nostro paese venisse introdotto questo superiore grado di civiltà.

In realtà, la vera causa delle continue proroghe sta in ciò che ha ricordato l'onorevole Debiasio Calimani, e cioè nella miserevole disponibilità di un parco di alloggi pubblici nel nostro paese.

Vorrei ora fare un'osservazione che riguarda l'intervento — certamente molto cortese — svolto dall'onorevole Bruno. A quest'ultimo devo però dire che non mi risulta che nel testo — alla predisposizione del quale il Governo collabora, ma che è di iniziativa parlamentare — vi sia una caratterizzazione fortemente vincolistica, poiché il fatto di configurare in quella legge l'alternativa tra un regime, che altro non è che l'attuale sistema dei patti in deroga, ed un altro a libera contrattazione organizzata delle parti sociali, al quale il proprietario sarà libero di scegliere se aderire o no, non mi sembra che configuri una situazione « strangolatoria » ma, viceversa, di amplissima libertà. Troverei certamente sorprendente che in un regime di piena libertà, che riproduce la situazione dei patti in deroga, si dica — non è per fortuna il caso dell'onorevole Bruno — che però si vorrebbe anche introdurre una durata di contratto che non sia nemmeno quella oggi vigente sulla base dei patti in deroga! In questo caso mi pare che ci troveremmo di fronte a delle scelte veramente esorbitanti! Ribadisco tuttavia che ciò non è stato sostenuto dall'onorevole Bruno.

Da ultimo vorrei dire che anche in merito alla questione della copertura fi-

nanziaria ci sono certamente responsabilità da parte dell'esecutivo; tuttavia, il fatto che due ministri di questo Governo avessero dichiarato la responsabilità politica del Governo in ordine alle forme che assumeva l'esborso dello Stato, rappresentava una garanzia per il proseguimento del lavoro della Commissione. La richiesta di una valutazione quantitativa si è poi intrecciata ad una vicenda esterna al Parlamento, cioè quella relativa alla trattativa del Governo con le organizzazioni sindacali in ordine al grande capitolo del *welfare*. È chiaro allora che il Governo deve inserire all'interno di questa trattativa tutte le voci del « pacchetto »; vi è quindi una interrelazione tra le quantità di un settore e le quantità di un altro settore: di qui la difficoltà per il Governo di fissare l'attenzione per un dato adempimento della Commissione su una di queste voci. Mi pare comunque che l'orientamento in sede di impostazione del lavoro del Comitato dei nove avrebbe potuto essere il terreno su cui procedere.

Qualche organo di stampa anche oggi ha ritenuto di dover affermare che in definitiva il problema della casa è molto mirato e si può risolvere con facili strumenti, dal momento che ormai si è ridotto sul piano quantitativo. Mi corre l'obbligo di rispondere che purtroppo non è così, perché se è pur vero quanto anche in questa sede è stato ricordato, cioè che il 78 per cento delle famiglie sono proprietarie della casa che abitano, è altrettanto vero che quando si va a verificare il dato relativo ai cinque milioni di famiglie che devono ricorrere al mercato delle locazioni, si può constatare un numero fortemente significativo di famiglie in difficoltà nel rispondere alla domanda di canone sul mercato. A fronte di facili ottimismo si dovrà invece convenire sulla difficoltà a risolvere un problema che, anche se mirato, lo è purtroppo ad un bersaglio piuttosto difficile, come per l'appunto ricordava l'onorevole Debiasio Calimani nel suo intervento.

Con queste osservazioni, che erano d'obbligo da parte del Governo, non posso far altro che ringraziare quanti, della

maggioranza e dell'opposizione, hanno sostenuto la necessità, che auspico, di una rapida conversione in legge del decreto-legge in esame.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 20 giugno 1997, n. 175, recante disposizioni urgenti in materia di attività libero-professionale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale (3904) (ore 18,23).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 20 giugno 1997, n. 175, recante disposizioni urgenti in materia di attività libero-professionale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale.

Avverto che nella seduta del 25 giugno scorso la I Commissione (Affari costituzionali) ha espresso parere favorevole a norma dell'articolo 96-bis, comma 3, del regolamento.

Avverto inoltre che la XII Commissione (Affari sociali) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Il relatore, onorevole Maura Cossutta, ha facoltà di svolgere la relazione.

MAURA COSSUTTA, *Relatore*. Presidente, onorevoli colleghe e colleghi, ministro, nel prendere in esame il disegno di legge n. 3904, recante conversione in legge del decreto-legge 20 giugno 1997, n. 175, si sottolinea preliminarmente che tale provvedimento intende ribadire quanto già votato dalla Camera e dal Senato con legge 23 dicembre 1996, n. 662, collegata alla legge finanziaria per l'anno 1997.

Il dibattito sulla materia in questione, cioè sull'attività libero-professionale della dirigenza sanitaria del servizio sanitario nazionale, ma più in generale sulle scelte in materia sanitaria contenute nella legge

n. 662 del 1996, è stato ampio ed articolato sia nelle Commissioni e nelle aule parlamentari sia nel paese tra le organizzazioni sindacali, le categorie professionali, gli amministratori locali.

Le scelte effettuate con la legge n. 662 hanno attivato un processo che ormai è in atto all'interno delle aziende sanitarie. Com'è noto, la ministro della sanità, con decreto del 28 febbraio 1997, ha provveduto a dare attuazione alle norme della citata legge collegata, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 14, della legge n. 662. Essendo sorte controversie interpretative proprio sull'applicazione del citato comma 14 dell'articolo 1, che hanno portato alla richiesta da parte della federazione sindacale medici dirigenti (FESMED) e della regione Lombardia di un provvedimento di sospensione al TAR del Lazio, ed avendo quest'ultimo sospeso l'esecutività del decreto, il provvedimento in esame risulta necessario per dare certezza al riferimento legislativo di cui sopra, per rispondere alle aspettative che si sono create, per garantire la non interruzione di un processo in atto che è parte integrante delle previsioni finanziarie per l'anno in corso.

L'organizzazione della libera attività professionale del personale della dirigenza sanitaria del servizio sanitario nazionale, che prevede l'opzione tra libera professione intra ed extramuraria ed il rafforzamento del regime delle relative incompatibilità, è infatti parte integrante di quelle che sono state le scelte strutturali di politica sanitaria contenute nella legge n. 662 del 1996, quindi dei suoi obiettivi finanziari.

Il provvedimento in esame, pertanto, non intende intervenire nella correzione né tanto meno nella modifica della sostanza di quanto sancito dall'articolato della legge citata, bensì precisare quanto di possibile interpretabilità permanesse nell'articolato stesso.

Entrando quindi nel merito del provvedimento in discussione, osservo che il disegno di legge è composto di un unico articolo che converte in legge il decreto-

legge con il quale, in cinque articoli, si dà specifica attuazione a quanto previsto dalla legge n. 662.

Nell'articolo 1, concernente le competenze del Ministero della sanità, secondo quanto previsto dal comma 14 del già citato articolo 1 della legge n. 662, e pertanto in attuazione dei commi 8, 11 e 12 dello stesso articolo 1, il decreto del ministro della sanità individua le caratteristiche dell'attività libero-professionale intramuraria del personale medico e delle altre professionalità della dirigenza sanitaria del servizio sanitario nazionale; individua altresì le categorie professionali e gli enti o soggetti ai quali si applicano le disposizioni sull'attività intramuraria; disciplina infine l'opzione tra attività libero-professionale intra ed extramuraria, le modalità del controllo del rispetto delle disposizioni sull'incompatibilità, le attività di consulenza e di consulto. Questo articolo ribadisce e quindi conferma la competenza ministeriale in materia per quanto concerne lo *status* del personale.

Per quanto riguarda le categorie professionali, in qualità di relatrice intendo ricordare al ministro che è stato impegnato, con un ordine del giorno accolto come raccomandazione, a chiarire, in via interpretativa, che l'opzione per l'attività libero-professionale è estensibile anche ad altre categorie professionali, come ad esempio agli psicologi ed alle ostetriche.

Nell'articolo 2 sono previste modificazioni della legge n. 662; ciò è finalizzato a fare chiarezza su un terreno in cui, a causa di imperfezioni nel coordinamento redazionale della legge n. 662, erano sorte controversie interpretative. L'articolo 2, quindi, sostituisce l'ultimo periodo del comma 143 dell'articolo 1 della legge n. 662, precisando, per opportuna uniformità, l'applicazione di quali commi, dall'1 al 44 dell'articolo 1 citato, è estensibile alla regione Valle d'Aosta ed alle province autonome di Trento e Bolzano, che erano state escluse. In particolare si prevede, quindi, l'applicazione delle disposizioni concernenti gli interventi di ristrutturazione della rete ospedaliera (commi 1-4); le prestazioni rese in regime di libera

professione intramuraria (commi 16, primo periodo, e 17); l'accreditamento (comma 19); gli ospedali psichiatrici (commi 20-25); l'attività dei medici di medicina generale connessa al controllo del rispetto dei livelli di spesa (comma 27); l'osservatorio centrale degli acquisti e dei prezzi (comma 30); la contrattazione dei piani annuali preventivi (comma 32); la ripartizione del fondo sanitario nazionale (comma 34); la copertura dei disavanzi degli enti del servizio sanitario nazionale (comma 35); l'assistenza sanitaria e farmaceutica (commi 36 e 38).

L'articolo 3, recante disciplina assistenziale e previdenziale, prevede che le norme di attuazione della legislazione vigente in materia assistenziale e previdenziale per i proventi dell'attività libero-professionale siano emanate da uno o più decreti del ministro della sanità, di concerto con quello del lavoro e della previdenza sociale. Tali disposizioni si rendono necessarie per coordinare la normativa, essendo stata equiparata, come è noto, l'attività libero-professionale intramuraria a quella di lavoro dipendente.

Nell'articolo 4 (principi di organizzazione e dati informativi dell'attività libero-professionale), comma 1, si introduce la stesura da parte del ministro della sanità, sentita la conferenza permanente per i rapporti con lo Stato, le regioni e le province autonome, di linee guida dell'organizzazione dell'attività libero-professionale intramuraria.

Per il settore universitario, limitatamente alle esigenze di ricerca e di didattica, le linee guida sono emanate di concerto con il ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

Il comma 2 prevede che entro il 15 settembre 1997 le regioni e le province autonome comunichino al Ministero della sanità i dati necessari per la relazione prevista dal comma 15 dell'articolo 1 della legge n. 662 sullo stato di attivazione dell'attività libero-professionale. Questo articolo assume come centrale la responsabilità del monitoraggio e del controllo del processo già avviato di attivazione dell'attività libero-professionale, nella di-

stinzione delle funzioni e dei ruoli istituzionali tra potere centrale ed autonomie locali.

La data del 15 settembre è conseguenzialmente definita per poter procedere alla verifica in tempi certi delle trasformazioni avvenute anche in relazione, come ho già detto, agli obiettivi finanziari previsti dalla legge n. 662 del 1996.

La verifica dello stato di attivazione dell'attività libero-professionale comporterà necessariamente l'attenta e rigorosa valutazione degli elementi di trasformazione all'interno di un processo che è ancora tutto da controllare nelle sue molteplici - ed aggiungo contraddittorie - possibili soluzioni. Sarà quella la data, non di arrivo, ma di partenza, per ulteriori, eventuali correzioni, nella finalità di un'applicazione sostanziale dell'articolo 1 della legge n. 662 e nello spirito delle scelte strutturali avviate per la riqualificazione e qualificazione del servizio sanitario nazionale. Un'occasione, quindi, non formale, ma sostanziale, di verifica. È già stata iniziata in Commissione, d'altra parte, una discussione franca su alcune tendenze che si vanno delineando all'interno del processo avviato e sono emerse preoccupazioni su alcuni punti non insignificanti come, ad esempio, l'evidente disparità tra le qualifiche più alte e quelle più basse rispetto alla « panierizzazione » prevista per chi non sceglie l'*intra moenia*, la questione dell'*intra moenia* affidata alle strutture private o, ancora, il rapporto tra attivazione dell'attività libero-professionale e riduzione dei tempi di attesa nelle strutture del servizio sanitario nazionale e, in generale, tra l'attivazione dell'attività libero-professionale ed il miglioramento della qualità delle prestazioni non in regime di libera professione all'interno del servizio sanitario nazionale. Infine, vi è la questione dell'autonomia del settore universitario e della necessaria uniformità di normativa per quanto riguarda l'assistenza e l'accesso alla dirigenza.

L'impegno del Parlamento, quindi, è già iniziato per rendere cogenti gli impegni assunti. Vorrei pertanto concludere, Presidente, onorevoli colleghe e colleghi,

sottolineando che se può essere prevedibile ed anche legittimo che chi è stato contrario a quanto votato dal Parlamento con la legge n. 662 del 1996 intenda ribadire i contenuti della sua opposizione, auspico comunque che la discussione sia la più approfondita ed insieme corretta possibile, finalizzata al merito del provvedimento in esame, considerandola come tappa fondamentale per attirare l'attenzione necessaria per costruire insieme - ministero, regioni e Parlamento - nel rispetto delle proprie funzioni e competenze, un monitoraggio ed un controllo rigoroso di quanto avviato con la legge n. 662 del 1996.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ROSY BINDI, *Ministro della sanità*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Stagno D'Alcontres. Ne ha facoltà.

FRANCESCO STAGNO D'ALCONTRES. Signor Presidente, onorevole ministro, onorevoli colleghi, prevalenza dell'ideologia: credo che questa sia la definizione migliore, quella che veste meglio il corpo normativo che è stato disegnato dal Governo per il settore sanitario, sin dalla legge collegata alle disposizioni per la formazione del bilancio dello Stato dello scorso dicembre. È una prevalenza di motivi ideologici emersa in ogni momento di confronto, in Commissione come in aula, e sulla quale abbiamo sempre richiamato l'attenzione.

Proprio in sede di approvazione della legge finanziaria, discutendo dei provvedimenti ad essa collegati, trovai il sostegno di don Luigi Sturzo. « Non nego », scriveva don Sturzo il 13 maggio 1954, su *Il Giornale d'Italia*, « la necessità di interventi statali di eccezione per casi eccezionali, interventi temporanei e adeguati. Nego che lo Stato debba annullare la libertà economica sotto il pretesto della

socialità, non solo per il valore morale della libertà ma anche perché i conti non tornano, sia i conti del caso per caso sia i conti generali del ciclo economico». Don Sturzo, imperversando oggi in questo paese metodi di governo duri d'orecchie e dalla vista corta, sarebbe messo all'indice e bollato come « falco » della destra capitalista.

Sotto il pretesto della socialità, i conti non tornano. Ed i conti — limitando, com'è obbligato in questa sede, la disamina al settore sanitario e nella fattispecie al decreto-legge ora in discussione — qui non tornano.

È stato detto dalla maggioranza in Commissione che il provvedimento sull'incompatibilità predisposto con le misure di razionalizzazione della finanza pubblica e integrato con questo decreto-legge costituisce un elemento importante di riassetto della spesa sanitaria, visto il modulo organizzativo previsto per le strutture pubbliche al fine di esercitare la pubblica professione. La relazione tecnica del Governo al collegato, d'altronde, preannunciava un risparmio di spesa dai 500 ai 1000 miliardi nel triennio 1997-1999: una goccia nel mare dei 100 mila miliardi di spesa sanitaria pubblica. Questi 500 miliardi sono comunque meglio che zero, certo, se però tale provvedimento non comportasse altre costose conseguenze.

Il decreto del ministro della sanità del 28 febbraio 1997 ha poi imposto ai direttori generali delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere di assicurare, tra l'altro, l'attività libero-professionale anche fuori dalla struttura, mediante stipula di apposite convenzioni con case di cura o altre strutture sanitarie pubbliche o private; questo se la struttura gestita si rivelasse inadeguata. Tale operazione può avvenire, cito testualmente il decreto, « solo se contestualmente programmata la realizzazione entro un anno di spazi e posti letto nell'ambito della struttura ». Stipulare convenzioni tuttavia costa; i conti che prevedevano quel risparmio di 500 miliardi per il 1997 potrebbero rivelarsi inesatti.

Quando il tribunale amministrativo regionale del Lazio ha sospeso il decreto ministeriale in questione, le nostre perplessità sui metodi, sui risparmi e sui costi, non solo economici, dell'intero progetto di riforma sono state confermate. Il TAR ha accolto i rilievi di illegittimità centrati sul diritto dei medici dipendenti pubblici ad esercitare l'attività libero-professionale, purché venga comunque rispettato il principio di esclusività del rapporto di lavoro del medico con il servizio sanitario nazionale.

Il diritto ad esercitare, d'altronde, si fonda proprio sulla necessità di pratica e di esercizio, al punto che il medico deve poter esercitare senza soluzione di continuità se vuole mantenere alto il livello di qualità professionale. Tutto questo mi sembra che faccia anche l'interesse del servizio sanitario pubblico, tant'è vero che in capo al soggetto pubblico sussiste l'obbligo di garantire l'esercizio della libera professione intramuraria, destinando ad essa strutture idonee sotto il profilo sia quantitativo sia qualitativo, un obbligo spinto a livello tale da consentire quella stipula di convenzioni con istituzioni sanitarie private menzionate poc'anzi, un obbligo tradotto in incentivi per chi sceglie la libera professione *intra moenia* dai quali traspare invece una condotta metodologica che conduce verso un'altra direzione.

Dietro i provvedimenti di questi mesi si scorge l'ombra di metodi punitivi, disincentivi anziché incentivi, che comunque hanno improntato l'azione di questo Governo anche in altri settori, mentre l'orizzonte temporale è rimasto spesso troppo corto.

Gli incentivi per il dipendente sanitario pubblico limitano irragionevolmente, oltre che illegittimamente, la libertà di una professione liberale. Dove sono i punti di riforma? Dov'è il carattere innovativo di una legge che dispone che l'opzione per la libera professione intramuraria costituisce titolo di preferenza per il conferimento di incarichi comportanti direzione di struttura ovvero per l'accesso agli incarichi di dirigenti del ruolo sanitario di secondo

livello e che sancisce la riduzione del 15 per cento della componente fissa di posizione della retribuzione per i dipendenti che optano per l'esercizio della libera professione extramuraria, come recita l'articolo 1, comma 12, della legge-*omnibus*?

Non credo che agli onorevoli colleghi possa sfuggire la pesante censura di incostituzionalità (si vedano gli articoli 3, 4 e 35) che colpisce queste norme.

Viene introdotta una discriminazione legata *sic et simpliciter* al luogo in cui viene svolta la libera professione, al fine di assegnare i delicati incarichi dirigenziali e viene ridotto lo stipendio di chi sceglie la libera professione fuori della struttura pubblica.

Si intende come la scelta accordata ai medici sia libera solo formalmente, mentre nasconde una penalizzazione che, di fatto, costringe all'opzione dell'attività intramuraria. Viene inciso e ridotto il diritto riconosciuto al medico ad esercitare la propria professione fuori dell'orario di lavoro. Chi, tuttavia, resta maggiormente penalizzato è l'utente.

I grandi punti generali di riforma sono altri. Lo Stato deve limitare il proprio ruolo di erogatore diretto del servizio e fissare regole che diano certezza, non il contrario. I fornitori del servizio sanitario devono essere sottoposti a regole finanziarie lontane dalla logica di industria assistenziale in perenne disavanzo che lo Stato si premura di mantenere artificialmente in funzione.

Il sistema di incentivi - o, meglio, di premi e punizioni - del nostro servizio sanitario è invece orientato, non saprei dire quanto consapevolmente, verso l'inefficienza e l'inefficacia.

Nel paese le aziende sanitarie locali producono il servizio e, allo stesso tempo, lo pagano, non essendovi separazione alcuna tra chi produce il servizio sanitario e chi lo paga. Non vi è incentivo alcuno a ridurre i costi. Inoltre, quando i finanziamenti sono a pie' di lista, prefissati dallo Stato, non vi è incentivo a migliorare la qualità del servizio.

Per quel che concerne poi la redistribuzione delle risorse, il contributo al servizio sanitario accentrato e le spese decentrate a livello di azienda sanitaria non incentivano alla responsabilizzazione del gestore, poiché i benefici visibili sono ristretti al gruppo residente in ambito locale, mentre i costi sono diffusi su tutta la collettività nazionale.

La competizione tra privati è per le prebende dello Stato e lo Stato stesso agisce in monopolio. In un sistema di questo tipo non vi è incentivo, non vi è motivazione al comportamento orientato alla soddisfazione del cliente, nel caso di specie della persona che cerca di riacquistare la propria salute.

Le vie dell'intervento finanziario dello Stato non sono più percorribili e non sono più percorribili le vie che pretendono di introdurre premi per chi si trova sul carrozzone pubblico e punizioni per chi vorrebbe offrire liberamente le proprie capacità professionali.

La perseveranza di metodi sordi all'opposizione e dalla vista corta, senza un programma preciso e di lungo periodo, non può vulnerare il diritto costituzionale alla salute. Eppure noi viviamo nel lungo periodo: noi scontiamo ora gli effetti socio-economici di decisioni politiche prese venti anni fa. Non è più possibile sostenere la sanità, come peraltro l'assistenza e la previdenza, con manovre di corto respiro, finalizzate a mantenere il consenso e tamponate poi con la decretazione straordinaria d'urgenza.

I costi sociali ed economici trasferiti nel futuro sono, in realtà, costi di oggi. Se fosse ampliato l'orizzonte temporale, le tinte del quadro apparirebbero come sono realmente, vale a dire terribilmente fosche, mentre le linee di azione prefigurabili - tutte, queste sì, straordinariamente impegnative - apporterebbero maggiori benefici rispetto alle misure che stiamo subendo in questi giorni.

Il nostro paese sta vivendo un tempo di profonda riconsiderazione delle politiche sociali. La spesa pubblica sta subendo un tentativo di razionalizzazione per le esigenze di riequilibrio dei conti dello Stato.

La politica sanitaria, d'altronde, affronta condizioni peculiari, dovute alla bassa fecondità e all'aumento della durata della vita. La popolazione invecchia proprio quando le risorse mancano. Inviterei gli onorevoli colleghi, in particolar modo della maggioranza, alla riflessione sulle conseguenze di una situazione del genere e sulla possibilità di gestirle tra qualche anno.

L'indice di vecchiaia, che esprime il rapporto tra gli anziani di 65 anni ed oltre ed i giovani con meno di 15 è risultato nel 1995 pari al 109 per cento, contro il 61,7 per cento del 1981. Il rapporto tra anziani e giovani risulterà peraltro sempre più squilibrato. L'indice di vecchiaia salirà al 120,5 per cento nel 1999, al 132,6 per cento nel 2004 per raggiungere il valore altissimo del 231,3 per cento nel 2024. A questa data il rapporto tra anziani e giovani sarà di 2 a 1 quando nel 1991 era l'inverso. L'indice di dipendenza, vale a dire il carico degli anziani sulla popolazione attiva (quella tra i 24 ed i 64 anni) passerà dal 27,3 per cento del 1991 al 28,5 del 1999 ed al 31,4 del 2004 per raggiungere nel 2024 il 44 per cento. Con la riforma sanitaria del 1978 alla salute come variabile indipendente del sistema corrispondeva la spesa pubblica come variabile dipendente; oggi la nuova variabile indipendente è il prolungamento della vita media. La popolazione attiva apporterà minori risorse al prodotto nazionale, ivi comprese le risorse da destinare alla salute, quando maggiore sarà la domanda di assistenza. La spesa pubblica per la sanità in Italia, a causa dei cambiamenti nella struttura demografica, aumenterà più che proporzionalmente rispetto al PIL, dal 6,3 per cento nel 2000 all'8 per cento nel 2030. Se si considera che il settore dell'assistenza ospedaliera costituisce l'onere più gravoso, rappresentando oltre la metà della spesa sanitaria pubblica, è possibile individuare immediatamente dove il problema si presenterà in modo più acuto. La voce relativa alla spesa ospedaliera è infatti passata in termini assoluti da 49.049 miliardi nel 1992 a 52.812 miliardi nel

1995, aumentando il suo peso percentuale sulla spesa complessiva dal 50 per cento medio dell'ultimo decennio al 57 per cento nel 1995: è questo un impatto di costo tra i maggiori d'Europa.

È assolutamente necessaria una visione globale che individui sentieri di salute, percorsi strategici volti ad una gestione integrata della salute, iniziando dalla politica di educazione e prevenzione finalizzata a ridurre la probabilità di eventi patologici tipici dell'età anziana, per i quali si rende obbligato il ricovero ospedaliero. Non è possibile inoltre limitare la capacità di innovazione delle imprese farmaceutiche; nel documento di programmazione economico-finanziaria si leggeva in proposito la spaventosa affermazione che la ricerca sanitaria deve essere guidata ed orientata per presidiare l'innovazione scientifica, tecnica e gestionale, in funzione delle effettive esigenze del servizio sanitario nazionale. Il ruolo del farmaco e della ricerca farmaceutica trascende l'esigenza delle singole fasce d'utenza; la riduzione dei costi negli ultimi anni ha interessato prevalentemente la spesa farmaceutica. In termini assoluti essa è passata dai 13.123 miliardi del 1992 ai 9.520 miliardi del 1995 riducendosi del 10 per cento annuo e diminuendo il proprio peso sulla spesa complessiva dal 14 al 10 per cento nel triennio considerato. Le spese sostenute da un ospedale tradizionale, d'altro canto, sono solo per il 24 per cento costi per l'attività diretta di cura del paziente, mentre il 76 per cento va in attività di supporto e burocratiche, dalla registrazione dei dati alle comunicazioni, ai trasporti. Il recupero di efficienza non può che passare attraverso una « reingegnerizzazione » dei processi interni all'azienda sanitaria.

Gli effetti di interventi adottati senza visione d'insieme, dunque, si ripercuotono sull'intero servizio annullandosi o addirittura peggiorando la situazione. La riduzione della spesa farmaceutica ha causato l'aumento dei ricoveri ospedalieri incidendo sul costo complessivo. Sarebbero opportuni per il settore farmaceutico incentivi ad una maggiore competizione tra

imprese assieme ad una razionalizzazione dei consumi, responsabilizzando magari il medico attraverso sistemi equilibrati di *budgeting* e riducendo la frammentazione del sistema di distribuzione con accordi e con maggiore scambio di informazioni. Un altro pilastro di riforma sanitaria, data anche la struttura demografica del paese, è costituito dalla domiciliarizzazione dell'assistenza. Portare l'assistenza al malato, specie se anziano, e non il malato all'assistenza, ha valore economico elevato e valore terapeutico e sociale ancora più alto. Sui sentieri della salute, orientarsi verso l'assistenza domiciliare significa conseguire il contenimento della spesa tutelando i diritti di chi è in stato di bisogno.

Analogamente, un pilastro della riforma per il contenimento e la razionalizzazione della spesa è rappresentato dai fondi sanitari integrativi. Le forme assicurative partecipano solo per l'1 per cento alla spesa sanitaria, duplicando il servizio pubblico, eppure la spesa sanitaria privata in Italia ha raggiunto la cifra di 40 mila miliardi, il 2,2 per cento del PIL, con prestazioni che si sovrappongono al servizio pubblico per 23 mila miliardi. Quando lo Stato mantiene un livello di offerta ed il privato effettua interventi uguali, significa che lo Stato fornisce un servizio che il cittadino non ritiene di qualità adeguata. La spesa privata deve, pertanto, trasferirsi dalla duplicazione all'integrazione. Il ragioniere generale dello Stato, dottor Monorchio, ha ribadito l'opportunità di trovare al di fuori del bilancio dello Stato le risposte al problema sanitario ed ha proposto forme di mutualità sostitutiva, ferma restando la copertura assicurativa pubblica garantita, vale a dire un sistema che presenta uno zoccolo duro ed è poi flessibile attraverso forme di mutualità integrativa. Certo, anche qui, è un discorso di incentivi adeguati, di garanzie più ampie, realizzati ad esempio con i contratti assicurativi, abolendo le cause di recesso in caso di sinistro ed abbandonando il vincolo dell'età con il ricorso alle riserve di senescenza - peraltro già contemplate dalla legge italiana -, nonché

prevedendo forme diverse per le agevolazioni fiscali, per i contributi a questi fondi sanitari e per le prestazioni ad essi afferenti.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, verificare in modo puntuale tutti gli aspetti della riforma sanitaria di questo Governo, anzi, meglio, raccogliere tutti gli elementi per cercarvi un progetto armonico e, soprattutto, realizzabile è impresa ardua. Mi soffermerò allora sul preambolo del decreto-legge oggi in discussione, che esplicita, tra le motivazioni della straordinaria necessità ed urgenza, lo scopo di perseguire gli obiettivi finanziari della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Il decreto-legge è uno strumento di eccezionalità, un'altra figura sintomatica delle misure tampone e dell'inesattezza programmatica. Non si vive alla giornata, i conti non tornano. Tra le ragioni di una tanto ostinata perseveranza non ho trovato nulla di razionale, fuorché, forse, un incomprensibile rancore nei confronti di coloro che, vivendo in un paese libero, non chiedono altro se non di esercitare liberamente la propria professione (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Caccavari. Ne ha facoltà.

**ROCCO CACCAVARI.** Signor Presidente, signora ministro, signori sottosegretari, colleghi, il decreto-legge n. 175 del 20 giugno 1997, oggi in discussione per la conversione in legge, reca disposizioni urgenti in materia di attività libero-professionale del sistema sanitario nazionale e disciplina aspetti molto delicati di alcune delle prestazioni sanitarie dovute ai cittadini.

Condivido in pieno la relazione svolta dalla collega Cossutta, sia per la puntualità sia per l'approfondimento che l'hanno caratterizzata, per cui mi limiterò a svolgere alcune considerazioni generali.

L'assistenza sanitaria nel nostro paese è sottoposta ad un'attenta e responsabile osservazione da parte del Governo, in quanto è innanzitutto necessario recupe-

rare ritardi ed omissioni accumulati negli anni passati. L'esito della gestione a volte clientelare cui è pervenuta l'assistenza ha richiesto il riesame delle prestazioni ed una serie di interventi per controllare la spesa e la qualità degli interventi stessi, per contenere ed orientarsi a superare tutti i disguidi e le ricadute negative sulla tutela della salute collettiva.

Un primo elemento che va considerato è dato dalla sottostima del reale costo della sanità, in ragione della quale nel passato si è sempre ricorso ad un risanamento acritico del bilancio, alcune voci del quale sono risultate fortemente alterate da tangenti ed irregolarità amministrative, di cui non sembra giungere mai la fine, stanti le notizie che quotidianamente forniscono elenchi di abusi e di latrocini. A questo proposito penso che si debba stigmatizzare con fermezza un comportamento di alcuni rappresentanti della classe sanitaria davvero delinquenziale e fuori da ogni deontologia, né si deve tacere la colpevole complicità di cittadini senza scrupoli. Penso sia necessaria la ricerca di metodi di informazione sulla sanità che rendano inoffensivi, una volta per tutte, i ladri che sfruttano la salute come mercato illecito. Ritengo inoltre che sia indispensabile una costante educazione al rispetto delle regole, in modo che ogni cittadino capisca che ciò che è pubblico non è materia di nessuno da rapinare, ma patrimonio comune che rende tanto più civile la società quanto più è salvaguardato e disponibile per tutti. Insisto su questo punto perché penso che le vere riforme si attuano se sono comprese e condivise e se ognuno fa la sua parte.

Il contenuto del decreto in esame dà attuazione alle previsioni della legge n. 662; in sede di discussione di quella legge (la manovra di bilancio per il triennio 1997-1999), i gruppi si sono già confrontati sull'incompatibilità. Tale determinazione coinvolge profondamente il mondo ospedaliero e penso che sino alla completa attuazione del disposto organizzativo e alla verifica della disposizione applicata si debba considerare la prima

fase come sperimentale, di monitoraggio. La soggettività professionale del medico è unica e tendenzialmente vuole mantenere sempre costante il rapporto fiduciario con il paziente, il quale a sua volta è l'elemento determinante per confermarla. È quindi necessario che alle ragioni validissime dell'economia siano sempre abbinati gli elementari principi di reciprocità che regolano il rapporto medico-paziente, avviando ad ogni scelta che invece renda impraticabile l'esercizio dei diritti di scelta del cittadino.

Viene il dubbio che la rigida distinzione tra *intra* ed *extra moenia* potrà determinare il fatto che il medico ospedaliero, che sia scelto da un paziente in forma privata, non possa seguirlo poi nell'eventuale ricovero. Se è vero il principio del diritto di scelta, questo non può essere fermato sulle mura. Penso che invece, favorendo il processo di attività privata, questa possa essere ancora più utile per l'azienda ospedaliera se si chiederà che tutte le prestazioni necessarie al paziente siano eseguite nella struttura pubblica.

Per questa ragione, che aumenterebbe l'utilizzo delle strutture ospedaliere, non è giustificabile forse la sanzione applicata per chi sceglie l'*extra moenia*. Si può dire, con uno *slogan*, che il medico ospedaliero lavora nel pubblico, può essere scelto nel privato e porta nel pubblico il paziente che l'ha scelto. Evitando la sanzione, che può essere facilmente assorbita dal professionista ospedaliero affermato, si aprono opportunità maggiori anche per i medici più giovani, ai quali l'integrazione economica con l'attività privata può consentire una permanenza più motivata nel pubblico.

Infatti, penso che bisogna tener conto di altri aspetti. Sento la necessità di considerare l'attività del medico ospedaliero come determinante elemento di integrazione tra medicina del territorio e ospedale stesso. Fino a quando non sarà riordinata la medicina di base, resta molto difficoltosa la collaborazione tra medici di famiglia, tranne le dovute eccezioni. La figura del sanitario ospedaliero disponibile

come consulente anche privato può, se ben utilizzata, essere un filtro responsabile e competente ai ricoveri e un ottimo controllo dopo le dimissioni.

Si devono invece prevedere maggiori incentivi per i sanitari che scelgono il tempo pieno e l'attività *intra moenia*, ponendo attenzione anche al riconoscimento di incentivi per il personale tecnico-infermieristico, che non deve essere sfruttato, come qualche volta è successo nel passato. Questa attività, come è noto, prevede la disponibilità delle strutture intraospedaliere per l'attività libero-professionale. Molte aziende non hanno approntato ciò che serve e ci sono già aziende che ricorrono a convenzioni esterne con cliniche o ambulatori per offrire ai medici la recettività necessaria. Penso che ci sia da temere da questa pratica, solo formalmente rispettosa della legge: si corre il rischio di un vero e proprio decentramento delle attività libero-professionali, che non credo agevolino il riscontro economico che le aziende si aspettano per l'utilizzo della diagnostica strumentale e di laboratorio degli ospedali stessi.

Vorrei aggiungere che una riforma che consegua il risultato di razionalizzazione della spesa e di mantenimento della qualità dei servizi non può prescindere da una riforma della medicina del territorio e delle altre forme integrate, sanitarie e sociali, di intervento sulla salute. Penso anche alla complessità di rapporti tra università e azienda ospedaliera, che devono certamente essere riequilibrati al punto da lasciare indenni le autonome competenze, ma portando a livelli di equa dignità professionale ed economica gli operatori delle due strutture, con diritti e doveri uguali.

A settembre, quando la relazione prevista porterà i dati raccolti sul territorio del paese, penso che dovranno essere molte le riflessioni ed i confronti per valutare la portata di questo decreto che, oltre alla novità organizzativa, presenta anche elementi di profonda trasformazione dell'attività ospedaliera, che - va ricordato - è sempre attività diretta alla

persona e come tale non solo composta di manovre e interventi su costi di natura economica, ma è attività soprattutto densa di sensibilità umane. L'ospedale azienda deve rappresentare il luogo delle garanzie in quanto la persona che vi arriva affida la sua difficoltà di salute all'insieme delle competenze che devono preesistere ed essere continuamente aggiornate ed appunto garantite dall'impegno di chi vi lavora.

L'ospedale azienda deve quindi rappresentare il luogo di un lavoro professionale garantito, nel suo riconoscimento e sereno svolgimento. Ne consegue che la qualità generale delle prestazioni dipende da professionisti della salute a loro volta garantiti da una politica sanitaria del Governo, che giustamente vuole eliminare gli abusi, che deve controllare strettamente la spesa e l'attività professionale, ma che deve investire di più per l'ammodernamento tecnologico e la formazione degli operatori che, lavorando dentro e fuori dall'ospedale, con ampia osmosi tecnica e culturale, garantiscano responsabilmente un bene pubblico, cioè la salute della collettività (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Carlesi. Ne ha facoltà.

**NICOLA CARLESI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, gentile ministro, a nostro avviso il disegno di legge n. 3904, recante disposizioni urgenti in materia di attività libero-professionale della dirigenza sanitaria, che avrebbe dovuto fare chiarezza sulle incertezze interpretative della legge finanziaria n. 662, ha viceversa finito con il complicare le cose, ottenendo il risultato di creare ancora di più nella classe medica sentimenti di frustrazione, di precarietà e di forte preoccupazione.

È fin troppo chiaro a tutti che con questo disegno il Governo intende far decadere i motivi della sospensiva intervenuta in relazione al famoso, famigerato decreto ministeriale del 28 febbraio 1997, decretati dal TAR del Lazio lo scorso 9 giugno, senza per questo dare una risposta diversa né quanto meno migliorativa

non solo alle palesi illegittimità sentenziate dal TAR ed anche dal Consiglio di Stato ma anche alle richieste che da tutto il settore della sanità si sono levate in questi ultimi mesi, al fine di ottenere una legge e delle norme applicative chiare, funzionali che consentano veramente e non solo nelle intenzioni la possibilità di esercitare la libera professione.

Onorevoli colleghi, il comma 14 dell'articolo 1 della legge n. 662 attribuisce al Ministero della sanità il potere di normare con proprio decreto i termini per l'attivazione di quanto è prevista dai commi 8, 11 e 12 della stessa legge, nonché le modalità per il controllo del rispetto delle disposizioni sulle incompatibilità e la disciplina dei consulti e delle consulenze.

I termini relativi al comma 8 sono quelli entro i quali è fatto obbligo ai direttori generali di rendere disponibili gli spazi per l'esercizio della libera professione intramuraria; il comma 11 riguarda, conseguentemente, i termini per l'opzione dei dipendenti tra l'attività libera-professionale intra o extramuraria e il comma 12 riguarda i termini per l'attuazione del trattamento economico aggiuntivo o riduttivo, in ragione della scelta effettuata.

Orbene, con il presente disegno di legge questa delega, a nostro avviso, viene sostanzialmente cambiata. In sostanza mentre il comma 8 dell'articolo 1 della legge n. 662 attribuiva ai direttori generali delle aziende sanitarie locali la potestà, sulla base di accordi regionali, di definire le caratteristiche e le modalità di esercizio dell'attività libero-professionale, nonché gli istituti incentivanti nell'ambito delle norme di contratto, l'articolo 1 del disegno di legge in esame attribuisce invece tali competenze al ministro della sanità, modificando sostanzialmente la delega prevista dal comma 14 dell'articolo 1 della legge n. 662.

Non si capisce come tale evidente, a mio avviso, e chiaro capovolgimento, stravolgimento della legge n. 662 sia stato disinvoltamente avallato anche dalla Commissione della Camera; né si capisce (ricordo che noi votammo contro la legge finanziaria) come i colleghi (in particolare

l'onorevole Cossutta, relatore per la maggioranza) che votarono a favore, intendano oggi rinnegare sostanzialmente lo stesso spirito della legge, lo vogliano modificare contravvenendo però anche a quanto già stabilito nel comma 10 dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 502.

Il disegno di legge sulla incompatibilità è, a nostro modesto avviso, animato da uno spirito centralistico, in pieno antagonismo non solo con la legge Bassanini che invece è orientata, come tutti sanno, verso un marcato decentramento amministrativo, organizzativo e programmatico, ma tale disegno di legge va anche contro lo spirito stesso — mi consenta di dirlo, gentile ministro — della legge n. 833, che vede nelle regioni la nuova centralità dell'assistenza sanitaria.

In sostanza, così facendo il Governo probabilmente vuole caricare l'istituto della libera professione di un eccesso di normazione legislativa e regolamentare proprio quando con la cosiddetta contrattualizzazione del rapporto di lavoro, sulla base del decreto legislativo n. 29 del 1993, la logica privatistica dovrebbe rendere disposizione autonoma e sufficiente la semplice disciplina del contratto stesso.

Con l'articolo 1 del decreto-legge, in totale sintonia con quanto già decretato dal decreto del Presidente della Repubblica del 28 febbraio scorso, il ministro e il Ministero della sanità si vogliono, a nostro avviso, arrogare il potere di dettare principi in materie diverse da quelle indicate dall'articolo 1 del comma 14 della legge n. 662, finendo per entrare in pieno in competenze che sono solo ed unicamente di tipo contrattuale.

A noi sembra che proprio nei confronti dell'attività libero-professionale, che è il vero *marker* dell'aziendalizzazione della sanità, vi sia un'inversione di tendenza rispetto a quello che è stato fatto in questi anni, imponendo una rigidità di regole e di norme tale da scoraggiare la libera attività professionale e di vanificarla. D'altra parte i dati relativi al processo di attuazione della libera professione *intra moenia* sono di per sé già significativi, se sono alla conoscenza, come io ritengo, del

ministro. Poche risultano essere le aziende sanitarie su tutto il territorio nazionale che hanno raggiunto l'intesa sul regolamento per poter applicare le norme sulla incompatibilità. Sono dati forniti dal sindacato nazionale aiuti ospedalieri.

Il problema fondamentale, al di là del clima di incertezza che indubbiamente vi è stato e che ha condizionato in questi mesi il rispetto delle scadenze, è da ricercare nella difficoltà diffusa e generalizzata di reperire gli spazi idonei all'attività libero-professionale *intra moenia*, tanto che il ministero stesso si è dovuto abbandonare a dettare disposizioni contrastanti e contraddittorie sulle caratteristiche dei posti letto destinati alla libera professione in regime di ricoveri.

Infatti, il decreto ministeriale del 28 febbraio scorso e la successiva circolare applicativa del 24 aprile fanno riferimento esplicito alla possibilità di attivare il ricovero in regime libero-professionale in spazi definiti anche prescindendo da riferimenti di tipo alberghiero, di *comfort* alberghiero. Ci chiediamo come possano le aziende sanitarie incassare dal paziente il previsto contributo rapportato al *comfort* alberghiero, su cui la legge n. 662 ha calcolato i benefici economici, se poi il *comfort* non c'è. Cosa dire poi della norma già citata oggi in aula che consente di stipulare contratti e convenzioni con le strutture private per effettuare l'*intra moenia*, in attesa che le aziende si siano dotate di strutture adeguate e rispondenti?

Con questa norma lo spirito della legge finanziaria, che intendeva potenziare le strutture pubbliche, permettendo ai medici di svolgere l'attività libero-professionale all'interno delle stesse, va letteralmente a farsi friggere. Infatti, il valore aggiunto derivante dalla libera attività professionale viene dirottato proprio su quelle strutture private con le quali il pubblico dovrebbe diventare competitivo. Ciò è veramente contraddittorio se non addirittura fuori da ogni logica.

D'altra parte la norma dice che il tempo è a scadenza, ma già le leggi n. 502 del 1992 e n. 517 del 1993 prevedevano la

dotazione di posti letto per l'attività libero-professionale. Tutti sanno, in particolare gli operatori della sanità, che ciò non è avvenuto e da qui nascono ulteriori preoccupazioni.

Non sono solo gli spazi che vengono meno nel processo di aziendalizzazione delle nostre strutture sanitarie, sono anche i medici che stanno probabilmente fuggendo dai servizi pubblici scegliendo l'attività professionale nel privato. Dai dati che vengono pubblicati dai giornali (penso a *Il Sole 24 ore*) e che sicuramente il ministro conoscerà meglio di noi risulta che nelle regioni Toscana ed Emilia-Romagna, dove i livelli di qualità dei servizi pubblici non sono dei peggiori, si verifica tale fenomeno. Ciò significa, ed è questa la mia interpretazione, che le attuali norme di legge non offrono sufficienti garanzie economiche ed organizzative per svolgere in maniera adeguata la libera professione all'interno delle strutture pubbliche.

Ma voi pensate, onorevoli colleghi, che un primario ormai all'apice della propria carriera e con un notevole bagaglio di esperienza e di competenza e, quindi, anche con un notevole numero di « clienti » (lo dico tra virgolette) possa scegliere di svolgere la propria attività libero professionale all'interno dell'ospedale in cui opera in una carenza o addirittura assenza, come si è detto, di strutture, di spazi, di *comfort* adeguato, in una vera e propria rete di norme e regole di burocrazia amministrativa e per di più con un reddito — come osservava prima mi sembra la stessa collega Maura Cossutta — equiparato a quello di lavoro dipendente con le relative implicazioni in materia previdenziale ed assistenziale? Non ci sembra proprio che così si voglia incentivare la libera professione all'interno degli ospedali, quanto piuttosto favorire la fuga dei migliori e dei più qualificati verso le strutture private. Il fatto è che i tempi attuativi ed i contenuti stessi delle norme per la libera professione sono estremamente ristretti, da una parte, e talmente incongrui dall'altra da non consentire di

fatto una opzione effettiva, opzione che per essere tale deve potersi esercitare tra due possibilità egualmente concrete.

Non a caso alleanza nazionale, in sede di Commissione affari sociali e oggi in aula, chiede un rinvio dei termini per l'attuazione delle disposizioni in materia di attività libero-professionale nonché una revisione delle disposizioni stesse al fine di consentire che le opzioni della dirigenza medica possano essere operate solo dopo la revisione delle attuali norme e anche a seguito di un reale completamento delle strutture pubbliche ospitanti le attività libero-professionali. Altrimenti la disorganizzazione, le soluzioni improvvisate e rabberciate, come in moltissime aziende sanitarie si stanno adoperando, andranno ad incidere pesantemente non solo sul mancato finanziamento delle aziende stesse ma anche e soprattutto ricadranno negativamente sugli assistiti i quali, ancora una volta, dovranno scontare le conseguenze del mancato miglioramento dei livelli assistenziali.

La libera professione, lo dicevo prima, è il *marker* vero di una sanità che funziona, che è diversa da quella che fino ad oggi ha operato pur con i propri meriti nella nostra Italia, ma ha necessità di regole sicuramente precise non di coercizione né di mortificazione professionale. È un crocevia - la libera attività professionale all'interno delle strutture pubbliche - in cui devono trovare equilibrio i diritti dei cittadini, i diritti dei medici con la loro specificità, l'interesse delle aziende. Parlavo dei diritti dei medici, ma non solo a questi occorre fare riferimento. L'attuale normativa è carente anche perché tiene fuori dalla libera professione le altre professionalità del servizio sanitario. Non è possibile riconoscere alle professioni sanitarie uno specifico profilo e poi, proprio nell'ottica dell'aziendalizzazione, non tenerne conto per attuare l'attività assistenziale libero-professionale. È necessario valorizzare la crescita culturale delle professioni sanitarie considerandole non più come un semplice personale di supporto, ma come un insieme di professio-

nisti con un elevato livello di competenza e di autonomia, utili al miglioramento globale dei livelli di assistenza.

Non si può poi non menzionare ciò che è previsto all'articolo 4 del decreto-legge in esame, ovvero la possibilità di attuare un'ennesima disparità di trattamento! Viene infatti previsto che le linee guida della organizzazione dell'attività libero-professionale, « per gli aspetti riguardanti il personale universitario e le esigenze della didattica e della ricerca, sono emanate di concerto con il ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica ». La collega Maura Cossutta afferma che ciò vale solo ed unicamente in termini temporanei e, comunque, solo ed unicamente per quanto riguarda la didattica e per ciò che è inerente agli aspetti della ricerca. Tuttavia, gentile ministro, alla luce della polemica che si è verificata nei mesi scorsi tra lei e il ministro Berlinguer, non vorremmo che tutto ciò significasse che gli universitari abbiano avuto la meglio nel sottrarsi alle norme sulla incompatibilità. D'altra parte, ricordo che il comma 6 dell'articolo 1 della legge n. 662 del 1996 indica chiaramente l'applicabilità anche ai medici universitari delle disposizioni in materia, non prevedendo la concertazione con il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica. Poiché non si capisce il senso di quell'articolo 4, saremmo grati al ministro se ci spiegasse che cosa c'entri la libera professione con le esigenze della didattica e della ricerca.

Noi crediamo profondamente nell'autonomia dell'università e nell'importanza della ricerca e della didattica per il progresso della medicina, ma una diversa normativa - che noi certamente non vorremmo - tra le due categorie di medici non ha alcuna giustificazione e potrebbe creare soltanto una situazione di concorrenza sleale.

Onorevoli colleghi, alla luce di quanto affermato, i deputati del gruppo di alleanza nazionale si opporranno con il proprio voto alla approvazione di questo disegno di legge di conversione, che ha la caratteristica di sancire una norma che è

a nostro avviso coercitiva, improvvisata ed illiberale. Noi riteniamo che ben altre debbano essere le strade da percorrere e siamo disponibili ad affrontarle nell'ambito di un'aperta discussione con la maggioranza; mi riferisco a delle strade diverse che possano servire finalmente a rendere competitive le strutture pubbliche del Servizio sanitario nazionale per giungere all'aziendalizzazione della gestione sanitaria, per garantire la libera scelta del luogo e del medico di fiducia, per salvaguardare la professionalità dei medici e di tutto il personale sanitario e per raggiungere l'efficienza e la qualità del servizio. Per queste ragioni voteremo contro al provvedimento, salvo che non emergano cambiamenti dalla discussione in aula, lasciando eventualmente — noi ci auguriamo di no — al Governo e alla maggioranza la responsabilità di questo ulteriore fallimento che fatalmente dovrà essere registrato nell'ambito della politica sanitaria nazionale.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Fioroni. Ne ha facoltà.

**GIUSEPPE FIORONI.** Signor Presidente, signor ministro, colleghi, vorrei innanzitutto esprimere un sentito apprezzamento al relatore per i termini con i quali ha esposto anche le conclusioni del dibattito svoltosi nella Commissione affari sociali.

Vorrei ora svolgere alcune rapidissime considerazioni.

Un collega intervenuto nel dibattito ricordava che anche in questo decreto-legge non è contenuto un progetto armonico. Io credo che il dibattito si sia già svolto in Commissione, ma anche negli interventi precedenti mi pare che i colleghi dell'opposizione abbiano evidenziato — credo in maniera sufficientemente chiara — quale sia il nodo di fondo che distingue le nostre posizioni anche sulle valutazioni di questo provvedimento. Si parte da un presupposto diverso proprio di un progetto generale della sanità.

Si riproduce ancora una volta, anzi ci si cimenta ancora una volta nei riguardi

del nostro modello di sanità: da una parte vi è chi intende migliorare, razionalizzare, rendere più efficiente ed efficace il nostro sistema sanitario nazionale; dall'altra chi invece opera fattivamente per perseguire un altro modello di sanità e per reintrodurre in ogni occasione, in ogni dibattito, elementi volti a depauperare le ricchezze, le potenzialità del nostro sistema sanitario nazionale, per ipotizzare la presenza di un sistema diverso, non per correggere o rafforzare, ma per smantellare l'esistente.

Quando sono state citate le considerazioni del ragioniere generale dello Stato — che ho molto apprezzato, ma che erano molto simili ad una recente pubblicazione — il modello di fondo che si riproponeva, e che poi è alla base dell'intervento non tanto del collega di alleanza nazionale, ma sicuramente di quello di forza Italia, era a mio avviso quello volto al superamento del nostro sistema sanitario nazionale per dar vita ad un modello che riproduca le sanità a due velocità, che reintroduca i modelli assicurativi, prendendo atto che tutto ciò che è sanità pubblica è sperpero, senza possibilità di razionalizzarla o di renderla efficace ed efficiente, essendoci solo la possibilità di prendere atto che il nostro sistema sanitario nazionale può essere più o meno adatto per l'assistenza sanitaria dell'elenco dei poveri.

Credo non sia questa la chiave di lettura, altrimenti non mi spiego come a distanza di così poco tempo rispetto all'approvazione della legge finanziaria si sostenga che questo provvedimento ha capovolto i termini della questione. Ricordo con chiarezza il dibattito svolto in Commissione, dove da nessuna parte era sorto il dubbio che, parlando proprio di aziendalizzazione, di una forma di confronto e di concorrenza tra strutture pubbliche e strutture private, non fosse possibile ipotizzare che gli operatori del sistema pubblico fossero gli unici operatori di un sistema di tipo aziendale che potessero contemporaneamente lavorare alcune ore per il pubblico ed altre ore per la concorrenza. Su questo vi fu unanime

consenso e apprezzamento, e proprio sulla base di questa convinzione stilammo le norme dei commi 8, 10 e 11.

L'onorevole Carlesi ha affermato che il comma 14 dell'articolo 1 della legge n. 662 ha capovolto i termini della questione; forse io l'ho letto male, ma credo che nessuno abbia ipotizzato allora — sicuramente non lo abbiamo ipotizzato noi quando lo abbiamo discusso sia in Commissione affari sociali che in Commissione bilancio — che stabilire i termini significasse che il decreto ministeriale doveva semplicemente fissare una data per questi adempimenti. Ricordo anzi una appassionata discussione in Commissione per cercare di affermare che in questi termini, come quelli della incompatibilità libero-professionale tra *intra moenia* ed *extra moenia*, non potevamo pensare che in questo paese ci fosse una normativa totalmente a macchia di leopardo e che servivano indirizzi chiari e precisi proprio per consentire che questa opportunità dell'attività libero-professionale *intra moenia* fosse consentita ovunque allo stesso modo, stimolando anzi e privilegiando coloro che — mi riferisco a regioni ed aziende — potevano trovarsi in situazioni di difficoltà. Mi sembra che questo sia riproposto all'interno dell'articolo 1 del decreto-legge in esame.

Vi è un'altra considerazione. Credo che con questo decreto si vada ad operare su un treno che è già partito, e che ha già determinato i primi effetti. Sono moltissime le aziende sanitarie che hanno già emanato i regolamenti ed anche le regioni che si sono cimentate in queste materie. Mi domando, allora, nel momento in cui si sviluppa un dibattito come quello svolto in Commissione ed anche questa sera, tendente al rinvio, con una procedura che è stata già avviata, con una verifica i cui termini erano già fissati all'interno della finanziaria e che potrebbero essere tranquillamente rispettati, come si possa proporre la nostra incapacità di poter dire che si può giungere alla nuova finanziaria con alcuni punti fermi. Il nodo, poi — e torno alla prima considerazione — è proprio questo: ci avviamo al dibattito sulla

finanziaria avendo l'opportunità di dimostrare che si può realizzare un intervento strutturale sul nostro sistema sanitario nazionale, e con interventi strutturali si possono avere manovre di razionalizzazione ma anche manovre che producono un effetto finanziario certo. Andare al rinvio *sine die*, non sulla base delle osservazioni circa le risultanze che emergono dai regolamenti approvati, dalla reale corrispondenza tra ciò che i regolamenti prevedono e l'effettiva possibilità per i medici di svolgere le attività *intra moenia*, sul quale dovremo svolgere un accurato dibattito e un'accurata verifica, proporre solo un rinvio fine a se stesso credo sia estremamente deleterio. Ciò dimostrerebbe che non si possono operare interventi strutturali sul sistema sanitario nazionale e riproporrebbe, per l'ennesima volta, come unica soluzione possibile, quella dei tagli; infatti, solo con nuovi tagli e nuovi ticket si avrebbe l'opportunità di razionalizzare la spesa sanitaria, che è incontrovertibile. Credo che questa sia una responsabilità che noi non possiamo assumerci, soprattutto all'indomani dell'approvazione di un documento di programmazione economico-finanziaria che per la prima volta indica che il nostro fondo sanitario nazionale è sottostimato e che proprio per questo motivo vi è la necessità da un lato di adeguarlo e dall'altro di procedere con gli interventi strutturali che fino ad oggi sono stati effettuati. Quindi, un rinvio senza motivi come questo e senza programmare scadenze che erano previste all'interno della legge finanziaria, al fine di verificare quale sia lo stato di attuazione dei regolamenti e come stiano realmente le cose nelle regioni, non sarebbe opportuno. Personalmente avrei affrontato il dibattito in altro modo; non mi preoccupa tanto dell'opportunità che i direttori generali, le aziende e le regioni hanno colto per reperire gli spazi, poiché credo che le varie possibilità offerte dal decreto ministeriale — che mi auguro saranno confermate dal decreto-legge — consentivano e consentono di superare il problema. Certo, ciò può avvenire con tempi, modi e

scadenze diversi; ma solo a consuntivo di un iter avviato potremo esprimere una valutazione. Mi sarei preoccupato maggiormente degli strani regolamenti emanati in varie aree del paese; di chi interpreta la libera professione *extra moenia* intendendo le mura non della propria azienda ospedaliera ma dell'azienda nel suo complesso, per esempio la provincia; o ancora di coloro che hanno ipotizzato che il 10, il 15 o il 20 per cento dei letti per l'attività libero-professionale possa essere localizzato nell'ambito dello stesso reparto o delle stesse stanze di degenza. Avrei inoltre preteso di capire se i meccanismi che attengono ai tempi di attesa per chi svolge l'attività *intra moenia* e per chi non la pratica siano compatibili con l'etica professionale nell'ambito delle aziende e delle strutture ospedaliere.

Su tutto questo, dunque, avremmo dovuto centrare la nostra attenzione, ragionando sui modi e sulle forme, come i regolamenti adottati ci davano l'opportunità di fare, anche a fronte dei comportamenti assunti dalle regioni. Tuttavia, in questo modo, otterremmo solo di bloccare l'iter e di dare la sensazione, proprio alla vigilia della finanziaria, che lo sforzo compiuto con la legge finanziaria dello scorso anno non sia credibile e sostenibile; daremmo la sensazione di invertire la rotta, ipotizzando che l'unica maniera per migliorare il sistema sanitario nazionale sia quella di cambiarlo radicalmente, facendo rientrare dalla finestra ciò che dalla porta non si aveva avuto l'opportunità di far entrare.

Credo, inoltre, che si debba riflettere anche sulla questione relativa alla fuga del personale. Anche questo avrebbe potuto essere un elemento utile da valutare a consuntivo, soprattutto per verificare se effettivamente vi è una fuga del personale dal sistema sanitario nazionale. Altro discorso attiene al trattamento economico della dirigenza medica di primo e di secondo livello, problema serio che sicuramente concerne gli incentivi che debbono essere dati a coloro i quali devono operare all'interno del sistema sanitario nazionale. Siamo persuasi che con la

dirigenza medica così come con le professioni sanitarie, vi sia la possibilità di migliorare il sistema con la convinzione e non con l'imposizione. Questo è un altro degli elementi che sicuramente erano stati considerati nella finanziaria, se si ritiene che sia il titolo preferenziale sia il 15 per cento, a cui faceva riferimento l'onorevole Carlesi, altro non sono che concetti già previsti in altre disposizioni di legge contenute in precedenti finanziarie; dunque, essi potevano essere letti più come incentivi che come disincentivi.

Sulle professioni sanitarie osservo che incidentalmente ho avuto modo di visionare vari indirizzi contenuti nei regolamenti delle aziende sanitarie e delle regioni. Credo che il meccanismo del lavoro di *équipe* sia un dato di novità rispetto all'attività libero-professionale *intra moenia*, che fino ad oggi non vi era mai stato. Anche su tale punto ritengo si debba favorire un dibattito che tra l'altro riguarda i nuovi ordini o collegi professionali, tema che si sta affrontando al Senato e che dovremo discutere anche alla Camera, e che vede l'intero mondo degli operatori sanitari assumere una posizione non omogenea rispetto al fiorire di diverse professionalità.

Vorrei svolgere un'ultima considerazione sul rapporto con l'università. Condivido alcune osservazioni svolte dai colleghi; credo che il provvedimento in discussione potrebbe darci l'opportunità di affrontare il rapporto globale tra Ministero della sanità, il mondo del sistema sanitario nazionale e l'università. I quesiti che dovremo porci, allora, dovrebbero riguardare la ricerca biomedica e la modalità in base alla quale essa si relaziona agli obiettivi ed alle priorità individuate dal piano sanitario nazionale. Per quanto riguarda il problema del personale universitario, condivido la distinzione tra didattica, ricerca ed assistenza ed anche il fatto che di fronte all'assistenza non vi è alcuna forma di diversità, non solo in ordine all'incompatibilità, ma neanche rispetto al trattamento stipendiale, capitolo questo che credo che si dovrebbe affrontare. Il pagamento degli stipendi riguarda

le regioni ed il Governo con riferimento ai fondi che afferiscono al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e quelli che attengono al sistema sanitario nazionale.

Lo stesso discorso vale per l'apertura di nuove strutture universitarie, che non possono non essere anche loro ricomprese all'interno di piani sanitari regionali o di piani sanitari attuativi predisposti dalle aziende. Credo che a questo riguardo dovremo valutare anche le specializzazioni ed i diplomi universitari, che non possono essere avulsi dalla realtà del piano sanitario nazionale e dalle prospettive che esso offre. Ciò per non parlare poi del fatto che in una nazione in cui abbiamo raggiunto i 100 mila medici disoccupati ed un rapporto tra medico e paziente tra i più bassi d'Europa (1 a 170) credo si debba cominciare a pensare che il numero programmato non può essere una questione di indirizzo, ma un aspetto normato per legge.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Saia. Ne ha facoltà.

**ANTONIO SAIA.** Signor Presidente, onorevole ministra, colleghi, desidero innanzitutto ringraziare anch'io l'onorevole Cossutta che nella sua relazione credo abbia sintetizzato molte delle considerazioni che erano state esposte nel dibattito in Commissione. Si tratta di una sintesi certamente improntata dalla sua visione delle cose, così come giustamente deve essere per il relatore, che è parte attiva e determinante nel segnare l'indirizzo ed il corso parlamentare delle leggi.

Ringrazio quindi, come dicevo, l'onorevole Cossutta della sua relazione, nella quale mi riconosco pienamente. Desidero pertanto evidenziare, a nome del gruppo di rifondazione comunista solo alcune questioni.

È noto che non siamo mai stati favorevoli a concepire la libera professione *intra moenia*. Questa sorta di privatizzazione del pubblico ci ha sempre fatto paura. Siamo sempre stati culturalmente indotti a pensare che chi lavora nella

struttura pubblica fa di questo lavoro l'essenza della propria attività professionale e non deve poi ricercare altre soluzioni né al di fuori né all'interno. Non abbiamo tuttavia mai pensato che ciò significasse dover penalizzare sotto l'aspetto professionale od economico chi fa la scelta di lavorare nella struttura pubblica. Ritenevamo anzi che chi operava la scelta di lavorare all'interno delle strutture pubbliche andasse premiato attraverso strade e possibilità diverse, dal punto di vista sia della realizzazione professionale sia anche economico.

Pur partendo da una concezione diversa, abbiamo accettato che nella finanziaria venissero in qualche modo definite organicamente le modalità di attuazione di ciò che era già contenuto nelle leggi n. 502 e n. 517, ossia che si desse la possibilità a coloro che scelgono di lavorare all'interno delle strutture pubbliche di svolgere in queste strutture un'attività libero-professionale. Ciò trovando le vie possibili per dare la massima realizzazione anche all'aspirazione legittima di alcuni professionisti che operano all'interno della struttura, ma stabilendo una chiara demarcazione tra chi fa questa scelta e chi, invece, assume la decisione — che a nostro giudizio va in ogni modo disincentivata — di svolgere, contemporaneamente all'attività nell'ambito delle strutture pubbliche, la libera professione al di fuori di quelle stesse strutture. Abbiamo accettato tutto questo perché pensavamo che, attraverso la creazione di spazi per la libera professione *intra moenia* dei dipendenti del servizio sanitario nazionale, si potesse anche reperire una quota di risorse per rimpinguare quel fondo sanitario nazionale che poi serve a redistribuire equamente il servizio tra coloro che possono e coloro che non possono. Abbiamo accettato anche perché avevamo concepito questa scelta come una fonte attraverso la quale far confluire nuove risorse al servizio sanitario nazionale da parte di chi può, risorse da reinvestire nell'innovazione tecnologica e quindi per aumentare i servizi da erogare a tutti, non solo a coloro i quali si servono

dell'attività libero-professionale all'interno degli ospedali ma anche soprattutto a chi non può farlo.

Al collega Stagno D'Alcontres, intervenuto prima, vorrei dire che ci siamo posti in una logica aziendalistica, partendo da una posizione che in passato ci aveva visto contrari; abbiamo preso atto della situazione esistente ed abbiamo adeguato il nostro modo di impostare la politica sanitaria. A questa logica aziendalistica, segue la logica della concorrenza, il principio per cui se si lavora in un'azienda bisogna dare il massimo per potenziare l'azienda stessa, certo trovando anche occasioni per esprimere nel modo migliore la propria professionalità e anche per trarne vantaggi economici. La logica aziendalistica vuole anche, però, che se si lavora per un'azienda non si possa contemporaneamente lavorare per quella concorrente.

Ci siamo calati in questa visione e vediamo con speranza la possibilità che il fondo sanitario nazionale sia rimpinguato. Registriamo nel dibattito odierno che finalmente, dopo tanti anni, tutte le forze politiche e lo stesso Governo hanno dovuto prendere atto che il fondo sanitario nazionale è sottostimato, al di sotto di quel livello del 5 per cento del rapporto tra spesa sanitaria e PIL (siamo al penultimo posto in Europa) senza il quale non riusciremo a garantire un minimo di salute ai cittadini. Vediamo perciò con favore la possibilità di un incremento del fondo sanitario nazionale attraverso i fondi che potrebbero derivare dall'istituto nuovo della libera professione *intra moenia*, un incremento che si rende necessario perché il nostro paese possa ammodernare le sue strutture e possa attuare ricerca.

Siamo quindi disposti ad entrare nel merito della discussione, ma vogliamo subito fare una breve segnalazione e mi avvio a concludere: forse la premessa è più lunga della fase conclusiva del mio intervento. Ci preme dire che siamo preoccupati da quanto stabilito dalla legge finanziaria e vorremmo che il ministro facesse particolare attenzione: nella

norma che stabilisce che una parte dei posti letto debbono essere riservati alla libera professione *intra moenia* c'è una frase sciagurata. Mi riferisco a quella che stabilisce che i pagamenti relativi a prestazioni che vengono erogate in regime di libera professione possano essere affidati direttamente alle assicurazioni.

Riteniamo che questa norma rappresenti un pericolo, un « cavallo di Troia » attraverso il quale il sistema assicurativo potrebbe entrare nelle nostre strutture pubbliche e nei nostri ospedali. Oggi il fenomeno si attesta intorno al 10 per cento, ma in futuro si potrebbe registrare un aumento: in questo cogliamo il rischio di vedere le nostre strutture sanitarie ridotte a strutture a due velocità: da una parte, quelle controllate dal sistema assicurativo e, dall'altra, quelle controllate dal sistema sanitario nazionale. In altre parole, avremmo una sanità di « serie A » ed una di « serie B »: chi entra dalla porta principale e chi da quella di servizio! Vorremmo che questa disposizione venisse modificata.

Altra cosa è, invece, il diritto anche costituzionale di tutti i cittadini di stipulare le proprie assicurazioni private: esse tuttavia non devono entrare in rapporto diretto con le aziende sanitarie pubbliche.

Detto questo, giungo alla sostanza del decreto-legge al nostro esame. Noi riteniamo che esso sia fondamentale dovuto e che offra la possibilità al ministro di fare quanto era previsto nel comma 14 dell'articolo 1 del collegato alla legge finanziaria, cioè di dare disposizioni sulle modalità e i tempi di attuazione della libera professione *intra moenia* nelle strutture pubbliche, stabilendo quali debbano essere i meccanismi incentivanti ed anche quelli disincentivanti.

Si tratta di disposizioni contenute nella legge finanziaria ed è giusto che la materia venga affrontata in un decreto-legge.

Vorrei entrare nel merito di alcune affermazioni che sono state fatte e che la forza politica alla quale appartengo vorrebbe fossero tenute nella massima considerazione dal ministro nel momento in cui predisporrà il testo del decreto-legge.

Molti spunti scaturiscono dal dibattito svoltosi in Commissione e vedo che tanti colleghi hanno prestato particolare attenzione a tali questioni.

Noi non riteniamo, innanzitutto, che si possa utilizzare lo strumento del decreto-legge per far entrare dalla porta di servizio quello che è uscito dalla principale: se convertiamo in legge un decreto per incentivare la libera professione intramuraria e per stabilire che chi la sceglie taglia definitivamente con la libera professione al di fuori dell'ospedale, non possiamo poi surrettiziamente stabilire che, nel caso in cui le ASL non abbiano spazi sufficienti per assicurare l'esercizio della libera professione, possano consentire, limitatamente ad un anno o due, convenzioni con strutture private. Fare questo significa, di fatto, fornire un'interpretazione della legge contraria alle intenzioni che si dichiaravano e cioè legittimare lo svolgimento della libera professione in strutture private di quanti lavorano nelle strutture pubbliche.

Sappiamo che nel nostro paese non vi è niente di più definitivo delle cose temporanee e provvisorie. Dunque, allorché si saranno stabilite convenzioni tra le ASL e le cliniche private, sarà difficile tornare indietro. Riteniamo che questo sarebbe sbagliato e dunque presenteremo un ordine del giorno.

Vi è poi un'altra questione, cui pure si è fatto cenno. Si è parlato di compatibilità e di incompatibilità, di obblighi da rispettare. Mi riferisco, segnatamente, alla scelta tra attività interna ed esterna all'ospedale. Ci sembra che tutti coloro che operano nella sanità — e quindi anche gli universitari — debbano sottostare a tale obbligo.

Altra cosa è, come è stato detto, l'autonomia dell'università in senso didattico e di ricerca. L'universitario che opera nel servizio sanitario nazionale e gestisce posti letto ed ospedali deve sottostare a certe regole: non può esservi un'isola di favore.

Per quanto riguarda l'università occorre massima autonomia per la didattica e la ricerca; per quanto concerne invece

l'attività sanitaria degli universitari essa dovrebbe a nostro avviso sottostare alle stesse regole che valgono per tutti i dipendenti del servizio sanitario pubblico.

Un'ultima questione che intendo sollevare riguarda il fatto che nel disciplinare una materia così delicata e difficile, sulla quale solo il tempo potrà giudicare i risultati ottenuti, i vantaggi per il servizio e via dicendo, vorremmo che si tenesse conto del personale della sanità nel suo complesso con grandi equilibrio ed equità. Come è stato ricordato da molti, anche dal relatore, il personale della sanità non è composto solo da medici né soltanto dai laureati e dai dirigenti; del personale della sanità fanno parte i tecnici e tutti coloro che sono spesso indispensabili affinché possa essere prestato il servizio di quei medici che svolgono la libera professione all'interno degli ospedali. Come può infatti un chirurgo operare, anche in regime di libera professione, se non ha l'aiuto dei parasanitari, degli infermieri, dei «ferri-  
sti» e via dicendo? Come può un radiologo svolgere la sua libera professione senza l'aiuto del tecnico di radiologia o del terapista della riabilitazione? Riteniamo allora che la libera professione debba essere disciplinata per tutti e non solo per i medici: per questi ultimi, per i laureati e per i paramedici, non solo per i dirigenti. Sarebbe anche necessario un maggiore equilibrio. Ritengo che il meccanismo disincentivante — che, mi rendo conto, è fissato dalla finanziaria — debba essere rivisto. Nell'affermazione che un primario, se sceglie di svolgere la libera professione fuori dall'ospedale (non sceglie quindi di praticarla all'interno dell'ospedale), viene disincentivato con un taglio di appena il 15 per cento dell'indennità di tempo pieno e con un ritardo nella carriera vi è qualcosa che non funziona. Il primario infatti non avrà certamente timore di quella riduzione del 15 per cento perché chi ha raggiunto un tale livello apicale guadagnerà molto di più fuori, soprattutto se si tiene conto che molto di quello che guadagna non è nemmeno soggetto a tassazione. Un primario non sarebbe dunque certamente

disincentivato da questa piccola penalizzazione. Sarebbe invece molto disincentivato l'assistente, il dipendente di livello più basso. Oltretutto, chi ha già raggiunto l'apice della carriera non ha il disincentivo del ritardo della stessa perché come primario, in quale modo potrebbe essere successivamente penalizzato?

Riallacciandomi a quanto affermato dall'onorevole Caccavari ritengo che si potrebbero trovare formule maggiormente disincentivanti per coloro che hanno raggiunto un livello apicale nella sanità aumentando i disincentivi al lavoro da svolgere al di fuori della struttura pubblica; si potrebbe invece trovare qualche soluzione per coloro che si trovano a livelli inferiori. Anche la finanziaria prevede che il decreto del ministro debba contenere anche la disciplina dei consulti e delle consulenze. Allora perché non prevedere, per esempio, che gli assistenti, i medici, possano tutti effettuare consulenze al di fuori dell'ospedale, ma sempre passando attraverso il filtro dell'ospedale stesso? Non si può trattare di un rapporto diretto con gli assistiti; per avere anche il controllo economico di quanto accade, per far sì che anche questa attività sia sottoposta al controllo fiscale, tutto deve essere disciplinato ed avvenire sotto il diretto controllo delle strutture pubbliche dalle quali si dipende.

**PRESIDENTE.** Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Maura Cossutta.

**MAURA COSSUTTA, Relatore.** Mi limiterò solo ad alcune osservazioni perché la discussione è stata sicuramente utile. A mio parere si evince infatti che esistono due diversi approcci, che sono emersi nel dibattito e che riemergeranno nella discussione che si svolgerà nei prossimi giorni, ma che ci accompagneranno in modo permanente nella costruzione del processo che abbiamo avviato. Mi riferisco, innanzitutto, all'approccio del collega di forza Italia, aprioristicamente in con-

traddizione; un approccio che, come diceva anche l'onorevole Fioroni, reca in sé un modello istituzionale, di sistema, alternativo. Rispetto a tale approccio bisogna solo rispondere che, all'interno di una corretta, democratica e vorrei dire anche feconda relazione tra maggioranza ed opposizione, sono state fatte alcune scelte strutturali. A questo proposito, vorrei sottolineare che la finanziaria che abbiamo votato non è stata un'anomalia, una finanziaria poco coraggiosa o limitata, di corto respiro, ma tutt'altro: è stata una finanziaria che aveva in sé, rispetto alle scelte di politica sanitaria, forti elementi strategici di resistenza rispetto ad alcune tendenze in atto. Quindi, è senza dubbio in atto un processo che contiene elementi di trasformazione che da una parte liberano grandi risorse e potenzialità, ma dall'altra scatenano anche, come dire, prevedibili reazioni e tutto questo processo va gestito, controllato, monitorato. Penso quindi che ci troveremo comunque di fronte alle posizioni espresse dal collega di forza Italia; con esse dovremo confrontarci nel dibattito politico di questi mesi.

L'altro approccio è quello dell'onorevole Carlesi, che entra nel merito della discussione. Credo che proprio rispetto a questo approccio dobbiamo assumerci la responsabilità - e faccio anche la mia parte - di rispondere agli argomenti, perché credo che l'onorevole Carlesi abbia avuto il merito di entrare nella sostanza di alcune questioni.

La prima è la legittimità del decreto. Credo che questa questione sia un argomento a cui dobbiamo con franchezza rispondere. Sappiamo che è in corso un dibattito, che c'è una sospensiva del TAR; quindi, ovviamente, non entro nel merito delle valutazioni del tribunale amministrativo, ma mi permetto di dire che abbiamo ribadito la legittimità in base alla previsione del comma 14 dell'articolo 1 della legge finanziaria. Quella norma prevedeva la possibilità di emanare un decreto che avesse la funzione di definire la cornice normativa per lo *status* del personale e, dico di più, che avesse la

responsabilità di identificare ciò che spetta all'organo centrale nell'organizzare, nel definire la gestione di questo processo molteplice, in cui partecipano, vengono integrate, ovviamente, le responsabilità delle autonomie locali. Non è un caso che nell'articolo 4 del provvedimento in esame si prevedano le linee guida della gestione del processo; infatti, il ministro della sanità, sentita la Conferenza Stato-regioni e quindi di concerto con l'attivazione dei poteri delle autonomie locali, definisce l'organizzazione. Credo che fosse indispensabile definire una competenza del ministero che tendesse a garantire l'uniformità di un processo variegato, difforme, molteplice che è in atto.

Ribadisco che, se apparentemente il suggerimento dell'onorevole Carlesi di entrare nel merito e quindi di proporre modifiche al provvedimento in esame è finalizzato a migliorarlo, di fatto, a mio parere, questo è un disincentivo, perché allunga i tempi, non garantisce tempi certi e rinvia l'obiettivo reale e sostanziale della verifica del monitoraggio alla data del 15 settembre. Evidentemente, quella sarà la data in cui il Parlamento si assumerà la responsabilità di portare avanti questo percorso.

Quindi, servivano chiarezza di obiettivi e tempi certi. Serve attivare un monitoraggio e un controllo di un processo variegato, che peraltro è già in atto, senza disincentivarlo, e penso che bisogna attivare, ognuno nelle proprie funzioni, una discussione e un confronto che mi auguro — e ne sono convinta — sia assolutamente proficuo.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

**ROSY BINDI, Ministro della sanità.** Desidero anch'io ringraziare la relatrice e altresì quanti sono intervenuti, perché ritengo che alla relazione sintetica e puntuale si siano aggiunti nel dibattito elementi importanti, che consentono di fare un passo avanti per quanto riguarda sia la riforma in questione sia più globalmente il problema della sanità. D'altra parte non

potrebbe che essere così, dato il momento in cui si colloca la conversione in legge di questo decreto: il momento del dibattito sulla riforma dello Stato sociale ormai in stato avanzato all'interno del nostro paese.

Non meraviglia che una riforma così importante abbia richiesto al Parlamento di intervenire su un testo pressoché identico nel corso di pochi mesi. Di questo infatti si tratta!

Vorrei stabilire qui un punto di incontro e di chiarezza con l'onorevole Carlesi, proprio perché credo che non si possa non convenire che la necessità principale del ricorso a questo decreto sta appunto nell'interpretazione della parola «termini» della legge n. 662. Sta prevalentemente in questo la necessità di chiarire che con la parola «termini» questo Parlamento non poteva intendere esclusivamente «date», ma appunto — come chiarisce l'articolo 1 del decreto-legge — caratteristiche dell'attività libero-professionale, del personale medico, delle categorie professionali degli enti soggetti ai quali si applicano le disposizioni sulle attività intramurarie, opzione tra attività libero-professionali intra ed extramuraria, modalità del controllo del rispetto delle disposizioni sull'incompatibilità, attività di consulenza e consulto.

Tutto ciò per dare certezza ad un percorso già iniziato perché tutti sappiamo bene, al di là di un uso strumentale che si può fare dei dati, che il 90 per cento delle aziende ha già un regolamento, che tutte le regioni si sono espresse o rinviando esplicitamente al decreto del ministro o dettando norme aggiuntive come prevedeva la legge n. 662 (e come lo stesso decreto del ministro rinvia).

Oggi, nessuno di noi può essere certo dei dati relativi all'opzione, vigendo un principio simile a quello che vale per l'opzione tra tempo pieno e tempo definito nelle università, ossia: scaduto il termine, chi non ha scelto, ha automaticamente optato per il tempo pieno nell'università e per la professione intramuraria all'interno della sanità. Pur non

avendo quindi nessuno di noi la possibilità di avere oggi dati certi, sappiamo però bene che la maggioranza del personale medico e dei professionisti si sta orientando verso l'opzione intramuraria.

Il decreto in esame vuole quindi dare certezza ad un percorso già iniziato ed è questo il motivo principale per il quale il Governo non ha utilizzato uno strumento tampone; questo Governo, infatti, ha abbandonato da tempo lo strumento del decreto-legge, non soltanto perché è intervenuta una sentenza della Corte ma perché quello che è iniziato è un processo di riforme serio, profondo e che richiede, come tale, provvedimenti di altra natura, con i quali intervenire.

L'altro motivo è di carattere prevalentemente politico, di politica sanitaria. Il Governo ha voluto ribadire che questa è una scelta precisa del percorso della sanità italiana.

Ed allora a cosa serve rinviare? Nessuno di noi si illude che questa sia una riforma facile; nessuno di noi pensa — il 15 di settembre — di poter dire: non ci sono correzioni ulteriori da apportare, non ci sono ulteriori interventi da fare! Ebbene, ciò potrà essere possibile su alcuni dati precisi che sicuramente, se questa è una riforma che vogliamo, ci saranno utili molto di più dell'assenza di riforma, che in questo settore si è verificata dal 1992-1993 ad oggi.

È vero che tutti i ministri e tutti i Governi hanno provato ad introdurre l'incompatibilità con l'esercizio della libera professione e che questa riforma non è mai riuscita, ma è vero anche che noi ci vorremmo provare anche perché ci sembra di cogliere intorno ad essa un sostanziale consenso da parte di coloro che sono convinti che questo sistema della sanità vada riformato per essere rafforzato.

Desidero ribadire ancora una volta che il dibattito di questa sera ha messo in evidenza che forse ci eravamo illusi. Quando si è cominciato a parlare seriamente di riforma dello Stato sociale qualcuno ha sostenuto che si sarebbe parlato soprattutto di previdenza e di assistenza, ma che la sanità, un po' perché il fondo

è sottostimato e dovrà essere meglio stimato, un po' in ragione delle riforme che sono state attuate in questi anni, non sarebbe stata molto interessata da questo dibattito. Ebbene, se questa era la premessa, ci siamo illusi perché il dibattito è iniziato e sta toccando la sostanza del problema.

Ringrazio l'onorevole Stagno D'Alcontres per aver collegato la sua avversione nei confronti di questa riforma ad una riflessione più ampia sulla riforma della sanità in questo momento e per aver introdotto nel suo intervento due elementi molto importanti. Il primo è molto chiaro, oserei dire troppo chiaro per essere temuto. Infatti, l'onorevole di forza Italia ci ha detto che questo sistema non funziona ed è inadeguato, peraltro adducendo dati che gli suggerirei di cambiare perché, ad esempio, io porto gli occhiali perché sono presbite, non perché sono miope. Il secondo elemento attiene alla sua affermazione secondo la quale nel 2004 la spesa sanitaria italiana inciderà per l'8 per cento sul prodotto interno lordo. Ebbene, negli altri paesi europei è già così. Se ci vuole spaventare, citi altri dati; anche perché ci sono dati che potrebbero spaventare.

Con questi dati ci è venuto a dire che poiché il sistema non funziona, occorre farne un altro, che del resto di recente un articolista de *la Repubblica* ha già anticipato: realizzare una sanità per gli indigenti — questa sarebbe la nuova illuminata e lungimirante interpretazione dell'articolo 32 della Costituzione — da affiancare ad un'altra sanità, che ciascuno realizza secondo le proprie possibilità. Ciò significa in altre parole trasferirsi negli Stati Uniti d'America, dove la sanità incide per il 14 per cento sul prodotto interno lordo.

Ritengo che questa prospettiva sia talmente chiara da non spaventarmi, perché se si apre il dibattito su queste due prospettive — mi dispiace per l'onorevole Stagno D'Alcontres — vi è un altro elemento che mi preoccupa di più, quello della cosiddetta non consapevolezza delle riforme da apportare a questo sistema per

rafforzarlo e dell'eventuale introduzione rosa e dolce delle controriforme a questo sistema, che è la partita che si apre in questa fase.

Dobbiamo stare molto attenti perché abbiamo tra le mani una possibilità: quella di rafforzare questo sistema o quella di muoverci su un piano inclinato che surrettiziamente, in maniera dolce, porta alla prospettiva che l'onorevole di forza Italia ci ha illustrato. È chiaro, infatti, che vi sono una prospettiva di lungo periodo ed una di medio periodo, alle quali si dovrebbe arrivare, guarda caso, con alcune particolari modifiche e riforme dell'attuale legislazione o meglio attraverso il rafforzamento di alcune ambiguità del decreto legislativo n. 502 e del provvedimento n. 517. Egli inoltre ha enumerato tali prospettive. Ha parlato, in primo luogo, di netta separazione tra l'azienda pagatrice e quella erogatrice. È il sistema assicurativo che come tale non è coerente con il sistema del servizio sanitario nazionale, anzi ne può rappresentare in qualche modo un elemento di disturbo.

In secondo luogo, ha parlato di privatizzazione totale piuttosto che dell'introduzione del principio di aziendalizzazione nel quale è possibile l'esercizio della libera professione, che, come giustamente ha osservato l'onorevole Saia, apre una competizione tra pubblico e privato dove il pubblico detta le regole e tutto il resto è piena competizione. Peccato che in questa fase intermedia ci si dimentichi che la piena competizione tra pubblico e privato, ignora un fatto molto semplice, che il pagatore è uno solo, che il fondo è determinato e che un certo tipo di competizione non serve a creare qualità ma semplicemente ad accaparrare finanziamenti. In terzo luogo, ha parlato dell'introduzione dei fondi che si chiamano integrativi ma che di fatto sono sostitutivi. Si sostiene che quei 40 mila miliardi che le famiglie italiane oggi spendono sono alternativi rispetto al servizio sanitario nazionale, ignorando che una stragrande maggioranza di questi sono legati alla compartecipazione al costo di quel servizio.

Stiamo dunque molto attenti perché questa riforma, come molte altre, se ben applicata attraverso il contributo di chi vuole comunque rafforzare il servizio sanitario, sarà in grado di dimostrare che il sistema scelto nel nostro paese è quello che costa meno e che è in grado con alcuni correttivi di superare le contraddizioni e di offrire un servizio di qualità. Questa è la sfida, altro che mancanza di un disegno nell'attuale documento di programmazione economico-finanziaria, altro che mancanza di innovazione in quello che il Presidente Prodi ha letto, in relazione alla sanità, in occasione del primo incontro con tutte le forze sociali sulla riforma dello Stato sociale! Altrimenti lo si dica, si dica che si vuole iniziare una fase intermedia che porta altrove. Si capisce dunque perché non sia stato ideologico il dibattito tra il Governo e la regione Lombardia: perché le misure contenute nella legge lombarda — nella sua prima stesura — sono quelle del medio periodo, che questa sera il collega di forza Italia ci ha voluto ancora una volta ricordare e che portano a quel modello. Peccato che noi quel modello non lo abbiamo scelto e non lo vogliamo! Questa è una visione precisa della politica sanitaria del Governo.

Se questa è la prospettiva, proprio perché sappiamo che il 15 settembre non ci troveremo davanti al paradiso ma a molte cose da fare, vorrei ricordare all'onorevole Saia che non abbiamo rinunciato alla politica degli incentivi, perché la legge n. 662 prevede che vi sia una direttiva del Presidente del Consiglio all'ARAN affinché in sede contrattuale si stabiliscano ulteriori incentivi che andranno oltre il 15 per cento e la preferenza degli incarichi dirigenziali. Per i consulti e le consulenze si prevedeva già nel decreto del 28 febbraio che rappresentassero il principale incentivo, nel senso che chi sceglie l'attività professionale *intra moenia* è colui il quale per l'azienda fa consulenze e consulti, cosa che non possono fare coloro che scelgono l'attività esterna, perché è l'azienda in quanto tale che usa i suoi professionisti,

non chi fa concorrenza, almeno in una visione di moderna aziendalizzazione.

Un altro aspetto di particolare importanza (e ringrazio chi lo ha introdotto) è quello della flessibilità nell'applicazione. Comprendo bene che in Italia si corre il rischio che ciò che è provvisorio diventi definitivo, ma cosa ci interessa: gli spazi in quanto tali o la modalità? Che cosa è più importante nell'esercizio della libera professione: che l'ambulatorio o il posto letto sia all'interno dello spazio fisico dell'ospedale o che, ovunque esso si svolga, sia sottoposto alle regole dell'attività libero-professionale intramuraria? Che cosa è più importante: che l'ecografo sia situato all'interno del presidio ospedaliero o che quella prestazione di ecografia sia soggetta a determinate tariffe, che dia diritto ad un certo genere di ricevuta, possa essere erogata nell'ambito di una lista che controlla automaticamente l'altra lista dell'attività istituzionale, preveda un'entrata precisa per l'azienda?

Un altro elemento che vorrei sottolineare è che diventa questa la strada attraverso la quale non si dà un contributo al presidio privato, con cui si deve competere, ma è lo strumento sulla base del quale si spuntano le armi allo stesso presidio privato con il quale si deve competere!

Ciò detto, credo che questo sia un percorso assolutamente provvisorio, perché è l'azienda che deve dotarsi degli spazi necessari, anche se vorrei ribadire l'esigenza di non confondere l'attività libero-professionale con gli *standard* alberghieri. Esprimo tale punto di vista perché ognuno può scegliere una determinata prestazione professionale ed un determinato professionista, a prescindere dal fatto che questo gliela presti in una camera con il telefono, che in alcuni casi potrebbe risultare più onerosa poiché potrebbe costringere quel cittadino a pagare il telefono, oltre ad avere la prestazione nei tempi che sono desiderati. Con tutto questo, certo, la finanziaria collega anche a *standard* alberghieri; onorevole Saia, non si spaventi perché, se si può ricorrere ad un fondo integrativo per pagare gli

*standard* alberghieri, è opportuno precisare che questi non sono una parte essenziale della prestazione sanitaria; e quindi questo non andrà ad incidere rispetto a quella preoccupazione - che è anche la mia - che l'eventuale ricorso ai fondi integrativi sia la via surrettizia per introdurre un regime di doppia sanità: un'altra riforma alla quale, appunto, teneva molto l'onorevole Stagno D'Alcontres!

Vorrei ora affrontare un altro argomento.

Nel decreto che andremo di nuovo a firmare e nelle linee guida che verranno predisposte staremo molto attenti a far sì che si presti attenzione a quelle categorie professionali che già da adesso possono rientrare, in quanto dirigenza, nell'esercizio dell'attività libero-professionale; saremo soprattutto attenti a sottolineare l'importanza che sia una attività libero-professionale *d'équipe*, alla quale tutti potranno partecipare.

Venendo alla questione delle linee guida, vorrei ricordare che esse rappresentano lo strumento principale che in fondo le leggi nn. 502 e 517 danno al ministro della sanità per orientare in termini organizzativi i vari settori. Una potestà, questa, che peraltro non appartiene più al ministro della sanità, perché è assegnata alle regioni e ai direttori generali; tuttavia, attraverso le linee guida, si possono dare degli indirizzi di organizzazione, che credo riteniamo tutti importanti, proprio perché, trattandosi di una riforma fondamentale, non potremmo ammettere che questa si realizzi in maniera differente e disuguale e magari anche iniqua nelle varie parti del paese. All'interno di tali linee guida è prevista una attenzione al personale universitario.

A tale riguardo, vorrei ringraziare l'onorevole Carlesi per aver sollevato la questione e precisare che nessuna più di me è convinta che non vi siano due regimi diversi. Il personale dell'università, nel momento in cui presta servizio nell'ambito del servizio sanitario nazionale, è sottoposto alle regole organizzative e funzionali del servizio stesso! Su questo

principio non si transige; su questo punto il Governo è molto chiaro: credo però che nelle linee guida che detteranno le modalità organizzative sia doveroso prestare attenzione al fatto che l'attività libero-professionale di un medico universitario non vada a confliggere con la sua attività di ricerca e con quella formativa. Questa ed esclusivamente questa dovrà essere la preoccupazione delle linee guida! E sarà così che vi sarà il concerto per questa parte. Preciso che da questo punto di vista vi è molta fermezza, non soltanto da parte del ministro, ma anche degli assessori, perché si tratta di una questione molto importante. Oggi, infatti, la sanità gioca nel rapporto con l'università una partita di non poco conto, per quanto riguarda la programmazione, il fabbisogno e l'orientamento della ricerca.

Da quest'ultimo punto di vista non vi è da fare dell'ironia, perché è fondamentale che la sanità abbia la possibilità di verificare gli effetti della ricerca di base nella qualità e nel costo dei servizi sanitari. Questo vale per l'industria farmaceutica, per l'università e per i molteplici enti che nel nostro paese svolgono attività di ricerca in campo biomedico e in campo sanitario, che in altri paesi hanno nel Ministero della sanità l'autorità vigilante dell'intera ricerca in questo settore (questo è un punto al quale dovremmo arrivare proprio nella ristrutturazione anche del settore della ricerca, in virtù della delega).

Termino il mio intervento, ringraziando la Camera per questo dibattito che ci ha consentito di fare un ulteriore passo, in questo momento importante, verso la riforma dello Stato sociale. Si tratta di una riforma difficile, che va monitorata, che va seguita e sulla quale avremo modo di intervenire. Non ci siamo fatti prendere dal desiderio di dettare norme diverse in questo decreto; potevamo farlo, ma ci siamo attenuti a quanto il Parlamento aveva previsto con la legge n. 662. Vogliamo che sia il risultato del 15 settembre a farci fare insieme un passo avanti. Noi concepiamo questa riforma, come altre, nella linea di politica sanitaria molto

chiara del Governo: il rafforzamento del servizio sanitario nazionale. Se su questo vi è accordo, se tutte le forze politiche sono disponibili al rafforzamento, vi sarà da parte del Governo una piena e completa apertura al dibattito e al confronto.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge: S. 2449.**

**- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 1997, n. 130, recante disposizioni urgenti per prevenire e fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale, nonché interventi in materia di protezione civile, ambiente e agricoltura (approvato dal Senato) (3905) (ore 20,15).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 1997, n. 130, recante disposizioni urgenti per prevenire e fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale, nonché interventi in materia di protezione civile, ambiente e agricoltura.

Avverto che nella seduta del 24 giugno scorso la I Commissione<sup>e</sup> (Affari costituzionali) ha espresso parere favorevole a norma dell'articolo 96-bis, comma 3, del regolamento.

Avverto inoltre che l'VIII Commissione (Ambiente) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Il relatore, onorevole Pittella, ha facoltà di svolgere la relazione.

GIOVANNI PITTELLA, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge di conversione del decreto-legge di iniziativa del Governo, recante disposizioni urgenti per prevenire e fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale, nonché interventi in materia di protezione civile, ambiente e agricoltura è

stato approvato con modifiche dal Senato il 19 giugno scorso. Esso contiene norme di diversa e molteplice natura: dalla campagna antincendi boschivi del 1996 e per il 1997, alla ricostruzione dei comuni delle province di Siracusa, Ragusa e Catania, colpite dal sisma del 1990, a provvidenze alla regione Umbria per i dissesti idrogeologici del 1996-1997, all'estensione dei crediti agevolati concessi alle attività produttive dell'Italia settentrionale danneggiate dalle alluvioni del novembre 1994, sino all'attivazione del fermo biologico della pesca, alla rilevazione straordinaria dei capi bovini presenti nelle aziende da latte, alla proroga dei termini relativi ad alcuni adempimenti degli stabilimenti di macellazione e mercati ittici.

Devo riferire all'Assemblea, condividendolo pienamente, il rammarico espresso nella discussione svolta in sede di VIII Commissione, e presente anche nel parere formulato dalla I Commissione, per la metodologia usata nel procedimento che ha riguardato il decreto-legge in esame. Al testo originario proposto dal ministro per il coordinamento della protezione civile, che interveniva prevalentemente sulla campagna antincendi, si sono infatti aggiunti, prima ad opera del Governo e poi del Senato, una serie di articoli e commi, taluni dei quali disomogenei rispetto alle finalità originarie del decreto-legge. Al rammarico si unisce la forte sollecitazione affinché nel futuro siano evitati comportamenti simili, che non avvicinano di certo la legislazione italiana al traguardo della chiarezza e dell'omogeneità, come ci ha più volte raccomandato la Presidenza della Camera.

Solo la consapevolezza dei requisiti di necessità e di urgenza ha spinto tutti i commissari ad un atteggiamento costruttivo del quale desidero dare atto in particolar modo ai colleghi dell'opposizione, che avrebbero potuto assumere posizioni ostruzionistiche, ma che invece hanno optato per una posizione positiva. In realtà, signor Presidente, onorevoli colleghi, importanti innovazioni contenute nel provvedimento in questione avrebbero meritato una ben diversa cornice, ma

tant'è. Noi intendiamo sottolineare egualmente queste novità e sottoporle all'attenzione dell'Assemblea, apprezzando la spinta coerente impressa dal Governo ed in particolare l'impegno serio, sobrio e competente del sottosegretario Barberi.

All'articolo 2 si introduce un importante obiettivo nel campo della protezione civile, cioè la prevenzione sismica. Ciò è stato possibile anche perché il dipartimento della protezione civile ha promosso un'indagine sulla vulnerabilità sismica del meridione.

Altro elemento importante è l'introduzione della possibilità di rilocalizzare le attività produttive situate nelle aree a rischio di esondazione in Piemonte. Altri elementi importanti sono poi l'attenzione alla prevenzione idrogeologica ed il potenziamento dei mezzi, degli uomini e delle strutture dei corpi deputati alla prevenzione antincendio.

Rimane aperta, come ricorda il parere espresso dalla XII Commissione e come hanno sottolineato quasi tutti i commissari intervenuti presso l'VIII Commissione nonché come ha riconosciuto lealmente il sottosegretario Barberi, la questione, non più rinviabile, del passaggio dalla logica degli interventi tampone diretti a fronteggiare situazioni di emergenza, a quella di interventi globali incentrati su una legge quadro che riordini le competenze in materia di calamità naturale. La Corte costituzionale ha peraltro evidenziato le medesime esigenze con la sentenza n. 157 del 1995, sottolineando la necessità di un'opera legislativa capace di ricondurre le svariate attribuzioni, attualmente esistenti, ad un disegno organico. Su questo punto sono stati annunciati specifici ordini del giorno che impegnano il Governo a presentare una proposta organica di riordino entro novanta giorni.

Ciò che occorre, signor Presidente ed onorevoli colleghi, è arricchire il dibattito, che finalmente si va aprendo, su un sistema di protezione civile adeguato alle esigenze del paese. Voglio ricordare che la prima conferenza nazionale sulla protezione civile e servizio sociale dei vigili del fuoco, tenutasi dal 9 all'11 del mese

scorso, ha offerto spunti di riflessione operativa molto interessanti riguardo agli obiettivi della protezione civile, alla definizione degli eventi ed all'attività della protezione civile nonché al ruolo dei vigili del fuoco e degli altri soggetti impegnati nell'opera di protezione civile ed alla necessità del loro potenziamento e di un maggiore coordinamento.

Anche le vicende che si ripetono ormai ogni anno e che in queste ore ci offrono le tristi immagini di larghe estensioni del territorio divorate dalle fiamme, ci impongono di concentrarci su questi temi. Probabilmente occorrerebbe anche un ripensamento circa la riqualificazione giuridica del reato commesso contro l'ambiente, quando, naturalmente, l'azione sia dolosa.

Rimanendo alle nostre competenze, non vi è dubbio che occorra un organico progetto di riforma che ruoti sull'area centrale del riconoscimento del servizio sociale prestato dal Corpo dei vigili del fuoco e dagli altri soggetti a favore della collettività. Lo Stato, infatti, non può rinunciare all'obbligo di garantire a tutti i cittadini la tutela di valori fondamentali quali la vita, la sicurezza e la salvaguardia di beni pubblici e privati.

La riforma deve dare razionalità ed organicità al quadro normativo e legislativo esistente, precisando fini e compiti del servizio svolto dal Corpo nell'ambito dell'attività di protezione civile, in particolare nella preparazione e nella gestione dell'emergenza, riconfermando il Corpo dei vigili del fuoco come struttura fondamentale in materia di soccorso tecnico urgente, prevenzione e sicurezza antincendi a livello centrale e periferico.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, permettetemi, infine, di rinnovare la mia gratitudine a tutti i gruppi che hanno favorito, malgrado le riserve espresse, l'iter celere del provvedimento nelle Commissioni. Permettetemi inoltre di esprimere nuovamente l'auspicio che la medesima celerità sia confermata in aula per convertire in legge in tempo il decreto.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FRANCO BARBERI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Saraca. Ne ha facoltà.

GIANFRANCO SARACA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, sottosegretario, ancora una volta giunge al nostro esame un decreto-legge, datato 19 maggio 1997, n. 130, approvato dal Senato il 19 giugno, alle soglie della scadenza. Il gioco è ormai sempre lo stesso: approvare senza neanche esaminare, senza incidere e migliorare; e quanto vi sarebbe da eliminare, incidere e migliorare! Come ha esposto con grande onestà politica ed intellettuale il relatore, onorevole Pittella, si spazia a tutto campo: dalle campagne antincendi boschivi del 1997 (siamo a metà luglio, cioè a stagione già più che avviata) con provvedimenti che dovrebbero attivare, tra l'altro, misure di prevenzione, a provvidenze per la ricostruzione post-terremoto del 1990 in Sicilia; dall'assunzione di esperti per il dipartimento della protezione civile alle provvidenze per l'Umbria, che abbiamo tutti nel cuore ma per la quale non possiamo non rilevare una catena di sant'Antonio di interventi per eventi sismici e dissesti idrogeologici; dalla dote per i sovrintendenti che, a rate, con cento milioni possono fare quello che vogliono, a contributi per l'istituto di geofisica; al « soccorso rosso » ancora una volta solerte per Bassolino nel *business* di Secondigliano, dove un'esplosione che potrebbe essere dovuta anche ad un bombolone mal custodito od a lavori mal eseguiti nelle cavità sotterranee o ad altro, è diventata un affare di Stato. Si passa poi ai crediti agevolati per aree alluvionate o rialluvionate, alla conta delle mucche per definire le quote latte agli adempimenti per mercati ittici e mattatoi e chi più ne ha più ne metta.

Di tutto questo ci si accorge all'improvviso nell'aprile 1997. Che cosa dire?

Che questo ramo del Parlamento non ha possibilità di introdurre concretamente emendamenti per la ristrettezza dei tempi imposta dalla scadenza, che gli intenti sono per lo più lodevoli (ci si conceda l'eccezione per il « botto » di Sencondigliano, che ha il Guinness dei primati per la presenza nei decreti-legge; mi pare che siamo alla terza o quarta riapparizione in otto-dieci mesi)? Che in Italia sugli stessi comparti vi sono centinaia di interventi più urgenti, più efficaci sotto tutti gli aspetti — sociali, economici, ambientali —, regolarmente trascurati in quanto non interessano comuni, province ed aree beneficate dalla presenza benevola dell'Ulivo e del Governo?

Tra queste emergenze segnalo ancora una volta per dovere di mandato quelle di monitoraggio chimico, fisico e biologico dell'alto Lazio per la presenza delle emissioni del polo energetico di Montalto-Civitavecchia, che sta andando a regime pieno con l'entrata in esercizio dei gruppi di produzione. Segnalo ancora le mura medievali di Viterbo, crollate per lungo tratto ed ormai pressoché dimenticate, forse in quanto penalizzate dal colore dell'amministrazione.

Il provvedimento nasce, tra l'altro, per quanto riguarda la legge n. 433 del 1991 — per capirci la legge post-terremoto in Sicilia —, da una tempestiva e mirata proposta presentata dalla collega Prestigiacomo ed altri e poi annacquata, denaturata e resa di più basso profilo pratico, all'interno di un testo *omnibus* che prevede di tutto.

Che cosa dire ancora, che ad ogni stagione estiva ci si accorge della mancanza di una normativa organica e di mezzi per la prevenzione di incendi boschivi, che la necessità di fermo biologico per la pesca è strutturale e non contingente e che, pertanto, va prevista con normativa specifica ed organica, che la dimensione del decreto è abnorme e di eterogeneità assoluta per settore, materia ed area geografica e che volendolo criticare anche a fini migliorativi non si sa bene da dove cominciare? Che abbiamo visto giudicare inammissibili, a volte,

emendamenti con l'adozione di criteri ristrettissimi per estraneità di materia e che vediamo ora un decreto-legge sulla cui materia, anche con gli emendamenti approvati, sembra siano passate le violenze dei più feroci eserciti mercenari del compromesso e del favoritismo e che definire « minestrone » è un'offesa per la gloriosa anche se umile pietanza mediterranea?

C'è ancora da dire, infine, che a nostro parere si registrano violazioni costituzionali per l'impossibilità nella quale questa Camera è posta di esaminare, dibattere, discutere ed emendare. Al resto del dibattito rimandiamo ogni approfondimento e confronto per quanto riguarda gli impegni da assumere nei riguardi della complessa ed importante materia in esame.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Riccio. Ne ha facoltà.

**EUGENIO RICCIO.** Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, prima di addentrarmi nel merito del provvedimento al nostro esame intendo anch'io richiamare l'attenzione su una più corretta procedura regolamentare relativamente alla conversione in legge dei decreti-legge.

Non può sfuggire alla Presidenza che dopo la sentenza della Corte costituzionale sulla non reiterabilità dei decreti-legge detti provvedimenti debbano essere necessariamente convertiti nel termine costituzionale di sessanta giorni.

Va da sé che, dopo la prima lettura in uno dei due rami del Parlamento, ben difficilmente nell'altro si potrà procedere ad emendare il testo così approvato.

È accaduto che, per il decreto-legge n. 130, il Senato della Repubblica abbia apportato numerose modifiche, quasi a stravolgere il testo iniziale. Alla Camera non resta, purtroppo, che ratificare quanto approvato dal Senato. Certamente non è possibile pensare ad emendamenti su questioni per le quali c'è tanta necessità. Ben si comprende, allora, che fin quando non sarà modificata la Carta costituzionale occorre bilanciare l'inter-

vento dei due rami del Parlamento in modo da rendere effettivo ed attuale il diritto di ciascun parlamentare di interloquire sulla materia che si va a trattare.

Entrando nel merito, il decreto è stato ampiamente migliorato rispetto al testo originario, in conseguenza di un lavoro di gruppo che, a causa delle denunciate carenze legislative e regolamentari, ha visto impegnati *a latere* presso la XIII Commissione del Senato anche i gruppi della Camera. Questo lavoro di *équipe* ha portato ad una buona convergenza su taluni obiettivi di fondo.

Il decreto-legge n. 130 appare, come molti tra quelli che l'hanno preceduto, una sorta di decreto *omnibus*, come è stato già detto da chi mi ha preceduto, ma nel caso specifico può rilevarsi che tutti gli interventi in esso previsti risultano legati dal filo della somma urgenza.

Nell'articolo 1 sono previsti interventi per combattere gli incendi boschivi, con stanziamenti di complessivi 40 miliardi a favore del Ministero per le politiche agricole e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per la gestione operativa e logistica dei *Canadair* e degli elicotteri in dotazione a questo corpo.

Intendo qui ricordare come da tempo sia stata avvertita la necessità di un completo riordino della materia. Gli incendi boschivi sono purtroppo complessivamente aumentati nel numero, anche se la superficie distrutta è di gran lunga diminuita negli ultimi due anni. Quest'anno il fenomeno va ripetendosi e l'aver approntato il decreto solo a metà maggio, quando numerosi incendi avevano devastato tante aree dell'arco alpino, è certamente indice di una lentezza burocratica che tarda ad essere sradicata anche dall'ottima e riconosciuta volontà del professor Barberi.

Agli incendi del periodo invernale-primaverile sull'arco alpino stanno seguendo quelli dell'estate-autunno sull'appennino centro meridionale. È quindi indispensabile approntare il disegno di legge governativo di riordino della materia. Per quanto ci riguarda, ci siamo già attivati con la presentazione di proposte

di legge che non hanno avuto un seguito a causa dell'annunciata volontà del professor Barberi di presentare il citato disegno di legge. Ci auguriamo che, essendo stata approvata la legge Bassanini ed essendo andato male il referendum riguardante il Ministero delle risorse agricole, non vi siano più altri ostacoli che si frappongano alla presentazione di questo disegno di legge; altrimenti ci dovremmo attivare, e seriamente, affinché le nostre proposte di legge siano solertemente esaminate nelle competenti Commissioni. Ma crediamo che non arriveremo a tanto.

Colgo l'occasione per ricordare che noi riteniamo pregiudiziale l'accorpamento in un unico organismo alle dipendenze della protezione civile del servizio antincendi del Corpo dei vigili del fuoco (effettivi e volontari) e dei servizi antincendi boschivi regionali del Corpo forestale dello Stato. Resterebbe alle dipendenze del Ministero delle risorse agricole il comparto di politica ambientale.

Va anche detto che questo servizio non può e non deve concretizzarsi solo nell'intervento allorché scoppia un incendio, ma è pregiudiziale l'attività di prevenzione che consiste, in primo luogo, nella pulizia del sottobosco e delle zone limitrofe, nella esecuzione di appropriati interventi silvocolturali e nella integrazione della viabilità di servizio con il duplice compito di operare da frangifuoco e di consentire l'accesso alle zone interessate dall'incendio.

Infine, bisogna procedere al potenziamento dei sistemi di allertamento: mi riferisco, in particolare, alla costruzione in zona strategica di bacini, prese e serbatoi di accumulo di acqua per scopi antincendio.

Né va sottaciuto il problema di una presenza più diffusa e in posizione strategica dei mezzi aerei, nonché l'ulteriore questione del noleggio dalla società SISAM, ai fini di una razionalizzazione dei costi sotto questo ulteriore aspetto.

L'articolo 2 reca poi disposizioni per l'accelerazione dell'opera di ricostruzione delle zone della Sicilia orientale colpite dal sisma del 1990. In questo caso la

burocrazia ha certamente raggiunto il massimo della inefficienza: a fronte dei 3.855 miliardi stanziati, solo 775 sono stati trasferiti in sette anni alla regione Sicilia, la quale, a sua volta, ne ha spesi circa la metà (più o meno 400). Andava quindi fatta una rimodulazione della normativa e si auspica che i soldi vengano effettivamente spesi.

La Commissione lavori pubblici del Senato ha fatto qualcosa in più, introducendo per la prima volta il principio della prevenzione del rischio sismico. Esso dovrà essere alla base della nuova filosofia della legge quadro di modifica della legge n. 225 del 1992.

Pertanto si interverrà anche sugli edifici pubblici non statali e su quelli privati, nonché sulle infrastrutture non statali non danneggiate dal sisma del 1990. Si dovranno realizzare, nel contempo, immobili per far fronte alle esigenze abitative delle famiglie allocate nei *container*.

Segue una normativa per situazioni specifiche: come è stato rilevato anche dal collega Saraca, non poteva mancare la norma «pro Bassolino», che ormai è divenuta una costante di tutti i decreti-legge di questo Governo. Su questo fatto, indipendentemente dal contenuto della norma, sarebbe necessario far chiarezza, perché appare evidente che un complesso di finanziamenti, spesso concessi con norme incomprensibili, è volto a favorire l'immagine di «san Bassolino», che sembra essere il nume protettore del Governo.

Non vi è dubbio, però, che gli altri interventi appaiono dettati dalla necessità e dalla opportunità di porre punti fermi per situazioni che con il passare del tempo andavano deteriorandosi.

In Commissione ho avuto modo di dire che, nel momento in cui ci apprestiamo, come è nostro augurio e ferma volontà politica, a voltare pagina in tema di protezione civile, occorre anche fare il punto delle situazioni pregresse. Con questo animo è stato tra l'altro affrontato il problema del terremoto che si verificò nel 1984 e che in alcuni comuni aveva portato meno danni di quanti non siano stati poi arrecati dalla cosiddetta attività di rico-

struzione. Oggi (è questo l'invito che rivolgo formalmente al Governo attraverso un ordine del giorno) occorre monitorare questa come altre situazioni analoghe e studiare gli interventi che possono portare a definizione le problematiche inerenti detti eventi. Ho avuto modo di apprezzare la risposta che a questo interrogativo ha dato in Commissione il professor Barberi; ribadisco in questa sede la domanda e spero di avere un formale impegno del Governo su questa delicata materia.

Non posso qui non sottolineare come l'emendamento a proposito di questo terremoto, da me sollecitato ed a firma del senatore Maggi di alleanza nazionale, sia stato fatto proprio dalla Commissione ed abbia parzialmente contribuito a ristabilire le regole. Si tratta di un fatto di grande importanza anche per la mia regione, il Molise, che spesso viene dimenticata (si dice, a causa della scarsità della popolazione residente) e che oggi, al contrario, ha ricevuto adeguata considerazione. Il lavoro della XIII Commissione del Senato ha fatto sì che fosse introdotto un altro concetto di grande importanza, quello relativo alla rilocalizzazione delle attività produttive collocate in aree a rischio di esondazione danneggiate dall'alluvione del 1994 nell'Italia settentrionale. L'emendamento, inserito con l'unanimità dei consensi, ha avuto un duplice significato. In primo luogo non è affatto vero che il settentrione non riceva finanziamenti statali, anzi è vero il contrario: ben 4.323 miliardi sono previsti per opere e con ciò si toglie ogni giustificazione a critiche qualunquistiche e prive di fondamento, dimostrandosi che vi è una visione nazionale dei problemi che nessuna minaccia di secessione può sconfiggere. In secondo luogo si ribadisce finalmente il concetto di prevenzione del rischio proprio di quella che si auspica sarà la nuova filosofia della protezione civile. Ma naturalmente - è questa una sollecitazione - occorre stare attenti a non legittimare situazioni di palese violazione della legge, come per esempio avverrebbe nel caso in

cui le nuove localizzazioni dovessero riguardare fabbricati privi degli atti concessori comunali.

Gli articoli 5 e 6 — mi avvio rapidamente alla conclusione — riguardano invece materie alquanto estranee al titolo di questo decreto-legge. Non si comprende infatti quale attinenza possano avere quote latte e pesca con la materia precedentemente trattata. Mi soffermerò un attimo sulla questione del fermo biologico della pesca per sollecitare il Governo affinché non si ripetano negli anni futuri decreti-legge annuali, in modo che anche questo settore possa essere regolamentato con legge ordinaria che si raccordi alla normativa comunitaria. Tra le altre cose, nel momento in cui questo settore si avvia ad avere in Italia più vasti orizzonti, è necessario ed indispensabile che il Governo provveda con adeguato disegno di legge. In conclusione, quindi, il provvedimento si presta ad alcune critiche, innanzitutto sul metodo — sul quale ribadiamo le nostre obiezioni — ma anche nel merito, ma ha il pregio di avere affrontato talune problematiche in una visione più ampia, condivisibile e condivisa. Per questo, alleanza nazionale ha dato il suo contributo in Commissione a che fossero apportati quanti più miglioramenti possibili, conscia però che altro, per la ristrettezza dei tempi, sarebbe stato difficile poter ottenere, ma il tutto sarà tradotto in appositi ordini del giorno.

Rinnoviamo l'impegno per una modernizzazione del sistema della protezione civile, che deve essere posto al centro del più ampio problema del riassetto del territorio, danneggiato dall'incuria colpevole degli uomini e spesso, purtroppo, delle istituzioni. Il riequilibrio del territorio, che comprenda anche una più decisa azione in direzione di molte aree interne del paese abbandonate e perciò a rischio di gravi fenomeni di dissesto idrogeologico, deve essere uno dei punti fondanti dell'azione a venire.

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Terzi, iscritto a parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Pittella.

GIOVANNI PITTELLA, *Relatore*. In realtà, signor Presidente, la mia replica sarà la somma di tre telegrammi.

Il primo. Le riserve che sono state espresse, come si vede, riguardano la posizione di tutti i gruppi, così come — e questo è segno di onestà intellettuale, adeguata al compito di parlamentari della Repubblica — gli apprezzamenti per lo sforzo del professor Barberi sono pressoché comuni a tutti i gruppi.

Il secondo telegramma. Sono certo che gli impegni che assumerà e ribadirà il professor Barberi questa sera saranno importanti e coglieranno pienamente le attese che sono state espresse dai gruppi.

Il terzo. Il dibattito, anche in aula come in Commissione, ha segnalato e suggerito proposte che avrebbero meritato altra fortuna e che solo la « camicia di Nesso » che ci impone di non cambiare una virgola di questo decreto impedisce di accogliere nel corpo della legge. Mi auguro che il Governo accolga gli ordini del giorno che saranno presentati e che sono stati già annunciati in Commissione.

ELIO VITO. Che « camicia di Nesso » ? In quindici giorni può tornare al Senato !

GIOVANNI PITTELLA, *Relatore*. Sì, il 19 luglio. Tutti i gruppi hanno concordato sulla necessità di convertire in tempi ...

MARIELLA CAVANNA SCIREA. Non forza Italia !

GIOVANNI PITTELLA, *Relatore*. Anche il gruppo di forza Italia in Commissione ha convenuto...

STEFANIA PRESTIGIACOMO. È inconstituzionale la procedura che non consente di modificare i provvedimenti perché c'è la minaccia che possano decadere !

GIOVANNI PITTELLA, *Relatore*. Conveniamo su questa preoccupazione e l'abbiamo espressa, ma questo non ci esime dal compiere ogni sforzo per convertire il decreto in tempi rapidissimi.

STEFANIA PRESTIGIACOMO. Qui c'è da emendare, purtroppo!

GIOVANNI PITTELLA, *Relatore*. Dice una saggia massima che l'ottimo è nemico del buono...

STEFANIA PRESTIGIACOMO. Qui siamo al pessimo!

GIOVANNI PITTELLA, *Relatore*. Noi dunque scegliamo il «buono», anzi il «discreto», ma l'«ottimo» su questa materia non deve attendere.

PRESIDENTE. Onorevole relatore, la ringrazio a nome delle poste per i telegrammi, però vedo che sul resto c'è una qualche controversia e quindi vedremo il da farsi.

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

FRANCO BARBERI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presidente, onorevoli deputati, il provvedimento che è all'esame dell'aula, come è stato sottolineato da tutti gli intervenuti, come è emerso anche nel corso della discussione svoltasi presso la XIII Commissione della Camera e come risulta nel parere scritto della I Commissione (lo ha ricordato il relatore), è stato modificato effettivamente in misura rilevante, non tanto nei contenuti originari quanto piuttosto in termini di aggiunta di argomenti nel corso del suo esame al Senato.

Naturalmente mi rendo conto che le difficoltà che la sentenza della Corte costituzionale ha «introdotto» e che rendono sostanzialmente difficile la possibilità che i provvedimenti possano fare «l'andata e il ritorno» fra i due rami del Parlamento, che un tempo era consueta e che comunque comportava quasi sempre la reiterazione degli stessi, creano nel

secondo ramo del Parlamento che esamina i provvedimenti una situazione di disagio.

Debbo anche dire (e ringrazio l'onorevole Riccio per averlo ricordato) che, nei limiti del possibile (i provvedimenti concernenti la materia della protezione civile sono sempre stati convertiti, anche nella precedente legislatura, nei termini e in prima lettura dal Parlamento, a parte i provvedimenti che giocoforza è stato necessario reiterare per la pausa di chiusura del Parlamento per il suo rinnovo elettorale) tutti gli altri provvedimenti sono sempre stati convertiti in prima lettura. Aggiungo che quasi sempre lo sono stati, se non all'unanimità, quasi all'unanimità. Lo dico non perché io sia particolarmente bravo, ma perché la materia riguardante la protezione civile è oggettivamente urgente e richiama la responsabilità e l'attenzione di tutto il Parlamento.

Come stavo dicendo, anche in questa circostanza per cercare di attenuare tali difficoltà sono state promosse riunioni informali fra i parlamentari delle due Camere. Tali riunioni hanno portato, nella fase iniziale, in parte a convenire parzialmente sul provvedimento e poi, nella fase successiva, a presentare emendamenti concordati fra deputati e senatori e condivisi anche dal Governo.

Credo che vada distinto l'aspetto formale, che comunque è rilevante e rappresenta anche una difficoltà operativa concreta, qui giustamente sottolineata, dall'aspetto della sostanza. La disomogeneità del provvedimento per quanto riguarda gli aspetti della protezione civile, peraltro numerosi (sostanzialmente soltanto due articoli trattano materia urgente ma diversa) è fondamentalmente dovuta alle ragioni che l'onorevole Riccio e il relatore hanno ricordato nei loro interventi.

Effettivamente, mi corre l'obbligo di rilevare e ricordare a tutti che nell'ultimo anno, iniziando con l'emergenza alluvione verificatasi nel giugno scorso in Versilia, abbiamo radicalmente mutato il meccanismo degli interventi di protezione civile successivi alle calamità, che erano stati caratterizzati per anni ed anni da prov-

vedimenti urgenti (decreti-legge) spesso profondamente modificati dal dibattito parlamentare, tutti emanati sotto la pressione emotiva di ciò che era appena avvenuto, senza alcuna seria ed approfondita analisi dei danni, stanziando quindi risorse che spesso non erano commisurate a quanto era avvenuto (talvolta in difetto e tal'altra in eccesso), ripartite in maniera inappropriata sui vari obiettivi che le leggi si prefiggevano.

Più grave ancora era il fatto che questi provvedimenti erano l'uno dissimile dall'altro sia per i benefici concessi, per cui a seconda del tipo di provvedimento adottato cittadini che avevano subito lo stesso tipo di danno ricevevano contributi differenti da parte dello Stato sia per quanto riguarda le procedure di attuazione degli interventi. Quasi tutti improvvisavano procedure ogni volta diverse, che si rivelavano quasi tutte difficilmente applicabili vista la grande complessità burocratica delle procedure che ogni volta *ex novo* il Governo e il Parlamento si inventavano.

Nel provvedimento di cui ci occupiamo ne abbiamo un esempio, ma infiniti altri sono presenti, se compiamo un percorso di analisi obiettiva dei provvedimenti « postcalamità » che nei vari decenni il Parlamento ha approvato. Mi riferisco all'intervento dell'articolo 2 della legge n. 433 del 1991 che si occupava dei problemi della ricostruzione delle province della Sicilia orientale - Siracusa, Catania e Ragusa - colpite dal terremoto del dicembre del 1990.

È stato appena ricordato dal relatore e dall'onorevole Riccio che di fronte ad uno stanziamento ingente, a distanza di sette anni dal terremoto, la ricostruzione è semiparalizzata. Pochissimo è stato fatto e solo una frazione modestissima delle ingenti risorse è stata spesa. Ma non è l'unico caso; gli onorevoli deputati ricorderanno quanti interventi legislativi furono necessari per far partire la ricostruzione nei territori dell'Italia settentrionale, in particolare in Piemonte, colpiti dall'alluvione del novembre 1994. In quel caso furono stanziati quasi 12 mila miliardi e

a circa sei mesi dall'alluvione sostanzialmente niente era avvenuto. Lo ripeto, possiamo contare infiniti esempi del genere.

Le modifiche che sono state introdotte, che da un anno a questa parte vengono applicate e che dovranno necessariamente essere inquadrate in una legge-quadro che le standardizzi in via definitiva sono le seguenti: dopo una calamità e previa la dichiarazione dello stato d'emergenza come previsto dalla legge n. 225 del 1992, i primi interventi si fanno con un'ordinanza della protezione civile. È questo uno strumento di legislazione secondaria prevista dalla legge-quadro oggi esistente sulla protezione civile, ma che consente di effettuare subito gli interventi, con grande rapidità. Ovviamente le risorse stanziare sono una sola frazione del fabbisogno peraltro ignoto nei giorni immediatamente successivi ad una calamità. C'è sempre la pretesa di sapere quale sia l'ammontare dei danni, perché si tratta di un dato che non si conosce; infatti, per conoscerlo e valutarlo in modo attendibile occorrono settimane se non mesi di rigorosa indagine.

Questo strumento consente di far partire immediatamente tutte le provvidenze previste e nel periodo in cui tutto si mette in movimento c'è anche il tempo di compiere questa analisi seria e rigorosa dei danni per poi intervenire in una fase successiva, avendo però noto il quadro completo dei fabbisogni.

Questo meccanismo è stato attuato nell'ultimo anno in tutte le situazioni, che purtroppo non sono poche, in cui si sono verificate emergenze. La prima è stata la Versilia, poi vi sono stati il Friuli-Venezia Giulia, l'Emilia-Romagna - si tratta di casi di terremoto e di alluvione -, fino a Crotone, alla Calabria, alla Sicilia, al rione di Messina. L'ultimo provvedimento di questo tipo è quello adottato con ordinanza del ministro Napolitano venerdì scorso per l'alluvione delle province della Lombardia colpite una settimana fa, o poco più, da rilevanti eventi calamitosi.

A parte che il meccanismo ha funzionato perfettamente, si sono ribaltati tutti

gli elementi di lentezza. Infatti, la grande novità di questi provvedimenti è stata anche quella di affidare ai presidenti delle regioni, nominati commissari delegati, e attraverso questi ai presidenti delle province e ai sindaci l'attuazione specifica degli interventi; il che ha tra l'altro velocizzato e consentito di compiere interventi mirati attraverso i rappresentanti istituzionali più vicini alle esigenze del territorio.

Questa situazione — ne abbiamo discusso in maniera approfondita in Commissione ambiente — ha avuto dei risvolti paradossali, nel senso che gli interventi di protezione civile sono più avanzati per le calamità che si sono verificate nell'ultimo anno di quanto non siano per le calamità che risalgono fino a dieci anni fa, per le quali invece questa procedura non esisteva ma si faceva capo ad una legge specifica per ogni evento.

Nell'ambito del lungo lavoro parlamentare che a varie riprese, e nella legislazione precedente e nell'attuale, ci ha portato a discutere di questi temi sono emerse notevoli questioni, tutte apparentemente di interesse locale, ma che per la zona colpita rappresentano strumenti vitali per recuperare ritardi accumulati e per cercare di ripristinare una situazione di equità a livello nazionale.

Le correzioni che nel percorso parlamentare presso il Senato sono state introdotte riguardano tutte interventi di tale natura. Ringrazio l'onorevole Riccio per aver ricordato che taluni suggerimenti erano già emersi in precedenti dibattiti della Commissione ambiente della Camera. Colgo l'occasione anche per manifestare la mia soddisfazione perché, trattandosi di problemi seri sui quali il dipartimento della protezione civile ha svolto un'indagine approfondita, siamo riusciti con questo lavoro parlamentare congiunto, anche se in maniera del tutto informale, a risolvere talune questioni. Nella eterogeneità degli interventi e delle modifiche introdotte dal Senato si risolvono problemi seri, ben individuati, sui quali si è svolta un'indagine da parte del dipartimento della protezione civile.

Rimane da fare il quadro generale delle vecchie leggi di intervento della protezione civile (al quale gli uffici del dipartimento stanno lavorando da tempo) allo scopo di verificare quale tipo di intervento si debba porre in essere per portarle ad un livello di avanzamento accettabile. È un impegno che certamente rispetteremo e fin da ora annuncio che accoglierò eventuali ordini del giorno in tal senso. Altre questioni fondamentali sollevate sia dal relatore sia da alcuni deputati riguardano l'esigenza dell'emanazione della legge quadro in materia di lotta agli incendi boschivi su cui il Parlamento è più volte intervenuto.

Come si afferma nella relazione che accompagna il decreto-legge, la legge quadro è sostanzialmente pronta; non è stato fino ad ora diramata proprio per le ragioni qui ricordate. In primo luogo, si attendeva l'approvazione della cosiddetta legge Bassanini per verificare se fosse necessario apportare modifiche relativamente alla distribuzione delle competenze tra Stato e regioni; in secondo luogo, bisognava attendere l'emanazione del decreto legislativo da parte del Governo ed il conseguente parere delle Commissioni parlamentari in materia di riordino del Ministero ex risorse agricole; infine, bisognava attendere l'esito del referendum che, come qui è stato ricordato, non ha raggiunto il *quorum* neanche per quel quesito. A questo punto, siamo pronti ad affrontare la questione e rispetteremo l'impegno assunto al Senato e che presumo verrà richiesto anche in questo ramo del Parlamento. Devo però dire che abbiamo fatto tutto ciò che era possibile per rispettare i contenuti degli ordini del giorno accolti in precedenza dal Governo. In particolare su un aspetto di uno di questi ordini del giorno — che concerne uno dei punti più critici della situazione attuale — siamo stati costretti, per quella situazione di non chiarezza nelle competenze, a riaffrontare ogni volta la questione con un provvedimento urgente (tra l'altro, ciò è avvenuto all'inizio della stagione estiva). Dicevo che l'aspetto più delicato in questa materia è quello che si

ravvisa nelle parole di chi fa un discorso di questo genere: « Ma come gli incendi boschivi si ripetono ogni anno; pertanto, che bisogno vi era di ritornare sulla questione ogni volta con un provvedimento urgente, quando tutto ciò dovrebbe essere regolarizzato intervenendo nella gestione delle attività ordinarie dei ministeri competenti? ». L'invito del Parlamento ai ministeri competenti era il seguente: inserite nei vostri bilanci ordinari la spesa per l'esecuzione delle campagne sugli incendi boschivi! Preciso che questa raccomandazione è già stata accolta da due anni dal Dipartimento della protezione civile; se infatti si legge attentamente l'articolo 1, si potrà constatare che non è prevista nemmeno una lira degli stanziamenti a favore del Dipartimento della protezione civile, il quale ha provveduto ad includere il costo della campagna antincendi boschivi a proprio carico (si tratta tra l'altro di una spesa rilevante, perché è compreso il costo di buona parte dei mezzi aerei) cioè, a carico del proprio bilancio ordinario.

Il problema è che non era possibile fare questo prima di modificare le competenze del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, che gestisce l'altra parte della « flotta ».

L'altra ragione per la quale si ricorreva sempre a questo provvedimento che definirei « pre-estivo » era che tradizionalmente il costo di tali campagne veniva posto a carico dell'8 per mille e che, sostanzialmente, solo alla fine del mese di giugno si ha un'idea abbastanza precisa del gettito che quell'8 per mille comporta. Concordo tuttavia con chi sostiene che tutto ciò debba essere assolutamente rimosso e che occorra andare a quella diramazione imminente, peraltro, della legge quadro di riordino delle competenze, attraverso la quale dovrà essere tutto ricondotto all'ordinario.

Allo stesso modo, alla luce del lavoro — e ringrazio il relatore per aver ricordato questo aspetto — della conferenza nazionale per la protezione civile, credo che siamo pronti e che subito dopo l'estate potremmo presentare al Parlamento i

provvedimenti importanti che dovranno rivedere l'intera materia della protezione civile, soprattutto privilegiando — come noi ci auguriamo — l'attività di prevenzione.

Ancora una volta, però — e ringrazio il relatore e gli onorevoli deputati intervenuti nel dibattito — è stato rilevato che non si è persa occasione — neppure questa volta — per cercare di promuovere interventi di prevenzione.

La parte del provvedimento relativa alla prevenzione sismica della Sicilia orientale è contenuta nell'articolo 2 (a tale riguardo mi permetto garbatamente di correggere l'onorevole Riccio per precisare che non è stata introdotta dalla Commissione del Senato, ma che era contenuta nel testo originario del provvedimento). L'altro intervento molto rilevante è quello della localizzazione al di fuori delle aree a rischio delle attività produttive del Piemonte.

Rispetto alle emergenze e alle calamità naturali credo che tutti i soggetti, dal Governo centrale a quello regionale, si dovrebbero porre l'obiettivo di renderle meno frequenti e meno gravose in termini di conseguenze: questo è il vantaggio di una politica preventiva! Riguardo alle innumerevoli calamità che si sono verificate nell'arco degli anni, ricordo che negli ultimi trent'anni nel nostro paese si sono spesi in media 7 mila miliardi l'anno come conseguenza di tali fenomeni (cioè di calamità, di terremoti, di inondazioni e frane di ogni tipo e genere) e che solo una frazione modestissima di tali somme è stata utile a rimuovere le cause e i pericoli rappresentati da tali fenomeni.

Questa ingentissima massa di denaro è andata quasi interamente al risarcimento dei danni, senza che sia stata realizzata alcuna opera di rimozione dei pericoli, neppure nei territori colpiti da calamità (le imprese produttive del Piemonte ne sono un esempio). Se i precedenti provvedimenti avessero previsto, come ora facciamo sistematicamente, che la concessione dei contributi per la ricostruzione era vincolata al trasferimento fuori dalle aree a rischio, sarebbe stata già realizzata

un'opera di risanamento significativa, almeno in quelle zone. Voglio comunque assicurare, come ho già fatto in Commissione, che né per le imprese, né per i privati, in relazione alle emergenze passate, attuali o future, vi sarà assolutamente alcun contributo per immobili o attività produttive che non siano più che legittimi; in sostanza, tutte quelle strutture nate come abusive e non regolarizzate per noi non esistono, e non si tratta di un impegno solo a parole, dal momento che al riguardo vi è anche una precisa disposizione del provvedimento collegato alla finanziaria.

Molti anni prima di avere questa responsabilità politica ero componente della commissione grandi rischi che in varie occasioni, fin dalla prima legge introdotta in questo paese per il condono degli abusi edilizi, fece voti al Parlamento e al Governo — che rimasero purtroppo inascoltati — perché si escludessero tutte le costruzioni abusive, dovunque dislocate sul territorio nazionale, da futuri risarcimenti a causa di danni per le calamità. Figuriamoci, quindi, se ora che ricopro questa responsabilità politica non intenda procedere in questa direzione!

Concludo il mio intervento, confidando che il decreto-legge venga rapidamente convertito. In Commissione vi è stato un clima di grande collaborazione, di cui ringrazio tutti i gruppi politici, che ha consentito, tra l'altro, che i pochi emendamenti presentati fossero trasfusi in ordini del giorno. In sede di discussione degli articoli, peraltro, farò presente che alcuni di questi ordini del giorno, pur nel brevissimo intervallo di tempo intercorso, sono già stati recepiti ed attuati nelle azioni del Governo. Mi auguro pertanto, ripeto, che il decreto-legge venga velocemente convertito perché ritengo che anche attraverso questo provvedimento risolveremo molti problemi urgenti e scriveremo alcune pagine importanti nell'avvio della politica di prevenzione dai rischi nel nostro paese.

**PRESIDENTE.** Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

### **Sull'ordine dei lavori (ore 21,13).**

**ELIO VITO.** Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**ELIO VITO.** Signor Presidente, innanzitutto in ordine al disegno di legge di conversione n. 3905, desidero rilevare il mancato abbinamento della proposta di legge n. 3436, che reca la prima firma dell'onorevole Prestigiacomo, di contenuto praticamente identico ad una parte del decreto. Il fatto che il Governo e la maggioranza non siano favorevoli a far approvare proposte di legge, che pur condividono, presentate da esponenti dell'opposizione, per non dare a quest'ultima il merito di averle presentate, rientra nella legittima iniziativa politica del Governo e della maggioranza; ma quando i provvedimenti del Governo giungono in Parlamento, è evidente che ad essi debbono essere abbinati quelli di iniziativa parlamentare di analogo contenuto, altrimenti si concede un doppio vantaggio al Governo da parte dell'Assemblea parlamentare e di chi la rappresenta, che finisce poi per essere molto scorretto nei confronti dell'opposizione e, più in generale, delle iniziative parlamentari.

Volevo sottoporre tale questione affinché si ponga rimedio, prima che il provvedimento venga votato, con un formale abbinamento che la Commissione può fare in qualunque momento, anche domani mattina, in modo che quando il disegno di legge di conversione del decreto-legge del Governo sarà di nuovo iscritto all'ordine del giorno, ad esso sia abbinata la proposta di legge Prestigiacomo.

Vi è poi una seconda questione.

Signor Presidente, immagino che lei stia per chiudere la seduta, quindi nemmeno questa sera si svolgerà la discussione generale sull'abolizione della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione. Si tratta di un provvedimento importante, che necessita di una doppia lettura e quindi di un esame parlamentare particolarmente lungo. Aggiungo che vi è

la singolarità della presentazione di un provvedimento anche da parte del Governo; tuttavia, sull'argomento non vi è il consenso di tutta la maggioranza.

L'opposizione ha richiesto l'inserimento del provvedimento nel calendario diverse settimane fa e, ciò nonostante, non si riesce a cominciare la discussione sulle linee generali. Signor Presidente, non vorremmo che anche in questo caso vi fosse un vantaggio per il Governo e per la maggioranza, proprio per il fatto che non si svolge la discussione su un argomento sul quale vi sono profonde divisioni, giacché sul provvedimento potrebbe esprimersi una diversa ed ampia maggioranza parlamentare.

Per questo motivo, signor Presidente, ed anche in considerazione del fatto che domani vi sarà la prima seduta nell'ambito della quale le votazioni avranno inizio alle ore 11, le chiedo di inserire al primo punto dell'ordine del giorno della seduta di domani il seguito della discussione del testo unificato dei progetti di legge costituzionale, ai quali ho fatto riferimento, cosicché domani mattina, prima di cominciare a votare, si possa cominciare la discussione generale per poi eventualmente concluderla a fine seduta.

GUSTAVO SELVA. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GUSTAVO SELVA. Presidente, a nome del gruppo di alleanza nazionale desidero associarmi a quanto dichiarato or ora dall'onorevole Vito a proposito di provvedimenti che compaiono e scompaiono dall'ordine del giorno delle nostre sedute già da diverso tempo, quale quello riguardante l'abrogazione della XIII disposizione transitoria della nostra Costituzione.

Su tale provvedimento questa Assemblea ha già respinto una questione sospensiva presentata dal gruppo di rifondazione comunista. In Commissione affari costituzionali, come può testimoniare il relatore, onorevole Maselli, sempre presente e così diligente, il dibattito è stato

ampio ed approfondito; l'argomento è di un'icastica semplicità, non vi saranno, lo posso escludere sin d'ora, emendamenti. Tuttavia, esso presenta una certa complessità in quanto — come ha affermato l'onorevole Vito — trattandosi dell'abrogazione di una disposizione costituzionale, necessita di una doppia lettura.

Avanzo formale richiesta, associandomi a quanto richiesto dall'onorevole Vito, affinché tale provvedimento venga inserito al primo punto dell'ordine del giorno della seduta di domani, anche perché, se pure qualcuno potrà obiettare che vi sono argomenti ben più importanti — nessuno lo nega — sul piano politico, sociale ed economico, tale questione attiene ad un indice di alta civiltà giuridica e costituzionale, trattandosi di una norma sulla quale — almeno stando alle dichiarazioni — vi è una larga maggioranza orientata alla sua abrogazione; occorre pertanto che vi sia una decisione da parte dell'Assemblea.

Ribadisco, dunque, la mia formale richiesta a nome del gruppo di alleanza nazionale che — lo ripeto — si accompagna a quella avanzata dall'onorevole Vito. Inoltre, com'è stato ricordato dal collega Vito, è stato presentato anche un disegno di legge da parte del Governo oltre alle proposte di iniziativa parlamentare; aggiungo che dal dibattito svolto in Commissione e dalle relazioni è emersa un'ampia maggioranza. Se però nell'ambito della maggioranza di Governo vi sono dissensi, allora che si manifestino apertamente; da questo punto di vista rendo doveroso omaggio agli avversari di questo provvedimento, cioè a rifondazione comunista, che esplicitamente ha esposto la sua posizione. Ma a coloro i quali in Commissione ed in sedi pubbliche si esprimono in un certo modo e poi in qualche misura, con l'apparire e lo scomparire di tale argomento dall'ordine del giorno, si avvalgono di un rinvio della discussione, dico di assumersi le loro responsabilità, consentendo di dar luogo ad una decisione in un senso o nell'altro.

Com'è noto, noi abbiamo accettato una soluzione che consideriamo di ripiego,

cioè quella di mantenere nella nostra Costituzione una parte della disposizione, giacché di essa vengono aboliti solo due capoversi. Abbiamo accettato tale soluzione perché quello che ci poniamo è un obiettivo di civiltà largamente sentito ed approvato dall'opinione pubblica italiana ed anche — se me lo consentite — da quella europea.

Il nostro invito è quindi che questa Assemblea arrivi ad una decisione sull'argomento.

MARIA CARAZZI. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MARIA CARAZZI. Signor Presidente, rilevo anch'io che il provvedimento sulla modifica della XIII disposizione transitoria è già all'ordine del giorno e, quindi, mi aspetto che il suo esame sarà ripreso nei prossimi giorni. Quanto alla richiesta che venga iscritto al primo punto all'ordine del giorno le motivazioni avanzate dai colleghi sono veramente irrilevanti, se non quando affermano di volere che si esprima il dissenso del nostro gruppo. Lo ascolteranno quando sarà il momento. Quanto però agli elementi di urgenza ed alle attese dell'opinione pubblica, mi permetto di nutrire al riguardo molti dubbi.

Voglio anche osservare che i provvedimenti, per così dire in lista di attesa, che hanno forti ragioni di urgenza, sono numerosi e poiché nella discussione sui progetti di legge di modifica della XIII disposizione transitoria vi sono già numerosi iscritti a parlare, sarebbe sufficiente iscriverlo all'ordine del giorno di domani per far saltare tutto il resto.

Non tocca a me predisporre il calendario, ma sconsiglierei di iscriverlo al primo punto dell'ordine del giorno, così come avrei sconsigliato di iscriverlo anche all'ordine del giorno di oggi ed addirittura di assumere questa iniziativa.

PRESIDENTE. Onorevole Vito, per quanto riguarda la prima questione da lei

sollevata, rispetto alla situazione, per così dire, di parità tra disegno e proposta di legge, credo vi sia l'obbligo dell'esame di provvedimenti che in questo caso, magari, sono stati predisposti dal Governo, e interessano anche l'opposizione.

Per quanto concerne la questione dell'abbinamento sollevata in merito al decreto-legge, la decisione può essere assunta o meno. Certo, la Commissione può decidere in qualsiasi momento, ove fosse avanzata la richiesta, e la Commissione stessa la valutasse; evidentemente tutto questo si colloca sul piano più generale della correttezza. Non entro nel merito del giudizio politico. Posso soltanto tentare di spiegare quale è stato il motivo per cui l'onorevole Prestigiacomo non ha visto la sua proposta abbinata al decreto-legge del Governo.

Quanto al resto, io continuerei pure i nostri lavori, ma data l'ora e considerato che stasera non è prevista seduta notturna occorre tenere conto anche delle esigenze degli altri (senza considerare che anche la Presidenza ha dei limiti di resistenza).

Circa le proposte di legge costituzionale di cui si chiede la discussione domani, faccio presente che per domani è previsto il seguito dell'esame di progetti di legge, mentre nel caso in questione siamo ancora nella fase della discussione sulle linee generali. Poiché il calendario è già stato predisposto, credo che fino a mercoledì sia difficile introdurre una variazione, a meno che la Conferenza dei presidenti di gruppo, con il Presidente, non decida diversamente. Non è quindi in questo momento facoltà della Presidenza decidere in maniera contraria a quanto già stabilito.

ELIO VITO. Abbiamo già iniziato la discussione. È il seguito dell'esame!

PRESIDENTE. In ogni caso, il calendario è già predisposto e non voglio entrare nel merito di argomenti a favore o contro. Il dato è che il calendario è già stato stabilito e, quindi, per quanto riguarda la questione, certamente non secondaria da lei sollevata, onorevole Selva,

non cadrà il mondo se, anziché domani, il dibattito si svolgerà tra qualche giorno. Non credo che nessuno voglia limitarsi ad enunciazioni, ma ritengo che ognuno abbia l'obbligo, come in questo caso, di esprimere responsabilmente quale sia il suo atteggiamento politico al riguardo.

**Trasmissione dal Senato di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente.**

**PRESIDENTE.** Il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza il seguente disegno di legge:

S. 2450 - « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 1997, n. 131, recante disposizioni urgenti per il pagamento di somme dovute in base a titoli esecutivi e per altri interventi previsti dal titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219 » (*approvato dal Senato*) (3955).

A norma del comma 1 dell'articolo 96-bis del regolamento, il suddetto disegno di legge è deferito, in sede referente, alla VIII Commissione permanente (Ambiente), con il parere delle Commissioni I, II, V, VI (*ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento per gli aspetti attinenti alla materia tributaria*), X e XI.

Il suddetto disegno di legge è altresì assegnato alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) per il parere all'Assemblea, di cui al comma 2 dell'articolo 96-bis del regolamento. Tale parere dovrà essere espresso entro mercoledì 9 luglio 1997.

**Proposta di trasferimento di disegni di legge dalla sede referente alla sede legislativa.**

**PRESIDENTE.** Comunico che sarà iscritta all'ordine del giorno della seduta di martedì 8 luglio 1997 l'assegnazione in sede legislativa dei seguenti disegni di

legge per i quali le sottoindicate Commissioni permanenti, cui erano stati assegnati in sede referente, hanno chiesto, con le prescritte condizioni, il trasferimento alla sede legislativa, che propongo alla Camera a norma del comma 6 dell'articolo 92 del regolamento:

*III Commissione (Affari esteri):*

« Aumento della quota di partecipazione dell'Italia al capitale della Banca europea per gli investimenti (BEI) » (2107);

« Partecipazione italiana per l'organizzazione ed il finanziamento dell'Esposizione internazionale di Lisbona del 1998 » (3386);

*VII Commissione (Cultura):*

« Istituzione del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi » (3525).

**Ordine del giorno della seduta di domani.**

**PRESIDENTE.** Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 8 luglio 1997, alle 9:

1. - Interrogazioni.

2. - Assegnazione a Commissioni in sede legislativa dei disegni di legge nn. 2107, 3386 e 3525.

3. - *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Disposizioni sui beni culturali (2600).

- *Relatore:* Furio Colombo.

4. - *Seguito della discussione dei progetti di legge:*

S. 717-808-954. - D'iniziativa dei senatori VALENTINO ed altri, RUSSO ed altri, del GOVERNO: Disposizioni per la

definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari (*Approvato, in un testo unificato, dal Senato*) (3479).

BONITO ed altri: Nuove norme in materia di giustizia civile, di reclutamento e di impiego dei vice pretori onorari (1211).

PARRELLI ed altri: Norme per l'assunzione straordinaria di magistrati onorari (1606).

- *Relatore:* Lucidi.

5. - *Seguito della discussione del testo unificato dei progetti di legge:*

SBARBATI; d'iniziativa del GOVERNO; BONITO ed altri; MIGLIORI; DELMASTRO DELLE VEDOVE ed altri; MOLINARI ed altri: Disposizioni concernenti il tirocinio e la nomina del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace (675-1873-2507-2891-3014-3081).

- *Relatore:* Bonito.

6. - *Seguito della discussione del testo unificato dei progetti di legge:*

D'iniziativa del GOVERNO; MARENCO: Delega al Governo per il decentramento dei servizi della giustizia e per il nuovo ordinamento del Ministero di grazia e giustizia (2199-3087).

- *Relatore:* Detomas.

7. - *Seguito della discussione del disegno di legge:*

S. 1245. - Delega al Governo per l'istituzione del giudice unico di primo grado (*Approvato dal Senato*) (3483).

- *Relatore:* Giuliano.

8. - *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 1997, n. 172, recante misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitativa (3898).

- *Relatore:* Zagatti.

9. - *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 20 giugno 1997, n. 175, recante disposizioni urgenti in materia di attività libero-professionale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale (3904).

- *Relatore:* Maura Cossutta.

10. - *Seguito della discussione del disegno di legge:*

S. 2449. - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 1997, n. 130, recante disposizioni urgenti per prevenire e fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale, nonché interventi in materia di protezione civile, ambiente e agricoltura (*Approvato dal Senato*) (3905).

- *Relatore:* Pittella.

**La seduta termina alle 21,25.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO  
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

---

Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 23.

*Stabilimenti Tipografici  
Carlo Colombo S.p.A.*

