

RESOCONTO

SOMMARIO E STENOGRAFICO

823.

SEDUTA DI LUNEDÌ 11 DICEMBRE 2000

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ALFREDO BIONDI**

INDICE

RESOCONTO SOMMARIO V-XIII

RESOCONTO STENOGRAFICO 1-158

	PAG.		PAG.
Missioni	1	Chiappori Giacomo (LNP)	27
Disegno di legge: Apertura e regolazione mercati (<i>approvato dal Senato</i>) (A.C. 7115) (Discussione)	1	Cutrufo Mauro (misto-CDU)	25
(<i>Contingentamento tempi discussione generale</i> — <i>A.C. 7115</i>)	1	De Piccoli Cesare, <i>Sottosegretario per l'industria, il commercio e l'artigianato e per il commercio con l'estero</i>	7
Presidente	1	Gastaldi Luigi (FI)	20
(<i>Discussione sulle linee generali</i> — <i>A.C. 7115</i>)	2	Losurdo Stefano (AN)	29
Presidente	2	Manzoni Valentino (AN)	9
Barral Mario Lucio (misto)	13	Mazzocchi Antonio (AN)	15
		Rasi Gaetano (AN)	23
		Rossi Edo (misto-RC-PRO)	35
		Saonara Giovanni (PD-U)	7

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: democratici di sinistra-l'Ulivo: **DS-U**; forza Italia: **FI**; alleanza nazionale: **AN**; popolari e democratici-l'Ulivo: **PD-U**; lega nord Padania: **LNP**; I Democratici-l'Ulivo: **D-U**; comunista: **comunista**; Unione democratica per l'Europa: **UDEUR**; misto: **misto**; misto-rifondazione comunista-progressisti: **misto-RC-PRO**; misto-centro cristiano democratico: **misto-CCD**; misto socialisti democratici italiani: **misto-SDI**; misto-verdi-l'Ulivo: **misto-verdi-U**; misto minoranze linguistiche: **misto Min. linguist.**; misto-rinnovamento italiano: **misto-RI**; misto-cristiani democratici uniti: **misto-CDU**; misto federalisti liberaldemocratici repubblicani: **misto-FLDR**; misto-Patto Segni riformatori liberaldemocratici: **misto-P. Segni-RLD**.

	PAG.		PAG.
Saraca Gianfranco (UDEUR), <i>Presidente della X Commissione</i>	2	Nardini Maria Celeste (misto-RC-PRO), <i>Relatore di minoranza</i>	85
Scarpa Bonazza Buora Paolo (FI)	32	Migliori Riccardo (AN)	89
<i>(Repliche del Presidente della Commissione e del Governo - A.C. 7115)</i>	38	Moroni Rosanna (Comunista)	93
Presidente	38	Vigneri Adriana (DS-U), <i>Relatore per la maggioranza</i>	80
De Piccoli Cesare, <i>Sottosegretario per l'industria, il commercio e l'artigianato e per il commercio con l'estero</i>	38	<i>(Replica del Governo - A.C. 7042)</i>	93
Saraca Gianfranco (UDEUR), <i>Presidente della X Commissione</i>	38	Presidente	93
Programma quinquennale di riordino dei cicli dell'istruzione (Doc. XVI-ter, n. 1) (Discussione)	41	Lavagnini Severino, <i>Sottosegretario per l'interno</i>	93
<i>(Contingentamento tempi discussione generale - Doc. XVI-ter, n. 1)</i>	41	Disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 341 del 2000: Efficacia ed efficienza dell'amministrazione della giustizia (A.C. 7459) (Discussione)	97
Presidente	41	<i>(Discussione sulle linee generali - A.C. 7459)</i>	97
<i>(Discussione sulle linee generali - Doc. XVI-ter, n. 1)</i>	42	Presidente	97
Presidente	42	Bonito Francesco (DS-U)	106
Aprea Valentina (FI), <i>Relatore di minoranza</i>	57	Borrometi Antonio (PD-U), <i>Relatore</i>	97
Bracco Fabrizio Felice (DS-U)	72	Cola Sergio (AN)	109
De Mauro Tullio, <i>Ministro della pubblica istruzione</i>	62	Gazzilli Mario (FI)	117
Lenti Maria (misto-RC-PRO), <i>Relatore di minoranza</i>	54	Li Calzi Marianna, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	101
Malgieri Gennaro (AN)	62	Parenti Tiziana (misto-SDI)	113
Napoli Angela (AN), <i>Relatore di minoranza</i>	49	Pecorella Gaetano (FI)	102
Rodeghiero Flavio (LNP)	76	Disegno di legge: Contributo Fondo protezione fascia di ozono (A.C. 6898) (Discussione)	120
Sestini Grazia (FI)	70	<i>(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 6898)</i>	120
Soave Sergio (DS-U), <i>Relatore per la maggioranza</i>	42	Presidente	120
Vignali Adriano (DS-U)	66	<i>(Discussione sulle linee generali - A.C. 6898)</i>	120
<i>(La seduta, sospesa alle 20,30, è ripresa alle 20,40)</i>	79	Presidente	120
Disegno di legge: Riordino dei servizi pubblici locali (approvato dal Senato) (A.C. 7042) ed abbinata (A.C. 5047) (Discussione)	79	Frau Aventino (FI)	122
<i>(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 7042)</i>	79	Leccese Vito (misto-Verdi-U), <i>Relatore</i>	120
Presidente	79	Piloni Ornella, <i>Sottosegretario per il lavoro e la previdenza sociale</i>	122
<i>(Discussione sulle linee generali - A.C. 7042)</i>	80	<i>(Replica del relatore - A.C. 6898)</i>	123
Presidente	80	Presidente	123
Frau Aventino (FI)	91	Leccese Vito (misto-Verdi-U), <i>Relatore</i>	123
Lavagnini Severino, <i>Sottosegretario per l'interno</i>	88	Piloni Ornella, <i>Sottosegretario per il lavoro e la previdenza sociale</i>	123
		Disegno di legge: Contrabbando tabacchi lavorati (A.C. 6333-bis) ed abbinata (6419-6613-6845) (Discussione)	123
		<i>(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 6333-bis)</i>	124
		Presidente	124

	PAG.		PAG.
<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 6333-bis)</i>	124	<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 5651)</i>	132
Presidente	124	Presidente	132
Bonito Francesco (DS-U), <i>Relatore f.f.</i>	124	Colucci Gaetano (AN)	137
Cola Sergio (AN)	124	Duilio Lino (PD-U), <i>Relatore</i>	132
Gazzilli Mario (FI)	126	Michielon Mauro (LNP)	132
Grandi Alfiero, <i>Sottosegretario per le finanze</i>	124	Piva Antonio (FI)	141
<i>(Replica del Governo – A.C. 6333-bis)</i>	128	Piloni Ornella, <i>Sottosegretario per il lavoro e la previdenza sociale</i>	132
Presidente	128	<i>(Replica del Governo – A.C. 5651)</i>	145
Grandi Alfiero, <i>Sottosegretario per le finanze</i>	128	Presidente	145
Proposta di legge: Consigli degli italiani all'estero (approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato) (A.C. 2997-3227-B) (Discussione)	130	Piloni Ornella, <i>Sottosegretario per il lavoro e la previdenza sociale</i>	145
<i>(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 2997-3227-B)</i>	130	Disegno di legge: Organizzazione e personale settore sanitario (rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica) (A.C. 4932-B) (Discussione)	146
Presidente	130	<i>(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 4932-B)</i>	146
<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 2997-3227-B)</i>	130	Presidente	146
Presidente	130	<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 4932-B)</i>	146
Bartolich Adria (DS-U), <i>Relatore</i>	130	Presidente	146
Frau Aventino (FI)	130	Colucci Gaetano (AN)	147
Piloni Ornella, <i>Sottosegretario per il lavoro e la previdenza sociale</i>	130	Frau Aventino (FI)	148
Proposta di legge: Tutela dei lavori « atipici » (approvata dal Senato) (A.C. 5651) ed abbinata (A.C. 3423-3972-4865) (Discussione)	131	Duilio Lino (PD-U), <i>Relatore</i>	146
<i>(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 5651)</i>	131	Piloni Ornella, <i>Sottosegretario per il lavoro e la previdenza sociale</i>	147
Presidente	131	In morte dell'onorevole Giovanni Mosca ...	148
		Presidente	148
		Ordine del giorno della seduta di domani .	149
		Testo integrale dell'intervento del deputato Rosanna Moroni (A.C. 7042)	151
		Testo integrale della relazione del deputato Lino Duilio (A.C. 5651)	153

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*.

RESOCONTO SOMMARIO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ALFREDO BIONDI

La seduta comincia alle 14,05.

La Camera approva il processo verbale della seduta del 4 dicembre 2000.

Missioni.

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono cinquantotto.

**Discussione del disegno di legge S. 4339:
Apertura e regolazione mercati (approvato dal Senato) (7115).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 1*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

GIANFRANCO SARACA, *Presidente della X Commissione*, in sostituzione del deputato Manzini, relatore, illustra il contenuto del provvedimento, volto a promuovere l'apertura dei mercati e ad incentivarne l'internazionalizzazione, in un quadro normativo che prevede forme di tutela dei consumatori nonché l'adeguamento ai principi di concorrenza fissati nel trattato dell'Unione europea. Si sofferma quindi sulle ampie modifiche apportate al testo dalla X Commissione durante l'esame in sede referente, auspicando la sollecita approvazione del disegno di legge, che peraltro è collegato alla manovra economico-finanziaria per l'anno 2000.

CESARE DE PICCOLI, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato e per il commercio con l'estero*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

GIOVANNI SAONARA, sottolineato che il provvedimento rafforza il ruolo delle associazioni dei consumatori nel rapporto con le compagnie assicuratrici, auspica l'adozione di un testo unico in materia di assicurazione RCA. Rileva inoltre che il disegno di legge in esame prevede il conferimento al Governo di una delega, al fine di consentire ai settori agricolo, forestale e della pesca di cogliere significative opportunità offerte da una serie di iniziative avviate in sede comunitaria.

VALENTINO MANZONI rileva che le norme previste dall'articolo 5 del provvedimento comporteranno un aumento dei costi di gestione per le imprese assicuratrici, che inevitabilmente graverà sui consumatori. Osserva inoltre che la previsione di criteri rigidi per il risarcimento del danno biologico, oltre a disattendere principi costituzionali ed a stravolgere consolidati orientamenti giurisprudenziali, equivale ad una sostanziale prevaricazione della funzione giurisdizionale.

MARIO LUCIO BARRAL, nell'auspicare la sollecita conclusione dell'*iter* del disegno di legge, sottolinea che l'articolo 13, recante norme che potranno favorire l'accesso al credito da parte delle imprese artigiane, è particolarmente atteso dagli operatori del settore; auspica inoltre che il contributo di cui all'articolo 21 possa essere destinato anche all'acquisto di *computer* ad uso didattico per gli studenti.

ANTONIO MAZZOCCHI, sottolineato il carattere *omnibus* del disegno di legge,

rileva che le misure a sostegno delle piccole e medie imprese si configurano come norme assistenziali ed elettoralistiche, assolutamente inadeguate a garantire il necessario sviluppo e la competitività del settore; ritiene peraltro che l'articolo 13, pur suscitando riserve e perplessità, potrà favorire il consolidamento finanziario delle imprese artigiane.

LUIGI GASTALDI osserva che il disegno di legge in discussione, del quale evidenzia il carattere eterogeneo e frammentario, reca disposizioni complessivamente incoerenti con l'intento di liberalizzare importanti settori produttivi, come quello delle assicurazioni: se ne desume l'impossibilità, da parte della maggioranza e del Governo, di attuare una compiuta strategia di politica economica e industriale. In riferimento alle norme per il comparto agricolo, denuncia il reiterato ricorso alla delega legislativa, che espropria il Parlamento di una sua irrinunciabile funzione.

GAETANO RASI rileva che il disegno di legge n. 7115 presenta gravi carenze, in particolare in relazione alla mancata previsione, all'articolo 10, di un termine ravvicinato di conclusione del processo di privatizzazione del settore energetico.

Ritiene quindi insufficiente e di scarso contenuto normativo il provvedimento in esame, sottolineando, fra l'altro, l'assenza di un piano di potenziamento della rete stradale ed autostradale e l'esigenza di una riconfigurazione dell'ICE.

MAURO CUTRUFO, sottolineato il ritardo con il quale il disegno di legge n. 7115, che presenta luci ed ombre, giunge all'esame dell'Assemblea, esprime apprezzamento per le disposizioni volte a favorire l'innovazione nel processo produttivo delle imprese artigiane. Evidenzia quindi la necessità di una normativa a favore dei consumatori e, a nome dei deputati del CDU, pone con forza la fondamentale questione del controllo e della conservazione dei prodotti alimentari.

GIACOMO CHIAPPORI rileva che il disegno di legge in esame, che definisce *omnibus* e dal carattere assistenzialistico, al di là della razionalizzazione meramente formale attuata in Commissione, contiene disposizioni di scarso rilievo. Ritiene altresì che l'articolo 5 possa generare dubbi interpretativi in ordine alle generiche disposizioni sull'accertamento del danno.

STEFANO LOSURDO considera inutile, incostituzionale e velleitario il contenuto degli articoli 7 ed 8 del provvedimento, che conferiscono al Governo una delega di vastissima e generica portata in materia agricola, forestale e della pesca.

PAOLO SCARPA BONAZZA BUORA considera la parte del provvedimento relativa al settore agricolo una mera dichiarazione di intenti dal carattere elettoralistico, in quanto recante una delega assai vaga e generica, per di più lesiva delle competenze regionali in materia; riterrebbe pertanto opportuno lo stralcio degli articoli 7 ed 8 del disegno di legge.

EDO ROSSI ritiene che il provvedimento sia espressione di un modo di legiferare « pasticciato » e funzionale ad interessi lobbistici. Rilevato inoltre che la liberalizzazione dei mercati, da esso incentivata penalizzerà i consumatori utenti dei servizi, preannunzia la presentazione di emendamenti volti a correggere le parti, a suo avviso, più negative del disegno di legge.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

GIANFRANCO SARACA, *Presidente della X Commissione*, precisa che il relatore si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

CESARE DE PICCOLI, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato e per il commercio con l'estero*, respinte le critiche circa il presunto carattere elettoralistico del disegno di legge, assicura che il Governo si riserva

di assumere, nel prosieguo del dibattito, una posizione più precisa relativamente alle norme di delega per il settore agricolo; sottolinea inoltre che le rilevanti disposizioni in materia di assicurazioni sono ispirate alla necessità di individuare un punto di equilibrio tra le esigenze degli utenti e quelle delle imprese operanti nel settore.

Chiarite, altresì, la logica e le finalità che ispirano l'articolo 13, preannuncia che l'Esecutivo si riserva di presentare, nell'ambito di successivi provvedimenti, emendamenti finalizzati allo sviluppo del commercio elettronico ed alla predisposizione di un piano di ammodernamento della rete di distribuzione dei carburanti.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione sul programma quinquennale di riordino dei cicli dell'istruzione (doc. XVI-ter, n. 1).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 41*).

Dichiara aperta la discussione.

SERGIO SOAVE, *Relatore per la maggioranza*, richiama le finalità della normativa di riordino dei cicli dell'istruzione, ricorda che il Governo, in attuazione dell'articolo 6 della legge n. 30 del 2000, ha presentato un programma quinquennale per la prima applicazione della riforma; ne illustra quindi i contenuti, con particolare riferimento ai criteri generali per la riorganizzazione dei *curricula*, per la riqualificazione professionale del personale docente e per la formazione degli organici di istituto, nonché ai tempi ed alle modalità di attuazione del processo di riordino, ed all'adeguamento delle strutture edilizie e delle infrastrutture tecnologiche; dà quindi conto degli impegni che ritiene opportuno inserire nella risoluzione che sarà presentata a conclusione del dibattito, sottolineando, in particolare, la necessità di un passaggio graduale dal

vecchio al nuovo sistema, secondo la cosiddetta variante dell'«onda anomala frantumata».

ANGELA NAPOLI, *Relatore di minoranza*, ribadisce la contrarietà del gruppo di Alleanza nazionale al contenuto della legge n. 30 del 2000, che, oltre a contrastare con principi sanciti dalla Costituzione, determinerà lo smantellamento del sistema scolastico nazionale, con conseguenze estremamente gravi, tra le quali una drastica riduzione dei posti di lavoro; sottolinea quindi l'indeterminatezza del programma predisposto dal Governo, che non pone le premesse per una compiuta attuazione della riforma.

PRESIDENTE constata l'assenza dei deputati Giovanardi e Bianchi Clerici, si intende che abbiano rinunciato a svolgere le rispettive relazioni di minoranza.

MARIA LENTI, *Relatore di minoranza*, premesso che i deputati di Rifondazione comunista contrasteranno con forza l'attuazione di un progetto di riforma giudicato inaccettabile, rileva che il programma quinquennale di attuazione della legge concernente il riordino dei cicli di istruzione non consentirà di conseguire gli obiettivi di lungo periodo, né stabilisce finanziamenti per l'edilizia scolastica. Ritiene pertanto necessaria l'abrogazione della legge n. 30 del 2000, che sanziona una riforma osteggiata da gran parte degli operatori del settore, prefigurando una scuola di classe che non riconosce l'attuazione, sulla base di principi egualitari, dei diritti sanciti dalla Costituzione.

VALENTINA APREA, *Relatore di minoranza*, ribadisce le critiche già espresse dal gruppo di Forza Italia alla riforma dei cicli scolastici, rileva che nella predisposizione del programma di attuazione il Governo non ha esitato a prediligere, ancora una volta, un metodo «giacobino» di imporre le riforme, inaccettabile sul piano democratico ed istituzionale. Ritenuto quindi confuso, equivoco ed interlocutorio il programma in esame, esprime

forti riserve di merito in ordine al primo ed al secondo ciclo, alla formazione dei docenti, nonché alle risorse ed ai tempi di attuazione: formula per questo la richiesta di un rinvio dell'attuazione della riforma, sollecitando il ministro De Mauro a rivedere il programma prima che il Parlamento si esprima.

TULLIO DE MAURO, *Ministro della pubblica istruzione*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

GENNARO MALGIERI ribadisce le forti critiche che il Polo per le libertà muove ad un provvedimento di riforma « blindato », le cui incongruenze e pericolose velleità non potranno che accentuare le incomprensioni e le tensioni già presenti nel mondo della scuola. Ritenuto peraltro in larga misura astratto il contenuto del programma di attuazione, auspica l'abrogazione di una legge di riordino dei cicli che lede le tradizionali strutture formative, puntando ad una sorta di livellamento culturale, e pone le basi per una vera e propria « catastrofe antropologica ».

ADRIANO VIGNALI sottolinea l'importanza della riforma dei cicli, che potenzia e generalizza le esperienze migliori della scuola italiana e che, attraverso l'unitarietà del ciclo di base e l'innalzamento dell'obbligo scolastico, costituisce un tassello fondamentale per il superamento della scuola di classe e per la crescita della democrazia sostanziale. Ritiene tuttavia indispensabile superare i principali punti di criticità, da individuare nella insufficienza delle risorse e nella necessità di acquisire il pieno coinvolgimento degli operatori scolastici.

GRAZIA SESTINI manifesta perplessità in ordine all'impianto complessivo della riforma, non condividendo, in particolare, la concezione della persona umana limitatamente alla sua dimensione di cittadino. Rilevato inoltre che la riforma rappresenta un pericoloso passo indietro sul piano della sussidiarietà e

rischia di marginalizzare la scuola dell'infanzia, collocandola all'interno del sistema socio-assistenziale, sottolinea che essa non riconosce adeguatamente il ruolo e la professionalità dei docenti, mortificandone la funzione.

FABRIZIO FELICE BRACCO giudica il documento in esame una tappa fondamentale di un percorso riformista improntato a gradualismo, ma nel contempo recante contenuti fortemente innovativi e teso ad accentuare il carattere pluralista, aperto e democratico del sistema pubblico dell'istruzione, del quale riconosce ed esalta la centralità. Osserva inoltre che la riforma dei cicli scolastici supera la negativa discontinuità tra scuola elementare e scuola media ed auspica che essa sia supportata da adeguate risorse finanziarie.

FLAVIO RODEGHIERO, sottolinea la deleteria impostazione dirigistica ed ideologica del provvedimento di riordino dei cicli scolastici, evidenzia le lacune e le incongruenze del programma predisposto dal Governo, con particolare riferimento ai rischi di statalizzazione della scuola dell'infanzia e di secondarizzazione della scuola di base, nonché ai problemi di adeguamento delle infrastrutture. Chiede quindi di sospendere l'attuazione della riforma, al fine di consentire l'individuazione di soluzioni largamente condivise, che tengano conto delle effettive esigenze degli alunni e degli insegnanti.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione.

Avverte che i relatori, per la maggioranza e di minoranza, intervenuti hanno esaurito il tempo a loro disposizione e prende atto che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito, che rinvia ad altra seduta.

Sospende brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 20,30, è ripresa alle 20,40.

**Discussione del disegno di legge S. 4014:
Riordino dei servizi pubblici locali (ap-
provato dal Senato) (7042 ed abbinata).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 79*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

ADRIANA VIGNERI, *Relatore per la maggioranza*, illustra il contenuto del disegno di legge, che si configura come disciplina quadro volta a migliorare l'efficienza dei servizi pubblici locali attraverso la separazione delle funzioni di gestione da quelle di indirizzo, programmazione, vigilanza e controllo; rileva inoltre che il provvedimento persegue gli obiettivi di creare, ove possibile, un mercato aperto alla concorrenza, nel rispetto dei principi di trasparenza, economicità e parità tra soggetti pubblici e privati, nonché di rafforzare sul piano strutturale il sistema dei servizi pubblici incentivando il raggiungimento di idonee dimensioni di impresa.

MARIA CELESTE NARDINI, *Relatore di minoranza*, pur riconoscendo la necessità di un intervento legislativo teso a superare le inefficienze che contraddistinguono il settore dei servizi pubblici locali, manifesta netta contrarietà al disegno di legge, di cui non condivide la scelta di privatizzazione che favorisce esclusivamente gli interessi economici privati, penalizzando l'autonomia degli enti locali. Auspica che sia possibile introdurre almeno alcuni correttivi al testo in discussione.

SEVERINO LAVAGNINI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

RICCARDO MIGLIORI esprime soddisfazione, a nome del gruppo di Alleanza nazionale, per l'avvio di un dibattito « storico » sulla rilevante materia del riordino dei servizi pubblici locali, rilevando che l'opposizione di centrodestra ha svolto in Commissione un ruolo propulsivo al fine

di introdurre nella normativa meccanismi trasparenti di concorrenza, in un'ottica antimonopolistica e di separazione tra gli indirizzi e gli aspetti meramente gestionali dei servizi. Ritenuta altresì non del tutto coerente l'individuazione degli strumenti idonei a conseguire una reale liberalizzazione, auspica che dal confronto in aula possa derivare un ulteriore miglioramento del testo in esame.

AVENTINO FRAU, ritenuto condivisibile lo spirito generale del provvedimento, auspica l'effettiva applicazione delle regole volte ad una maggiore liberalizzazione del mercato ed a favorire l'autonomia, in particolare, dei piccoli comuni; sottolinea altresì la necessità di opportuni controlli circa i criteri e gli *standard* di liberalizzazione.

PRESIDENTE autorizza la pubblicazione, in calce al resoconto della seduta odierna, del testo dell'intervento del deputato Moroni, iscritta a parlare.

Dichiara pertanto chiusa la discussione sulle linee generali ed avverte che i relativi hanno esaurito il tempo a loro disposizione.

SEVERINO LAVAGNINI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*, espressa soddisfazione per il proficuo lavoro svolto, ricorda le disposizioni del provvedimento volte a regolamentare, liberalizzare e rafforzare le funzioni di indirizzo e di controllo degli enti locali. Rileva, inoltre, che il disegno di legge in esame favorisce un reale decentramento, secondo il principio di sussidiarietà, valorizzando il patrimonio degli enti locali.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 341 del 2000: Efficacia ed efficienza dell'Amministrazione della giustizia (7459).

PRESIDENTE dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

ANTONIO BORROMETI, *Relatore*, illustra il contenuto del decreto-legge n. 341 del 2000, che si è reso necessario al fine di rendere più rapida la celebrazione dei processi per reati che suscitano particolare allarme sociale e per assicurare l'effettività della pena detentiva.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, ribadisce l'urgenza delle misure disposte dal Governo per conseguire l'obiettivo di una maggiore efficacia ed efficienza dell'Amministrazione della giustizia e per evitare il fenomeno delle « scarcerazioni facili » per imputati di reati particolarmente gravi. Rilevato inoltre che le modifiche introdotte dalla Commissione non intaccano l'impostazione di fondo del provvedimento d'urgenza, ne auspica la sollecita conversione in legge.

GAETANO PECORELLA illustra i motivi per i quali, a suo avviso, il provvedimento d'urgenza produrrà un risultato opposto a quello che si prefigge, creando una situazione caotica nonché le condizioni per l'ulteriore dilatazione dei tempi dei processi. Evidenzia quindi i profili di incostituzionalità di un provvedimento « inaccettabile » nel metodo e nei suoi contenuti, che il gruppo di Forza Italia considera una vera e propria « controriforma » della giustizia.

FRANCESCO BONITO, rilevato che l'emanazione del decreto-legge n. 341 del 2000 si è resa necessaria per scongiurare la scarcerazione per decorrenza dei termini di custodia cautelare di detenuti imputati di gravissimi reati, preannunzia un orientamento favorevole alla conversione in legge del provvedimento d'urgenza, che appare coerente, tra l'altro, con l'esigenza di garantire il sollecito svolgimento dei processi; pur manifestando disponibilità al confronto su eventuali proposte emendative, giudica infondate le obiezioni sollevate dall'opposizione.

SERGIO COLA, pur condividendo l'esigenza di scongiurare il rischio di scarce-

razione dei detenuti imputati di gravi reati, manifesta la netta contrarietà del gruppo di Alleanza nazionale ad un provvedimento d'urgenza del tutto inefficace, che peraltro si pone in contrasto con importanti principi sanciti dalla Costituzione; rilevato, in particolare, che le disposizioni in materia di separazione dei processi determineranno risultati opposti a quelli che il Governo dichiara di voler perseguire, giudica lesivo della dignità del Parlamento la previsione, nel decreto-legge n. 341 del 2000, di una norma di interpretazione autentica dell'articolo 442, comma 2, del codice di procedura penale.

TIZIANA PARENTI sottolinea i rischi derivanti dal fatto che, in materia di giustizia, si tende a legiferare sulla spinta di episodi contingenti, modificando continuamente le regole che presiedono alla celebrazione dei processi e senza garantire la loro ragionevole durata; espressa altresì preoccupazione per le disposizioni del provvedimento d'urgenza in tema di rito abbreviato e di custodia cautelare, sottolinea la necessità di incidere sulle norme di diritto sostanziale al fine di creare un sistema di effettiva garanzia per i cittadini.

MARIO GAZZILLI, nel ribadire i rilievi e le perplessità già espresse in Commissione sul provvedimento d'urgenza, per il quale non riconosce i requisiti di necessità ed urgenza, rileva che, a fronte del fallimento della politica in tema di giustizia, che negli ultimi anni ha privilegiato la « perniciosa » via del ricorso ai maxiprocessi, si è finalmente operata la scelta dell'introduzione nell'ordinamento giudiziario di norme volte alla separazione dei procedimenti. Nel preannunziare che si atterrà agli orientamenti che il gruppo di Forza Italia adotterà sul provvedimento, sottolinea l'esigenza di rivisitare proficuamente l'ordinamento giudiziario, anziché realizzare interventi di carattere estemporaneo.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende

atto che il relatore ed il rappresentante del Governo rinunziano alla replica.

Rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Contributo Fondo protezione fascia di ozono (6898).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 120*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

VITO LECCESE, *Relatore*, ricordata la genesi del protocollo di Montreal, il cui scopo è quello di indurre i Paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo ad eliminare definitivamente dai propri cicli produttivi, entro il 2015, le sostanze responsabili della distruzione della molecola di ozono, auspica la sollecita approvazione del disegno di legge in esame, che può risultare un importante strumento di cooperazione internazionale.

ORNELLA PILONI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

AVENTINO FRAU, rilevato che il disegno di legge in esame è volto a dare attuazione ad impegni assunti dal Governo sulla base di accordi ratificati, lamenta l'assoluta mancanza di informazione al Parlamento sui progetti sinora realizzati.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

VITO LECCESE, *Relatore*, rilevato che il ritardo con il quale il provvedimento è giunto all'esame dell'Assemblea non è imputabile al Governo, ribadisce la necessità di una sua sollecita approvazione.

ORNELLA PILONI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*, rinunzia alla replica.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Contrabbando tabacchi lavorati (6333-bis ed abbinate).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 124*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

FRANCESCO BONITO, *Relatore f.f.*, in sostituzione del deputato Miraglia del Giudice, relatore, si rimette alla relazione scritta.

ALFIERO GRANDI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

SERGIO COLA dichiara di condividere l'impostazione del provvedimento in esame, pur manifestando perplessità sulla formulazione di alcune norme, in particolare di quella relativa all'ipotesi del contrabbando aggravato; preannunzia comunque il voto favorevole del gruppo di Alleanza nazionale.

MARIO GAZZILLI, pur condividendo l'istituzione di un'autonoma figura criminosa per il contrabbando di tabacchi lavorati, esprime il giudizio negativo di Forza Italia, che considera « inaccettabile » la dilatazione dei poteri dei procuratori distrettuali antimafia recata dal provvedimento.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il relatore f.f. rinunzia alla replica.

ALFIERO GRANDI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*, auspica la sollecita

approvazione del disegno di legge, che consentirà alle forze dell'ordine di contrastare con maggiore efficacia il fenomeno del contrabbando; esprime altresì apprezzamento per il proficuo lavoro svolto in Commissione e per le ampie convergenze registratesi sul testo.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge: Consigli degli italiani all'estero (approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dalla III Commissione del Senato) (2997-3227-B).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 130*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato.

ADRIA BARTOLICH, *Relatore*, rinvia alla relazione svolta in Commissione.

ORNELLA PILONI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

AVENTINO FRAU esprime un orientamento favorevole al provvedimento in discussione, sottolineandone il carattere prevalentemente tecnico.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il relatore ed il rappresentante del Governo rinunziano alla replica.

Rinvia quindi il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge S. 2049: Tutela dei lavori « atipici » (approvata dal Senato) (5651 ed abbinate).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 131*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

LINO DUILIO, *Relatore*, chiede che la Presidenza autorizzi la pubblicazione del testo della sua relazione in calce al resoconto della seduta odierna.

PRESIDENTE lo consente.

ORNELLA PILONI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

MAURO MICHIELON sottolinea il carattere indefinito e farraginoso del provvedimento in discussione, che si configura come una sorta di « scatola vuota », atteso che la definizione del concetto di lavoro atipico, al pari di altri aspetti rilevanti, viene demandata ai contratti ed accordi collettivi nazionali; giudicata inoltre devastante la norma di cui al comma 1 dell'articolo 9, che darà adito ad un notevole contenzioso, ritiene necessario chiarire la portata di alcune disposizioni, in particolare del comma 3 dell'articolo 2.

GAETANO COLUCCI rilevato che una rigida disciplina del rapporto di lavoro accresce il rischio della disoccupazione ed alimenta la tendenza al lavoro nero ed illegale, ritiene necessario un intervento legislativo che regoli in termini innovativi i lavori atipici, che non possono essere assimilati al lavoro subordinato o a quello autonomo. Osservato inoltre che è compito del legislatore soddisfare le esigenze di tutela dei diritti dei lavoratori atipici, evitando tuttavia l'introduzione di norme dirigistiche, volte a prevedere nuovi vincoli giuridici, giudica non condivisibile il testo in esame; auspica per questo che possano essere accolti i contributi migliorativi che l'opposizione intende fornire nel corso dell'esame in aula.

ANTONIO PIVA sottolinea la necessità di una visione unitaria del mercato del lavoro, che assicuri pari dignità e diritti esigibili a tutti i lavoratori. Pur ritenendo che la Commissione di merito abbia migliorato il testo approvato dal Senato, rileva che esso è ancora insufficiente a disciplinare i cambiamenti che caratterizzano l'attuale sistema economico e sociale; auspica pertanto il recepimento delle proposte emendative che il gruppo di Forza Italia intende presentare.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il relatore rinuncia alla replica.

ORNELLA PILONI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*, giudica necessario ed efficace il testo in esame, auspicandone la sollecita approvazione.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Organizzazione e personale settore sanitario (Rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica) (4932-B).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 146*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

LINO DUILIO, *Relatore*, ricordati i motivi del rinvio del provvedimento alle Camere da parte del Presidente della Repubblica, chiede che la discussione sia limitata all'esame dell'articolo 6, comma 2, del disegno di legge, oggetto del messaggio del Capo dello Stato ex articolo 74 della Costituzione; ricorda che tale disposizione era motivata esclusivamente dall'esigenza di garantire certezza di tempi all'esecutività degli accordi collettivi riguardanti il personale sanitario e che la Commissione ne propone ora la soppressione.

ORNELLA PILONI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

GAETANO COLUCCI osserva che la norma di cui al comma 2 dell'articolo 6 del disegno di legge, sulla quale si sono concentrati i rilievi di illegittimità costituzionale da parte del Capo dello Stato, rappresenta anche una negativa battuta d'arresto nel processo di privatizzazione del rapporto di pubblico impiego. Dichiara di condividere, anche a nome del gruppo di Alleanza nazionale, l'opportunità di limitare il riesame del provvedimento alla norma oggetto del messaggio presidenziale.

AVENTINO FRAU, a nome del gruppo di Forza Italia, si associa alle considerazioni svolte dal relatore.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il relatore ed il rappresentante del Governo rinunziano alla replica.

Rinvia quindi il seguito del dibattito ad altra seduta.

**In morte dell'onorevole
Giovanni Mosca.**

PRESIDENTE rinnova, anche a nome dell'Assemblea, le espressioni della partecipazione al dolore dei familiari dell'onorevole Giovanni Mosca, scomparso l'8 dicembre scorso.

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

PRESIDENTE comunica l'ordine del giorno della seduta di domani:

Martedì 12 dicembre 2000, alle 9,30.

(*Vedi resoconto stenografico pag. 149*).

La seduta termina alle 2,10 del 12 dicembre 2000.

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ALFREDO BIONDI

La seduta comincia alle 14,05.

LUCIO TESTA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 4 dicembre 2000.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Aleffi, Bonito, Bordon, Bressa, Brunetti, Calzolaio, Cananzi, Carli, Nuccio Carrara, Casinelli, Cerulli Irelli, Copercini, Crucianelli, D'Amico, Danese, Danieli, De Piccoli, Di Nardo, Dini, Fabris, Fassino, Galdelli, Gambale, Gerardini, Labate, Ladu, Liotta, Lo Porto, Maccanico, Maggi, Mangiacavallo, Marengo, Martinat, Melandri, Micheli, Morgando, Neri, Nicolini, Nocera, Ostillio, Pagano, Pecorario Scanio, Mario Pepe, Pisanu, Polenta, Pozza Tasca, Ranieri, Riccio, Rizzi, Saponara, Schietroma, Sica, Stradella, Tremaglia, Turco, Turrone e Veltri sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

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

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Discussione del disegno di legge: S. 4339 – Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati (approvato dal Senato) (7115) (ore 14,10).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati.

(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 7115)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 25 minuti;

Governo: 25 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 30 minuti (con il limite massimo di 16 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 6 ore, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 36 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 18 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 9 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 33 minuti;

Lega nord Padania: 51 minuti;

UDEUR: 31 minuti;

Comunista: 31 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 31 minuti;

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 1 ora e 10 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 13 minuti; Verdi: 12 minuti; CCD: 12 minuti; Socialisti democratici italiani: 8 minuti; Rinnovamento italiano: 6 minuti; CDU: 6 minuti; Minoranze linguistiche: 5 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 4 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 4 minuti.

***(Discussione sulle linee generali
- A.C. 7115)***

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di Forza Italia ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Il presidente della X Commissione (Attività produttive), onorevole Saraca, ha facoltà di svolgere la relazione in sostituzione del relatore, onorevole Manzini.

GIANFRANCO SARACA, *Presidente della X Commissione*. Signor Presidente, come lei ha ricordato, svolgerò la relazione in sostituzione dell'onorevole Manzini. Onorevoli colleghi, il disegno di legge in esame, recante disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati, è uno dei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria per l'anno 2000. Il testo originariamente predisposto dal Governo è stato oggetto di rilevanti modifiche, sia nel corso della lettura da parte del Senato, sia ad opera della X Commissione durante l'esame in sede referente. Tuttavia, l'esito non è privo di una sua coerenza e omogeneità interna, in quanto il provvedimento mantiene nelle diverse parti un contenuto volto a due fondamentali obiettivi: promuovere l'apertura dei mercati anche attraverso interventi di carattere regolativo e sviluppare misure di incenti-

vazione e internazionalizzazione dei mercati stessi, il tutto in un quadro normativo in cui si rintracciano i due filoni della tutela del consumatore e dell'adeguamento ai principi di concorrenza fissati dal Trattato dell'Unione europea e dalle deliberazioni della Commissione europea. Il provvedimento si suddivide in tre titoli: il titolo I (articoli da 1 a 11) reca misure di regolazione dei mercati; il titolo II (articoli da 12 a 23) prevede interventi di incentivazione e di internazionalizzazione dei mercati; il titolo III, infine, contiene all'articolo 24 disposizioni di carattere applicativo.

Il capo I del titolo I del disegno di legge prevede interventi nel settore assicurativo diretti a introdurre maggiore trasparenza e semplicità delle procedure a favore dei consumatori. L'articolo 1 introduce, sotto forma di novella legislativa alla legge n. 990 del 1969, il cosiddetto « premio annuale di riferimento », per facilitare il consumatore nel confronto delle condizioni tariffarie offerte dalle varie compagnie. Con un emendamento approvato dalla Commissione si è previsto inoltre che la disdetta dei contratti di assicurazione obbligatoria RC auto sia inviata a mezzo fax o raccomandata trenta giorni prima della scadenza della polizza.

L'articolo 2 estende l'ambito delle funzioni di vigilanza attribuite all'ISVAP dalla legge istitutiva di tale autorità alle disposizioni di cui all'articolo 1 della legge e a quelle contenute nell'articolo 2 medesimo, che fissa anche le sanzioni amministrative per le violazioni degli obblighi di trasparenza posti dall'articolo 1, nonché nel caso di violazione dell'articolo 4, comma 3, in forza del quale il contraente assicurato non può essere obbligato dall'assicuratore a stipulare altre polizze oltre a quella obbligatoria RC auto. Con emendamenti approvati in Commissione sono state inserite modifiche al decreto-legge n. 70 del 2000, che, allo scopo di rendere più efficace la prevenzione e il contrasto di comportamenti fraudolenti nel settore delle assicurazioni obbligatorie per i veicoli a motore immatricolati in Italia, ha

istituito presso l'ISVAP una banca dati dei sinistri ad essi relativi, che sarà operativa dal 1° gennaio 2001. Le procedure e le modalità di funzionamento della banca dati sono definite dall'ISVAP con proprio provvedimento, per la cui adozione non è più previsto il parere preventivo delle compagnie assicurative; detto provvedimento sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* e conterrà anche la disciplina dell'accesso alle informazioni contenute nella banca dati da parte degli organi giudiziari e amministrativi.

L'articolo 3 introduce, anche in questo caso sotto forma di novella alla legge n. 990 del 1969, norme dirette a consentire l'accesso degli assicurati e dei danneggiati agli atti delle imprese di assicurazione che li riguardano: rispetto al testo approvato dal Senato si è ritenuto opportuno non solo estendere tale diritto ai danneggiati, ma anche precisare che esso può essere esercitato soltanto a conclusione dei procedimenti di accertamento dei danni.

L'articolo 4 è finalizzato a sanzionare il rifiuto o l'elusione da parte di talune imprese assicuratrici delle proposte di contratto RC auto, che si realizza soprattutto in alcune aree del Mezzogiorno, prevedendo una sanzione pecuniaria a fronte di tali comportamenti e la possibilità di revocare l'autorizzazione all'esercizio della specifica attività assicurativa.

L'articolo 5 modifica il decreto-legge n. 857 del 1976 nelle parti relative alle procedure e alle modalità di quantificazione del risarcimento del danno. Anche tali disposizioni si prefiggono l'obiettivo di garantire maggiore trasparenza nell'esecuzione dei rapporti contrattuali e di tutelare gli assicurati. Particolarmente importante è la disciplina del risarcimento dei danni alla persona di lieve entità, derivante dalla circolazione di veicoli, contenuta nei commi da 2 a 5, per il danno biologico permanente sino al 9 per cento di invalidità: si prevede un coefficiente crescente da 1 a 2,3 da riferire a ciascun punto di invalidità, valutato pari a lire 1 milione 200 mila, prevedendosi un correttivo correlato all'età del danneggiato. Le

citare disposizioni disciplinano anche il danno biologico temporaneo e quello non patrimoniale.

L'articolo 6 reca disposizioni di carattere processuale, demandando al giudice amministrativo l'esame dei ricorsi avverso i provvedimenti che irrogano sanzioni previste da norme in materia di assicurazioni private, comprese quelle riguardanti gli agenti, i mediatori e i periti assicurativi.

Il capo II del titolo I reca disposizioni nel settore agricolo, delle foreste, della pesca, dell'acquacoltura e della lavorazione del pescato. Si tratta di interventi che, in conseguenza dei continui processi di apertura dei mercati, tendono a una razionalizzazione del settore per ridurre i costi di produzione e incrementare la competitività delle imprese agricole, promuovendo la diffusione dell'innovazione tecnologica e sviluppando l'integrazione dell'attività agricola con altre attività. In tale ottica si affida al Governo una delega legislativa da esercitare entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge previo parere delle competenti Commissioni parlamentari e della conferenza Stato-regioni: l'articolo 7 definisce l'oggetto e le finalità della delega mentre l'articolo 8 elenca i principi e criteri direttivi per il suo esercizio.

La legge di orientamento in agricoltura è un provvedimento molto atteso dagli operatori del settore, perché consentirà una ridefinizione degli obiettivi, degli strumenti e delle figure professionali, per modernizzare il comparto ancorandolo alle scelte dello sviluppo sostenibile, della qualità e della sicurezza alimentare; per garantire tutela del territorio e dell'ambiente; per porre le condizioni di un nuovo patto produttori-consumatori.

L'articolo 9 modifica l'articolo 2 del decreto-legge n. 321 del 1996, stabilendo che le agevolazioni per i programmi per l'informatizzazione dei mercati agroalimentari all'ingrosso sono riconosciute nella forma di un contributo in conto capitale pari all'80 per cento delle spese ammesse per la realizzazione del predetto programma di investimenti, secondo mo-

dalità di erogazione del contributo che saranno fissate con apposito decreto ministeriale.

Il capo III contiene importanti disposizioni in materia di privatizzazioni, che investono anche il settore energetico e la disciplina antitrust. L'articolo 10 fornisce un'interpretazione autentica dell'articolo 14 del decreto-legge n. 333 del 1992 che, nel prevedere la conservazione in favore delle società per azioni risultanti dalla trasformazione degli enti a partecipazione statale delle preesistenti riserve o diritti di esclusiva, mirava ad assicurare alle società stesse la continuità degli assetti operativi e dei valori patrimoniali. Tale obiettivo non è perseguibile per quelle società titolari di concessioni già in essere al momento della trasformazione in base a titoli diversi ed autonomi e per le quali, quindi, la trasformazione non ha introdotto modificazioni su tale punto. L'articolo 10 stabilisce, quindi, che la decorrenza ventennale prevista dal citato articolo 14 si applichi soltanto alle concessioni la cui titolarità sia stata conseguita a seguito della trasformazione di precedenti riserve o diritti di esclusiva, chiarendo, con un emendamento approvato in Commissione, che sono escluse le concessioni relative ai servizi pubblici locali. Al fine di non alterare le condizioni di vendita già definite, la proroga delle concessioni in capo ai soggetti previsti dalla medesima disposizione è confermata nel caso in cui sia stata dichiarata nei prospetti informativi di vendita di partecipazioni dirette o indirette dello Stato, in Italia o all'estero.

Il comma 3 dell'articolo 10 reca modifiche al decreto legislativo sulla liberalizzazione del mercato elettrico. Al fine di potenziare tale processo la definizione di cliente idoneo fa riferimento al cliente finale con un consumo pari a 0,1 GWh: la definizione opera nel novantesimo giorno successivo alla vendita da parte dell'ENEL di almeno 15.000 MW di capacità produttiva. Un'ulteriore modifica al citato decreto legislativo concerne l'estensione della procedura di silenzio-assenso alle domande avanzate da imprese esercenti

servizi pubblici locali, operanti in ambito intercomunale con almeno centomila clienti finali, ai fini del rilascio della concessione unica di distribuzione.

La Commissione ha anche parzialmente modificato l'articolo 11, che reca disposizioni in materia di abuso di dipendenza economica e concorrenza. Sono state confermate le modifiche alla legge n. 192 del 1998, sui contratti di subfornitura industriale, volte a prevedere una maggiore efficacia delle dichiarazioni di abuso di dipendenza economica, con l'effetto di produrre la nullità dei relativi accordi contrattuali, e a stabilire che l'autorità garante della concorrenza e del mercato possa procedere a diffide e sanzioni nei confronti delle imprese che si siano rese responsabili dell'abuso. Particolarmente rilevante è stato il contributo dato dalla Commissione sulla delicata questione dell'accesso in altri mercati di imprese titolari di servizi di interesse economico generale o di posizioni di monopolio legale: poiché tale ingresso normalmente pone le suddette imprese in una posizione di vantaggio competitivo rispetto ai concorrenti, si è previsto in primo luogo che tali soggetti agiscano mediante società separate ed inoltre che diano previa comunicazione all'antitrust, che viene quindi messa in condizione di esercitare i propri poteri di accertamento di eventuali abusi e di irrogare le conseguenti sanzioni. Parimenti significativa è la modifica, introdotta con un emendamento approvato in Commissione, circa la commisurazione delle sanzioni da parte dell'antitrust. Infatti, da un lato, è stato soppresso il minimo edittale della sanzione, attualmente pari all'uno per cento; dall'altro, il riferimento è ora fatto non più al fatturato rilevante (di difficile determinazione), ma a quello globale, cosicché l'autorità potrà applicare le sanzioni in modo più flessibile, adeguandole alle concrete fattispecie di infrazione.

Il titolo II (articoli da 12 a 23) del disegno di legge contiene disposizioni in materia di incentivi e internazionalizzazione dei mercati. In particolare, nel capo I, sono proposti interventi a tutela e

sostegno delle piccole e medie imprese, confermando sostanzialmente il testo già approvato dal Senato. Rispetto a questo, le innovazioni più significative riguardano alcune modifiche alla disciplina dell'accesso alla professione di mediatore (articolo 18), la soppressione dell'articolo 18 del testo trasmesso dal Senato in tema di realizzazione di nuove tratte autostradali, confluito nell'articolo 20 della legge 24 novembre 2000, n. 340, e l'introduzione dell'articolo 19, che contiene una disciplina di carattere transitorio per facilitare la concentrazione degli esercizi commerciali di vicinato.

L'articolo 12 modifica ed integra la legge n. 49 del 1985, cosiddetta legge Marcora, al fine di semplificare e razionalizzare le procedure di concessione delle agevolazioni. In particolare, il comma 2 introduce modifiche che tengono conto delle indicazioni formulate dalla Commissione europea e i commi 3, 4 e 5 stabiliscono un diverso meccanismo per l'adeguamento dei limiti dei finanziamenti e forme di convenzione tra i soggetti interessati. I successivi commi ridefiniscono i requisiti per il finanziamento e la misura delle contribuzioni.

L'articolo 13 interviene sulla legge n. 443 del 1985, integrando la definizione dell'impresa artigiana. In particolare, viene soppressa la previsione che impediva alle società a responsabilità limitata con più di un socio di essere imprese artigiane e sono stabiliti i limiti di tale previsione, nel senso che tale possibilità è riconosciuta solo ove la maggior parte dei soci svolga la propria diretta attività lavorativa nella società e ne detenga sia la maggioranza del capitale sia il controllo degli organi deliberativi.

Si tratta di un provvedimento molto atteso dalle imprese artigiane, in ordine al quale si è svolto un dibattito approfondito durante l'esame in X Commissione. Pur considerando fondate le argomentazioni proposte relativamente alla esigenza di una più organica revisione sia della normativa in materia di artigianato, sia di quella in materia di diritto societario, la Commissione ha ritenuto di confermare il

testo del Senato privilegiando la scelta di varare tempestivamente norme che consentano una adeguata capitalizzazione delle imprese artigiane.

L'articolo 14 regola l'accesso delle imprese artigiane alle risorse del decreto-legge n. 415 del 1992, stabilendo anche l'integrazione della disponibilità del fondo di cui alla legge n. 949 del 1952, mentre l'articolo 15 estende alle imprese turistiche lo sportello unico e modifica il decreto-legge n. 516 del 1994, raccordando la disciplina delle agevolazioni regionali alle previsioni del decreto legislativo n. 112 del 1998.

L'articolo 16 stanziava tre miliardi per finanziare progetti diretti all'informazione dei consumatori e l'articolo 17 definisce e regola le imprese di facchinaggio e di movimentazione delle merci, prevedendone l'iscrizione nel registro delle imprese e la classificazione in relazione al volume degli affari.

Il capo II del titolo II reca disposizioni in materia di internazionalizzazione delle imprese, definendo all'articolo 19 specifiche misure di sostegno e di incentivazione. Si tratta di norme modificative della legge n. 100 del 1990, istitutiva della società italiana per le imprese all'estero, Simest Spa. La finalità di tali modifiche è quella di estendere l'ambito di operatività della Simest sia con la previsione di partecipazioni anche in società di *general trading* (comma 2) sia di finanziabilità di strutture e reti in *franchising* (comma 4). I commi 5 e 6 sono volti a semplificare il regime di concessione dei finanziamenti del fondo previsto dal decreto-legge n. 251 del 1981. Da segnalare il comma 8-bis che introduce alcune modifiche alla legge n. 68 del 1997, riguardante l'ICE.

Con gli articoli 21 e 22 il disegno di legge affronta alcuni delicati problemi del settore delle comunicazioni. L'articolo 21 prevede la concessione di contributi per l'acquisto di ricevitori-decodificatori per programmi digitali satellitari, nonché per l'acquisto di apparecchiature atte a consentire la ricezione e la trasmissione a larga banda via Internet, allo scopo di incentivare lo sviluppo del settore, rimasto

per molti aspetti in ritardo in confronto agli altri paesi europei. Il contributo è di 150 mila lire per ogni richiedente. Lo stanziamento complessivo è di 205,6 miliardi così ripartiti: 36,5 miliardi nel 2000, 31 nel 2001, 113,1 nel 2002 e 25 nel 2003. All'articolo 21 la Commissione ha poi introdotto i commi da 3 a 6, prevedendo un'autorizzazione di spesa quindicennale di 6 miliardi annui dal 2001 per lo sviluppo e la ricerca nel settore digitale.

L'articolo 22 prevede contributi per i titolari di emittenti televisive locali, allo scopo di agevolare la piena attuazione del piano nazionale delle frequenze. Gli aiuti, fino al 40 per cento delle spese sostenute, vengono erogati in misura tale da coprire una quota delle spese necessarie sia per lo spostamento degli impianti nei nuovi siti, sia per interventi di innovazione tecnologica.

L'articolo 23 prevede un riordino delle recenti normative che regolamentano la costruzione degli interporti, materia che, a partire dalla legge n. 240 del 1990, ha formato oggetto di ripetuti interventi da parte del legislatore al fine di decongestionare la rete stradale ed autostradale. In sostanza, si affida al Governo una delega, da esercitare entro un anno dall'entrata in vigore della legge, per razionalizzare la disciplina in questione.

Il titolo III (Disposizioni finali) consta del solo articolo 24, che contiene la consueta clausola di salvaguardia delle particolari attribuzioni delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Per quanto riguarda l'attività istruttoria, essa si è concretizzata nella valutazione dei prescritti pareri, acquisiti in due fasi: all'inizio dell'esame è stato, infatti, richiesto il parere sul testo approvato dal Senato alle Commissioni chiamate ad esprimersi ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del regolamento in ragione della rilevanza delle disposizioni recate dal provvedimento che investivano la loro competenza; le medesime Commissioni, nonché tutte le altre chiamate a pronunciarsi in sede consultiva, hanno quindi valutato il testo risultante a conclusione

dell'esame in sede referente. La Commissione ha altresì acquisito il parere del Comitato per la legislazione, ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 6-bis, del regolamento, delle cui indicazioni essa ha ampiamente tenuto conto nel corso dell'esame degli articoli e degli emendamenti.

I pareri resi dalle Commissioni in sede consultiva attestano il proficuo lavoro svolto dalla Commissione.

Per quanto riguarda le due osservazioni trasmesse dalla I Commissione, una di esse concerne la materia del danno biologico e auspica l'adozione di una disciplina organica che non sia limitata al solo aspetto dell'assicurazione obbligatoria RC auto. Si è ritenuto che tale importante questione, che in termini pressoché analoghi risulta da un'osservazione formulata anche dalla II Commissione, possa essere eventualmente riconsiderata nel corso dell'esame da parte dell'Assemblea. Infatti, un primo emendamento volto ad introdurre una disciplina generale del risarcimento del danno biologico non è stato ritenuto ammissibile per estraneità di materia; il contenuto della disciplina relativa al danno biologico è stato quindi ricondotto all'ambito di cui al capo I del titolo I del disegno di legge in esame. Viceversa, per quanto riguarda l'osservazione concernente i tempi di attuazione della liberalizzazione del mercato elettrico, questi sono chiaramente fissati dal decreto legislativo n. 79 del 1999 e non sono modificati dal disegno di legge in esame.

Il parere espresso dalla Commissione giustizia da un lato riprende la questione del danno biologico, dall'altro propone di limitare alle spese di consulenza per i soli avvocati l'obbligo a carico delle compagnie assicuratrici e di indicarne l'entità separatamente dalla voce di liquidazione del danno. Su quest'ultimo punto la Commissione, pur ritenendo opportuna una migliore formulazione del testo che espunga il riferimento alla figura del patrocinatore legale, ormai quasi scomparsa, ha ritenuto preferibile una formulazione coerente con la finalità della disposizione che è quella di rendere trasparenti le diverse voci del

risarcimento sia che esse concernano consulenze legali sia che si riferiscano ad altre forme di assistenza professionale.

Le condizioni poste dalla Commissione bilancio, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sono state accolte, ad eccezione di quella concernente la delega per la modernizzazione del settore agricolo; ciò in quanto, data la complessità e l'importanza politica dell'argomento, non si sono ritenute praticabili, in sede di recepimento dei pareri, né l'ipotesi di una soppressione della delega né l'introduzione delle necessarie e conseguenti modifiche normative: il tema dovrà, quindi, essere ripreso in considerazione, in sede di esame da parte dell'Assemblea.

Delle indicazioni date dalla Commissione finanze è stata accolta sia quella che prevede la riduzione da novanta a sessanta giorni del termine per l'emanazione del decreto ministeriale previsto dall'articolo 1, comma 4, sia quella che suggerisce un più puntuale riferimento alle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo ai fini dell'aggiornamento degli importi stabiliti per la quantificazione del danno biologico.

In conclusione, la Commissione raccomanda la sollecita approvazione di un importante provvedimento volto a promuovere una maggiore apertura ed una migliore regolazione dei mercati.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Saraca.

Collegli, come sapete, lascio sempre più di spazio agli interventi per il mio carattere un po' permissivo, che mi viene spesso rimproverato. Tuttavia, oggi è una giornata particolare con moltissimi provvedimenti all'ordine del giorno; pregherei, pertanto, i collegli di attenersi ai tempi previsti, altrimenti si arriverà ad ore postlucane.

VALENTINO MANZONI. Purché rimaniamo nei limiti del tempo assegnato!

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

CESARE DE PICCOLI, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato e per il commercio con l'estero.* Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Saonara, che ha a disposizione 30 minuti (e sono abbastanza...). Ne ha facoltà.

GIOVANNI SAONARA. Presidente, ne userò di meno perché so che il pomeriggio è lungo.

Desidero evidenziare soltanto alcuni passaggi di questo singolare disegno di legge, che è stato trasmesso dal Senato e che è stato caratterizzato da un lunghissimo ed attento lavoro da parte della X Commissione attività produttive, del suo presidente e della collega Manzini.

I dettagli sono stati già ricordati nell'illustrazione svolta dal presidente, pertanto, mi soffermerò soltanto su alcuni aspetti del provvedimento, che mi sembrano particolarmente importanti perché si inseriscono nel percorso complessivo della legislatura.

Il primo di tali aspetti, sul quale evidentemente non tutto è stato scritto e manca la parola definitiva anche nel provvedimento in esame, riguarda il rafforzamento del ruolo delle associazioni dei consumatori rispetto alla dimensione delle assicurazioni. Credo che l'attenzione che qui ed altrove si è voluta riservare a tale questione, dando forza e significato alla presenza delle associazioni dei consumatori e del consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, sia uno dei segni di questa legislatura; si tratta di un segno importante perché, probabilmente, scegliendo questo angolo visuale andiamo incontro all'esigenza di garantire un'effettiva capacità da parte dei cittadini di entrare nei gangli più riposti, a volte anche più sconosciuti e più subiti, del rapporto con i diversi servizi. Da questo punto di vista, Presidente, vale la pena evidenziare che in proposito interviene non solo il faticoso testo in esame (esso è stato oggetto, infatti, di un grande dibat-

tito da parte della nostra Commissione), ma anche il tavolo di concertazione che, in particolare sulla RC auto, è stato allestito presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del commercio con l'estero; esso ha portato all'importante protocollo d'intesa articolato in dieci punti: il risarcimento del danno alla persona, il miglioramento dell'informazione, la prevenzione e repressione dei fenomeni fraudolenti, il miglioramento della trasparenza e della qualità del servizio, il contenimento dei costi di riparazione, la prevenzione dei sinistri e le misure di sicurezza stradale e dei veicoli, il rafforzamento dei poteri di vigilanza dell'ISVAP, le nuove procedure conciliative, l'ufficio di tariffazione per gli assicurati e l'alta sinistrosità.

Tutto questo — il sottosegretario De Piccoli lo sa bene (mi riferisco al testo del 25 ottobre scorso) — induce a pensare alla necessità di proporre un testo unico in materia di RC auto; credo che spunti utili potrebbero venire anche dalle proposte di legge presentate nel corso della legislatura (mi permetto di segnalare anche la mia, volta ad apportare miglioramenti del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 175, e che lancia l'idea di un vademecum dell'assicurato).

Credo che ciò ponga all'attenzione di tutti il tema del ruolo dei consumatori come attori globali e cittadini consapevoli, anche e soprattutto laddove vi siano — lo sappiamo perché vi è stato un aspro confronto anche in Commissione — zone grigie nel rapporto tra gli utenti consumatori e le imprese. Non sempre le zone grigie riguardano le imprese; a volte esse concernono i cittadini, la cosiddetta società civile, che non sempre è migliore delle imprese stesse, anzi.

Una seconda questione è stata ricordata dal presidente Saraca e concerne la presenza nel testo in esame di una delega per l'emanazione di un provvedimento di orientamento in agricoltura. Anzi, per essere più precisi (bisogna esserlo), vengono previsti interventi nei settori agricolo-forestale, della pesca e dell'acquacoltura.

Penso che altri colleghi si soffermeranno su questo punto anche nella seduta odierna, ma vale la pena sottolineare, Presidente, che la previsione della delega al Governo si inserisce in un complesso quadro di provvedimenti comunitari, che vanno tutti in un'unica direzione.

Il 27 gennaio 1999 la Commissione europea ha approvato una comunicazione sugli orientamenti per una politica agricola sostenibile.

Il 26 gennaio 2000 la Commissione europea ha approvato una comunicazione sugli indicatori per l'integrazione della problematica ambientale nella politica agricola. Su questo ci si è soffermati anche commentando le nuove linee di fondi strutturali e coordinamento con il fondo di coesione, linee direttrici per i programmi del periodo 2000-2006. Vi sono oggettive connessioni tra quanto si farà in questa legge di orientamento e i temi dello sviluppo rurale, della promozione dell'agriturismo e soprattutto della piena attuazione nelle nostre regioni delle nuove iniziative comunitarie di sviluppo rurale denominate « leader più ».

Credo che non potremo che osservare come l'approvazione di questa disposizione di legge consentirà a questi settori di affrontare globalmente una serie di sfide e di cogliere una serie di opportunità che tali iniziative comunitarie sembrano avviare.

Vorrei fare due ulteriori notazioni. In primo luogo, l'articolo 11 del disegno di legge in esame interviene sul tema della subfornitura e sul tema della concorrenza. In secondo luogo, l'articolo 12 del testo in esame amplia e risistema la questione degli incentivi alle società cooperative.

Signor sottosegretario, credo che tutto questo avvenga di fatto come coronamento di un lungo lavoro di risistemazione anche della politica nazionale di sostegno e di decentramento dei sostegni produttivi. Questo non significa però rinunciare ad apportare modifiche a quelle che noi riteniamo possano essere leggi in qualche modo fondanti: quella relativa alla concorrenza, quella relativa alla sub-

fornitura e quella relativa al sostegno alla cooperazione, mi sembra che possano essere definite leggi fondanti.

Come lei sa, signor sottosegretario, in qualche situazione si è anche detto, ad esempio con riguardo alla legge sulla subfornitura, che si tratta di una legge inutile o non conosciuta. Ebbene, credo che questa legge possa consentire, senza imbavagliare o vincolare eccessivamente i rapporti evidentemente liberi tra le imprese, di fissare ulteriori paletti per evitare quelle che nella prassi sono di fatto delle ipoteche nella legittima catena-integrazione che esiste tra le imprese.

Questo mi porta a fare un'ulteriore osservazione che riguarda la questione delle misure per favorire l'accesso delle imprese artigiane agli incentivi previsti dalla legge n. 488 del 1992 e poi dal noto testo — molto atteso nel mondo artigianale — che affronta il tema della configurazione delle società artigianali.

Sottosegretario De Piccoli, credo che la nostra Commissione, confermando sostanzialmente il testo del Senato, abbia svolto un lavoro corretto, cercando anche di sostenere una serie di misure che presso le associazioni di settore appaiono particolarmente attese. Resta il fatto — spero che questo venga in qualche modo recepito nell'ambito della programmazione normale del Governo in questi mesi restanti della legislatura — che tutto ciò, se sommato alla nuova definizione che viene data dall'articolato del decreto legislativo n. 112 (la cosiddetta Bassanini 2), porta all'idea che comunque sia necessario anche qui costruire un testo unico sull'artigianato. Non mi sembra una grande idea quella che pretende di avere 20 artigiani italiani nelle 20 regioni d'Italia! Infatti, se l'artigianato è un valore, lo è per tutto il nostro paese e non solo per le singole amministrazioni regionali.

Vorrei soffermarmi brevemente sull'articolo del testo al nostro esame che dedica spazio al completamento della rete interportuale nazionale. Ci troviamo di fronte ad una serie di principi e di criteri direttivi per esercitare questa delega per il

completamento e per il riequilibrio della rete interportuale nazionale in un contesto di rete logistica.

Vale la pena di osservare che questa delega viene data al Governo nel momento stesso in cui il Governo invia alle Camere il nuovo piano generale dei trasporti.

Mi auguro — credo che sia lo stesso augurio del Governo — che i due provvedimenti possano viaggiare con la necessaria sintonia così come del resto viene ampiamente precisato alle lettere *c)* e *d)* dell'articolo 22, soprattutto perché in alcune zone del paese (penso anche e soprattutto a zone della pianura padana del nord-est dell'Italia) vi è una stretta necessità di chiarezza, di lungimiranza e di programmazione per le opere senza quei frastornanti *stop and go* di cui siamo stati testimoni in questi anni. Mi riferisco evidentemente alle idrovie, ai completamenti infrastrutturali, alla necessaria rete di connessione tra le diverse opere.

Per questo credo che anche questo articolo 22 appaia di singolare importanza.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Manzoni, che ha diciassette minuti a disposizione. Ne ha facoltà.

VALENTINO MANZONI. Diciassette minuti, all'interno del tempo del gruppo, signor Presidente, ma il gruppo complessivamente dispone di un'ora ...

PRESIDENTE. Lei deve rispettare anche il diritto dei suoi colleghi, senza fare appropriazioni indebite.

VALENTINO MANZONI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi occupo con una breve disamina del capo I del titolo I del disegno di legge relativo all'apertura e alla regolazione dei mercati. Mi occupo cioè degli interventi nel settore dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti contenuti nelle disposizioni degli articoli da 1 a 6.

Queste disposizioni appaiono dettate, per un verso, dall'esigenza di tutela del-

l'utente e del consumatore, sia attraverso l'introduzione di meccanismi di maggiore trasparenza nel complesso sistema tariffario vigente in Italia (articolo 1), sia del diritto di accesso del soggetto assicurato e del danneggiato agli atti istruttori di constatazione, valutazione e liquidazione del danno a seguito di incidente stradale (articolo 3), sia infine dell'obbligo dell'impresa assicuratrice di accettare la proposta di assicurazione per la circolazione dei veicoli a motore da parte di qualsiasi soggetto (articolo 4).

Per un altro verso le disposizioni in esame sembrano dettate dall'esigenza del contenimento dei costi e delle tariffe dell'assicurazione obbligatoria e, quindi, dell'inflazione, attraverso l'introduzione (articolo 5) di procedure di definizione bonaria, prima del giudizio, delle controversie relative a danni derivanti dalla circolazione; e di procedure di determinazione del danno da micropermanenti residuati a seguito di incidente stradale. Queste procedure, per quel che diremo in seguito, appaiono tutt'altro che coerenti con la prospettata esigenza.

Alla trasparenza dei servizi assicurativi e relative tariffe, necessaria anche ai fini di una maggiore concorrenzialità delle offerte di assicurazione dopo il recepimento della direttiva CEE 92/94, che ha introdotto in Italia il regime della liberalizzazione delle tariffe, provvedono gli articoli 1 e 2 del testo, sia pure attraverso una inutile duplicazione di adempimenti posti a carico delle compagnie di assicurazione e di una altrettanto inutile duplicazione di sistemi di controllo da parte di organismi a ciò preposti.

Ed infatti dalla lettura di questi due articoli si evince che le compagnie di assicurazione non solo devono rendere pubblici i cosiddetti premi annuali di riferimento mediante l'utilizzo di opuscoli e materiale pubblicitario vario, non solo devono rendere visibili agli utenti nei punti vendita e, nell'ambito di sistemi informativi telematici, le tariffe e le condizioni generali di polizza, ma devono altresì tener informati di tali dati, sotto pena di pesanti sanzioni, l'ISVAP, che è

l'organismo deputato alla vigilanza sulle assicurazioni, il consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti e le camere di commercio.

Mi chiedo, onorevoli colleghi, se a fronte di un sistema così esteso e capillare di pubblicità e trasparenza dei premi e delle tariffe, da ottenersi — come abbiamo visto — con vari mezzi e comunicazioni e persino con i dati da inserire in ambito informativo telematico, non appaia superflua e ridondante, oltre che dispersiva di pubbliche risorse, che possono essere utilizzate in altro modo e per altri fini, la disposizione contenuta nel terzo comma dell'articolo 2, laddove si prevede che il consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti possa organizzare programmi d'informazione ed orientamento oltre che di monitoraggio sui premi relativi all'assicurazione obbligatoria.

Franca mente, onorevoli colleghi, non si riesce a comprendere il motivo per il quale bisogna duplicare questa sorta di banca dati; non si riesce, cioè, a comprendere il perché della necessità di ulteriori informazioni ad opera del consiglio nazionale dei consumatori ed utenti, dal momento che tutte le informazioni relative ai premi ed alle tariffe devono essere fornite in maniera compiuta e piuttosto insistita da parte delle imprese assicuratrici, pena pesantissime sanzioni, e soprattutto dal momento che vi è l'ISVAP, che svolge per legge funzioni di monitoraggio e di vigilanza su tutto il sistema d'informazione previsto dall'articolo 1. Intendo dire che le informazioni agli utenti sono sufficientemente garantite ed assicurate ed i fondi di cui alla legge 30 luglio 1998, n. 281, assegnati al consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, che sono pur sempre fondi assegnati dallo Stato, possono a mio avviso essere più utilmente impiegati.

Ma le disposizioni meno condivisibili del capo relativo all'assicurazione obbligatoria sono quelle contenute nell'articolo 5, che modificano profondamente l'articolo 3 della legge n. 39 del 1977, che a mio parere aveva ed ha un fondamento di razionalità e praticabilità. Con le modifi-

che che si vogliono introdurre, tutto invece diventa irrazionale e le nuove disposizioni, che sembrano frutto di scarsa conoscenza della legge base — la n. 990 del 1969 — e soprattutto di scarsa conoscenza del rapporto che *ope legis* si instaura tra il danneggiato e l'assicurazione dopo un incidente stradale, lungi dall'alleviare e far diminuire i costi delle compagnie, li aggraveranno con riflessi negativi sulle tariffe e sull'inflazione.

Sono previsti — mi riferisco intanto al primo comma dell'articolo 5 — al fine della definizione bonaria delle controversie nascenti dalla circolazione stradale, e quindi al fine di evitare il contenzioso giudiziario e spese processuali, adempimenti di nessuna utilità pratica a carico delle imprese di assicurazione e che tuttavia queste saranno costrette ad assolvere per evitare le pesantissime sanzioni previste per il caso di inadempienza.

Per comprendere, onorevoli colleghi, come funzioni il rapporto tra assicurazione e danneggiato, occorre partire dalle disposizioni contenute nell'articolo 22 della legge sull'assicurazione obbligatoria n. 990 del 1969, in base al quale il danneggiato che vuole essere risarcito dall'assicurazione deve inviarle una raccomandata con avviso di ricevimento contenente la richiesta di risarcimento dei danni e non può iniziare la causa contro la stessa assicurazione se non dopo che siano decorsi inutilmente 60 giorni dal momento in cui ha inviato la raccomandata con avviso di ricevimento. L'assicuratore che vuole evitare la causa e le spese conseguenti, in base al primo e secondo capoverso del comma 1 dell'articolo 5, ha un tempo di 60 o 90 giorni per fare una congrua offerta risarcitoria, a seconda della gravità del danno, decorrenti dal giorno in cui ha ricevuto la raccomandata del danneggiato.

Signor Presidente, mentre l'assicuratore evita sicuramente la causa e le spese conseguenti nell'ipotesi di danni a cose o di lesioni alla persona di lieve entità, guaribili in 40 o 50 giorni, perché nei 60 giorni dal ricevimento della raccomandata può pervenire alla giusta valutazione del

danno e fare quindi una congrua e definitiva offerta, la causa non viene evitata nell'ipotesi di lesioni gravi o gravissime comportanti una guarigione di diversi mesi o anche di anni, una guarigione cioè che va oltre i 90 o i 120 giorni previsti dai capoversi 2 e 5 del comma 1 dell'articolo 5. Infatti, il danneggiato, anche se non è guarito, scaduto il termine di 60 giorni dall'invio della raccomandata all'assicurazione è legittimato — e nessuno può impedirglielo — a proporre l'azione giudiziaria.

Se l'obiettivo delle modifiche all'articolo 3 della legge n. 39 del 1977, con la previsione della congrua offerta per ogni tipo di lesione personale, anche grave o gravissima, era di evitare il contenzioso giudiziario e aggravii di spesa per le assicurazioni, occorreva, a mio modesto avviso, rivedere i termini di cui all'articolo 22 della legge n. 990 del 1969 a seconda delle tipologie di danno reclamate dal danneggiato. In altri termini, occorreva coordinare e armonizzare l'ipotesi della congrua offerta per danni da lesioni gravi o gravissime alla disposizione contenuta nel citato articolo 22.

Onorevoli colleghi, quale sarà il risultato della novella introdotta? L'assicuratore, una volta ottenuta la richiesta di risarcimento, per evitare le pesantissime sanzioni previste dovrà comunque attivare ricerche e valutazioni del tutto premature in ordine al danno, al fine di dare una risposta nei termini al danneggiato. Egli dovrà compiere un'attività che, nella vigenza dell'articolo 3 della legge n. 39 del 1977, non era tenuto a compiere e che ora, inevitabilmente, si scaricherà sui costi di gestione e quindi sulle tariffe. Il legislatore del 1977 si era reso conto, a giusta ragione, dell'impossibilità dell'assicuratore di fare la congrua offerta per danni da lesioni gravi nel termine di 60 giorni e, a giusta ragione, aveva previsto la possibilità di congrua offerta entro i suddetti termini per danni a cose o per lesioni lievi di facile e pronta valutazione. L'odierno legislatore non si rende conto che neppure nel più lungo termine di novanta giorni è possibile fare congrue offerte per lesioni

gravi. Si pensi, ad esempio, a chi ha subito la frattura di una gamba, al politraumatizzato o a chi ha subito traumi o lesioni cerebrali, tutte lesioni che richiedono un lungo tempo per l'accertamento e la valutazione definitiva.

A queste conclusioni riguardanti l'aumento dei costi di gestione si perviene tenendo presente la disposizione contenuta nell'ultimo capoverso del comma 2 dell'articolo 5, che prevede l'obbligo a carico dell'impresa assicuratrice di operare la separazione tra quanto dovuto al danneggiato a ristoro dei danni e quanto dovuto all'avvocato difensore dello stesso danneggiato a titolo di compenso professionale. Voler rendere obbligatoria questa separazione, a mio avviso, costituisce un'indebita interferenza nel rapporto assolutamente personale e riservato tra avvocato e cliente e suona inoltre — se mi è permesso dirlo — come un atto di sfiducia verso una categoria di liberi professionisti.

Il risultato certo di questa operazione è che essa comporterà un'ulteriore attività per l'impresa assicuratrice, con un'inevitabile lievitazione dei costi di gestione, perché, onorevoli colleghi, quando si impone alla società assicuratrice di provvedere direttamente al pagamento dei compensi dovuti al professionista, come si legge testualmente nella disposizione in esame, è di tutta evidenza che la società assicuratrice viene ad essere gravata di oneri burocratici e fiscali che prima non aveva, giacché sulle somme corrisposte al professionista dovrà operare la ritenuta d'acconto che poi dovrà versare al fisco nei termini previsti ed infine dovrà rimettere al professionista la documentazione dell'avvenuto versamento. Tutte queste attività comporteranno un maggiore lavoro, che sicuramente si rifletterà sui costi complessivi di gestione delle imprese di assicurazione.

Allo stesso obiettivo del contenimento dei costi delle compagnie di assicurazione sono dirette le disposizioni relative al risarcimento del danno biologico da micropermanente introdotte nel testo nel corso dell'esame in Commissione con un

emendamento del Governo all'articolo 5, riportate sotto i commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinqües*.

Un primo aspetto da chiarire — vorrei che fosse presente il relatore Saraca —, con riferimento alla disposizione del comma 1-*bis*, è se essa introduca un criterio unico di risarcimento valevole per tutte le micropermanenti comunque derivanti al soggetto — sia dalla circolazione stradale, sia da qualsiasi fatto illecito —, ovvero se essa si riferisca soltanto al risarcimento di micropermanenti derivanti dalla circolazione stradale.

So bene che la collega Manzini, in sede di esame dei pareri, ha precisato che il criterio di risarcimento fissato nel comma 1-*bis* riguarda esclusivamente il danno biologico da incidente stradale ed io concordo con lei — d'altra parte, ci stiamo occupando di interventi nel settore dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione stradale —, ma, onorevoli colleghi, onorevole Saraca, il comma 1-*bis*, atteso l'assurdo ed incomprensibile auspicio formulato dalla I e dalla II Commissione nei loro pareri, va modificato e reso chiaro perché nella sua attuale formulazione più che una disposizione di legge sembra una sciarada bizantina suscettibile di tutte le interpretazioni.

Passando al merito delle singole disposizioni, mentre va condiviso ed apprezzato l'intento ad esse sottostante, l'eliminazione cioè dell'attuale situazione di sperequazione e diversità di trattamento risarcitorio tra soggetti danneggiati di aree geografiche diverse del territorio nazionale mercé l'introduzione di un criterio unico di liquidazione del danno biologico e non patrimoniale, ci sembra tuttavia che con i criteri fissati sotto le lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 1-*bis* relativi al danno biologico permanente, al danno biologico per inabilità totale temporanea e per inabilità parziale temporanea e al danno non patrimoniale o morale, si siano disattesi i precetti fissati negli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione che concernono, rispettivamente, i diritti inviolabili dell'uomo e l'integrale tutela della sua salute.

Con le indicate disposizioni si stravolgono consolidati principi o orientamenti giurisprudenziali frutto di anni e anni di elaborazione dottrinale e di esperienze giudiziarie acquisite nelle decisioni di casi concreti perché gli importi per punti di invalidità previsti e fissati in misura del tutto inadeguata sembrano applicarsi in maniera rigida ed immodificabile per tutte le situazioni di micropermanenti, prescindendo cioè dal sesso e dall'età del soggetto danneggiato. Una persona di 80-85 anni di età, per esempio, è parificata ad un bambino di due o tre anni che abbia subito lo stesso tipo di lesione. È un'assurdità! Il danno morale o non patrimoniale fissato nella misura del 25 per cento del danno biologico viene deprezzato e svalutato perché esso, nella misura fissa ed immodificabile stabilita, non tiene conto delle effettive sofferenze patite dall'offeso che variano da soggetto a soggetto e delle modalità del fatto. Chi ha avuto la bella idea di fissare i limiti di risarcimento per le micropermanenti nelle indicate misure bene avrebbe fatto, a mio avviso, se avesse proceduto ad una verifica e ad un confronto dei parametri in vigore presso i vari tribunali d'Italia desumendo ed operando quanto meno una media valevole per tutto il territorio nazionale.

Per concludere, mi sia permesso di osservare che del tutto assurda si appalesa la disposizione contenuta nel comma 1-*quater* che autorizza il ministro della sanità, d'intesa con altri ministri, alla predisposizione di una specifica tabella delle menomazioni alla integrità psicofisica comprese fra 1 e 9 punti di invalidità. Qui si stravolgono tutte le regole del diritto, perché un caso non è uguale ad un altro e la lesione che in un soggetto può comportare, per esempio, 3 punti di invalidità, in un altro soggetto ne può comportare 6. Intendo dire che, in tema di postumi permanenti e di lesioni all'integrità psicofisica del soggetto, l'accertamento va fatto caso per caso e non rimesso, invece, alla predisposizione di una tabella che comporta la sostanziale ingerenza del potere esecutivo nell'attività

propria di valutazione che appartiene alla conoscenza e alla competenza di consulenti medico-legali.

Stabilendo un risarcimento fisso per ogni caso, viene prevaricata la funzione giurisdizionale che perde così ogni valore, mentre le leggi del Parlamento dovrebbero limitarsi a fissare i principi generali e gli ambiti entro i quali il potere giudiziario ha il compito di esercitare la sua insostituibile funzione di adeguare le leggi al caso concreto.

So bene che i sinistri sono aumentati a dismisura negli ultimi anni e che hanno inciso particolarmente sui bilanci delle compagnie di assicurazione; si propongono, però, rimedi di abbassamento dei costi del tutto inefficaci ed a scapito degli utenti. Mi chiedo se il Governo sia davvero preoccupato dei costi di gestione delle compagnie di assicurazione. Se è così, allora ponga mano a norme di alleggerimento del carico fiscale che grava sulle imprese; soprattutto, ponga mano a norme di severo controllo, di prevenzione e di dura repressione del fenomeno dell'industria del sinistro fraudolento, diffusa in ogni parte d'Italia, soprattutto del Mezzogiorno.

Onorevoli colleghi, mi sembra sommamente ingiusto ed immorale scaricare i costi di gestione delle assicurazioni su soggetti che hanno avuto la sventura di incappare in sinistri stradali, riportando menomazioni più o meno gravi alla loro integrità psicofisica. Signor Presidente, ho concluso e la ringrazio per la pazienza che ha avuto nel consentirmi di parlare più a lungo del tempo a mia disposizione (*Applausi dei deputati dei gruppi di Alleanza nazionale e di Forza Italia*).

PRESIDENTE. Onorevole Manzoni, deve ringraziare i suoi colleghi, che ora avranno circa 7 minuti di meno per i loro interventi; tuttavia, lei li ha impiegati utilmente dal punto di vista politico.

È iscritto a parlare l'onorevole Barral, al quale ricordo che ha 16 minuti di tempo a disposizione. Ne ha facoltà.

MARIO LUCIO BARRAL. Signor Presidente, cercherò di rimanere entro il

tempo che mi è consentito. Onorevoli colleghi, stiamo discutendo su un provvedimento che reca nel titolo l'apertura e la regolazione dei mercati. Ricordo che il provvedimento è collegato alla legge finanziaria per il 2000: siamo alla fine dell'anno ed è addirittura in discussione al Senato il disegno di legge finanziaria per l'anno 2001. Dunque, quasi in dirittura d'arrivo (a fine anno) concludiamo l'esame del provvedimento.

Vorrei ringraziare il presidente della X Commissione, che ha svolto una relazione esaustiva, ed il relatore, onorevole Manzini, che è riuscita a gestire con caparbietà il provvedimento in Commissione. Voglio ricordare che l'iter è stato assai travagliato: è partito circa un anno fa al Senato, per arrivare al primo esame della Commissione competente della Camera il 1° luglio 2000. La Commissione ha tenuto circa una ventina di sedute assai travagliate; sono emersi grossi problemi, alcuni dei quali sono stati già ricordati dai colleghi che mi hanno preceduto. Siamo arrivati, comunque, all'esame dell'Assemblea e speriamo che l'iter si concluda al più presto possibile, visto che il provvedimento è nel complesso molto importante. Esso, infatti, offre l'opportunità di regolamentare ed aprire i mercati.

Signor Presidente, vorrei soffermarmi su alcuni articoli che mi stanno particolarmente a cuore. Innanzitutto, vorrei dire che il gruppo di cui faccio parte (la componente politica APE) ha presentato una ventina di emendamenti, che sono stati ovviamente dichiarati inammissibili. Con una mia lettera del 18 luglio 2000 al Presidente della Camera, ho posto in evidenza che alcuni emendamenti (in particolare due di essi) potevano essere presi in considerazione. Per risposta, il Presidente della Camera mi ha invitato a riformularli e a ripresentarli. Così è stato e, dunque, una proposta emendativa è stata accolta; per l'altra, farò ora una breve disquisizione.

Onorevoli colleghi, vorrei soffermarmi soprattutto sull'articolo 13 del provvedimento, che reca modifiche ed integrazioni alla legge 8 agosto 1985, n. 443 (legge

quadro per l'artigianato). Vorrei ricordare che non più di un anno fa approvammo una legge che andava a modificare e ad ampliare le previsioni contenute nella citata legge: mi riferisco alle società unipersonali. Successivamente, da parte di quell'importante mondo produttivo, si è avvertita l'esigenza di una ulteriore modifica: mi riferisco all'opportunità di costituire società pluripersonali (ovvero le Srl). Questa esigenza è sorta principalmente per un motivo, che ho già illustrato in Commissione e che voglio qui ribadire: la necessità del credito. Tutti sapevamo che il mondo artigiano, che nel nostro paese è strutturato in un modo decisamente diverso da quanto avviene nel resto d'Europa, aveva il problema del credito. Nel momento, cioè, in cui si rivolgeva ad una banca per accedere al credito, l'artigiano, a differenza della media-grande industria, doveva fornire come garanzia non soltanto la propria azienda, che molte volte non ha un grande valore, ma anche la propria casa, i propri beni, e a volte anche la propria mamma. Il testo dell'articolo 13 è volto a risolvere questo problema ed è una norma decisamente molto attesa dal mondo produttivo: purtroppo, in Commissione alcune forze politiche hanno avuto da ridire in proposito e ciò mi dispiace.

Veniamo ora all'ex articolo 17-bis, divenuto articolo 18 in quanto il precedente articolo 18, relativo alla realizzazione di opere autostradali, è stato stralciato. L'articolo in questione reca « Modifiche alla legge 3 febbraio 1989, n. 39 »: in pratica, la legge che regolamenta i mediatori. Voglio ricordare che in Commissione abbiamo esaminato un progetto di legge volto a regolamentare questa materia, superando la legge n. 39. Purtroppo, i tempi a disposizione ed il fatto che la Commissione è sempre oberata di lavoro, nonché, probabilmente, la scarsa volontà, non hanno consentito di concludere l'esame di quel progetto di legge: così abbiamo colto l'opportunità per inserire nel provvedimento in esame alcune disposizioni volte a modificare in parte quella legge. Probabilmente non si otterrà il

risultato ottimale, ma sicuramente si inserirà un tassello migliorativo nella normativa che regola questo importante mondo emergente.

Passiamo ora ad esaminare l'attuale articolo 21, recante « Contributo per l'acquisto di ricevitori-decodificatori ». Lo Stato fornisce un contributo di 150 mila lire alle famiglie per l'acquisto di un *decoder* ed io, considerato che tra le proposte emerse nel corso dell'iniziativa « Ragazzi in aula » ve n'era una relativa all'opportunità di acquistare un computer ad uso didattico per gli studenti, avevo presentato un emendamento in proposito, che purtroppo non è stato accettato, anche se il presidente, avendone compreso lo spirito, con lettera del 18 luglio mi aveva invitato a riformularlo; addirittura, fu la Commissione a riformularlo, ma poi in quella stessa sede venne bocciato. Tanto per chiarire la tempistica, ricordo che gli emendamenti relativi a questo provvedimento furono presentati il 13 luglio 2000 e che il Governo presentò al Senato il disegno di legge n. 4752, divenuto poi l'atto Camera n. 7324, dal titolo « Disposizioni per lo sviluppo del commercio elettronico e la diffusione della conoscenza informatica », il cui articolo 2 prevedeva l'opportunità — in considerazione dell'accordo concluso dal Governo con l'ABI — di accordare un prestito d'onore agli studenti del primo anno delle scuole medie superiori per l'acquisto di un *decoder*.

Il mio emendamento si basava su un principio diverso: si regalano 150 mila lire alle famiglie per l'acquisto di ricevitori-decodificatori che costano 500-600 mila lire — ricordo che le famiglie hanno forse qualche disponibilità in più rispetto agli studenti che sono « spiantati » per definizione —, ma a mio avviso sarebbe stato meglio concedere un'agevolazione pari a 200-250 mila lire per l'acquisto di un computer ad uso didattico. Mi è stato risposto che sarebbe meglio che lo studente ricevesse questo prestito d'onore per l'acquisto del computer. Vorrei fare una provocazione: se dovesse passare questo principio, mi auguro che gli studenti non

paghino le ultime cinque rate. Si tratterebbero di circa 300 mila lire che lo Stato metterebbe a loro disposizione.

È stato modificato il comma 3 dell'articolo 22, in quanto la V Commissione, nell'esprimere il suo parere, ha segnalato che la cifra in esso prevista era troppo alta: così i 164,8 miliardi sono stati sostituiti con 84,8 miliardi, con una differenza di 80 miliardi. Chiedo alla relatrice — che mi dispiace non sia presente in questo momento in aula, ma che sono sicuro leggerà i resoconti della seduta — che questi 80 miliardi vengano messi a disposizione al fine di ampliare la platea dei soggetti a cui è riconosciuto il contributo. Inoltre, visto che il provvedimento atto Camera n. 7324, che prevede il prestito d'onore, ha alcune difficoltà, dal punto di vista dei tempi, ad essere esaminato dall'Assemblea, si potrebbe inserire questa norma nel provvedimento al nostro esame, come affermai nella seduta del 19 luglio scorso. La relatrice si dichiarò abbastanza favorevole a questa mia proposta: auspico che i ragazzi che hanno bisogno di questi strumenti possano usufruire di tali stanziamenti.

Signor Presidente, concludo dicendo che mi dispiace di non poter seguire l'esame del provvedimento nel corso della settimana, perché domani mattina diventerò papà per la prima volta (*Applausi*). Spero ci sia qualcuno che seguirà il mio provvedimento. Mi spiace, perché avrei voluto ricevere dal Governo alcune risposte chiare e perché avrei voluto far approvare un principio che potrebbe fare in modo che questa Camera ponga in essere quanto detto del presidente.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Barral. Le faccio i migliori auguri a nome di tutti noi.

È iscritto a parlare l'onorevole Mazzocchi. Ne ha facoltà.

Le ricordo che ha meno di 17 minuti a sua disposizione, perché il suo collega ha già utilizzato parte del tempo.

ANTONIO MAZZOCCHI. Signor Presidente, ci affidiamo alla sua bontà...

PRESIDENTE. Io sono buonissimo, ma il regolamento è più rigido di me.

ANTONIO MAZZOCCHI. Se fossi furbo, le consiglierei di rifarsi sull'ultimo collega del mio gruppo iscritto a parlare. Comunque, il collega Losurdo ha già detto che parlerà per dodici minuti.

STEFANO LOSURDO. Quattordici!

ANTONIO MAZZOCCHI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge oggi all'esame di questa Assemblea è uno dei collegati alla finanziaria 2000 ed è individuato dal disegno di programmazione economica e finanziaria. Dopo un'attenta lettura la prima osservazione da fare è che ci troviamo, come al solito, di fronte ad un provvedimento *omnibus* che per trattare di svariate materie offre lo spunto ai parlamentari di ogni gruppo politico di presentare emendamenti più o meno ammissibili ma che comunque rispondono alla solita logica, quella di far vedere alle varie *lobby* che rappresentano le categorie, di essere pronti a recepire qualsiasi istanza da inserire nel disegno di legge in esame.

D'altra parte, non possiamo certamente accusare i parlamentari per questa ormai consolidata abitudine quando poi lo stesso Governo con la finanziaria segue la stessa logica, senza preoccuparsi, come sta avvenendo al Senato proprio per l'esame della finanziaria, se a previsioni di spesa da parte dello Stato corrispondano adeguate, certe e sicure entrate di copertura.

Ormai i Governi di centrosinistra ci hanno abituato a parlare solo di previsioni, un concetto, questo, che alla lunga porterà questo Stato ad indebitarsi sempre di più e ad allontanarsi con la stessa velocità dai parametri imposti dalla Comunità europea.

Nei 24 articoli del disegno di legge in questione si passa dalle norme per la trasparenza dei servizi assicurativi, per i veicoli a motore alle norme per il diritto di accesso agli atti delle imprese delle assicurazioni, per passare poi, con il capo II, agli interventi nei settori agricolo, forestale, ittico e dell'acquacoltura.

Della materia delle privatizzazioni si occupa il III capo che al II titolo si sofferma sugli interventi a tutela e sostegno delle piccole e medie imprese.

Il gruppo di Alleanza nazionale, data l'ampiezza della materia in esame e il contingentamento dei tempi per gli interventi, ha voluto affidare l'esame dei ogni singolo argomento ad un collega. A me spetta soffermarmi sugli interventi a tutela e sostegno delle piccole e medie imprese. La prima osservazione da fare è che con questo disegno di legge ancora una volta il Governo non affronta strutturalmente il problema ma, come al solito, si affida a provvedimenti assistenziali che dimostrano come non si abbia una chiara visione della particolarità della piccola impresa italiana.

Oggi in Italia ci troviamo con una microimpresa in bilico tra localismo e globalizzazione, tradizione ed innovazione, conservazione e *new economy* alla ricerca di una identità che le consenta di scollarsi di dosso pregiudizi e stereotipi per mantenere e migliorare la propria competitività.

La microimpresa italiana è una realtà produttiva complessa, forte dei propri numeri, della diffusione sul territorio, del merito di aver contribuito allo sviluppo produttivo del paese, ma al tempo stesso prigioniera di luoghi comuni che non le rendono giustizia e che rischiano di condannarla ad una condizione di marginalità.

Per uscire da questa ambiguità non occorrono interventi assistenziali come questo disegno di legge prospetta ma un radicale cambiamento di politica economica; un cambiamento che deve riguardare il comportamento delle istituzioni a livello europeo, nazionale e locale, dei *mass media* ma anche delle associazioni in rappresentanza delle stesse imprese.

In Italia abbiamo migliaia di imprese con meno di nove addetti che stanno attraversando un momento cruciale e che certamente non potranno risolvere i loro problemi con la concessione di finanziamenti previsti da questo disegno di legge.

Dobbiamo cominciare a comprendere che la piccola impresa è un elemento strutturale dell'economia italiana. La molecolarità del nostro sistema imprenditoriale si condensa negli oltre 200 distretti, un'esperienza tipicamente italiana con una forza di coesione straordinaria che ha consentito di creare piccole multinazionali territoriali. Oggi il distretto condensa ancora le imprese ma con minor forza perché sta diventando sempre più settoriale.

Per consentire alle piccole imprese di rimanere competitive è necessario ripensare la funzione dei distretti, occupare le filiere di produzione, favorire l'espansione di nicchie produttive. Tutto ciò impone l'accompagnamento di servizi più complessi e di sistema e nuove forme di collaborazione con le autonomie funzionali presenti sul territorio.

Il territorio, come ha giustamente sottolineato il professor Giuseppe De Rita, è il minimo comun denominatore dell'eterogeneità produttiva. Un territorio è forte se le istituzioni locali sono forti e se accompagnano le imprese verso il cambiamento. Ecco perché non ci troviamo d'accordo, onorevoli colleghi, con questo disegno di legge.

Era necessario, attraverso questa legge, lanciare un messaggio chiaro che si ponesse obiettivi precisi tra sistemi produttivi e livelli locali, senza ripetere un metodo accentratore di un assistenzialismo che non garantisce alla lunga lo sviluppo delle microimprese né consente loro di affrontare le sfide del mercato globale.

Dobbiamo cominciare a comprendere che solo attraverso le istituzioni locali si può favorire l'internazionalizzazione delle piccole imprese. Solo potenziando le regioni, esse potranno sentirsi profondamente responsabili del governo dell'economia che non significa governo amministrativo.

Bisogna anche tener presente che il sistema produttivo italiano, basandosi su un tessuto di imprese di piccole e piccolissime dimensioni, negli anni è stato

sottocapitalizzato. Oggi è necessario, è indispensabile avviare un processo di capitalizzazione.

Dobbiamo anche rilevare come in Italia, a differenza di altri paesi europei, dopo gli anni sessanta e per effetto della legge quadro n. 443 del 1985, il modello dell'impresa artigiana sia stato applicato ben al di là di quella che dovrebbe essere la sua astratta configurazione. Per questo, forse, sarebbe stato necessario che tale mutamento fosse maggiormente messo in evidenza attraverso un quadro organico di una legge di riordino delle forme societarie, non con un semplice articolo introdotto in un disegno di legge collegato.

Non possono, perciò, essere respinte aprioristicamente le giuste e legittime osservazioni che i colleghi Rasi e Manzoni hanno avanzato in sede di discussione nella X Commissione permanente.

Siamo tutti d'accordo che l'artigianato è stato nella storia il cuore dello sviluppo delle attività economiche, ma siamo anche tutti d'accordo che inserire in un provvedimento collegato un articolo che consente alle ditte artigiane di trasformarsi in società pluripersonali a responsabilità limitata pone perplessità su come fino ad oggi sia stato applicato l'articolo 2083 del codice civile, non assoggettando il piccolo imprenditore al fallimento, secondo quanto disposto dall'articolo 1 della legge fallimentare. Tali perplessità si appalesano quando osserviamo che, secondo la normativa vigente, la nozione di impresa presuppone che l'imprenditore espliciti prevalentemente e direttamente l'attività di lavoro manuale mantenendo, nel contempo, anche la condizione dell'impresa medesima.

Se l'articolo 13 fosse stato inserito in una riforma del diritto societario, certamente tale contraddizione avrebbe potuto essere facilmente superata. D'altra parte, ha ragione il collega Manzoni quando rileva che la legge n. 133 del 1997 ha consentito alle imprese artigiane di assumere la forma di società a responsabilità limitata unipersonale o di società in accomandita semplice, preoccupandosi di stabilire che il socio unico della società a

responsabilità limitata e dell'accomandatario della società in accomandita semplice non possano essere titolari di partecipazioni in altre società. Da queste osservazioni nascono i giusti emendamenti che i colleghi Manzoni e Rasi avevano presentato proprio per evitare che si determinasse una disparità di trattamento ai limiti della legittimità costituzionale.

Potremmo dire con le parole del collega Rasi che l'articolo 13 così come viene prospettato suscita forti perplessità relativamente alla sua compatibilità con l'attuale assetto delle imprese artigiane e, più in generale, del diritto dell'impresa. Anche se la norma mira a dare risposta alle esigenze delle imprese artigiane, essa appare senza dubbio frettolosa e giuridicamente rozza per l'improprietà della sede in cui è collocata e dei suoi contenuti.

Certo, bisogna avere il coraggio di ammettere che il Governo, ancora una volta, per fini prettamente elettorali, ha voluto superficialmente affrontare il problema senza preoccuparsi di dare un adeguato inquadramento alla disposizione, né nel sistema del diritto societario vigente, né nell'ambito delle politiche industriali del paese.

Con questo non vogliamo certamente negare che una riforma delle società non quotata tenda a migliorare l'efficienza dell'organizzazione societaria e a rafforzare le condizioni competitive del sistema societario, soprattutto con riferimento alle esigenze di flessibilità proprie delle società di piccola dimensione. È indispensabile giungere a questa riforma proprio per creare migliori condizioni di sviluppo economico per la struttura produttiva del paese, che è costituita, come è noto, per il 95 per cento da piccole imprese con un massimo di 9 addetti. In tal modo, si migliorano le condizioni di accesso al mercato dei capitali e di apertura a forme di finanziamento estero.

Con un salto di qualità sarebbe stato necessario introdurre condizioni atte ad assicurare la continuità delle società di dimensioni familiari, nei casi di trasferimento per atti di cessione aziendale *inter vivos* e di successione *mortis causa*.

Va anche tenuto presente che la costituzione di società a responsabilità limitata pluripersonali nel settore dell'artigianato fa venire meno quel motivo ingiustificato di discriminazione economica rispetto agli altri settori imprenditoriali.

Le società artigiane sono, inoltre, imprese nelle quali proprietà e controllo, patrimonio dei titolari e patrimonio delle loro famiglie sono eccessivamente confusi fino a nuocere allo stesso funzionamento della società. In effetti, impedendo alle società artigiane di accedere al capitale di rischio, di fatto, si preclude ad esse la possibilità di evolversi, di crescere e di concorrere all'occupazione e allo sviluppo del paese.

Alleanza nazionale già da tempo ha sostenuto la necessità di introdurre per gli artigiani uno strumento giuridico che — senza pregiudicare il requisito organizzativo tipico di ogni società artigiana, consistente nella partecipazione professionale dei soci artigiani al processo produttivo e nella preminenza funzionale del lavoro complessivamente organizzato nell'impresa rispetto all'organizzazione aziendale — potesse ammettere anche per le società artigiane il diritto di costituirsi in società a responsabilità limitata.

Non a caso Alleanza nazionale, il 1° ottobre del 1996, presentò la proposta di legge n. 2381 con la quale si prevedeva la modifica dell'articolo 3 della legge 8 agosto 1985, n. 443, in materia di definizione di impresa artigiana. Nella premessa dell'articolato sostenevamo che il tipo societario rispondeva pienamente all'esigenza sentita dall'imprenditoria artigiana di avere forme più agili di svolgimento dell'attività. Aggiungevamo che limitare la responsabilità dell'artigiano ai debiti contratti nello svolgimento dell'attività imprenditoriale, consentire ai singoli operatori l'accesso allo status di società, promuovere le attività economiche e, di conseguenza, l'occupazione realizzavano un ulteriore passo in avanti sulla via del rinnovamento del concetto stesso di impresa artigiana, della sua individuazione nel senso più vero e profondo, consistente nella presenza prevalente del lavoro pro-

fessionale del titolare, nella struttura organizzativa dell'impresa incentrata sulla figura del titolare stesso, nella piena responsabilità della direzione e nella gestione dell'impresa, nonché delle sue vicende economiche, nei limiti del capitale ad esso destinato. Se oggi, nonostante le riserve che giustamente abbiamo avanzato, siamo d'accordo sull'articolo 13 è proprio perché sappiamo che il riconoscimento della qualifica artigiana alla società a responsabilità limitata non significa trasformare in modo artificioso e mascherato l'impresa artigiana in piccola industria, né indurre automaticamente all'industrializzazione il processo produttivo, né produrre un'anormale dilatazione dimensionale dell'impresa artigiana stessa. Infatti, i requisiti organizzativi — hanno ragione i colleghi Rasi e Manzoni nel presentare i loro emendamenti —, anche se potevano essere maggiormente delimitanti, mantengono fermi ed integri i caratteri qualitativi essenziali peculiari dell'impresa artigiana: la partecipazione professionale e qualificata della maggioranza dei soci unita al possesso della maggioranza del capitale sociale ed al controllo degli organi deliberanti.

Se, dunque, vengono garantiti i requisiti tipici dell'impresa artigiana, se viene mantenuto il requisito della preminenza « funzionale » del lavoro rispetto al capitale, a nulla rileva il fatto che la società artigiana sia a responsabilità illimitata o limitata. Al riguardo, bisogna lanciare una freccia non a favore, ma contro coloro che sostengono che la figura di società sarebbe in contrasto con l'articolo 45 della Costituzione. Vorremmo ricordare, molto sommessamente, come i principi costituzionali non escludano, neppure indirettamente, la possibilità di utilizzare gli strumenti di natura giuridica e finanziaria che risultino utili a perseguire le finalità di tutela e di sviluppo dell'artigianato, a meno che non si leghi indissolubilmente il concetto di artigianato alla dimensione operativa che caratterizzava tale settore nell'epoca del dopoguerra.

Per brevità, non mi soffermerò su alcune interpretazioni pretestuose che ve-

dono nel concetto di società artigiana principi contrastanti con il codice civile e la normativa europea.

Qualcuno ha parlato di privilegi che si creerebbero con l'introduzione della società pluripersonale artigiana. Bisogna evidenziare, onorevoli colleghi, come l'artigiano, negli ultimi decenni, anche se finanziariamente debole, sia sceso in campo aperto per competere nel sistema economico con le imprese industriali, non disponendo di alcuna protezione tale da potersi parlare di differenziali produttivi. Se, poi, verificassimo gli strumenti creditizi disponibili, ci accorgeremmo che non esistono reali vantaggi per l'impresa artigiana rispetto alla piccola impresa; anzi, potrebbe essere l'esatto contrario. Le imprese artigiane sono fortemente penalizzate nell'accesso al credito; sotto il profilo del trattamento fiscale, poi, non sussiste — lo ripetiamo — alcuna misura di agevolazione per il settore artigiano. Qualcuno parla di sgravi contributivi, ma evidentemente non sa che tali sgravi sono legati all'apprendistato o ai contratti di formazione e lavoro, peraltro in via di soppressione.

Ebbene, queste misure non sono mirate a proteggere l'artigianato, ma a rafforzare gli strumenti di avviamento al lavoro, rispetto al quale l'artigianato rimane oggi l'unico settore in grado di offrire un contributo reale e consistente. D'altra parte, tali misure sono state estese con l'attuale disegno di legge finanziaria alle imprese di tutte le dimensioni, senza peraltro che si parli di privilegi né per le grandi, né per le piccole e medie industrie. Anzi, se si dovesse parlare di privilegi, dovremmo dire che, mentre nel settore industriale non è previsto alcun obbligo contributivo per i titolari dell'azienda, nella società artigiana sono vincolanti gli obblighi contributivi previsti dal regime previdenziale ed assistenziale per i soci artigiani.

Avviandomi alla conclusione, onorevoli colleghi, noi riteniamo che con l'introduzione della società a responsabilità limitata pluripersonale nel mondo dell'artigia-

nato si farebbe un passo in avanti di grande rilevanza strategica per il sistema paese.

Il rafforzamento finanziario della società artigiana non rimarrà un fenomeno fine a se stesso, limitato al settore in questione, ma consentirà alle società artigiane di crescere prima ancora che sul piano dimensionale, innanzitutto sotto il profilo delle potenzialità produttive, innescando un circuito virtuoso nei confronti degli altri settori economici (dall'industria al terziario), rispetto ai quali le imprese artigiane, essendo diffuse in modo capillare sul territorio, con forti articolazioni settoriali, stringeranno relazioni commerciali di fornitura e subfornitura.

Potremmo dire che, con il riconoscimento della qualifica artigiana alla Srl pluripersonale, si creerà un anello ideale di collegamento graduale fra mondo artigiano ed industriale, contribuendo a sviluppare la crescita produttiva del complesso delle micro e piccole imprese, con evidenti e consistenti benefici per l'intero sistema produttivo italiano.

Qualcuno ha affermato che con l'articolo 13 si rivoluziona il sistema societario italiano. Ebbene, spesso le rivoluzioni servono a portare più benessere, più ricchezza, più occupazione in un paese. Noi siamo convinti che, pur con le riserve avanzate, questa norma, prevista dall'articolo 13, possa essere approvata per consentire all'imprenditoria artigiana di disporre finalmente di uno strumento finanziario che le consenta di avere maggiore sviluppo nel sistema Italia e nella globalizzazione dei mercati (*Applausi dei deputati dei gruppi di Alleanza nazionale e di Forza Italia*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Gastaldi, al quale ricordo che dispone di 39 minuti di tempo. Ne ha facoltà.

LUIGI GASTALDI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il provvedimento oggi al nostro esame è uno dei disegni di legge collegati alla manovra finanziaria per il 2000 espressamente individuati nel docu-

mento di programmazione economico-finanziaria 2000-2003.

Il provvedimento giunge all'esame dell'Assemblea della Camera dopo l'esame del Senato, durante il quale, oltre allo stralcio di un gruppo di articoli concernenti la regolazione del mercato edilizio, sono stati introdotti numerosi nuovi interventi sia in materie già toccate dal testo presentato dal Governo sia in altre.

In questo collegato alla finanziaria per l'anno 2000 non vi è alcuna strategia di politica industriale perché i contenuti e gli argomenti che vengono sviluppati certamente non hanno una specifica valenza; infatti, nel merito, vi sono tanti aspetti che nel corso del dibattito potranno emergere e tanti elementi che metteranno il Governo e la maggioranza davanti alla responsabilità di scelte che oggi dovranno affrontare.

Signor Presidente, innanzitutto mi stupisce che un provvedimento collegato alla finanziaria, ossia uno degli strumenti legislativi più importanti che vengono portati all'esame di questa Assemblea, sia predisposto togliendo, mettendo, aggiungendo e facendo continue variazioni su un progetto di iniziativa governativa.

Stupisce, per esempio, che al Senato sia stata tolta completamente la parte relativa al settore edilizio.

Signor Presidente, le dirò poi che, nel merito degli argomenti in discussione, mi stupisce leggere una serie di disposizioni che hanno a che fare con i mercati. Sembra quasi che questo Governo abbia una concezione dell'economia basata sull'aiuto al mercato: liberalizzare il mercato (giustissimo) e poi dare premi per le rottamazioni! Addirittura, adesso arriviamo a prevedere premi che non sono più per le rottamazioni, ma premi virtuali, cioè finalizzati ad incentivare l'acquisto di nuovi prodotti. Mi riferisco ai famosi decodificatori, che la stampa ed i tecnici hanno detto non serviranno a far decollare di nuovo quel settore della nostra economia e che sicuramente rientrano in standard diversi da quelli utilizzati negli altri paesi. Stiamo praticamente rottamando i decodificatori che non esistono

ancora, per dare premi ad alcuni gruppi industriali che produrranno decodificatori che non potranno essere venduti all'estero.

Ma andiamo a vedere la concezione alla quale si ispira il disegno di legge in esame, che è un provvedimento collegato alla manovra finanziaria nel quale si parla di regolazione e di mercati. Mi stupisco, perché pensavo che il Governo volesse liberalizzare i mercati; invece freudianamente assegna ai propri disegni di legge titoli che parlano di regolazione dei mercati, ma che sono l'inverso di quello che la gente si aspetta oggi.

Andiamo a guardare cosa succede nel mercato delle assicurazioni, che è un mercato che ben conosco per essere stato a lungo punto di riferimento in quel settore, e ci accorgiamo che esso viene regolamentato ancora di più con tipologie di contratti, con sistemi di pagamento e di denuncia! Pensavo che la liberalizzazione dei mercati si attuasse togliendo qualcosa; invece, con questo provvedimento, si aggiunge tutta una serie di normative estremamente complesse per la denuncia dei sinistri e per essere sicuri che tutti vengano assicurati.

Nel dettaglio degli interventi nel settore assicurativo, nonostante le numerose modifiche introdotte in sede referente dalla X Commissione, occorre chiarire la portata di alcune disposizioni emendative richieste dal mio gruppo in modo da agevolare la concreta applicazione da parte delle imprese e da evitare inutili appesantimenti gestionali nell'attività aziendale, anche rispetto ai tempi di adeguamento alla normativa in discussione. Con riferimento all'articolo 1, comma 9, bisogna osservare preliminarmente che l'intenzione di includere nell'emananda disciplina anche le garanzie per il caso di furto e incendio dei veicoli non risulta particolarmente utile per due motivi ben precisi. Il primo è che si tratta di rischi facoltativi per i quali non si pone il problema dell'obbligo per i proprietari di autoveicoli di ricorrere allo strumento assicurativo, condizione quest'ultima che

giustifica per la responsabilità civile autoveicoli una maggiore attenzione alle problematiche concernenti il prezzo.

È da rilevare che attualmente meno del 30 per cento degli assicurati con la RC auto è assicurato contro i rischi incendio e furto dei veicoli, il che dimostra che la libertà di decidere se assicurarsi o meno viene esercitata dai proprietari dei veicoli stessi con assoluta consapevolezza e senza condizionamenti di sorta.

Per quanto riguarda il secondo motivo, un sistema di informazione preventiva di tipo semplificato e di puro riferimento sulle condizioni economiche applicate dalle imprese per le garanzie in questione risulterebbe completamente fuorviante in presenza dell'estrema differenziazione esistente, quanto ad intensità di rischio, tra le numerose marche e gli innumerevoli modelli di veicoli circolanti e tra le diverse aree geografiche di residenza dei rispettivi proprietari, nonché avuto riguardo ai diversi sistemi di protezione del veicolo. Da qui deriva una domanda: quale specifico veicolo dovrebbe essere preso in considerazione per individuare il profilo-tipo di rischio rispetto al quale indicare il premio per ogni milione di lire di somma assicurata? Le controindicazioni sono dunque tali da consigliare senza esitazioni lo stralcio del comma 9 dell'articolo 1 dello schema di disegno di legge.

All'articolo 3 la previsione di un accesso incondizionato degli assicurati a tutta la documentazione relativa alle pratiche dei danni che li riguardano rischia di vanificare gli sforzi posti in essere negli ultimi anni dalle imprese assicuratrici in collaborazione con le forze dell'ordine nella lotta alle frodi assicurative, in quanto agevolerebbe notevolmente le frequenti collusioni tra assicurati e danneggiati. Inoltre, l'accesso a tale documentazione, soprattutto nei casi di danni alla persona, dati sensibili anche di rilievo, darebbe luogo a notevoli problematiche rispetto alla normativa recata dalla legge n. 675 del 1996 sulla tutela della riservatezza.

L'articolo 5, comma 1, che introduce modifiche all'articolo 3 della legge n. 39 del 1977, dovrebbe prevedere — limitatamente ai danni materiali ai veicoli — che l'assicuratore, in alternativa alla procedura di offerta di risarcimento, possa provvedere alla riparazione di tali danni. A tal fine, l'assicuratore — entro otto giorni dalla ricezione della richiesta di risarcimento — dovrebbe comunicare al danneggiato l'intenzione di provvedere alla riparazione del veicolo, indicando contestualmente almeno tre autoriparatori operanti nel luogo ove si trova il veicolo per l'ispezione, come indicato dal danneggiato nella richiesta di risarcimento. La riparazione dovrebbe essere effettuata a regola d'arte entro i tempi tecnici necessari. A questo proposito, è opportuno sottolineare che il concedere all'assicuratore RC auto la facoltà di offrire il ripristino del veicolo e di provvedere alla sua riparazione in alternativa all'obbligo di offerta di risarcimento del danno darebbe effetti positivi sul fronte del contenimento dei costi dei sinistri che risulterebbero più governabili dalle imprese con conseguente impatto positivo sugli utenti, rispetto alle note problematiche di diffusione di comportamenti illeciti sull'esigenza, per ragioni di sicurezza stradale, di garantire l'efficienza del parco auto circolante.

Sempre sull'articolo 5 del disegno di legge, occorre premettere che questa norma si propone di riscrivere la parte qualificante del decreto-legge n. 857 del 1976 che è entrato nella nostra legislazione a completamento e a miglioramento della legge n. 990 del 1969 che ha introdotto nel nostro ordinamento il sistema dell'assicurazione obbligatoria.

Sono convinto che la normativa introdotta nel 1976 avesse la potenzialità di esercitare diversi effetti virtuosi, in primo luogo rendendo indubitabilmente più rapido il meccanismo di risarcimento del danno; in secondo luogo, impedendo un ricorso immediato alla magistratura anche per le microconflittualità, con l'obiettivo quindi di interporre una sorta di stanza di compensazione. Questo decreto-legge è

una di quelle normative sfortunate che vigono nel nostro paese giacché, forse per il solo fatto di non essere stata introdotta come appendice nella maggior parte dei codici usati abitualmente dall'utenza professionale — quindi giudici ed avvocati —, di fatto ha trovato una modesta utilizzazione.

Il Governo interviene ora con una riscrittura di questa norma, che mi vede in sé favorevole, nel senso che sono per una rivisitazione del decreto-legge del 1976 che ne renda più organico il contenuto estendendolo, potenziandolo e munendolo di sanzioni. Questo è ciò che in qualche modo e con qualche lacuna ha fatto il Governo, anche se — gradirei ribadire — in una sede sbagliata quale quella del disegno di legge oggi in discussione.

Sugli interventi nei settori dell'agricoltura vorrei brevemente ricordare agli onorevoli colleghi che l'esercizio dell'attività agricola interessa milioni di persone che si trovano al nord, al centro ed al sud del paese, che hanno le più disparate idee politiche e che sono portatori di una molteplicità di interessi che possono trovare adeguata rappresentanza in Parlamento, che è e rimane l'unica sede dove si può affrontare un tema delicato e complesso come la riscrittura della totalità delle norme che regolano l'attività di un intero settore produttivo. Il problema in questo caso non è solo di merito, ma anche di metodo. Per tale motivo desidero rivolgermi a tutti gli onorevoli colleghi presenti affinché riflettano su quanto in questa legislatura il continuo ricorso alle deleghe abbia limitato il potere legislativo del Parlamento ed abbia, per contro, accresciuto quello del Governo, determinando, tra le altre cose, evidenti forzature rispetto al ruolo che in questo campo la Costituzione assegna all'esecutivo.

Circa lo stralcio dell'articolo 18 concernente la realizzazione di opere autostradali, rientrato nella legge appena approvata sulle semplificazioni amministrative, confermo l'insoddisfazione della mia parte politica sulla nuova legislazione nata dai condizionamenti imposti dai Verdi e

dai Comunisti italiani al ministro dei lavori pubblici per difendere l'assurdo divieto del 1975 di costruire autostrade in Italia. È una legge assurda, che non trova riscontri in nessun paese d'Europa e che rischia di porci fuori dall'Europa per la grave carenza di infrastrutture nel nostro paese. In questo modo si danneggiano le nostre industrie, il nostro commercio ed il turismo, nonché la qualità della vita dei cittadini colpiti dalle difficoltà della mobilità sul territorio.

La Casa delle libertà ha indicato, con la proposta di legge Berlusconi-Bossi, la strada da perseguire per una corretta infrastrutturazione dell'Italia, ma voi della maggioranza l'avete demagogicamente bocciata.

Per concludere, signor Presidente, vorrei proporre una piccola riflessione. Non è un problema di mercati quello che si è incontrato in Italia. Vi è senza dubbio il problema di far pervenire sul mercato i prodotti, vi è più che altro un problema di produzione; l'attuale maggioranza non conta mai sul sistema produttivo, su quello che è capace di innescare oggi, con le tecnologie moderne, di portare sul mercato, di vendere, facendo in modo che la gente sia interessata ai nuovi prodotti, nonché di liberalizzare le tecnologie. Mi riferisco non alle tecnologie volte a far sì che il mercato compri di più, ma a quelle che consentono ai produttori di portare la loro invenzione, la loro capacità ed il loro intelletto sul mercato, trasformando le loro idee in prodotti o in qualche cosa di commerciale.

Questo, signori della maggioranza, è molto lontano da voi ed è quello che ci divide da voi. Signori del Governo, proviamo a fare una politica economica e industriale più mirata e strategica, non facciamo un mosaico composto da piccoli pezzi e di piccoli provvedimenti aggiunti e tolti all'ultimo minuto, che rendono questo collegato nient'altro che un esercizio inutile e una prova visibile e tangibile dell'impossibilità di questa maggioranza di arrivare ad una strategia politica, econo-

mica e industriale (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e di Alleanza nazionale*).

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

GAETANO RASI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi pare che gli interventi che si sono succeduti fino ad ora abbiano messo abbastanza in rilievo due aspetti. In primo luogo, questo disegno di legge contiene troppe materie, vale a dire è abbondante oltre il consentito perché tratta ben tredici argomenti, ciascuno dei quali avrebbe avuto bisogno, invece, di una specifica trattazione. Lo hanno dimostrato i colleghi che hanno parlato del problema delle assicurazioni e lo dimostreranno sicuramente altri colleghi, nel corso dell'esame sugli emendamenti, con riferimenti all'agricoltura, all'elettricità, al sostegno alle piccole e medie imprese, alle modifiche della struttura delle imprese artigiane, agli incentivi per il turismo, alle informazioni per i consumatori, al facchinaggio, alle opere autostradali, all'internazionalizzazione delle imprese — sottolineando, ad esempio, un «qualcosa di troppo» per quanto riguarda la Simest e trascurando «qualcosa di meglio» per quanto riguarda l'Istituto per il commercio estero — ai contributi per l'acquisto di ricevitori-decodificatori e a favore delle emittenti televisive locali e, ancora, alle deleghe per reti autostradali.

Anche la questione delle deleghe, testé sollevata dal collega Gastaldi, si ripete puntualmente: l'esautorazione del Parlamento a favore della legislazione del ministero. È un passo che porta certamente verso una minore democrazia liberale del paese e dobbiamo prenderne atto, al di là delle polemiche, che di volta in volta siamo costretti ad alimentare, perché i fatti esistono. Basti pensare al disastro relativo alle deleghe per la riforma amministrativa che è andata ben al di là della materia che avrebbe dovuto essere trattata dal Governo in sede delegata. Ebbene, non è possibile trattare tutte le materie in un intervento breve, necessa-

riamente breve, quindi mi soffermerò su alcune; non mi riferisco tanto ai contenuti chiaramente espressi del disegno di legge in esame, quanto a ciò che nello stesso, pur nella pleonastica quantità delle materie, è stato invece dimenticato.

Mi riferisco, ad esempio, alla questione dell'elettricità, vale a dire all'individuazione dei clienti eleggibili. All'articolo 10, che tratta della materia, si dice: «A decorrere dal novantesimo giorno dalla cessione, da parte dell'ENEL Spa, di non meno di 15 mila MW di capacità produttiva di cui all'articolo (...) è cliente idoneo ogni cliente finale (...) il cui consumo, misurato in un unico punto del territorio nazionale, è risultato, nell'anno precedente, superiore a 0,1 GWh». Ci si dimentica del termine iniziale dal quale decorre il novantesimo giorno e ciò costituisce una lacuna.

Si è ridondanti dappertutto e vi sono insufficienze là dove è necessario stabilire un punto centrale, quello del momento in cui si chiuderà davvero questo lunghissimo processo di privatizzazione, che non riguarda tutta l'ENEL. Forse nemmeno noi vorremmo che essa fosse interamente privatizzata, in questa fase di evoluzione; naturalmente vogliamo l'apertura dei mercati e la privatizzazione, anche di enti che svolgono un pubblico servizio — non è più necessaria la concessione, ma basta la licenza —, ma l'ENEL si deve asciugare, deve avere un'agilità effettiva in un mercato sempre più concorrenziale.

Ebbene, noi vorremmo che in questo caso si fosse stabilito un termine molto più vicino di quello che è fissato dalla legge iniziale sulla privatizzazione, cioè il 2003. Con un apposito emendamento proporremo che la privatizzazione, cioè la vendita dei 15 mila MW di capacità produttiva elettrica, sia conclusa entro l'ottobre del 2001. Si tratta ancora di pochi mesi, ma essi sono sufficienti per raggiungere questa meta nell'ambito della privatizzazione, purché il ministro dell'industria lo voglia.

Un altro aspetto sul quale vorrei intrattenermi brevemente riguarda l'articolo 13. Esso è stato trattato molto bene dal

collega Mazzocchi, le cui impostazioni e conclusioni condivido. Forse non condivido completamente il suo ottimismo per quanto riguarda certi riflessi, ma egli stesso lo ha sottolineato quando ha parlato di rozzezza legislativa e di una collocazione non puntuale di quella norma. Questo argomento non doveva essere trattato in maniera così insufficiente e inadeguata — ecco la ridondanza e l'abbondanza, là dove poi vi è manchevolezza della legge — allo sviluppo dell'artigianato, che ci sta molto a cuore, e nel medesimo tempo ad evitare che alcuni slittamenti ed alcune interpretazioni possano far sì che non vi sia il passaggio alla piccola industria, con quella crescita che è indice di sviluppo e di capacità competitiva internazionale del nostro paese.

Questa norma esiste, anche se formulata con malagrazia. Ebbene, noi non ci formalizziamo e siamo disposti anche a sottoscriverla, ma è una sfida perché poi il Governo deve trarne tutte le conclusioni per quanto riguarda l'efficienza e tutto il resto affinché non vi sia una retrocessione dalla piccola industria all'artigianato, né quella tendenza al nanismo che sarebbe particolarmente negativo per il nostro sistema economico. Ciò nonostante siamo favorevoli a sostenere questo principio in quanto tale e non certo la norma.

Con l'articolo 18 — ora stralciato — si intendeva affrontare il problema delle autostrade. Ma ci rendiamo conto che nel nostro paese non si costruiscono strade da trent'anni? Ci rendiamo conto che il nostro paese ha autostrade con corsie insufficienti rispetto ad un traffico sempre maggiore? Ci rendiamo conto che il nostro sistema stradale consente il passaggio ai *long vehicle*, che esauriscono la capacità di traffico ed usurano le strade? Ci si domanda, quindi, quanto il complesso sistema economico italiano, che ha nella strada la sua infrastruttura centrale, possa resistere in un prossimo futuro.

A nostro parere, ponendo maggiore attenzione all'ex-articolo 18, si sarebbe potuto svolgere un approfondimento e predisporre un piano di potenziamento stradale ed autostradale. Noi sappiamo

che lo stesso miracolo del nord-est è messo in pericolo proprio per la difficoltà del trasporto delle merci che vengono prodotte in quella zona: i costi di produzione sono inizialmente competitivi ma poi non lo sono più a causa dei costi di trasporto.

Per quanto riguarda l'articolo 20, il titolo — « Misure di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese » — è pretenzioso e non rispondente alle vere necessità. Pochi sanno che l'Istituto per il commercio estero — ma lo sanno coloro i quali operano nei mercati ortofrutticoli — svolge un'opera fiscale depressiva nei confronti degli operatori non solo riguardo alla produzione estera ma anche per quella interna. Come dicevo, l'ICE svolge un'attività fiscale estranea che non si giustifica in alcun modo. Per esempio, non si capisce perché spetti a tale istituto la misurazione con il calibro della circonferenza delle mele o la verifica della qualità delle arance. Affidiamo invece questo compito alle regioni o ad altri organismi collegati con il Ministero delle politiche agricole, ma sottraiamolo all'ICE perché è un compito che lo appesantisce inutilmente.

Vi è un altro aspetto piuttosto grave che riguarda l'ICE. Le sedi estere dell'istituto, che hanno il compito di raccordare la produzione italiana con i mercati esteri e di collegare eventualmente la produzione estera con i mercati italiani, sono tassate come agenzie private, nonostante svolgano compiti istituzionali di interesse generale e non tipici di un'agenzia privata. Conseguentemente le sedi estere dell'ICE pagano ai diversi Stati imposte che pesano per centinaia di miliardi sul bilancio dell'ICE stesso. Sarebbe sufficiente che il Parlamento approvasse una legge — e noi abbiamo presentato una proposta di legge in tal senso — per trasformare queste sedi in agenzie governative, naturalmente solo ai fini fiscali e nell'ambito della responsabilità del Ministero degli esteri per quanto riguarda la rappresentanza del paese. Proprio a tal fine abbiamo presentato un emendamento che ci auguriamo venga accolto.

In conclusione, si tratta come al solito di un disegno di legge di scarsissimo contenuto normativo. Il collega Saonara ha definito « singolare » questo provvedimento: concordo. Ancor più io concordo con il collega Manzoni che ha usato una espressione più calzante quando ha detto che l'articolo 1 è un campione di incongruenze e di non chiarezza: « una sciarada bizantina ». Mi pare che questa sia una definizione che, se vale per il primo articolo, può essere estesa a tutti gli articoli del disegno di legge (*Applausi dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale*).

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

MAURO CUTRUFO. Signor Presidente, il provvedimento giunge all'esame dell'Assemblea di Montecitorio con forti ritardi rispetto ai tempi previsti. Si tratta, infatti, di un disegno di legge collegato alla finanziaria per il 2000, recante interventi nel settore assicurativo, agricolo, forestale e della pesca, in materia di privatizzazioni nei settori di pubblica utilità come quello energetico e a sostegno delle piccole e medie imprese, nonché in merito alla internazionalizzazione delle imprese.

Non vi è dubbio che nel corso dell'esame siano sorti diversi problemi su un provvedimento che — sebbene profondamente modificato in Parlamento — presenta luci ed ombre. Apprezziamo le norme volte a superare le condizioni di debolezza finanziaria delle imprese artigiane, mediante l'utilizzo della forma delle Srl (che può rafforzarne la funzione) e l'introduzione di fattori di ammodernamento e di innovazione del processo produttivo, nel presupposto della preminenza funzionale del lavoro nella società artigiana rispetto al capitale. In tal modo si favorisce la trasformazione delle società artigiane più organizzate e con maggiori potenzialità in società industriali: è, dunque, un processo di crescita dimensionale graduale, con riflessi positivi sull'intero sistema produttivo.

Con uno specifico emendamento, sottolineiamo l'esigenza che sia introdotto un

credito di imposta pari all'ammontare delle imposte indirette gravanti sul consumo di energia elettrica, al fine di alleggerire il costo complessivo delle tariffe vigenti, diventato particolarmente oneroso per il comparto della piccola impresa di produzione alimentata in media tensione; si circo-scrive, altresì, l'intervento alle imprese che appartengono ai settori *energy intensive*, oggi fortemente penalizzate.

Ribadiamo la necessità che non si perda l'occasione per legiferare in senso favorevole ai consumatori, riequilibrando un rapporto troppo spesso deteriorato. Se vogliamo davvero far crescere l'Europa dei cittadini (e non solo quella delle imprese) occorre muovere nella direzione giusta, affrontando con realismo questioni che non possono essere sottovalutate. Nei giorni scorsi siamo stati investiti dal grave fenomeno della « mucca pazza » (per non dimenticare quello del botulismo) e dalle pericolose conseguenze che esso ha sulla salute dei cittadini, oltre che sull'economia dei paesi dell'Unione europea.

I deputati del CDU pongono con forza una questione che ritengono essenziale: mi riferisco al controllo dei prodotti, in merito al quale ci si deve porre in linea con i paesi più avanzati. Nelle società industrializzate i ritmi della vita, i tempi della famiglia e la stessa organizzazione familiare spingono al consumo di prodotti e di alimenti preconfezionati e di facile utilizzo, che l'offerta cerca di soddisfare attraverso specifiche produzioni tese a limitare la deteriorabilità dei prodotti stessi. Si sono allungati i tempi tra il momento della produzione e quello del consumo e vi è la necessità di offrire sempre maggiori garanzie al consumatore sulla deteriorabilità dei prodotti.

Il problema della conservazione, dunque, assume un grande significato a tutela, garanzia e sicurezza dei cittadini consumatori. Un valido ausilio in tal senso può venire sia dai risultati della ricerca scientifica nel garantire la non deteriorabilità del prodotto, sia dalle esperienze registrate dai paesi extraeuropei nell'applicazione di normative adeguate e specifiche.

Tra i fattori che più influenzano la *shelf life* (cioè la durata), la temperatura è sicuramente il più importante, anche perché è assoggettata ai vincoli dettati dall'organizzazione della catena distributiva. La freschezza è un attributo sempre più ricercato dal consumatore e poco garantito dalle indicazioni obbligatorie di legge, quale il termine minimo di conservazione. Le convenzioni attuali di indicare la *shelf life* attraverso formulazioni del tipo « data di scadenza » o « termine minimo di conservazione » sono aleatorie e largamente insoddisfacenti — come hanno dimostrato alcuni recenti fatti di cronaca — poiché non tengono conto della storia termica del prodotto.

Negli ultimi anni sono stati proposti — sia a livello di ricerca che di applicazione — dispositivi di monitoraggio della storia termica, configurati sotto forma di etichette applicate alla confezione del prodotto e strutturate in modo tale da manifestare una variazione cromatica proporzionale al rapporto tra il tempo intercorso tra la produzione e la vendita del prodotto al consumatore e la temperatura di conservazione durante il periodo di immagazzinamento, sinteticamente definito « esposizione tempo-temperatura ». Questo principio consente al consumatore di acquistare prodotti qualitativamente sicuri e di evitare la loro conservazione prolungata anche nel refrigeratore domestico. Differenti modelli di tali indicatori adatti al monitoraggio dei prodotti refrigerati sono ormai presenti e disponibili sul mercato. In questo caso le fluttuazioni di temperatura sono registrate dal progressivo esaurimento della risposta dell'indicatore e dalla misura di questa. Insomma, dal punto di vista tecnico-scientifico vi sono le possibilità per ovviare ad uno dei più grandi problemi del nostro tempo, in relazione alla qualità dei prodotti.

Prevediamo dunque di dare una delega al Governo per l'emanazione, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, di uno o più decreti legislativi recanti norme per garantire la protezione della salute del consumatore con riguardo

alla produzione, distribuzione e vendita di prodotti alimentari con scadenza breve e ad alto rischio di deteriorabilità in relazione al rapporto tra il tempo intercorso tra la produzione e la vendita del prodotto al consumatore e la temperatura di conservazione durante il periodo di immagazzinamento.

Riteniamo di dover affidare al ministro delle risorse agricole di concerto con i ministri della sanità, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, il compito di stabilire le caratteristiche minime ed essenziali dei dispositivi di monitoraggio e la loro applicazione.

Con questi argomenti poniamo all'attenzione del Governo una questione che va oltre gli schieramenti politici, perché riguarda la via del progresso e la via della tutela dei consumatori, su cui ci auguriamo non prevalgano gli interessi di parte.

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

Onorevole Chiappori, ha a disposizione trenta minuti: spero ne farà un uso ligure, cioè parsimonioso.

GIACOMO CHIAPPORI. La ringrazio, Presidente: credo proprio che sarà così, visto che il provvedimento non suscita forti emozioni.

Si tratta di un provvedimento che può essere giudicato in maniera negativa sotto diversi aspetti: innanzitutto quello della tempistica. Non è chiaro, infatti, perché questo progetto di legge, considerato così rilevante ai fini dell'azione di Governo, tanto da essere definito « collegato », sia stato per molto tempo dimenticato e solo ultimamente abbia ricevuto una brusca accelerazione, la quale rende effettivamente impossibile esaminarlo in maniera adeguata e svolgere su di esso una approfondita discussione ed un reale confronto. Probabilmente la volontà della maggioranza è quella di pervenire in tempo utile — con riferimento forse alla campagna elettorale che si sta avvicinando — all'approvazione di un provvedimento che le consentirà di dare in pasto all'opi-

nione pubblica la sua determinazione nell'approvare innovativi interventi, di cui peraltro non si avverte la necessità.

Si apre, quindi, un'altra questione, quella legata al contenuto del provvedimento. Si ritiene infatti che l'originario testo e quello pervenuto dal Senato compiano solo un'opera di *maquillage* e che il lavoro svolto in Commissione abbia compiuto solo interventi razionalizzanti, ma di scarsissimo impatto reale.

Da un lato, non sembra corretto sovrapporre uno strumento di rilevante significato — il collegato, appunto — agli interventi su settori o su particolari questioni affrontati da specifici provvedimenti in discussione presso le due Camere (mi riferisco sia alla legge quadro sul turismo sia a quella sulle attività di facchinaggio, nonché al provvedimento fermo al Senato, concernente il riordino del sistema societario, su cui mi soffermerò parlando dell'articolo 13 del provvedimento in esame). Dall'altro lato, non è completamente spiegabile il ricorso a norme di rango primario per disciplinare questioni per le quali non sembra necessario l'atto legislativo: basti pensare, ad esempio, all'*addendum* della convenzione stipulata tra il Ministero del commercio con l'estero e la Simest, di cui all'articolo 19.

Inoltre, sembra che il contenuto di alcune disposizioni — come ha già sottolineato l'onorevole Manzoni, che ha ampiamente trattato l'argomento — sia volto più alla ricerca della forma che della sostanza, con inevitabili riflessi negativi. Si pensi, ad esempio, agli articoli che riguardano le assicurazioni: sembrano contenere innovazioni epocali, ma dimostrano solo la scarsa trasparenza del settore e la scarsa cultura di mercato di questo paese, in cui è necessario sancire che i contraenti conoscano i termini del contratto oppure obbligare per legge le imprese a rendere pubblico ciò che dovrebbe essere evidente.

Questi interventi non rischiano di determinare una situazione analoga a quella del settore bancario? Questa è la domanda che ci si pone in base al fatto che i citati articoli evitano, allo stesso tempo,

di definire questioni sostanziali. Ad esempio, sono troppo generiche le norme relative all'accertamento del danno di cui all'articolo 5, perché non si volevano ingenerare dubbi interpretativi e complicazioni di carattere burocratico che si sarebbero ripercossi inevitabilmente, in maniera negativa, sul contraente debole, vale a dire l'assicurato.

Inoltre, non riveste secondaria importanza il fatto che nel provvedimento sia sempre presente una sorta di duplicazione normativa, poiché sono previste norme di riferimento comunitario che introducono ulteriori elementi di complessità legislativa, a dispetto della tanto decantata semplificazione. Basta pensare, ad esempio, alle attribuzioni fornite al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato in materia di aiuti di Stato, le quali sono ampiamente trattate da altre norme di carattere nazionale oppure alle modifiche ed integrazioni alla legge Marcora sulle cooperative (articolo 12), più volte sottoposta alla valutazione della Commissione europea.

Il ricorso al collegato sembra invece comprensibile in riferimento alla volontà del Governo di impossessarsi all'agricoltura. In questo caso, si esprime una netta contrarietà all'idea di ridefinire l'assetto complessivo di una materia così vasta e importante quale l'agricoltura attraverso una legge delega. Siamo d'accordo che con essa si definiscono principi e criteri direttivi, ma non potendo intervenire perché il provvedimento sembra essere blindato (a questo provvedimento, forse, con emendamenti che saranno presentati al più presto si cercherà di inserire norme di altri provvedimenti che non potranno essere approvati: sarà quindi il caso di utilizzare questo provvedimento *omnibus* per prevedere un altro intervento a pioggia per gli amici degli amici), riteniamo che una delega così ampia nel settore dell'agricoltura non possa essere concessa. Il nostro sistema agricolo deve essere riformato attraverso una vera e propria legge che sia esaminata dalle Assemblee parlamentari con un confronto che serva a definire al meglio questo settore. Non si

deve procedere, come si è tentato di fare nel settore del turismo o del commercio, con provvedimenti che sono stati discussi per anni in Commissione e poi sono stati di punto in bianco assegnati, per la loro definizione, al Governo con una delega, rendendo così inutile il lavoro delle Commissioni. È molto deprimente, a volte, lavorare in Commissione.

Interverremo in occasione dell'esame dei singoli articoli per spiegare i motivi che ci inducono a presentare alcune proposte emendative. Tuttavia, vorrei brevemente dire che l'articolo 11 intende rimediare al vecchio problema posto dalla legge n. 192 del 1998, in materia di subforniture. Come ha ricordato l'onorevole Manzoni, quel provvedimento fu stravolto nel corso dell'esame in Assemblea e chi lavora in regime di subfornitura non è assolutamente tutelato. In questa sede si tenta di riformare in parte il provvedimento anche se riteniamo che vi siano alcuni punti precisi su cui si dovrebbe riflettere, come quello relativo all'IVA, ai pagamenti dopo sessanta giorni; punti che non vengono però nemmeno sfiorati.

Indubbiamente il provvedimento in materia di agevolazioni per le imprese turistiche è necessario perché la gente ne ha bisogno; questo vale soprattutto per una regione dissestata come è attualmente la Liguria, ma rimane aperto il discorso sul turismo, oggetto di una legge quadro che ha però scarsi contenuti, rimandando quasi tutto alle linee guida tracciate dalla conferenza Stato-regioni.

A proposito delle società artigiane pluripersonale, abbiamo tentato di far capire che noi non eravamo contrari ad aprire, per così dire, un'ulteriore porta per l'artigianato che ha seri problemi a cominciare da quelli della liquidità e del reperimento di fondi per la propria attività. In Commissione c'è stato chiaramente detto che per il settore degli artigiani questo è l'inizio della fine.

Il provvedimento in esame è utile e indubbiamente serve a favorire il comparto degli artigiani affinché questi possano anche riunirsi in società pluripersonale, con soci che possono intervenire con

il proprio capitale. Taluni hanno detto che ci sono già le banche come soci! Ricordatevi però che i soci, di qualsiasi natura essi siano, hanno sempre bisogno di fondi, altrimenti finiscono male.

Sull'articolo 13 abbiamo compiuto alcune serie riflessioni. È all'esame del Senato un provvedimento di legge sulla riforma societaria, anche se esso non va avanti perché non è possibile raggiungere degli accordi. Quando si va a modificare un settore come quello societario è evidente che bisogna valutarne tutti gli aspetti e non affrontarlo come un articolo del provvedimento collegato alla finanziaria! Bisognerebbe cioè valutare quali interventi predisporre e quali scelte potrebbe compiere un artigiano se si trovasse dinanzi ad una vera riforma societaria. Manca però il tempo per fare tutto questo. In ogni caso si vuole dare qualcosa in pasto ai *mass media*. A tale proposito ricordo quanto mi ha detto una collega (è una frase che ripete spesso; è un modo per dire cosa dovremmo fare noi della minoranza) di cui non farò il nome per non farle pubblicità: se voi fate così, scendo giù in sala stampa e dico subito agli artigiani che voi siete contrari, così sapranno giudicare. È facile dire queste cose! È facile dire: noi vi vogliamo dare il «grano», ma se non ve lo diamo la colpa è della minoranza! Questo è un sistema, come si usa dire, da ultimi colpi, perché credo che non ne abbiate altri da dare. Del resto all'ultimo i conti tornano e i nodi vengono al pettine quando si amministra male e non si interviene sulle leggi specifiche perché troppi sono gli interessi da tenere in considerazione e non si riesce ad ottenere alcun risultato. È così che si arriva a questi provvedimenti collegati che sono ridicoli perché in essi confluisce di tutto.

Che dire poi del contributo per l'acquisto dei decodificatori, di cui all'articolo 21 del provvedimento? Si rottama quello che ancora non è stato prodotto. In pratica si decide che ci sia qualcuno che produrrà nuovi decodificatori e nel frattempo si rottamano quelli vecchi. È que-

sto il senso dell'articolo 21! Potrei proseguire citando altri esempi ma non è mia intenzione farlo in questo momento.

Riteniamo, comunque, che questo provvedimento sia necessario e apra prospettive; ha inoltre creato aspettative in persone che si sono sentite fare molte promesse. Constatiamo quanto proceda velocemente l'iter di provvedimenti che prevedono stanziamenti di centinaia di miliardi; oggi bisogna approvarli perché tra poco si faranno le elezioni e si potrà dire che sono stati stanziati, ad esempio, cento miliardi per ricerche alla FIAT. Vedremo che altri provvedimenti arriveranno velocemente all'esame dell'Assemblea perché i miliardi devono essere distribuiti.

In conclusione — come vede, Presidente, da ligure ho rispettato i tempi assegnati —, vorrei fare una battuta che contiene qualcosa di vero. Questo provvedimento, a nostro avviso, rincorre errori legislativi modificando, integrando e interpretando al solo fine di spargere denaro ed assistenza in una delle peggiori esibizioni di questo agonizzante Stato italiano. Questa è la conclusione del mio ragionamento; ringrazio il Presidente ed i colleghi di avermi ascoltato.

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

STEFANO LOSURDO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, in linea di principio non possiamo dirci favorevoli alla presenza degli articoli 7 ed 8 di questo provvedimento che riguardano l'agricoltura. In un provvedimento *omnibus*, del resto, uno strapuntino per l'agricoltura si trova sempre!

In primo luogo, ci sembra che gli articoli 7 ed 8 poco abbiano a che fare non solo con l'intitolazione, ma anche con gli obiettivi generali e con le caratteristiche del provvedimento. In secondo luogo, la materia trattata è di tale importanza e spessore che non può esaurirsi in due soli articoli, contenenti sia pure norme deleganti. In altre parole, ci sembra che il provvedimento generale al nostro esame si

ponga solo come l'occasione, anzi, come la scusa per contrabbandare una norma delegante di portata vastissima. Del resto, secondo tecniche già ampiamente collaudate dalla maggioranza in questa legislatura, scavalcare o dare una valenza non sostanziale, ma solo formale, alla presenza e al lavoro del Parlamento nelle sue articolazioni maggioritarie e minoritarie significa, a nostro avviso, ignorare la volontà e la voce degli elettori e, quindi, esercitare una forma di autoritarismo che, con buona pace dei cespugli e cespuglietti di matrice democratica che fanno parte di questa maggioranza, ci riporta non alle tradizioni della democrazia liberale — come è stato più volte ribadito nell'odierna discussione —, ma all'eredità del comunismo di cui nell'intimo continuano ad essere portatori non solo coloro che tuttora si dichiarano comunisti, ma anche il gruppo democratico della sinistra che dal partito comunista è derivato.

Ciò detto come premessa generale, gli articoli 7 ed 8 così improvvidamente inseriti in questo disegno di legge ci sembrano, da una parte, inutili e, dall'altra, anticostituzionali e velleitari. Maggiormente inutile ci sembra l'articolo 7 che, per alcuni aspetti, è addirittura dannoso, in particolare, quando afferma che nessun onere aggiuntivo deve essere messo a carico del bilancio dello Stato dalla norma delegata; è dannoso anche per alcune eccessive accentuazioni riguardanti l'una o l'altra delle linee secondo le quali dovrà svilupparsi l'agricoltura, fino a porre quasi al bando un'agricoltura che, come attività economica, intenda produrre qualità ed offrire, nel contempo, ai consumatori prodotti a costi bassi. È inutile perché, a parte tali accentuazioni, l'articolo 7 non fa altro che dare una valenza per così dire giuridica a linee di sviluppo e di evoluzione del settore — quali la produzione per il mercato, la valorizzazione della qualità, lo sviluppo tecnologico, la tutela dell'ambiente, la pluriattività, la maggiore capacità contrattuale, eccetera — alla cui elaborazione tutti hanno via via contribuito: dalla Commissione europea per la ricerca scientifica,

economica e sociale, al Parlamento, alla stampa, alle organizzazioni professionali e, oso aggiungere, agli agricoltori, i quali talvolta le hanno quasi anticipate. Sono linee, cioè, ormai entrate nella coscienza comune e che si attuano progressivamente nella realtà, pur nei limiti consentiti dai tempi, dalla normativa in vigore e dai finanziamenti disponibili.

Sarebbe stato opportuno che il Governo, nel corso di questa legislatura, invece di limitarsi a varare norme aventi carattere essenzialmente congiunturale, avesse predisposto le disposizioni che oggi ritiene improvvisamente necessarie ed idonee a realizzare un quadro normativo volto a facilitare la dinamica dell'agricoltura nei sensi che si delineano con il provvedimento in esame. Il Governo, invece, ha fatto ciò solo per l'imprenditoria giovanile, ma sappiamo che tale legge è stata addirittura impostata secondo un testo precedentemente elaborato dal Governo Dini. Non è un caso, del resto, che il sottoscritto ed altri deputati di Alleanza nazionale abbiano recentemente predisposto un testo diretto a disciplinare e ad incentivare l'attività svolta dagli agricoltori in favore della salvaguardia ambientale, esigenza che si è particolarmente evidenziata in occasione dei recenti eventi alluvionali.

Se pertanto, per i motivi che ho ricordato, l'articolo 7 ci sembra inutile, l'articolo 8 ci sembra addirittura anticostituzionale e velleitario; esso ci appare anticostituzionale quantomeno eticamente e politicamente, non fosse altro perché — lo ricordo — l'articolo 76 della nostra Costituzione stabilisce che l'esercizio della funzione legislativa può essere delegato al Governo non solo se la norma delegante stabilisce i principi ed i criteri direttivi nel cui rispetto devono muoversi le norme delegate, ma soprattutto se gli oggetti sono definiti. Ciò significa che possiamo discutere, forse, quale possa essere l'arco di interesse coperto dalla definizione « oggetto definito », ma a nostro avviso tale arco non può riguardare l'intero sistema agricolo, bensì soltanto singoli aspetti, anche se importanti per lo sviluppo del settore,

come ad esempio la ricerca, il campo fitopatologico, la politica fondiaria o comunque molti altri problemi nei quali l'aspetto delle essenziali scelte politiche, definito a monte attraverso la precisa indicazione dei criteri e dei principi fondamentali da rispettare, si intreccia con aspetti aventi caratteristiche di dettaglio, riguardanti soprattutto le tecniche organizzative, sociali, giuridiche ed amministrative.

In sostanza, ognuno dei punti che l'articolo 8 contiene come principio e criterio generale si configura, invece, come « oggetto definito » e, quindi, come oggetto di delega della quale siamo noi, il Parlamento, a dover stabilire, o quantomeno a discutere ed approvare, i criteri ed i principi generali da rispettare nella norma delegata. Leggendo le lettere *a)*, *b)*, *c)*, *e)*, *h)* e così via, ci rendiamo ampiamente e perfettamente conto di ciò, a meno che, come ormai è diventata abitudine della maggioranza, non vogliamo ancora una volta ricorrere al sistema monocratico, prevedendo a cascata, dopo il provvedimento delegato, l'emanazione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri al di fuori, per tali materie, di ogni criterio non solo di partecipazione e discussione, ma addirittura di informazione del Parlamento.

Sempre restando nel campo dell'agricoltura, del quale sto parlando, ritengo che pochi colleghi sappiano, ad esempio, che il provvedimento legislativo in materia forestale tuttora fondamentale, ossia il regio decreto-legge n. 3267 del 1923, si compone di ben 186 articoli e che il relativo regolamento ne conta 184. Non solo, ma la legge « fitopatologica » era composta di 36 articoli e il relativo regolamento presentava 105 articoli! Ricordo poi che la legge sulla bonifica, la cosiddetta legge Serpieri, era composta di 121 articoli! Forse erano i tempi dell'« Italicetta », si dirà; forse le esigenze, i tempi ed i modi della discussione parlamentare oggi sono ormai diversi: possiamo comprendere una tendenza alla delegificazione, ma non possiamo consentire il diretto scavalco delle competenze

delle Camere che sta improntando l'attività di questo Parlamento nella legislatura in corso!

E poi veniamo al velleitarismo di questo disegno di legge, che sembra quasi suggerito da una sensazione di onnipotenza che esiste in esso; una sensazione che, se era già presente nel testo presentato dal Governo, la ritroviamo certamente accentuata nella grande massa di emendamenti approvati nel testo oggi al nostro esame, i quali — bisogna dirlo — risultano essere frequentemente ripetitivi e, in quanto tali, portatori di ulteriore ed enorme confusione.

A tale proposito ritengo di dover fare un'osservazione specifica che non vuole offendere, ma semmai valorizzare il significato e la portata sociale ed economica di un particolare settore, quello della pesca. Possiamo comprendere come in questa normativa, destinata all'agricoltura, possano essere inseriti anche gli aspetti propri dell'acquacoltura. Un dubbio però ci sembra che possa essere sollevato dall'opportunità di inserire in questo testo anche la pesca. Quest'ultimo, a nostro avviso, è un settore troppo importante e, proprio per questo, è un settore a sé stante con caratteristiche tutte sue particolari, che è oggetto e che richiede degli approcci particolari e per il quale, quindi, sarebbe stato opportuno, volendo, giungere ad un testo compiuto ed articolato riguardante la pesca, ma probabilmente diverso da quello che oggi stiamo esaminando e sul quale stiamo discutendo. Del resto, le stesse leggi che prima ho citato danno l'idea di quale sforzo e di quanto tempo possano essere richiesti ad un'Assemblea legislativa per la formazione di una disciplina ben compiuta, in grado di conservare attualità e applicabilità per molti anni a venire. Nel caso di specie, invece, si ritiene di dover risolvere tutto in 120 giorni: salvo complicazioni, oserei dire!

Certo, sappiamo che vi sono le regioni e che soprattutto ad esse toccherà poi dare attuazione a queste norme e, prima ancora, legiferare secondo queste norme. Tuttavia, rileviamo come, proprio tra queste norme, vi siano tra l'altro taluni

aspetti che toccano direttamente il diritto soggettivo privato, sui quali sarebbe necessario che si pronunciasse chiaramente il Parlamento nazionale, onde evitare differenze eccessive di diritti e di doveri e quindi di comportamenti. Basti pensare alle lettere *a)* e *b)* dell'articolo 8, finalizzati a definire la funzione dell'agricoltore e la definizione dell'attività agricola. Basti pensare alle implicazioni di diritto privato connesse ad operazioni di ristrutturazione fondiaria miranti al riaccorpamento per consentire le necessarie economie di scala.

Dovrei a questo punto soffermarmi lettera per lettera a considerare i singoli obiettivi stabiliti dall'articolo 7 e le singole voci dei principi e dei criteri contenuti nell'articolo 8, per dimostrare quanto vaste ed insieme vaghe siano le indicazioni; quanto siano presenti le ripetizioni e, in definitiva, quanto sia confusa tutta questa normativa delegata destinata all'agricoltura; ma a questo punto, il discorso diverrebbe eccessivamente lungo. Esso dovrà essere ripreso, invece, nel corso dell'esame di ogni singola voce, quando l'Assemblea dovrà procedere all'esame di questi due articoli, che pure noi riteniamo viziati di palese incostituzionalità.

Rimane comunque un fatto: che quelli che vengono indicati come obiettivi con una loro veste normativa potevano essere, a nostro avviso, più facilmente e congruamente oggetto di un documento programmatico e che, in ogni caso, un documento di tal genere è destinato a rimanere inattuato se non accompagnato o, meglio, seguito da specifiche e chiare normative di carattere finanziario. Ad esempio, naturalmente senza voler fare l'apologia della politica agricola della prima Repubblica (perché me ne guardo bene), il primo e il secondo piano verde, la cosiddetta legge quadrifoglio e tante altre leggi hanno dato delle indicazioni ben precise sulle linee di sviluppo dell'agricoltura ed hanno ottenuto per una certa misura i risultati che si prefiggevano, in quanto accompagnati da disponibilità finanziarie ben indicate e dalle indicazioni sui relativi obiettivi di spesa. Tutto ciò manca in questa legge, in

maniera lampante. A nostro avviso, questa legge è largamente inutile e sintomaticamente espressiva della *vis* autoritaria che anima la politica e la produzione legislativa di questo Governo e di questa maggioranza governativa anche, se non soprattutto, nel settore agricolo (*Applausi dei deputati dei gruppi di Alleanza nazionale e di Forza Italia*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Scarpa Bonazza Buora, che ha trenta minuti a disposizione. Ne ha facoltà.

PAOLO SCARPA BONAZZA BUORA. Signor Presidente, lei è troppo generoso. Penso che, pur non essendo ligure, anch'io mi atterro alla consegna ...

PRESIDENTE. Anche i veneti non scherzano! È una bella lotta.

PAOLO SCARPA BONAZZA BUORA. Sì, anche i veneti se la cavano. Vi è un punto di vicinanza con il sottosegretario di Stato che oggi rappresenta il Governo e che saluto.

Si è parlato un po' di tutto e, del resto, questo provvedimento parla un po' di tutto. È un provvedimento elettoralistico che soprattutto configura aspetti programmatici, il che francamente sorprende un po' e può perfino lasciare di stucco, considerato ormai che questo Governo si appresta a lasciare il campo ad un altro Governo che sarà successivo alla celebrazione delle elezioni. Francamente, dover affrontare aspetti programmatici, documenti programmatici, in presenza di una campagna elettorale ormai aperta è perfino ridicolo. Se non fosse drammaticamente vero, potrebbe essere una questione francamente risibile e quindi non meritevole di particolare attenzione. Invece siamo qui, abbiamo dedicato un pomeriggio all'esame di questo provvedimento e quindi, anche se brevemente, dirò qualcosa, specie in considerazione del fatto che, come ricordava l'amico e collega Losurdo poc'anzi, si parla anche di agricoltura. Uno « strapuntino » per l'agricol-

tura — diceva Losurdo — è stato ricavato anche in questo provvedimento. Come si poteva lasciare a bocca asciutta la vasta platea degli agricoltori italiani di fronte ad un documento programmatico, anche se effettuato *in articulo mortis* (per il Governo naturalmente)?

Il disegno di legge che concerne l'apertura e la regolazione dei mercati contiene anche due articoli dedicati all'orientamento e alla modernizzazione del settore agricolo. Intendiamoci: orientamento vuol dire poco, modernizzazione vuol dire ancora meno, vuol dire tutto e vuol dire niente. Del resto — l'onorevole Losurdo lo ricordava prima — non andiamo a leggere tutti i punti *a), b), c), d)* fino alla lettera *i)* dell'articolo 7 — per l'articolo 8 addirittura superiamo la *z)* ed arriviamo al punto *ee)* — che sono tantissimi. Questa infinità di punti programmatici, per quanto riguarda l'agricoltura, significano un'estrema genericità, significano cioè tutto e niente, specie se questo tutto arriva a tre mesi dalle elezioni.

Questo testo così vago e generico, così ovvio, tende a conferire al Governo una delega ennesima anche in funzione della razionalizzazione degli interventi pubblici, che tuttavia non è sufficientemente dettagliata in riferimento a criteri e finalità. In particolare, l'articolo 7 contiene una delega al Governo per la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca, dell'acquacoltura, mentre l'articolo 8 contiene i principi e i criteri direttivi per l'attuazione della delega di cui all'articolo 7. Occorre perciò interrogarsi, signor Presidente, sull'opportunità di un tale percorso che è evidentemente influenzato dall'approssimarsi della scadenza della legislatura in corso e dal clima politico che si è determinato.

Il disegno di legge, se approvato, concede 120 giorni al Governo dalla data di entrata in vigore della legge per esercitare la delega. Il Governo peraltro dovrà preliminarmente acquisire il parere — udite udite! — non vincolante della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e quindi trasmettere lo

schema di decreto legislativo alla Camera o al Senato affinché le Commissioni competenti per materia esprimano il parere entro 40 giorni. « Sentita la Conferenza Stato-regioni »: ricordo a me stesso ed al sottosegretario di Stato che l'agricoltura è una materia di competenza primaria per le regioni, anche se quello statale è un momento di coordinamento, mentre qui si dice « sentita la Conferenza Stato-regioni ». Non si parla di un parere vincolante o di un concerto, no: « sentita », neanche le regioni fossero qualcosa di accessorio! Questa è una delle tante dimostrazioni del regionalismo a corrente alternata dei Governi della sinistra, che sono federalisti di facciata perché in questo momento non è possibile non essere regionalisti, federalisti o per il decentramento. In questo caso è stato preso uno svarione a causa della mentalità centralista e statalista della sinistra, che ha portato ad espropriare le regioni da una competenza primaria come quella in materia di agricoltura.

A nostro avviso, il ministro delle politiche agricole ha una funzione di coordinamento, e solo di coordinamento, delle politiche agricole regionali e di rappresentanza forte ed autorevole in sede internazionale ed europea; non si vuole sostituire il ministro delle politiche agricole agli assessori regionali. In questi giorni ho ricevuto parecchie telefonate da questi ultimi, furibondi per lo scippo che viene tentato ai loro danni e ai danni delle regioni. Qualora il termine previsto per il parere parlamentare spiri nei trenta giorni precedenti la scadenza dei 120 giorni previsti per l'esercizio della delega o successivamente ad essi, il termine per l'esercizio della delega è prorogato di 60 giorni. In sostanza, anche volendo ipotizzare uno scioglimento delle Camere ad aprile — ed io certamente non voglio ipotizzarlo, anzi mi sembra francamente ridicolo in quanto mi auguro che le Camere vengano sciolte domani — si dovrebbe ritenere che anche un'approvazione rapida del provvedimento, che peraltro dovrà ritornare all'esame del Senato in quanto già in Commissione attività produttive della Camera sono state intro-

dotte modifiche, difficilmente consentirebbe al Governo un esercizio della delega in agricoltura tale da garantire un'adeguata considerazione della materia. Non si tratta infatti di un mero aggiornamento normativo, bensì di disegnare — ripeto, con uno strumento della norma delegata — i principi fondamentali dell'assetto giuridico del settore agricolo e della pesca a partire dalla stessa definizione di impresa agricola.

Al di là del metodo e del percorso formale da seguire, i principali problemi nascenti dalla proposta legislativa in oggetto si possono sintetizzare nei seguenti: innanzitutto l'assenza di interventi finanziari a carico dello Stato e poi il conferimento al Governo di un'ennesima delega legislativa in bianco.

Quanto al primo punto, segnalo che, modificando l'originaria impostazione legislativa definitiva, la maggioranza ha introdotto la clausola « senza che ciò comporti oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato ». Mi si venga a spiegare a che cosa serve una legge senza spesa: è una mera dichiarazione di principio, un abbaiare alla luna, un declamare al vento, al vento elettorale, che si vorrebbe fare in tre mesi tutto quello che non si è stati capaci di fare in cinque anni. In tre mesi, fra Natale e Pasqua, il ministro Pecoraro Scanio e il Governo della sinistra, non so per merito di chi e dopo essersi santificato con i tanti Giubilei celebrati, dovrebbero essere in grado di fare l'universo mondo per l'agricoltura, la pesca e la sicurezza alimentare, con la concertazione e con tutte le balle che ci avete raccontato nel settore dell'agricoltura in questi cinque anni! E tutte queste balle sono puntualmente contenute nel testo legislativo che oggi è al nostro esame. Appunto, i miracoli *in articulo mortis*; è chiaro che non vi è niente di personale, signor sottosegretario. In sostanza, l'intervento legislativo risulta di ordine strettamente giuridico ed è diretto ad un ipotizzato processo di semplificazione normativa che, invece, è tutto da verificare.

Quanto al secondo punto, non si può rivelare che la genericità e l'indeterminatezza dei criteri direttivi per l'attuazione della delega consentirebbero al Governo, e per esso al ministro per le politiche agricole e forestali, di attuare interventi che si possono prestare alle più diverse strumentalizzazioni, prima di tutto quella elettorale. Il gruppo di Forza Italia è senz'altro favorevole ad una razionalizzazione del quadro normativo volto a favorire la realizzazione di economie di scala, ossia ridurre i costi di produzione, in quanto si intende porre l'impresa al centro dell'intervento. Ad essa la nuova legge dovrà garantire efficienza e competitività senza particolari distinzioni.

A nostro parere è fondamentale ribadire, nell'ambito dell'ordinamento nazionale, la centralità della figura dell'imprenditore nel concetto di impresa: il soggetto, che può essere persona fisica o giuridica, che provvede alla gestione e all'organizzazione di vari fattori produttivi — capitale, macchinari, lavoro e così via — in modo prevalente e professionale. In sostanza, la vecchia definizione di imprenditore agricolo a titolo principale e di coltivatore diretto. Forza Italia, da sempre, fin dalla sua nascita, ha compiuto una scelta di campo a favore dell'agricoltore tradizionale e la ribadisce anche in questa circostanza; Forza Italia è per l'agricoltore professionale, quindi non deve modificare la propria opinione. Appare indispensabile che la nozione di imprenditore, al pari di quanto avviene in altri settori sulla professionalità, sia centrata sulla capacità di organizzare e combinare in modo ottimale i diversi fattori della produzione. Inoltre, non si può non tenere conto del contesto normativo europeo e degli effetti che esso può produrre sul nostro sistema giuridico.

Al riguardo, si deve constatare che l'Unione europea ha disposto che gli incentivi per gli investimenti previsti dal FEOGA per l'orientamento nelle nuove misure per lo sviluppo rurale del 2000-2006 siano riservati alle imprese che dimostrino redditività, capacità professionale e rispetto dell'ambiente. Mi riferisco

al regolamento n.1257 del 1999. La normativa comunitaria, inoltre, con regolamento n.1259 del 1999 ha fornito definizioni puntuali di agricoltore e di azienda. È evidente che la nuova normativa nazionale non doveva essere utilizzata per introdurre differenziazioni fra soggetti destinatari di sostegni comunitari; sarebbe inaccettabile una normativa nazionale affrettata, fatta adesso, a pochi mesi dalle elezioni, distonica rispetto ad una normativa comunitaria appena introdotta. Tuttavia, in Italia abbiamo visto anche cose di questo genere, quindi, forse è meglio dire tutto ciò prima che possa essere compiuto un simile obbrobrio.

La nostra richiesta di stralciare gli articoli 7 e 8 non è dovuta tanto al contenuto del provvedimento, sul quale sostanzialmente si può anche concordare — perché quanto detto è ovvio —, ma al metodo di realizzazione delle riforme secondo il solito e pericoloso sistema della delega in bianco. Nel caso specifico, tra l'altro, è particolarmente grave in quanto non considera la competenza prioritaria delle regioni in materia agricola. Infatti, i decreti legislativi che scaturiscono dall'esercizio della delega dovranno raccogliere i pareri non vincolanti di Parlamento e Conferenza Stato-regioni e ciò è in palese contraddizione, appunto, con il ruolo centrale delle regioni nella suddetta materia. Non è possibile procedere a riforme sostanziali, quanto necessarie, nel settore agricolo senza il coinvolgimento centrale delle regioni e pensavamo che ciò fosse ormai un dato di fatto.

Ancora una volta, quindi, signor sottosegretario, ci troviamo di fronte a un provvedimento onnicomprensivo, ovvio, non persuasivo che promette tutto a tutti, un provvedimento messo insieme all'ultimo momento e quindi inutile, confusionario. Tra l'altro, ribadisco che, ancora una volta, si evince in modo inequivocabile che i Governi della sinistra sono assolutamente refrattari ad accettare un principio fondamentale che per noi è vincolante ed è alla base della futura alleanza di Governo — mi auguro — della Casa delle libertà. Si tratta del principio

del federalismo, che deve riguardare quanto meno il decentramento alle regioni maggiori, mentre in questo caso addirittura si invadono poteri e competenze già attribuiti alle regioni dall'attuale Costituzione, quali il potere di legiferare in via primaria in materia agricola.

Il Governo vuole impossessarsi con un colpo di mano di competenze che già appartengono alle regioni. Abbiate il coraggio di ammetterlo e non dite più che siete federalisti. Non siete federalisti e nemmeno regionalisti: ci vedremo in campagna elettorale (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e di Alleanza nazionale*)!

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

EDO ROSSI. Signor Presidente, il provvedimento oggi in discussione si intitola: « Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati », lasciando supporre che gli articoli in esso contenuti siano in qualche modo riconducibili a tale specifica materia. Per dimostrare ciò, i primi sei articoli del testo trattano materie legate alla regolamentazione del mercato assicurativo ed al rapporto tra assicurazioni e clienti — obbligati ad essere assicurati da un'apposita legge —, cioè temi su cui è necessario intervenire in quanto, come è noto, questo mercato è stato liberalizzato qualche anno fa, ma in esso regna il più grande disordine, soprattutto in presenza di un monopolio privato che ha impedito qualsiasi cultura della concorrenza.

Vi sono poi gli articoli 7 e 8, che prevedono una delega al Governo per riformare i settori agricolo e forestale, l'articolo 9 che finanzia un programma di investimenti per informatizzare i mercati all'ingrosso e l'articolo 10 che interviene per dare un'interpretazione autentica delle norme che regolamentano la concessione a produrre energia elettrica. L'articolo 12 interviene in materia di lavoro, per quanto riguarda pezzi importanti del credito alla cooperazione in relazione alla nascita di cooperative di lavoratori licen-

ziati (la ex legge Marcora), mentre l'articolo 13 interviene ancora una volta sulla legge che regolamenta il lavoro artigiano, ampliando, dopo due anni dal precedente intervento, la possibilità per un'impresa artigiana a responsabilità limitata unipersonale di diventare pluripersonale e confezionando un vero e proprio obbrobrio. Gli articoli 14 e 15 dispongono finanziamenti per l'istituto per la promozione industriale, l'accesso ai finanziamenti della legge n. 488 per le imprese artigiane, nonché agevolazioni per lo sportello unico alle imprese del settore turistico. L'articolo 16 dispone finanziamenti per le associazioni di consumatori, mentre l'articolo 17 prevede l'iscrizione all'albo degli artigiani anche delle imprese di facchinaggio. L'articolo 18 recepisce una proposta di legge che regolamenta l'attività di mediatore, l'articolo 19 interviene su una materia richiesta da Forza Italia per autorizzare l'apertura di nuovi centri commerciali, annullando la possibilità da parte delle regioni di impedire tali aperture. L'articolo 20 finanzia iniziative che favoriscono l'internazionalizzazione delle imprese italiane. Gli articoli 21, 22 e 23 erogano contributi per l'acquisto di decodificatori e a favore delle emittenti televisive locali ed introducono una delega al Governo per l'emanazione di un provvedimento che completi la rete interportuale nazionale.

Signor Presidente, appare quindi evidente che questo provvedimento è poco coerente rispetto al suo titolo ed evidenzia ancora una volta un modo di legiferare pasticciato, fatto di favori alle varie categorie e a qualche gruppo parlamentare, non di Governo, affinché sia accondiscendente e consenta un'approvazione rapida del provvedimento. Ma soprattutto, come è già stato ricordato, si tratta di un provvedimento di carattere elettorale.

In questa legge sono previsti favori lobbistici, ma vi è anche il perseverare di una cultura politica di esproprio delle competenze del Parlamento, assegnando ulteriori deleghe al Governo affinché assumi provvedimenti di riforma che me-

riterebbero una specifica attenzione (ciò è già stato ricordato a proposito di agricoltura).

È una legge che, pur presentando qualche elemento interessante nella parte relativa agli interventi nel settore assicurativo, scade pesantemente nelle altre parti: penso all'invenzione della nuova figura dell'azienda artigiana pluripersonale.

Nel corso di questa discussione generale esprimerò quindi un giudizio soltanto sulle parti che consideriamo più negative. Per quanto riguarda la parte relativa al settore assicurativo, dopo dieci anni di mercato liberalizzato, ci corre l'obbligo di fare il punto della situazione, verificando se l'eliminazione della presenza pubblica dal mercato assicurativo abbia prodotto concorrenza e conseguentemente, come dicono i cultori del mercato, benefici agli assicurati, i quali sono obbligati ad esserlo in virtù di una legge.

Per fare questo bilancio usiamo i 284 paragrafi contenuti nella relazione dell'authority nella quale si mette a nudo il piano posto in atto negli ultimi dieci anni dalle compagnie di assicurazione che detengono l'80 per cento del mercato italiano. Dalla relazione emergono con chiarezza due fatti, il primo dei quali riguarda le imprese che si sono accordate facendo lievitare continuamente il prezzo della polizza a carico dell'assicurato, mentre il secondo dimostra che non c'è stata alcuna concorrenza sul mercato liberalizzato, con pesanti danni a carico dei consumatori. Oggi si tenta di correre ai ripari introducendo, con questo provvedimento, alcuni correttivi per rendere trasparenti le polizze assicurative, come l'attivazione dell'accesso agli atti dell'assicurazione o la definizione di nuovi poteri all'ISVAP.

Sono certamente interventi utili, ma non si inseriscono purtroppo in un quadro organico di integrazione della legge n. 990 del 1969 — anche il Comitato per la legislazione sottolinea questo aspetto — perché continua ad esistere un rapporto tra assicurazione e danneggiato e non tra assicurato ed assicuratore. Si continua a considerare l'impresa assicurativa come

una sorta di attività senza rischio perché alla fine comunque aumentano le polizze per tutti.

Questo tentativo apprezzabile, sia pure limitato, si scontra immediatamente con quella parte del provvedimento che per via legislativa riduce notevolmente il risarcimento che le compagnie devono pagare per invalidità permanenti fino al 9 per cento.

La magistratura, con molte sentenze, aveva riconosciuto alle persone con danni invalidanti derivanti da incidenti stradali un risarcimento molto più elevato, considerando come valore punto una cifra intorno ai 2 milioni, mentre la proposta contenuta nel provvedimento in esame ne prevede una pari a lire 1.200.000, cioè molto inferiore. L'applicazione di questa norma farà risparmiare alle compagnie di assicurazione molto denaro e i danneggiati avranno rimborsi inferiori a quelli sino ad oggi erogati tramite le sentenze. È vero, signor Presidente, che siamo vicini alle feste natalizie ma non ci aspettavamo che il Governo di centrosinistra facesse un così lauto regalo alle compagnie di assicurazione; ci aspettavamo dal Governo e dalla maggioranza un provvedimento punitivo nei confronti di chi per anni ha truffato i consumatori con incrementi di polizze assolutamente ingiustificati.

Manteniamo inoltre la nostra forte critica e contrarietà al provvedimento in discussione per quanto riguarda la questione agricola e la pesca. Le misure contenute nel provvedimento non sono condivisibili poiché non tengono conto del fatto che la politica agricola comunitaria dovrebbe rappresentare una sintesi tra le diverse posizioni, tra i vari tipi di produzione agricola, mentre in realtà ci si orienta unilateralmente a favore dei grandi gruppi agroindustriali senza favorire le piccole e medie imprese, in modo particolare i piccoli coltivatori. Ci sembra che la strada intrapresa non colga a pieno l'esigenza dei consumatori e dei lavoratori, mancando altresì gli indirizzi precisi per la ricerca pubblica. In merito alle esigenze dei lavoratori, le disposizioni contenute nella delega sono dirette a

regolamentare il lavoro atipico, occasionale, flessibile e stagionale nonché interinale, ritenendo con ciò di poter disciplinare l'assetto del mercato del lavoro in agricoltura e pesca, favorendo così l'emersione dell'economia irregolare sommersa. Tutti i dati in nostro possesso hanno finora dimostrato esattamente il contrario, tanto che le forme di caporalato sono vive e vegete anche attraverso i nuovi metodi legalizzati.

Un altro aspetto negativo riguarda il contenuto dell'articolo 10, perché cambia quanto previsto dal decreto Bersani in materia di tempi per la liberalizzazione del mercato elettrico, estendendo la qualifica di cliente idoneo anche a imprese e consorzi con consumi minori. Tale norma imprime al processo di liberalizzazione un'accelerazione nella pia convinzione di creare la concorrenza nel mercato elettrico attraverso un incremento anticipato della domanda, ignorando che in questa fase, come ormai sta avvenendo da tempo, crescerà solo la quota di energia importata. Se è vero quindi che tale norma allarga la platea del mercato al consumo, questo allargamento è funzionale agli interessi degli autoproduttori da sempre assistiti dalla delibera CIP n. 6 e da chi acquista le centrali dell'ENEL in dismissione. I privati di ieri e quelli di domani vogliono avere la garanzia della domanda certa e del guadagno sicuro; per questo il Governo con il provvedimento in discussione vuole accelerare il processo di liberalizzazione e fornire loro questa certezza.

Ci sono più di cento domande di privati per la costruzione di centrali elettriche presso il Ministero. Il Governo di centrosinistra sta creando il mercato sicuro in cui costoro faranno affari perché ha declassato l'energia elettrica da bene primario strategico a merce su cui fare i soldi. Vi è poi la questione dell'articolo 11, comma 3, che sconvolge anche le più elementari regole del mercato liberale in quanto impone alle società privatizzate che operano in concessione di occupare settori anche in campi di attività contigui a quelli della concessione medesima. Poco

importa se sino ad oggi questi soggetti hanno garantito un buon servizio a costi contenuti: con la norma in questione, si vuole vietare a tali soggetti di continuare a fornire il servizio, per darlo ad altri, senza che vi sia la selezione derivante dalla concorrenza.

Vi è un altro aspetto ancor più preoccupante: il danno che la norma arreca agli azionisti. In questi anni i risparmiatori sono stati invitati ad acquistare le azioni dell'ENEL, dell'ENI, di Telecom, eccetera, dicendo loro che non si sarebbero vendute le aziende, ma il capitale. A chi investiva si diceva chiaramente quale fosse l'azienda e quale fosse il suo patrimonio. Con la norma in questione, invece, si stravolge tutto e si vieta a quelle aziende di continuare a svolgere l'attività che da sempre svolgono, anche nei mercati contigui a quello della concessione, riducendo inevitabilmente il valore delle azioni e delle aziende.

Con la norma che obbliga alla separazione societaria — tra l'altro, sottoposta alla comunicazione dell'authority — si persegue l'obiettivo di ridistribuire tra più soggetti il mercato nella pia illusione di favorire il consumatore il quale, invece, si troverà a dover pagare di più, sia perché le imprese saranno più piccole (e, dunque, con minori economie di scala) sia perché dovrà pagare il costo dei profitti per le nuove imprese che entrano nei mercati contigui, non per fare beneficenza, ma per realizzare guadagni.

Infine, vi è la questione dell'articolo 13, nel quale si prevede, a distanza di due anni, un'ulteriore modifica all'impresa artigiana, che da Srl unipersonale diventa pluripersonale. È una norma funzionale a due obiettivi: il primo è di natura economica, in quanto si consente ad una società a responsabilità limitata (non più di solo lavoro, ma anche di capitale) di accedere ai benefici previdenziali, contrattuali e fiscali previsti per l'artigianato; il secondo è un motivo di bottega, perché si consente alle associazioni degli artigiani di avere più associati. Vi sono molte ragioni negative, che illustrerò nell'esame degli articoli, ma la principale è la seguente: per

assecondare la *lobby* delle associazioni degli artigiani, si crea un danno allo Stato (che per tale norma dovrà stanziare diverse decine di miliardi) e ai lavoratori, che perderanno molti diritti sindacali; infine, si crea un danno a tutto il mondo artigiano, che vedrà iscriversi all'albo una moltitudine di piccole imprese industriali, che parteciperanno alla distribuzione dei finanziamenti; così si creerà una situazione di concorrenza sleale tra società a rischio limitato, operanti nello stesso mercato.

Signor Presidente, con i nostri emendamenti cercheremo di cambiare e di migliorare il testo al nostro esame, anche se le speranze sono poche: se la nostra azione dovesse fallire, non avremo altra possibilità che esprimere voto contrario sull'intero provvedimento.

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

(Repliche del presidente della Commissione e del Governo — A.C. 7115)

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare, in sostituzione del relatore, il presidente della X Commissione (Attività produttive).

GIANFRANCO SARACA, *Presidente della X Commissione*. Signor Presidente, il relatore illustrerà le posizioni della Commissione sulle varie questioni poste nel prosieguo dell'iter del provvedimento.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

CESARE DE PICCOLI, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato e per il commercio con l'estero*. Signor Presidente, mi ritrovo concorde con molte delle argomentazioni svolte dal presidente Saraca nell'illustrare il provvedimento e mi limiterò ad alcune considerazioni sui punti più controversi;

mi riservo di esprimere, nel corso dell'esame degli articoli, posizioni più puntuali da parte del Governo.

In alcuni degli interventi svolti si è richiamata la natura del provvedimento che, come ricordo, è un disegno di legge collegato alla legge finanziaria per il 2000. La critica secondo cui si tratterebbe di un provvedimento elettorale (così è stato definito) forse nasce da una valutazione temporale: tutto ciò che avviene a ridosso della prossima scadenza elettorale può avere tale condizionamento oggettivo. Tuttavia, si tratta di un provvedimento — come ho detto — collegato alla finanziaria per il 2000. Caso mai, mi sarei aspettato una critica diversa da parte dell'opposizione, cioè quella del carattere probabilmente tardivo di alcune di queste norme, che andavano sottoposte alla discussione ed alla approvazione in tempi più rapidi. Inevitabilmente, nel corso del lungo iter parlamentare, sia al Senato che alla Camera sono sopraggiunte altre evenienze, anche da parte dello stesso Governo, che ha introdotto una serie di nuovi argomenti. Quindi, se si muove, come è stato fatto da alcuni colleghi, una critica al provvedimento dal punto di vista della scarsa organicità, indubbiamente mi sento di accoglierla, mentre non sento di poter condividere la critica relativa alle motivazioni elettorali. Caso mai, dicevo, alcuni degli argomenti inseriti in questo provvedimento hanno una valenza politica più evidente, su cui i colleghi si sono soffermati con motivazioni diverse.

Per quanto riguarda gli interventi che si sono concentrati sulla critica al rinvio ad una legge delega al Governo per quanto riguarda misure di riforma del settore dell'agricoltura, il Governo si riserva di assumere una posizione più precisa, anche con il supporto del ministro competente, in sede di esame degli emendamenti che sicuramente affronteranno questo tema.

Veniamo ora ad esaminare gli articoli che introducono norme di trasparenza e che attribuiscono maggiore ruolo e potere all'assicurato e prevedono alcune misure di riforma del settore assicurativo. Si

tratta sicuramente di un complesso di norme di rilevante portata. Come alcuni colleghi hanno accennato, queste norme sono state oggetto di un lavoro approfondito che si è sviluppato nel corso di questi mesi presso il cosiddetto tavolo di concertazione istituito dal competente Ministero dell'industria insieme all'ISVAP ed alle rappresentanze dell'ANIA e delle associazioni dei consumatori, che nel mese di ottobre sono giunti alla stipula di un protocollo d'intesa che contiene misure più generali e complessive di riforma del settore assicurativo e che mette in evidenza molte disfunzioni che sono già state oggetto di valutazione da parte di questa Camera a conclusione dell'indagine conoscitiva che la Commissione ha condotto all'inizio di quest'anno, nonché in sede di discussione generale del disegno di legge di conversione del decreto-legge che congelava l'aumento delle polizze assicurative.

Su questa materia ho sentito formulare critiche di segno diverso, soprattutto per quanto riguarda la norma introdotta all'articolo 5, relativa alla riforma dei parametri di determinazione del rimborso dei danni alla persona per le lesioni di lieve entità. Innanzitutto, vorrei sottolineare che, dal punto di vista statistico, tale norma ha una rilevante portata, per cui costituisce un tassello importante della riforma: consideriamo che i danni alla persona per lesioni di lieve entità costituiscono circa l'80 per cento dei casi e, per quanto riguarda il valore economico, si tratta di circa il 60 per cento dei rimborsi che vengono versati dalle società. Ricordo, colleghi, di aver iniziato la mia esperienza in questi banche proprio in occasione della conversione di quel decreto-legge e ricordo bene che venne mossa una serie di critiche a quel decreto proprio perché si sosteneva che si trattasse di una violazione del mercato. Tant'è che qualcuno, a supporto della polemica politica, richiamava la procedura che si è aperta a livello comunitario. Nell'intervento dell'onorevole Edo Rossi ho sentito invece svolgere un'osservazione di carattere completamente opposto, vale a dire che si tratterebbe di un regalo che il

Governo di centrosinistra fa alle compagnie assicuratrici. Mettiamoci d'accordo.

EDO ROSSI. Lo dicono le compagnie assicurative: pagano la metà.

CESARE DE PICCOLI, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato e per il commercio con l'estero*. Le cose non stanno proprio in questi termini, perché il Governo di centrosinistra, che ha introdotto una misura forte quale quella del congelamento dell'aumento della polizza per il 2000, introduce oggi misure di riforma. Si può sempre fare polemica politica, ma deve essere fondata su dati oggettivi. Infatti, noi dobbiamo avere a cuore gli interessi del danneggiato. Non a caso ho fatto riferimento al tavolo di concertazione al quale hanno partecipato tutte le associazioni dei consumatori, anche se ciò non è vincolante in base al principio dell'autonomia del Parlamento; tuttavia, avere il conforto dei soggetti che operano nel settore di riferimento non credo sia secondario.

Ritengo, quindi, che il Parlamento debba trovare un punto di equilibrio tra le esigenze fondamentali del danneggiato e la tutela del buon funzionamento delle imprese, tenuto altresì conto che la medesima indagine conoscitiva svolta dall'ISVAP e sottoposta all'attenzione della Commissione competente ha messo in evidenza la situazione molto pesante che grava su una serie di compagnie assicurative soprattutto in alcune realtà del paese.

Ho voluto sottolineare la logica che ha ispirato questo disegno di legge affinché la si tenga presente nel corso dell'esame dei singoli articoli e degli emendamenti che ad essi saranno presentati. La logica è quella di fissare punti di riferimento certi: un danno che causa lo stesso grado di infermità deve essere valutato nella stessa maniera su tutto il territorio nazionale. In questo momento, così non è.

EDO ROSSI. Questo è un principio giusto, ma ci dica quanto risparmiano le compagnie di assicurazione!

CESARE DE PICCOLI, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato e per il commercio con l'estero*. Ritengo quindi necessario sottolineare quanto previsto da una norma di rilevante portata; allo stesso modo è rilevante la norma cautelativa che prevede la verifica annuale riguardante l'aggiornamento dei parametri.

Vi è un'altra questione controversa, anche se su di essa ho ascoltato interventi più costruttivi (anche in questo caso, quindi, ritengo vi sia stato un approfondimento sicuramente costruttivo): mi riferisco a quanto previsto dall'articolo 13, concernente le cosiddette Srl artigiane pluripersonali, che prevede la nuova figura del socio di capitale. La posizione del Governo è molto precisa in merito a ciò: non si vogliono introdurre norme che potrebbero snaturare la figura dell'artigiano, ma si intendono introdurre norme volte a favorire l'evoluzione dell'impresa artigiana. Infatti, nel mondo dell'artigianato si parla sempre più di artigiano e di impresa artigiana: pertanto, non credo sia un fatto negativo prevedere che l'impresa artigiana, a determinate condizioni e con ben definite garanzie — quale quella della maggioranza dei soci —, possa avvalersi del mercato dei capitali.

È stata svolta un'altra osservazione, di cui comprendo fino in fondo le motivazioni, in merito all'evoluzione dell'impresa artigiana senza che sia snaturata la figura tradizionale dell'artigiano. In base a tale osservazione sarebbe stato più logico collocare queste norme nell'ambito di una riforma organica e, quindi, della legge quadro n. 443 del 1985. Sarebbe stato più logico collegarla nell'ambito della più generale riforma del diritto societario. Ma, come i colleghi fanno, molte volte le riforme si fanno non in attesa di un'ora X, di una grande riforma organica, ma per gradi.

Il problema che casomai dovremmo porci — a tale riguardo condivido le osservazioni che sono state fatte — è quello di valutare se le norme che il Parlamento intende approvare si muovano in coerenza con una riforma organica del

settore, sulla quale il Senato — ahimè! — non è stato tempestivo o con una riforma del diritto societario. Con serenità di giudizio ci sentiamo di dire che le misure e le cautele relative all'evoluzione dell'impresa artigiana, prevedendosi il socio di capitale, si muovono in tale direzione, ossia in una logica di riforma della legge quadro e del diritto societario.

A proposito del rafforzamento dei poteri dell'autorità garante, per quanto riguarda la cosiddetta norma sulla subfornitura, va detto che essa di per sé non risolve problemi derivanti da una sua violazione, come del resto è emerso anche dai risultati di una indagine conoscitiva che è stata svolta al Senato. Ma constatare che questa legge trova difficoltà di attuazione e di applicazione non deve far venir meno la volontà — ed è in questo che si giustifica la norma — di introdurre regole certe. In un momento di mercati aperti e di globalizzazione, in cui sono molte le imprese che operano in una logica di delocalizzazione, avere presente questo obiettivo, non in una logica autarchica ma di protezione delle produzioni (e quindi anche di subforniture) e di attività importantissime svolte nel nostro paese, mi pare rappresenti un elemento necessario per tutelare e regolare il mercato.

Prima di concludere, desidero informare l'Assemblea che il Governo ha presentato due specifici emendamenti su due importanti provvedimenti che verranno affrontati in questa sede dopo essere stati esaminati dalle Commissioni competenti. Con il primo si introduce una norma per la predisposizione di un piano di ammodernamento della rete distributiva dei carburanti. A tale riguardo sappiamo quanto sia importante ed urgente tale piano, dopo essere stato oggetto di discussione e di confronto anche a livello pubblico con i soggetti che gestiscono la rete di distribuzione e con le società petrolifere. Con esso, infatti, si potrà superare un differenziale negativo che esiste nei confronti degli altri paesi europei, in termini di qualità del servizio, di efficienza e di possibile abbattimento dei costi del carburante erogato.

Infine, tenendo però conto anche dei tempi che presumibilmente il Parlamento avrà a disposizione nei prossimi mesi per la propria attività legislativa, è intenzione del Governo trasformare in un emendamento da presentare all'altro provvedimento l'attuale atto Camera n. 7924, recante disposizioni per lo sviluppo del commercio elettronico e la diffusione della conoscenza informatica. Ricordo che si tratta di un provvedimento largamente atteso, già approvato dal Senato e che in questa sede è all'esame della Commissione competente.

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

Discussione sul programma quinquennale di progressiva attuazione della legge 10 febbraio 2000, n. 30, concernente il riordino dei cicli dell'istruzione (Doc. XVI-ter, n. 1) (17,30).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione sul programma quinquennale di progressiva attuazione della legge 10 febbraio 2000, n. 30, concernente il riordino dei cicli dell'istruzione.

(Contingentamento tempi discussione generale — Doc. XVI-ter, n. 1)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatori: 30 minuti;

Governo: 30 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 20 minuti (17 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 5 ore, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 48 minuti;

Forza Italia: 42 minuti;

Alleanza nazionale: 40 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 36 minuti;

Lega nord Padania: 35 minuti;

UDEUR: 33 minuti;

Comunista: 33 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 33 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 1 ora, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 12 minuti; Verdi: 11 minuti; CCD: 11 minuti; Socialisti democratici italiani: 7 minuti; Rinnovamento italiano: 5 minuti; CDU: 5 minuti; Minoranze linguistiche: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

A seguito della designazione di relatori di minoranza da parte dei gruppi di Alleanza nazionale, della Lega nord Padania, di Forza Italia e da parte delle componenti di Rifondazione comunista e CCD del gruppo misto, la Presidenza ha assegnato ad essi un tempo complessivo di 80 minuti, ripartito parte in misura uguale e parte in proporzione alla consistenza dei gruppi di appartenenza, al fine di consentire a tutti i relatori di minoranza un tempo minimo congruo per l'illustrazione delle proprie posizioni.

Pertanto il tempo a disposizione di ciascun relatore di minoranza risulta il seguente: onorevole Aprea (Forza Italia): 24 minuti; onorevole Napoli (Alleanza nazionale): 21 minuti; onorevole Bianchi Clerici (Lega nord Padania): 15 minuti; onorevole Giovanardi (misto-CCD): 10 minuti; onorevole Lenti (misto-Rifondazione comunista-progressisti): 10 minuti.

**(Discussione sulle linee generali -
Doc. XVI-ter, n. 1)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore per la maggioranza, onorevole Soave.

SERGIO SOAVE, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, il programma quinquennale di attuazione della riforma dei cicli di istruzione, trasmesso dal Governo alle Camere il 17 novembre 2000, costituisce la prima fase del processo di attuazione progressiva dei nuovi cicli di istruzione ed avviene in ottemperanza delle modalità del tutto particolari dettate dall'articolo 6 della legge n. 30 del 2000.

Secondo quanto previsto dalla legge, il programma deve indicare la scansione temporale e le modalità di attuazione della legge stessa; contenere un progetto generale di riqualificazione del personale docente secondo criteri già individuati (valorizzazione delle specifiche professionalità maturate o riconversione); individuare i criteri generali per la formazione degli organici di istituto; definire i criteri generali per la riorganizzazione dei curricula; definire un piano di adeguamento delle infrastrutture; contenere una relazione di fattibilità in relazione a eventuali maggiori oneri finanziari o economie; indicare i criteri e le modalità di riutilizzazione delle economie di spesa.

Il programma presentato dal Governo contiene valutazioni e risposte sui singoli punti, anche se in molte parti preferisce ipotizzare differenti soluzioni per le quali richiede il giudizio delle Camere, rispettando in tal modo lo spirito dell'articolo 6 della legge n. 30 del 2000 e cogliendo, in particolare, le indicazioni della speciale procedura approvata dal Parlamento, preoccupato del fatto che la complessa e graduale procedura di attuazione potesse sembrare delegata, una volta per tutte, al solo Governo. Da qui il carattere in qualche misura anomalo del documento e la necessità che la risoluzione finale sia molto precisa nella definizione degli indi-

rizzi cui il Governo dovrà attenersi, in modo da bilanciare l'impressione di una certa genericità che la lettura di un testo così difforme dall'ordinaria produzione normativa può legittimamente suscitare.

Non bisognerà comunque dimenticare, nell'avvicinarsi al testo, che si tratta di un primo programma, il quale non deve e non può presentare la soluzione di tutti gli innumerevoli problemi connessi all'attuazione di una riforma generale così complessa, ma può solo indicare indirizzi e fattibilità legati alla prima fase di applicazione, certo decisiva ma non esaustiva. Come si sa, del resto, la legge prevede la possibilità di continue misure correttive del programma stesso che possono essere emanate anche nel corso dell'attuazione, ove se ne rilevi la necessità. Si presta, pertanto, una particolare attenzione al rapporto Governo-Parlamento ed alla necessità di seguire una procedura graduale e prudente.

Il programma di attuazione si articola in sette capitoli: i primi due riguardano le finalità, le ragioni, le condizioni ed i soggetti della riforma, gli altri affrontano punto per punto le tematiche contenute nell'articolo 6 della legge n. 30 del 2000.

I primi due capitoli introduttivi, pur non contenendo norme di attuazione, costituiscono un'utile premessa. Da più parti, infatti, nel tentativo di arrestare il cammino della legge di riforma, si opera una singolare rimozione delle ragioni che hanno indotto il Parlamento, dopo quasi trent'anni di discussioni e di vani tentativi, ad approvare il testo di riordino. A leggere, anzi, alcuni appassionati critici, sembra che la presunta « follia distruttiva » — così è stata definita — della legge si abbatta su una scuola perfetta, che abbisogna al più di qualche ritocco marginale. È curioso che questa rappresentazione venga fatta anche da chi, nei decenni precedenti, ha sempre rivendicato l'assoluta necessità di un radicale cambiamento.

Ora, se è comprensibile che, arrivati al dunque, cioè al momento della prima attuazione, si tenda ad enfatizzare la bontà di ciò che si lascia e, per converso,

ad amplificare i rischi e le difficoltà inevitabili del nuovo cammino, non si dovrà diventare prigionieri di un pur naturale e comprensibile riflesso psicologico. Il legislatore sa che le riforme, anche quelle per le quali più si è combattuto, recano con sé, nella fase iniziale, una resistenza inevitabile al nuovo e ciò gli consiglia di essere prudente nell'innovazione e graduale nell'applicazione. Ma prudenza non può voler dire immobilità e gradualità non può essere sinonimo di rinvio.

A chi, dunque, voglia confrontarsi davvero con le finalità e le ragioni della legge, i primi due capitoli del programma ricordano opportunamente che le finalità sono riassumibili: in primo luogo, nel dare piena attuazione ai principi costituzionali in materia di uguaglianza e diritto allo studio e nel considerare la centralità della persona che apprende come fondamento dell'intero ordinamento; in secondo luogo, nel coordinare l'offerta di formazione con le trasformazioni sociali in atto nel paese, riconoscendo valore e dignità alle diverse tradizioni culturali esistenti; in terzo luogo, nell'adeguare la preparazione dei giovani al contesto internazionale e, soprattutto, alle esigenze della nuova casa europea che è in costruzione; infine, nel rinnovare l'identità delle istituzioni scolastiche, recuperando il meglio della tradizione culturale della scuola.

Quanto alle ragioni di un riassetto complessivo che hanno spinto il Parlamento ad agire, esse possono essere riassunte molto chiaramente nei seguenti punti: in primo luogo, la discontinuità tra i vari livelli di scuola e l'eccessiva e non funzionale differenziazione dei vari indirizzi della scuola superiore, limiti che la legge si propone di superare; in secondo luogo, il mancato o difficile raccordo con il sistema universitario, con la formazione professionale e con il mondo del lavoro; in terzo luogo, il carattere parziale e poco risolutivo delle riforme fin qui effettuate che hanno finito per incidere debolmente su nodi quali l'insuccesso scolastico e la dispersione; in quarto luogo, le nuove emergenze, quelle derivanti dall'analfabe-

tismo di ritorno e dal problema dell'immigrazione; in quinto luogo, la necessità di superare la gestione centralizzata e autoreferenziale della scuola.

Se si vanno ad esaminare queste ragioni e questi principi, non vi è chi non veda come si tratti di argomentazioni largamente condivisibili e che, infatti, fino ad un certo punto della discussione parlamentare per la predisposizione della legge, sono stati condivisi da una vasta maggioranza. Poi, quel clima di confronto costruttivo si è in qualche modo incrinato per ragioni che, a parere del relatore per la maggioranza, erano estranee alla legge e più individuabili in un clima generale di opposizione dura tra le forze di maggioranza e quelle dell'opposizione. Per tale motivo, anche il recente dibattito ha fatto emergere spesso posizioni perlopiù « demolitorie », mentre qui si tratta piuttosto di discutere se la legge e il programma siano più o meno coerenti con i principi appena esposti.

Passiamo ora all'analisi dei capitoli veri e propri all'interno dei quali il programma deve affrontare le richieste e dare le risposte previste dall'articolo 6.

Mi soffermerò innanzitutto sui criteri generali per la riorganizzazione dei curricula. Al riguardo credo siano condivisibili le osservazioni del programma di attuazione relative ai principi informativi che dovranno sottostare alla nuova formulazione dei curricula. Mi riferisco innanzitutto alla necessità che essi rispondano ai bisogni formativi degli alunni; alle istanze territoriali di riferimento nella prospettiva di bilanciare unitarietà del sistema e pluralismo culturale; al fatto che essi siano formulati esaltando l'essenzialità, la storicità e la problematicità del sapere (e qui vi è una risposta significativa a chi parla superficialmente di svilimento nella riforma della qualità della scuola); al fatto che tengano conto del carattere progressivo e graduale dei percorsi, in antitesi con l'attuale ripetersi degli stessi contenuti nelle fasi successive (questa è un'indicazione che farà — credo — lavorare — lo spero — fecondamente e proficuamente, ma in maniera molto impegnativa, chi

dovrà affrontare la stesura e la tematica dei nuovi curricula); al fatto che si rafforzino tra le competenze essenziali quelle linguistiche e matematiche, nonché la capacità di impiego delle tecnologie informatiche.

In secondo luogo, i criteri generali per la riorganizzazione dei curricula non possono non affrontare la questione dei tempi e, cioè, il monte ore annuale a cui fare riferimento. Qui viene « scandito » il monte orario complessivo: dalle 1.150 alle 1.300 ore per la scuola dell'infanzia, forte dei suoi ordinamenti e, per la prima volta, parte integrante del sistema di istruzione e di educazione sotto la diretta responsabilità del dirigente scolastico. Faccio questa sottolineatura semplicemente perché pare strano, nonostante tutto, che si sia alimentata in queste settimane l'idea — farei meglio a definirla la « leggenda metropolitana » — che in questa riforma la scuola dell'infanzia venga posta in un'area marginale, quando invece proprio da un'area marginale viene sottratta per essere collocata pienamente dentro il sistema di istruzione e di educazione, diventandone parte integrante!

Naturalmente, la realizzazione di tale obiettivo (1.150 ore e 1.300 ore annuali) implica in particolare la riconversione delle sezioni, ancora funzionanti a tempo ridotto, nella prospettiva di una progressiva generalizzazione della scuola dell'infanzia. Questo è un altro tema che cozza direttamente contro le « fantasie » sulla marginalità! Vengono poi definiti i « monte ore ». Per la scuola di base è previsto un monte ore di circa mille ore annuali (cioè trenta ore settimanali per trentatré settimane), con una quota riservata alle istituzioni scolastiche attorno al 25 per cento; per la scuola secondaria si stabilisce un monte ore di mille ore annuali con una soglia autonoma del 20 per cento incrementabile con una quota fino al 10 per cento per i primi due anni, per le attività di recupero e di orientamento (che abbiamo già detto essere indispensabili per favorire il passaggio da aree e indirizzi diversi qualora le vocazioni degli alunni non siano abbastanza sicure), e un

altro 20 per cento per l'articolazione interna agli indirizzi mediante l'insegnamento di discipline scelte dalle scuole sulla base di un repertorio di opzioni definite a livello nazionale, in modo trasparente, per venire incontro a quell'articolazione che dovrà essere prevista pur dentro la compressione in soli sei indirizzi dei cento e più che erano presenti nell'area tecnica e tecnologica.

I curricula della scuola secondaria dovranno tenere conto della nuova definizione per aree e indirizzi. Il programma chiarisce quello che nel dibattito parlamentare precedente non era stato precisato. È prevista un'area classico-umanistica, con due indirizzi (lingue e letterature classiche e lingue e letterature moderne); un'area scientifica, con due indirizzi (scienze matematiche e sperimentali e scienze sociali); un'area tecnica e tecnologica con sei indirizzi (gestione e servizi per la produzione di beni, gestione e servizi per l'economia, gestione e servizi per l'ambiente e il territorio, gestione e servizi per le risorse naturali e agro-industriali, gestione e servizi alla persona e alla collettività, gestione e servizi relativi al turismo — questa mi pare sia la risposta da dare ad un interrogativo che era stato posto nel programma -); infine l'area artistica e musicale, con almeno due indirizzi.

Su questi punti credo saranno necessarie alcune avvertenze. Esse troveranno posto anche nella risoluzione a cui darà luogo il programma.

Innanzitutto bisogna tenere conto dello sviluppo progressivo dell'intero percorso settennale nel definire in maniera compiuta per il settembre del 2001, così come si vuole, i curricula dei primi due anni della scuola di base.

Per quanto attiene all'articolazione della scuola di base, occorre impegnare il Governo a considerare la soluzione che viene prospettata nel programma (il famoso 2+3+2) come ipotesi di lavoro valida soprattutto per le implicazioni metodologiche e organizzative, ma da realizzare nell'ambito dell'autonomia didattica e organizzativa e da verificare a conclusione

del primo triennio. In questo caso credo che il Parlamento debba suggerire cautela — a parere nostro — per uno sbilanciamento significativo della relazione.

Per quanto riguarda il curriculum dei primi due anni della scuola secondaria, credo che il programma debba attenersi più rigorosamente al comma 3 dell'articolo 4 della legge n. 30 del 2000, per cui la possibilità di passare da un modulo ad un altro, anche di indirizzi diversi, non può in alcun modo deprimere la caratterizzazione specifica dell'indirizzo e l'obbligo di un rigoroso svolgimento del relativo curriculum, visto nella sequenza quinquennale, anche se da svolgersi in anni di obbligo scolastico. In tal senso — e soltanto in tal senso — andrà valutato anche l'equilibrio da realizzarsi tra le materie di indirizzo e quelle di equivalenza disciplinare.

Per quanto riguarda poi i curricula in generale della scuola secondaria, e cioè dei cinque anni, credo che occorra precisare, rispetto ai suggerimenti del programma governativo, che in particolare per l'area tecnica e tecnologica, nonché evidentemente per quella artistica e musicale, il rafforzamento della dimensione culturale non ostacoli l'apprendimento di specifiche professionalità già spendibili al termine del quinquennio sia sul mercato del lavoro, sia per l'accesso alla formazione tecnica superiore o all'università. Per la calibratura degli stessi curricula dovrà naturalmente tenersi conto dei previsti raccordi con il mondo della formazione professionale e dell'apprendistato, già previsti in altre leggi (qui il programma è abbastanza esplicito). Un ultimo punto che vorrei raccomandare, più difficile da tradurre in norma, ma rintracciabile sia nel dibattito precedente che si è svolto per la formulazione della legge, sia nel dibattito successivo, è quello di attenersi agli aspetti innovativi della legge nella formazione dei curricula. Essa, mentre sottolinea la necessità dell'incontro, variamente modulato nelle diverse aree e nei vari indirizzi, con la cultura classica e con un approccio di tipo storico-filosofico (ciò al fine della piena valorizzazione

della persona umana, così fortemente richiamata nell'articolo 1 della legge), fa esplicitamente cenno — vedi il comma 6 dell'articolo 4 — all'arricchimento derivante dal periodo di alternanza scuola-lavoro-professioni, che deve diventare esperienza estesa a tutte le aree della scuola secondaria. Queste sono le cinque raccomandazioni che, a mio avviso, dovranno essere espresse anche nella risoluzione, ad integrazione e correzione di quanto scritto nel programma governativo.

Per quanto attiene al capitolo IV, quindi alla valorizzazione delle specifiche professionalità maturate dal personale docente ed alla sua eventuale riqualificazione e riconversione, il programma, con osservazioni condivisibili, precisa che il progetto generale di formazione in servizio dovrà, naturalmente nella necessaria concertazione con le forze associative e sindacali presenti nella scuola (perché questa è una delle prevalenti tematiche della concertazione), affrontare i problemi specifici connessi ai diversi cicli, in particolare la convivenza nella scuola di base dei docenti delle ex scuole elementare e media, dove situare tale convivenza, come formularla e come attuare la sperimentazione. Bisognerà inoltre privilegiare le attività formative, da realizzare anche mediante la formazione a distanza, ma nelle scuole ed in altri ambienti integrati rispetto ai tradizionali corsi di aggiornamento; agevolare l'autoformazione mediante borse di studio, periodi sabbatici ed un sistema di crediti cumulabili nel tempo; prevedere strumenti per agevolare l'acquisizione di crediti universitari, specializzazioni universitarie, dottorati di ricerca disciplinare e *master* orientati alla didattica, nuovi crediti in materie affini a quelle di titolarità. Questo sarà possibile, naturalmente, se appunto, per la fase dell'autoformazione, saranno messe a bilancio risorse sufficienti per affrontare tematiche così ponderose.

Infine, sempre con riferimento alle questioni condivisibili, il progetto prevede che l'amministrazione dovrà strutturare

una rete permanente di servizi a supporto delle istituzioni scolastiche, proprio al fine della formazione in servizio.

Vi è poi un punto sul quale si richiede una nuova disciplina giuridica, anche sul piano della normazione secondaria, sostitutiva del testo unico, per la quale si rimanda alla necessaria procedura: a tale riguardo si richiama, innanzitutto, la formazione dei docenti, sia iniziale sia in servizio, la possibilità di articolazione in carriera con l'eventuale definizione dei diversi gradi di docenza e di un'anagrafe delle competenze e delle professionalità dei docenti (particolarmente importante); la necessità di definire i criteri di valutazione e di certificazione (è la materia più delicata e spinosa, oggetto di un appassionato dibattito dei soggetti valutatori); infine, la questione dei ruoli del personale con la revisione del rapporto d'impiego e la riarticolazione del sistema delle classi di concorso per ambiti disciplinari.

Su tutti questi punti, le raccomandazioni, le osservazioni, le condizioni che il relatore per la maggioranza si sente di rivolgere al Governo riguardano l'esigenza, con riferimento alla formazione iniziale dei docenti, di ripensare gli attuali percorsi universitari in modo da integrare con lo studio delle scienze della formazione l'approfondimento disciplinare, nonché di prefigurare vere forme di partenariato tra scuola e università e di stabilire comunque, nella formulazione del regolamento (che ci viene esplicitamente richiesto al comma 8 dell'articolo 6 della legge n. 30), relativamente ai titoli universitari richiesti per il reclutamento degli insegnanti della scuola di base, la necessità di una laurea, integrata da una fase di approfondimento pedagogico e didattico che contenga esperienze di tirocinio, anche al fine del tendenziale raggiungimento del ruolo unico.

È poi convinzione personale del relatore per la maggioranza che tale esigenza sarebbe da considerare anche per la scuola dell'infanzia, sia pure con peculiari e specifiche modalità...

PRESIDENTE. Il tempo a sua disposizione è scaduto, dovrebbe concludere.

SERGIO SOAVE, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, non avevo a disposizione trenta minuti?

PRESIDENTE. Quando si discute di cose importanti, il tempo passa rapidamente.

SERGIO SOAVE, *Relatore per la maggioranza*. Mi sembrava di avere iniziato solo venti minuti fa, però posso sbagliarmi.

PRESIDENTE. Lei dispone di trenta minuti per l'illustrazione e la replica; se li utilizza tutti adesso, non potrà replicare.

SERGIO SOAVE, *Relatore per la maggioranza*. Vorrà dire che non replicherò.

PRESIDENTE. Prego, continui pure.

SERGIO SOAVE, *Relatore per la maggioranza*. Per quanto riguarda i criteri generali per la formazione degli organici di istituto, condividendo in generale i principi e le osservazioni contenuti nel programma, ritengo che la Camera debba prevedere l'estensione alla scuola secondaria dell'organico funzionale e l'attuazione di un programma di superamento delle attuali rigidità che caratterizzano, appunto, la formazione degli organici di istituto.

Per quanto attiene al capitolo relativo ai tempi e alle modalità di attuazione, a mio avviso, il Governo deve assumere preliminarmente alcuni impegni che sono contemplati tra le varie ipotesi delineate nel programma di attuazione. Occorre premettere che, senza dubbio, al di là delle posizioni interessate o enfatizzate delle opposizioni, che sostengono un rinvio puro e semplice della riforma, si tratta di valutare effettivamente la necessità di tempi distesi a causa della complessità della materia. In una prima fase di attuazione, ritengo si debbano considerare le ipotesi che permettono condizioni mi-

nime di fattibilità. Tra queste ultime, in particolare, quella che prevede l'inizio della riforma nell'anno scolastico 2001-2002, limitatamente alle prime due classi della scuola di base. Per la scuola superiore si tratta, da un lato, di confermare le disposizioni emanate con il decreto ministeriale del 26 giugno 2000 e, dall'altro, di consentire che le istituzioni scolastiche, nell'esercizio dei poteri dell'autonomia, possano modificare — senza incidere sulla finalità formativa degli indirizzi — i quadri orari dei vigenti piani di studio superiori alle 32 ore settimanali, riducendoli non oltre tale limite, e adottare, in coerenza con gli indirizzi funzionanti in ciascun istituto, i programmi di studio avviati nell'anno scolastico 1997-1998, ai fini della sperimentazione dell'autonomia didattica e organizzativa nei primi due anni della scuola secondaria superiore. Naturalmente si dovrà utilizzare il tempo per approntare, entro il dicembre del 2001, i curricoli relativi ai cinque anni del ciclo, al fine di iniziare compiutamente la riforma della scuola secondaria nell'anno scolastico 2002-2003.

Vi è, infine, il problema più delicato: riducendo di un anno il tempo-scuola complessivo, confluiranno, ad un certo punto, due leve di alunni nello stesso anno scolastico. Rispetto alle ipotesi prospettate nel programma, alla cosiddetta « onda anomala » e al suo possibile impatto sulle istituzioni scolastiche, credo che occorra scegliere l'ipotesi della cosiddetta « onda anomala frantumata » con l'avvertenza che, al riguardo, è necessaria una speciale, continua verifica del suo andamento.

Vi è, in conclusione il problema dell'adeguamento delle strutture edilizie e delle infrastrutture tecnologiche, rispetto al quale va precisato che il programma si fonda su una ricognizione regionale delle strutture edilizie esistenti, con la relativa valutazione delle possibili conseguenze del riordino sull'utilizzazione degli edifici scolastici attuali.

Per la scuola di base non si prevedono al riguardo grandi problemi, se non per quel 3 per cento delle classi (ma 26 per

cento dei comuni) situate in quei piccoli comuni che ora dispongono della scuola elementare, per il quale mi pare utile suggerire il completamento in loco degli spazi utilizzando spazi disponibili anche fuori del plesso, normalmente largamente presenti nei comuni, e solo eccezionalmente ricorrendo all'utilizzo di aule anche nei comuni vicini.

Per la scuola secondaria non vi dovrebbero essere grandi problemi, se non in relazione alla cosiddetta «onda anomala», per la quale come *extrema ratio*, secondo quanto suggerisce il programma, è ipotizzabile anche l'utilizzazione di quelle aule degli istituti scolastici di livello inferiore che naturalmente saranno rese disponibili nella contrazione temporale.

Su questo aspetto credo siano tre gli impegni che dobbiamo chiedere al Governo: in primo luogo, occorre considerare la diversificazione di plesso non solo negativamente, ma come opportunità da valutare per risolvere le questioni di compresenza, giudicate problematiche, tra gli alunni dei primissimi anni del settennio e quelli ormai prossimi all'adolescenza o per recuperare presenze periferiche nei piccoli comuni. In secondo luogo, bisogna adottare specifiche soluzioni per favorire l'applicazione della riforma nelle scuole parificate che non abbiano riuniti i corsi delle attuali elementari e medie in uno stesso istituto. Infine, occorre iniziare una fase concertativa molto serrata con gli enti locali competenti per sostenere la ricerca di soluzioni idonee rispetto ai problemi piuttosto complessi che essi dovranno affrontare.

Per quanto riguarda la relazione di fattibilità, dato il poco tempo a disposizione, dirò soltanto che le ipotesi qui avanzate ed argomentate, in regime di «onda anomala frantumata» e con la possibile riduzione dell'orario dalle ventidue alle diciotto ore, sembrano in effetti permettere dei risparmi. Credo si debba impegnare il Governo ad adottare le soluzioni già precisate, relative all'avvio della riforma con la variante dell'onda anomala frantumata, che prevede economie di spesa oscillanti tra i 19 mila

miliardi circa, con orario invariato, e i 6 mila miliardi circa, con un orario di diciotto ore settimanali per tutti i docenti, e ad avviare con le organizzazioni a ciò deputate una contrattazione collettiva che affronti il problema di tali oscillazioni, sembrando più praticabile la riduzione graduale dell'orario attraverso una fase intermedia di venti ore e con la conclusione finale al momento del consolidamento definitivo della riforma.

Il programma di attuazione mette a disposizione un gran numero di allegati volti a fornire le fonti delle argomentazioni addotte. Una volta dipanato il filo del ragionamento e raggiunta l'essenza della proposta, il programma pare al relatore un'utile strumento non solo per la definizione della normativa, ma anche per la comprensione del compito, ad un tempo arduo ed affascinante, che attende la scuola italiana nel prossimo decennio di primo assestamento.

Il clima politico in cui si sono collocate sia l'approvazione della legge n. 30 sia il primo programma di attuazione, del quale dobbiamo occuparci in questa fase, ha impedito purtroppo che si sviluppasse un dibattito rigoroso e sereno sulle ragioni della riforma e sulle soluzioni da confrontare. Dopo una primissima fase di utile comparazione delle varie proposte, come ho ricordato, il dibattito ha fatto piuttosto emergere le argomentazioni appassionate sul significato della legge, che si credevano già esaurite all'inizio dell'anno con il varo della legge stessa.

Leggendo alcuni interventi sembra quasi di essere di fronte ad un Governo e ad una maggioranza che illuministicamente abbiano imposto una riforma non voluta e mai discussa ad una scuola felice di procedere lungo i tradizionali itinerari. Sarà dunque bene ricordare che a queste prime conclusioni si è arrivati dopo un dibattito serrato durato trent'anni e va detto piuttosto che, di fronte alle varie ipotesi di revisione dell'architettura istituzionale e di innovazione contenutistica di questa legge, il legislatore ha agito con prudenza cercando e trovando la soluzione che, pur operando una inevitabile

discontinuità con il passato, ha dichiarato il proposito di recuperare quanto di meglio la tradizione della scuola ci ha consegnato.

La fattibilità, pur nelle inevitabili difficoltà del piano, conferma la bontà del cammino fin qui percorso; molto più difficile sarebbe operare oggi se si fossero seguite altre strade (la proposta 6+6 iniziale del Governo oppure il progetto 4+4+4 delle opposizioni) ritenute più radicalmente innovative.

VALENTINA APREA, *Relatore di minoranza*. Come fai a dirlo, questo?

SERGIO SOAVE, *Relatore per la maggioranza*. Fra l'altro l'attuazione prevede un tempo lungo...

PRESIDENTE. Come lei...

SERGIO SOAVE, *Relatore per la maggioranza*... in questo tempo essenziale potrà essere il contributo del mondo della cultura, del sindacato, del ricco e fiorente associazionismo professionale in modo che si possa procedere senza i traumi che la percezione generale del percorso potrebbe oggi indurre qualcuno a paventare (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo, cui si associa il ministro della pubblica istruzione, professor De Mauro*).

PRESIDENTE. Onorevole Soave, mi scuso con lei, ma devo rispettare il regolamento e sono accusato in altra sede di non farlo quasi mai, ma dovrei essere in parte aiutato anche da voi.

Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Napoli. Le ricordo che ha ventuno minuti.

ANGELA NAPOLI, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, dopo gli applausi del ministro De Mauro al relatore per la maggioranza, diventa un po' difficile parlare ed esprimere le proprie perplessità.

SERGIO SOAVE, *Relatore di maggioranza*. Applaudirà anche te perché è un gentiluomo.

ANGELA NAPOLI, *Relatore per la minoranza*. Sono certa che non lo farà perché partiamo da posizioni diversificate.

VALENTINA APREA, *Relatore di minoranza*. Il ministro De Mauro è naïf.

ANGELA NAPOLI, *Relatore di minoranza*. Onorevoli colleghi, il Governo ci ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 30 del 2000 sul riordino dei cicli scolastici, il programma di attuazione della riforma e la relazione di fattibilità. Evidenziamo subito che per Alleanza nazionale questo rappresenta l'ulteriore, e senza dubbio decisivo, passo che porterà alla demolizione del nostro sistema di istruzione. Oggi lo diciamo con maggior vigore e convincimento di quando abbiamo espresso il nostro dissenso alla legge n. 30, perché oggi finalmente sono i docenti, le famiglie, gli studenti e le organizzazioni sindacali ad esprimere le loro preoccupazioni e quindi la loro condanna.

Abbiamo motivato il nostro dissenso alla legge perché ritenevamo allora, come oggi, che varare una riforma globale non dovesse significare abbattimento dell'intera architettura attuale né cancellare di colpo ogni varietà di formazione e di preparazione per sacrificare, in nome di un assurdo egualitarismo, le attitudini, le capacità, i progetti delle nuove generazioni.

Abbiamo espresso allora, come oggi, il nostro dissenso perché coscienti che la scuola rappresenta la struttura portante della società nazionale e pertanto essa, nei contenuti e nelle strutture, deve risultare funzionale ad un disegno politico concretamente realizzabile attraverso una istituzione educativa che stimoli e favorisca la partecipazione di tutte le componenti, in maniera organica, secondo la natura dei valori, delle dignità e delle funzioni che volitivamente affermano i meriti e l'intelligenza.

Oggi il coro delle proteste si leva più alto perché le osservazioni, le interrogazioni parlamentari, gli emendamenti, le proposte di legge che via via si sono

accumulati senza trovare il minimo riscontro nell'atteggiamento governativo, hanno assunto forza esplosiva, come avviene al magma incandescente compresso all'interno di un vulcano. A far salire la temperatura, a riscaldare gli animi, ha poi concorso anche l'aver toccato con mano i sacrifici inutili, anzi dannosi alla scuola, cui tutta la normativa berlingueriana ha chiamato le componenti scolastiche, non offrendo contropartite di alcun genere, se non il caos annunciato e già vissuto.

Durante la discussione della nuova legge sul riordino dei cicli scolastici, Alleanza nazionale fu presente, non solo per esprimere il proprio no, ma per contrapporre a quelle della maggioranza una proposta di legge che, a nostro avviso, aveva il merito di ridare coerenza ed organicità al sistema; una proposta che cercava di costruire un progetto strategico unitario per dare per davvero un futuro alla nostra scuola.

Alleanza nazionale si proponeva di disciplinare in maniera dettagliata l'ordinamento di una nuova scuola, ma con un disegno che, a differenza della legge n. 30 del 2000, ne fissava i principi informativi e le linee portanti. La legge che ne è venuta fuori si è limitata, invece, a trasformare la struttura in 7 + 2 + 3 che non può che essere definita struttura ingegneristica, struttura vuota, i cui contenuti ancora oggi non è dato conoscere. Ancora oggi il programma di attuazione presentatoci dimostra come si sia voluto partire dall'architettura senza discutere i contenuti.

Quali saranno i *curricula*, i programmi scolastici? Non si sa! Ci viene solo detto che il 75 per cento dei programmi sarà nazionale ed il 25 per cento verrà riservato ai singoli istituti. E pensare che il lavoro di una commissione formata da più di trecento esperti è durato oltre tre mesi, anche se solo con una forzatura si può dire che il programma proposto è il risultato della commissione. Se tanti docenti, genitori, professionisti, politici e sindacalisti si dichiarano contrari a questa legge, ci saranno certamente dubbi sulla

sua validità pratica e sorgeranno numerosi interrogativi circa il rispetto delle norme costituzionali.

Onorevole relatore, Alleanza nazionale si è battuta contro la legge n. 30 del 2000, non per partito preso, non per fare il bastian contrario, non per dimostrare a tutti i costi di essere una forza riformatrice, ma solo perché ne riteneva profondamente errato l'impianto complessivo. La scuola di base prevista ha la durata di sette anni. Il comma 2 dell'articolo 33 della nostra Costituzione afferma: « La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi ». Le parole « ordini e gradi » vengono riprese anche al comma 5 dello stesso articolo. La legge n. 30 del 2000, abolendo la scuola media di primo grado, in pratica annulla i gradi.

L'articolo 34 della Costituzione italiana recita al comma 2: « L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita ». La Costituzione italiana viene calpestata dalla legge n. 30 del 2000 e dal suo programma di attuazione, pur se la nostra Carta viene richiamata nel primo periodo del capo I. Infatti, tradendo la Costituzione italiana, nasce la scuola di base della durata di sette anni, dai 6 ai 13 anni di età, ridotti in un unico contenitore con la distruzione contemporanea di due scuole, quella elementare e quella media, nella quale la media si « elementarizza » e l'elementare si « secondarizza ». Si demolisce la scuola elementare da tutti giudicata la migliore in Europa e si abolisce la figura del caro maestro. Appare evidente, quindi, come alla base della riforma vi sia un criterio ideologico. Alle elementari i bambini si formano, si educano alla lettura, alla scrittura e al calcolo, incominciano a capire che appartengono ad un mondo che comunica attraverso un linguaggio condiviso, che misura la quantità attraverso regole prestabilite. Tale processo formativo è diverso dall'apprendimento che avviene attraverso l'istruzione, cioè attraverso l'insegnamento di nozioni di storia, di letteratura e di altro. Senza una base formativa, le nozioni dell'istruzione

risultano indottrinamenti. La preoccupazione dovrebbe essere quella di preparare i bambini e poi gli adolescenti ad una conoscenza critica, non ad una semplice accumulazione di conoscenze da spendere sul mercato del lavoro.

Ed allora, a cosa serve la soppressione degli otto anni complessivi delle medie e delle elementari e la loro sostituzione con i sette dell'indistinta scuola di base? La motivazione addotta del risparmio di un anno si rivela inconsistente nel momento in cui, per ovviare alle carenze di formazione dei diplomati, si inventano un'infinità di corsi pluriennali successivi al diploma. Creare un migliore collegamento tra elementari e medie con la doppia abolizione ha il sapore dell'originalità e della pretestuosità, dal momento che sono in vigore da anni meccanismi di incontro, di colloquio, di progettualità comune tra le componenti scolastiche dei due ordini e la via della cancellazione non è certo quella che crea nuovi contatti. Si vuole, in realtà, dar vita ad un'entità diversa: una sorta di elementare dilatata.

Il programma di attuazione lo esplicita: il primo biennio della scuola di base, affidato ai maestri, avrà l'obiettivo di curare l'alfabetizzazione in funzione dell'apprendimento. Nei tre anni successivi maestri e professori lavoreranno gomito a gomito integrando le loro conoscenze. L'ultimo biennio sarà poi appannaggio, almeno nei primi anni della riforma, dei professori delle attuali medie.

Per la scuola di base nascerà un ruolo unico e quindi un'anagrafe professionale dei docenti divisa per ambiti disciplinari e non solo per materie.

Tra l'altro apprendiamo dello scontro in atto tra il ministro della pubblica istruzione ed il ministro dell'università su questa istituzione del ruolo unico. La pubblica istruzione, nel suo piano quinquennale in via di attuazione, sostiene ripetutamente la necessità di un ruolo docente unico per tutto il settore, eccettuata la scuola materna.

In particolare l'unicità del ruolo, per il momento, è prevista per la scuola di base, ma non è escluso anche il coinvolgimento

della scuola superiore, visto che vengono annunciati percorsi che tendono a facilitare accorpamenti in questo ambito. Nel piano, quindi, a noi proposto si privilegia la strada che conduce ad una figura di insegnante polivalente adatta a numerose situazioni ed in grado di inserirsi efficacemente nell'organico funzionale. Praticamente questa è una visione del sistema scuola che può essere definita gestionale e che non riconosce la professionalità conseguita dal singolo docente, ma che vede nel personale solo il dipendente a cui assegnare le mansioni che di volta in volta si rendono necessarie.

Il Ministero dell'università ha espresso il proprio dissenso rispetto a tale valutazione, e noi concordiamo con quest'ultimo. Riteniamo anche noi, infatti, che sia impensabile dare vita ad una sola figura di docente che vada bene dal primo anno della scuola di base all'ultimo della scuola superiore. Non v'è dubbio che sarebbe utile pensare a figure di docenti che sappiano rispettare le diverse fasi evolutive dell'alunno. Inserire maestri e professori, con le loro formazioni così differenziate, in una docenza unica significa rendere difficile se non impossibile l'educazione.

A monte di questa deformazione della scuola c'è una pedagogia del vuoto, materialista e debole, insensibile alla formazione e alla criticità degli alunni.

Come amalgamare le due professionalità e le due logiche d'insegnamento degli attuali maestri elementari e dei professori della media inferiore? Cosa insegneranno? Come verrà deciso il loro impiego? Saranno certamente cancellate ogni differenza ed ogni specificità. Poi, ammesso e non concesso che fisicamente gli operatori degli attuali diversi gradi dell'istruzione potranno convivere, dove trovare le risorse culturali ed intellettuali per armonizzare l'impegno? Inutile far finta di niente: venti, trent'anni di abitudine professionale non scompaiono d'incanto.

L'educazione dei bambini è, ed a nostro avviso deve restare, cosa diversa dall'istruzione dell'adolescente e del ragazzo. Diluire l'insegnamento elementare

compromette l'apprendimento, perché impartito al di là dell'età per la quale era stato pensato, in equilibrio tra lo sviluppo fisico, la crescita mentale e gli sforzi richiesti al bambino-scolaro. Ne potrebbe risultare falsato tutto il processo adolescenziale e la stessa disponibilità ad apprendere, sommersa dalla noia di insegnamenti non adatti all'età. Potremo, cioè, veder crescere ragazzi eternamente infantili, demotivati e sicuramente meno dotati di spirito critico e di autonomia di giudizio rispetto anche ai pur tanto bistrattati giovani di oggi. È facile indovinare a chi farebbero comodo generazioni così passive, prive degli stessi strumenti intellettuali della ribellione.

Non va sottovalutata poi la necessità di rivisitare l'architettura degli attuali edifici scolastici: la scuola di base dovrà essere collocata in un unico edificio, un progetto non semplice considerato che in molti casi le scuole elementari attuali sono pensate in funzione di bambini piccoli. Il problema oggi sembra sia risolvibile solo per il 43 per cento delle scuole di base.

Che cosa sia realmente la nuova scuola voluta dalla legge n. 30 del 2000 lo si comprende dalle stesse dichiarazioni di colui che è stato l'artefice di tutta l'innovazione, l'ex ministro della pubblica istruzione, onorevole Luigi Berlinguer. Questi in un'intervista pubblicata sul quotidiano *La Repubblica* del 30 ottobre 2000, alla domanda: « Perché avete voluto un cambiamento così radicale? », ha risposto: « La verità è che la vecchia scuola era diventata un ostacolo all'espansione dell'istruzione e alle sue novità. Il grande fenomeno sociale contemporaneo è la generalizzazione della scuola secondaria, vale a dire un diploma per tutti ». E proseguiva: « L'impianto di ieri non lo favoriva, perché fondato su un modello unico e perché contrapponeva la qualità alla quantità ». È vero, aggiungo io, ma proprio questo è il punto: la nuova riforma ha abbattuto la qualità del nostro sistema di istruzione, puntando sulla quantità.

Questa riforma comporterà decisamente un abbassamento delle competenze

sia dei docenti sia degli studenti. I contenuti formativi non potranno che essere livellati verso il basso: come si riuscirà, infatti, a conciliare l'obiettivo di aumentare la qualità degli apprendimenti in un tempo di formazione minore?

Prendiamo ad esempio lo studio della storia del novecento, modificato non con l'obiettivo di fornire maggiori e puntuali conoscenze del periodo, ma con quello di frantumare, lasciando buchi neri, lo studio della storia antica. Insomma la scuola che ne verrà fuori aumenterà l'obbligatorietà, ma non punterà sulla qualità, non potrà più far perno sulla selezione e sul merito. Ed a nostro avviso questa scuola non potrà, quindi, mantenere la funzione di far crescere i giovani, di farli diventare cittadini e di preparare le classi dirigenti del domani.

La nuova scuola aumenterà l'obbligatorietà con la creazione di un biennio della scuola superiore che, di fatto, diverrà unico e che relegherà la preparazione propedeutica agli studi universitari nei soli ultimi tre anni. La riforma, infatti, consentendo nel biennio delle superiori il passaggio tra indirizzi diversi, dovrà avere programmi poco differenziati.

La garanzia per la mobilità dello studente è prevista anche nel triennio della scuola superiore, il che non consentirà l'acquisizione e la definizione delle competenze e delle conoscenze.

La riforma dei cicli aggraverà la situazione, dequalificando anche i licei, ultima isola del sistema educativo italiano sopravvissuta alla demolizione del glorioso impianto gentiliano.

È prevista inoltre la partenza per i primi due anni della scuola di base — confermata questa sera dallo stesso relatore, onorevole Soave — e forse per il primo anno del biennio, ma con quali programmi? Cosa accadrà ai programmi della scuola superiore? Tutto evasivo! Non importa, i nodi si risolveranno man mano!

Passiamo a quella che viene definito « l'onda anomala ». Secondo l'ipotesi prevista dal ministro in relazione al programma quinquennale di progressiva at-

tuazione della legge n. 30 del 2000 di riordino dei cicli d'istruzione, nell'anno scolastico 2007-2008 e per i quattro anni successivi, si verificherà una situazione critica per il concomitante ingresso nella prima classe delle superiori sia dell'ultimo anno del vecchio ordinamento sia di quello del nuovo ordinamento. Non v'è dubbio che le soluzioni proposte dal Ministero della pubblica istruzione risultano difficilmente praticabili.

Per governare «l'onda di piena», secondo i tecnici del Ministero stesso, occorrerà un fabbisogno straordinario di insegnanti che però, dopo soli 5 anni, non sarebbero più necessari. Tra le proposte d'intervento per agevolare l'impatto dell'onda ci sarebbe addirittura la riduzione di un anno del percorso scolastico per tutti quelli che le scuole riterranno in condizioni di farlo o per le classi che potranno essere coinvolte in queste prove di anticipazione. Ci sembra sia in atto una pura distruzione, pur di partire!

Non possiamo nascondere, tantomeno sottovalutare, il fatto che, nonostante le affermazioni contrarie del ministro De Mauro, l'attuazione della nuova riforma comporterà un massiccio ridimensionamento degli organici, con conseguente riduzione dei posti di lavoro. La stessa relazione di fattibilità, predisposta in aggiunta al programma di attuazione, ipotizza un decremento di circa 40 mila unità di personale: riduzione di posti di lavoro che produrrebbero un risparmio economico utile a finanziare l'attuazione della stessa legge.

L'attuazione del riordino rappresenterà, insomma, un ciclone travestito da cicli che si abatterà sulle nostre istituzioni scolastiche: un ciclone purtroppo voluto a colpi di maggioranza politica.

Il programma di attuazione e la relazione di fattibilità non presentano, complessivamente, linee definite ed anzi evidenziano nodi di difficile soluzione e, pertanto, stando con i piedi per terra, non pongono le condizioni, seppur minime, di attuazione, tanto meno dal 1° settembre 2001.

La legge è stata voluta dall'ex ministro Berlinguer, poi, siccome ci si è accorti che era sbagliata, è avvenuta la sostituzione con un uomo definito di cultura, il professor De Mauro, il quale ha ritenuto di non dover approvare alcuna modifica, ma anzi di accelerare l'attuazione della riforma. Ma proprio l'aver posto alla guida del dicastero un uomo di cultura è valso a marcare la «rivoluzione culturale» e la «struttura ideologica» che stanno dietro questa riforma.

Oggi, forse, il mondo della scuola e la società tutta si stanno accorgendo di ciò che si vorrebbe tentare di modificare, quello che si sarebbe dovuto fare in tempo utile. Allora, un paese normale, un paese degno di rispetto, pur di far bene, si fermerebbe un attimo, se non altro per considerare con maggiore rispetto i docenti, gli studenti ed i genitori. La prova di forza che si vorrebbe porre in essere sarebbe un attacco alla scuola, istituzione fondamentale per la società.

Una riforma si costruisce innanzitutto con il più largo e convinto consenso possibile, non a tavolino. Occorre il convincimento, senza rompere tutto; non si può immaginare una tanto complessa e articolata riforma come soluzione imposta dall'alto, di fronte alla quale bisogna tacere.

Occorre capire quale sia la missione della scuola: una comunità nella quale nascono la ricerca del sapere ed il bisogno della conoscenza. E per una scuola di questa portata non serve certamente uno studio di saggi trasformato in legge.

Un ripensamento va fatto: bisognerebbe essere ciechi e sordi per non capire che, in nome di un falso rinnovamento, si sta per gettare in mare il nostro grande passato per calarci in un futuro estremamente caotico e preoccupante per l'apprendimento delle nuove generazioni. L'istruzione, lo ho già detto anche in altri interventi, è la radice della nostra identità e proprio per tale motivo non può subire colpi da questa o quella coalizione di Governo. Occorrono prudenza, valutazione e tempi, ma soprattutto occorre un

grande progetto per l'Italia per una scuola di cultura, altrimenti a pagarne le spese sarà l'intera società.

PRESIDENTE. Constatato l'assenza degli onorevoli Giovanardi e Bianchi Clerici, relatori di minoranza: s'intende che abbiano rinunciato a svolgere le rispettive relazioni.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Lenti, relatore di minoranza. Dopo, *dulcis in fundo*, intervorrà l'onorevole Aprea.

GENNARO MALGIERI. È sul *dulcis* che avremmo qualche perplessità (*Si ride*)!

MARIA LENTI, Relatore di minoranza. Presidente, signor ministro professor Tullio De Mauro, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, Rifondazione comunista si vede costretta a presentare sulla riforma del riordino dei cicli una seconda relazione di minoranza. Se, al momento dell'approvazione della legge n. 30 del 2000, avevamo espresso tutte le nostre contrarietà su un testo scarno e quindi di delega, ma con punti «fermi» già prefiguranti cancellazioni di diritti e di uguaglianze e introduzioni di parzialità e di riduzioni culturali per privilegiare la società dei mercati globali, la presentazione del programma quinquennale di attuazione della legge rafforza il nostro convincimento che questo progetto di riforme è inaccettabile.

Noi, come Rifondazione comunista, svolgeremo ogni argomentazione e metteremo in atto ogni azione parlamentare che possa impedirne l'attuazione. Non eravamo contrari ad una riforma; chi ha insegnato a scuola — come me, per esempio — i miei colleghi e la mia parte politica sapevamo bene che una riforma sarebbe stata necessaria.

Non taccio anche quella che ci appare una contraddizione non di poco conto. Qualche settimana fa il ministro De Mauro ha dichiarato che la riforma dei cicli sarebbe potuta anche slittare, se il Parlamento lo avesse voluto: ciò significava che prioritaria era la soluzione di

altri problemi relativi alla scuola e al personale insegnante. Ma il Governo ha insistito e la maggioranza anche: se si è trattato di una discussione tutta interna al Governo, ha vinto — credo — la parte meno sensibile ai problemi della scuola e più vicina, invece, alle forze economiche che occupano e vogliono occupare ogni spazio culturale, ogni possibilità di intervenire con strumenti e conoscenze meno assorbenti ed ubbidienti nel nostro presente. Ha vinto, insomma, chi non vuole intervenire per costruire diversamente il futuro. Così si arriva a questo programma quinquennale, a scapito anche dell'intelligenza della situazione politica e culturale che lei, ministro De Mauro, aveva messo bene sul tappeto, quando disse che la riforma poteva aspettare. Credo che la sua fosse l'intelligenza della situazione politica, perché sappiamo bene cosa abbiano significato i suoi scritti per tutti noi che già trenta o trentacinque anni fa cercavamo, all'inizio della nostra carriera scolastica, un punto di riferimento, suggerimenti, idee e spinte per una nuova didattica e per contenuti non formali. Questo, ministro, gliel'ho riconosciuto anche in Commissione.

E oggi? *Mutatis mutandis*, oggi la scuola necessita di un irrobustimento culturale e di presenze, di strutture e di innovazioni, di personale preparato, di laboratori, di palestre, di biblioteche con operatori in grado di rivitalizzare il contatto con la cultura e con la lettura, con la critica, con la riflessione, con la lente critica sul mondo, sulle cose, su noi stessi, sulla società, sulla propria collocazione all'interno e all'esterno di tutto ciò che deve avvenire, però, con cognizione di causa e con la consapevolezza del proprio vivere, operare e lavorare.

Parole campate in aria? Non credo: proprio il 7 dicembre — giorno in cui la Commissione cultura ha concluso l'esame del programma — docenti e non docenti d'Italia e facenti riferimento a sindacati di base o ad associazioni che difendono la scuola pubblica e la sua valorizzazione erano in sciopero, così come lo erano docenti e non docenti che si richiamano ai

confederali e agli autonomi. Un ventaglio di richieste e di rivendicazioni non solo salariali: molti degli scioperanti chiedono la cancellazione della legge sul riordino dei cicli. Contrarietà, opposizione, forti perplessità sono anche dei soggetti sindacali e sociali che hanno depositato le loro memorie nella Commissione cultura sia durante le audizioni dello scorso anno sia in questi giorni; è stato anche depositato un ricorso per incostituzionalità.

Un'altra non piccola particolarità è la seguente: appena è stato reso noto il documento della commissione dei saggi, si è formata un'altra commissione di saggi — naturalmente una commissione ombra, con nomi e cognomi di studiosi noti, alcuni dei quali si riconoscono nell'area della sinistra di Governo — che ritiene che il documento della commissione ufficiale proponga una dequalificazione culturale della nuova scuola e sia troppo incentrato sull'informatica; questa commissione si è messa al lavoro per elaborare un'altra proposta. Una larga parte del mondo che si interessa della scuola (i sondaggi dicono all'incirca il 50 per cento) non è d'accordo con tale riforma, anzi, a parere mio, a parere nostro, con tale « controriforma », se la parola vale a significare la restaurazione di uno *status quo ante*, almeno nella sua sostanza. Questa è una scuola di classe, che seleziona *a priori*, che non riconosce le uguaglianze dei diritti sanciti dalla Costituzione.

Come chiamare diversamente il disegno tracciato da questo programma di attuazione? La scuola dell'infanzia, che entra a far parte del sistema di istruzione, è nominata come tale, ma non si investe su di essa, lasciandola nelle mani dei privati o di chi vorrà occuparsene con una legge sulla parità, giudicata — questa davvero — incostituzionale.

La scuola dell'obbligo diventa unica, di sette anni, ignorando le differenze psicologiche e di apprendimento e le scale intellettive che fanno dell'infanzia e dell'adolescenza due età diverse, richiedenti dunque diversi insegnanti, differenti contenuti e metodologie didattiche. Si presuppone addirittura che per due o tre

anni vi sia la presenza di maestri e di professori: non è possibile, nessun bambino può tollerare psicologicamente un ventaglio di riferimenti diversi.

Il biennio appare più un gradino di orientamento che un momento di approfondimento, sì che il processo di istruzione e di acquisizione viene sempre più spostato e rimandato, tant'è vero che l'obbligo può essere espletato anche in centri di formazione professionale: evviva l'uguaglianza! A quindici anni, quindi, si farà la scelta: o triennio o formazione professionale (un'apertura enorme ai centri privati e a quelli degli enti regionali, che assorbono energie finanziarie senza fondo in cambio di poche garanzie) o apprendistato; dunque, l'istruzione di base si conclude con un obbligo che continua in strutture anche industriali.

Come avverranno queste scelte? Sulla base di quali fattori? Forti dei dati e dei risultati del passato, ormai studiati come capisaldi delle tendenze sociali (non certo da me ma da chi ha gli strumenti per farlo), non possiamo non supporre che le scelte verranno determinate ancora una volta, come sempre, dal censo, dallo stato sociale, dai luoghi di abitazione, dallo *status* della famiglia, magari dal sesso, forse da altro, contrastando il tutto con l'articolo 3 della Costituzione, che ci fa uguali, lo ripetiamo, nei diritti per lo sviluppo della persona umana e del cittadino. *A priori*, si formerà dalla scuola l'*élite* e, per così dire, la manovalanza.

Si sostiene che questa è una riforma che accelera l'entrata nel mondo del lavoro: da un lato, ciò è vero per i meno fortunati; dall'altro, invece, tale riforma non darà alla fine del triennio un diploma che immetta in una professione (saranno necessari altri due anni di università per conseguire la laurea breve). Mi chiedo allora: sparirà il valore legale del diploma?

A mio parere, a nostro parere, questo non è un riordino della scuola, ma un riordino della società che passa attraverso il riordino della scuola, una scuola modellata su tale società che, a sua volta, è già stabilita, strutturata, fissata, ingab-

biata, alla quale si vuole adattare una scuola su misura, tant'è vero che all'autonomia già avviata, che sta « frantumando » l'unitarietà della nostra scuola, si aggiunge con questo riordino la possibilità che il 25 per cento dei contenuti e delle materie, degli studi e delle attività scolastiche possa essere scelto dalle singole realtà. Mi va bene l'opzionalità, ma su che cosa? Lo stesso ex ministro Luigi Berlinguer, con altre parole, lo ha ripetuto anche in Commissione: le « grandi » innovazioni del disegno contenuto nella legge n. 30 del 2000 — ripeto le parole usate dall'ex ministro — consistono nella « flessibilità curricolare » e nella « fluidificazione del percorso interno ».

Oltre a favorire delle spinte localistiche, tutto questo prefigura un'architettura d'idee che non sembrano avere sbocchi « oltre »: davvero tutto è come è e sarà come è e dovrà essere solo intensificazione di ciò che è? Ma, davvero, il sapere consiste nel rincorrere l'esistente, nell'imparare solo a fini pratici? E dove va a finire il sapere che ha un valore in sé, stabilito che si va a scuola anche, ma non solo, per imparare e vivere dentro e nel nostro tempo, dentro e nel nostro lavoro anche — ma non solo — per vivere dentro e nella nostra società?

Il programma di attuazione del riordino dei cicli non dà risposte agli interrogativi e agli obiettivi di lungo periodo, quelli che vanno oltre l'oggi. Ma non dice neppure né stabilisce finanziamenti, per esempio, per l'edilizia scolastica: della quale si sa di situazioni ottimali, ma anche di plessi scolastici cadenti in varie regioni d'Italia (lo stesso Ministero ha effettuato un'indagine sull'edilizia scolastica in base alla quale quest'ultima è risultata « non promossa » almeno per il 50 per cento), di plessi (abbiamo avuto i dati l'anno scorso) non adeguati alle esigenze di oggi, di plessi addirittura invivibili perché ubicati in edifici vecchi, adattati nei primi anni del novecento e non più « ritoccati », in tutti questi anni...

PRESIDENTE. Onorevole Lenti, deve concludere.

MARIA LENTI, *Relatore di minoranza*. Cerco di concludere, Presidente. La ringrazio se mi concede ancora qualche minuto...

PRESIDENTE. No, « qualche » minuto no!

MARIA LENTI, *Relatore di minoranza*. Facevo riferimento ad edifici vecchi non più « ritoccati », in tutti questi anni, in mezzo al traffico estremamente caotico delle città, senza palestre, senza laboratori, con biblioteche chiuse nonostante il patrimonio in esse contenuto. Era su questo, io credo, che noi dovevamo lavorare e molto!

Certamente il « capitolo » dei finanziamenti o degli impegni finanziari è il più sconcertante, ministro. La legge fissava una riforma a costo zero. La lettura attenta del programma di attuazione parla addirittura di una possibilità di risparmio di oltre 21 mila miliardi oppure di un impegno di spesa all'incirca di 5 mila miliardi. Come è possibile una variazione così grande, addirittura enorme tra risparmio e spesa? Perché vi sono i pensionamenti? Perché diminuiranno di 60-70 mila le unità lavorative nella scuola? Perché dipenderà dalla contrattazione sindacale, come ci ha fatto sapere il sottosegretario? L'interrogativo, che appare tutto sospeso e in verità anche molto inquietante, lascia sospeso anche tutto il contenzioso con gli insegnanti e i lavoratori della scuola.

Avviandomi alla conclusione, vorrei ricordare che Rifondazione comunista aveva presentato, con la relazione di minoranza, un proprio progetto alternativo a quello del Governo e della maggioranza.

Che cosa chiediamo oggi? Chiediamo l'abrogazione di questa legge, avendone visto e vedendone un disegno ridotto e appiattito sull'esistente ed eterodiretto a salvaguardare priorità e interessi per così dire confindustriali ed economici forti...

PRESIDENTE. Onorevole Lenti, lei ha superato di quattro minuti il tempo a sua

disposizione! Lei mi mette in imbarazzo, con me stesso e non con lei.

MARIA LENTI, *Relatore di minoranza*. Arrivo al punto, Presidente: va bene? Si tratta di un disegno che, *a priori*, stabilisce frequenze e soggetti, premi (anche ai docenti, che invece li hanno rifiutati in questa forma) e rifiuti sulla base di un calcolo meramente economicistico rintracciabile senza fatica nelle evidenze degli stessi termini e delle modalità gestionali imposti nella scuola: successo formativo, crediti e debiti formativi, studenti che diventano clienti, una logica aziendalistica e i presidi e i direttori che diventano dirigenti.

PRESIDENTE. Onorevole Lenti, se crede, può chiedere di allegare il testo della restante parte della sua relazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna, dato che ha svolto così bene tutto il resto delle sue argomentazioni...

MARIA LENTI, *Relatore di minoranza*. Concludo, Presidente, e la ringrazio.

Credo che andrebbero coinvolti in questo progetto tutto il mondo della scuola e gli enti locali: il mondo della scuola perché non è vero che è stato consultato su questo progetto; sono stati consultati i dirigenti, i capi d'istituto, ma non le singole scuole! Gli enti locali devono essere vincolati alla predisposizione delle strutture edilizie che sono per legge di loro competenza. I rappresentanti di questi ultimi si pongono però il seguente interrogativo: con quali fondi se il Governo e le finanziarie tagliano i fondi (*Applausi dei deputati del gruppo misto-Rifondazione comunista-progressisti*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Aprea, alla quale ricordo che dispone di venti minuti di tempo.

VALENTINA APREA, *Relatore di minoranza*. Presidente, ministro, colleghi, ci vediamo costretti a presentare una nuova relazione di minoranza: Forza Italia non

ha votato la legge n. 30 del 2000 di riforma dei cicli scolastici, votata in solitudine da una maggioranza risicata ma, per quanto riguarda l'articolo 6 della legge, che prevedeva la presentazione da parte del Governo di un programma quinquennale di attuazione della riforma dei cicli, noi ci adoperammo allora alla scrittura di quell'articolo. Noi presentammo diverse proposte, che in parte furono anche accolte, proprio perché intendevamo allora prevedere con questo articolo 6 una sorta di clausola di salvaguardia dell'applicazione della riforma. Invece, questo momento è arrivato. Il Governo ha presentato il primo programma quinquennale di attuazione dei cicli scolastici e noi ci troviamo ad esprimere ancora una volta un giudizio estremamente negativo su questo programma. Cercherò brevemente, nel tempo che mi è concesso, di giustificare questa nostra valutazione.

Innanzitutto, per quanto riguarda il metodo seguito dal Governo per la predisposizione del programma, va detto che, per adempiere al dettato normativo che prevede le modalità di attuazione del riordino dei cicli il Governo, ha adottato un metodo che non si è discostato da quello seguito nelle aule parlamentari. Tale metodo è stato definito da noi illuministico o, meglio, dispotico. Infatti, nel lungo iter della legge in Parlamento, il Governo e la maggioranza, alla fine, hanno imposto al Parlamento, alla scuola e alla società, un modello inedito di ordinamento degli studi che cancella la tradizione scolastica e con essa le figure istituzionali dei docenti, ma anche i programmi, gli obiettivi formativi e le finalità dei diversi percorsi di studio, senza peraltro chiarire i nuovi orizzonti culturali e formativi. Il Governo si è limitato a ridisegnare — dal nostro punto di vista anche in modo maldestro — l'ingegneria curricolare e, quando si è trattato di sostanziare le scelte contenute nella legge quadro, esso non ha esitato a prediligere un metodo inaccettabile sul piano democratico e istituzionale.

Come è noto, il Governo, costretto dai tempi limitati, resi ancora più stretti da una crisi di governo che ha addirittura portato alla sostituzione del ministro Berlinguer (che questa riforma dei cicli aveva fortemente voluto), per non rinunciare a portare a casa l'avvio della riforma prima della conclusione della legislatura, ha deliberatamente e colpevolmente eluso — come hanno denunciato in questi giorni le organizzazioni sindacali più rappresentative della scuola — qualsiasi forma di informazione e di confronto diretto tra le componenti della comunità scolastica, docenti, studenti e famiglie, limitandosi a istituire gruppi di lavoro molto numerosi (circa 300 persone) nei quali sono state impegnate in ipotesi ed elaborazioni fattuali, accanto ai soliti noti vicini all'attuale maggioranza, varie umanità (giusto per non etichettare in modo marcato le composizioni dei gruppi). In ogni caso, all'epoca noi abbiamo mosso delle critiche a questo tipo di procedura.

Quello che vogliamo qui denunciare è che il programma quinquennale presentato dal Governo presenta soluzioni mai discusse né in Commissione plenaria né nei gruppi di lavoro. Comunque, al di là del rapporto con la Commissione, ha prevalso quello che noi chiamiamo il « modello giacobino », tanto caro alla sinistra italiana, cioè quel modello che impone riforme senza tenere conto di niente e di nessuno, tradendo i principi più elementari della democrazia partecipata e impedendo qualsiasi apertura ad ipotesi di applicazione del principio di sussidiarietà. Il programma porta invece la netta impronta dell'amministrazione ministeriale e delle preferenze dei consiglieri scelti dal ministro per redigerlo. Questo metodo ha generato un diffuso sentimento di estraneità agli indirizzi contenuti nel programma che si stanno mano traducendo in un'ulteriore riduzione di consenso intorno alla riforma.

Insomma, il Governo che, come ho ricordato all'inizio del mio intervento, aveva ricevuto una delega ad attuare la riforma da una maggioranza risicata nel Parlamento e nel paese, nel momento in

cui dovrebbe ricercare maggiori consensi per far partire la riforma sotto i migliori auspici, impone una linea dura di attuazione della riforma che si fonda esclusivamente sull'ansia politica di prevederne l'avvio in tempi stretti, magari per il timore che, nel caso più che probabile di una alternanza di Governo, l'impronta possa non essere la stessa, ma anzi ricondotta verso scenari culturali, pedagogici e istituzionali più coerenti con la tradizione scolastica italiana, che la sinistra vuole invece a tutti i costi irrimediabilmente cancellare.

Nonostante tutto ciò, il programma De Mauro non presenta affatto, sui numerosi problemi da risolvere per l'attuazione della riforma, soluzioni che possano definirsi chiare, uniche ed univoche. Come è stato anche in questo caso denunciato apertamente dalle organizzazioni sindacali, dalle associazioni dei genitori, dei docenti e degli stessi studenti, ma soprattutto dalla scuola militante, che ha fatto sentire la propria voce anche in piazza, il programma appare confuso, equivoco, interlocutorio. Insomma, sembra più un documento istruttorio che un piano che dia certezza del diritto e garanzia sul piano dell'efficacia educativa.

Se questo è il sentire comune sulle proposte De Mauro, noi membri del Parlamento dobbiamo avvertire un'altra responsabilità, che non mi sembra sia stata avvertita dalla maggioranza: quella legata alla non piena conformità ai contenuti della legge quadro. Il programma, infatti, su molti punti non indica soluzioni, ma elenca problemi e molteplicità di alternative contraddittorie le une con le altre. Così è, in primo luogo, sul punto assolutamente nevralgico del tipo di formazione da dare ai nuovi insegnanti. È perciò difficile che il Parlamento esprima ragionate opinioni di consenso e di dissenso, salvo poter e dover redigere altri studi di fattibilità che né il Parlamento, né, tanto meno, la scuola e l'opinione pubblica sono nelle condizioni di predisporre in pochi mesi: a noi, addirittura, sarebbe stato

chiesto, considerata la natura di quel programma, di provvedervi in poche ore o in pochi giorni.

Alla luce di tali considerazioni, noi di Forza Italia, unitamente alle altre forze della Casa delle libertà, abbiamo chiesto al Governo in Commissione, prima ancora di esprimere un giudizio di merito sulle scelte indicate nel piano, di ritirare lo stesso e di ritornare alle Camere con proposte di attuazione che siano chiare e fattibili, a partire dall'asse culturale che si intende prediligere per finire a scelte organizzative in grado di sorreggere l'impianto su basi non intuitive o « illuministiche », ma reali perché supportate da interventi di riqualificazione del personale (che devono essere effettuati prima e non dopo l'attuazione dei cicli), ma anche e soprattutto da una chiara informazione ai cittadini sui nuovi obiettivi formativi e sul senso, se esiste e se è conosciuto da chi ha voluto questa scuola, dei nuovi cicli scolastici.

In assenza di questi elementi, non si può e non si deve dare impulso a questa riforma, come invece, comprensibilmente, ha chiesto l'onorevole Berlinguer, proprio perché il Parlamento assumerebbe un atteggiamento pilatesco nei confronti della scuola italiana ma soprattutto delle nuove generazioni, assolutamente pericoloso ed indesiderabile, in un momento in cui alla classe politica si chiede di essere responsabile rispetto alle decisioni che vengono a maturazione nelle aule parlamentari.

Se queste sono le nostre riserve sul metodo, molte altre ne abbiamo sul merito, rispetto al primo ed al secondo ciclo. Quanto alla scuola dell'infanzia, pur non essendo direttamente interessata da ipotesi di riforma, il programma De Mauro getta ombre anche sul destino futuro di questo segmento educativo: infatti, sembra sospingerla verso un'area socio-assistenziale, indebolendone il progetto culturale e facendo solo un rapido cenno alla legge sulla parità scolastica, pur sostenuta da questo Governo, che ha istituito il sistema pubblico integrato a livello di scuola dell'infanzia. Vi è questo timore, onorevole Soave, quando si fa riferimento alla

formazione dei docenti e si lasciano completamente fuori dalle proposte di formazione i docenti della scuola dell'infanzia: inoltre, si ricava tale tipo di giudizio dalla lettura complessiva del piano. Quindi, dovete essere in grado di smentire adesso questa impressione e soprattutto di cancellare dal piano tutti i punti che potrebbero sospingere la scuola dell'infanzia nella direzione di un'area socio-assistenziale. Inoltre, è per noi inaccettabile la scelta di valutare in modo separato da tutti gli altri livelli la dimensione professionale dei docenti di questo tipo di scuola.

Passando alla scuola di base, signor ministro, al riguardo richiamo davvero la sua attenzione: chissà cosa avranno pensato gli esperti del sottogruppo di lavoro n. 7B, coordinato dall'ispettore Alberto Alberti, quando hanno letto per la prima volta il suo piano relativamente alla scuola di base e precisamente la parte che si riferisce all'articolazione del settennio. Che le ipotesi potessero essere numerose era stato dichiarato anche dal gruppo di lavoro richiamato. L'aspetto inquietante è che, come si deduce dai documenti allegati prodotti da questo gruppo di lavoro, il dibattito sull'articolazione del settennio, all'interno del gruppo, si è svolto su numerose altre ipotesi, ma mai si è discusso proprio di quest'unico modello, 2 + 3 + 2, prescelto dal ministro nel piano presentato alle Camere e che, come apprendiamo questa sera dalla relazione dell'onorevole Soave, è un problema da digerire anche per la maggioranza, un'ipotesi da trattare con le pinze, per così dire. Il piano non dice, signor ministro, come lei sia arrivato a questo modello, ma soprattutto il piano non giustifica questa scelta, né a livello culturale né a livello pedagogico. Al contrario, mentre delegittima pesantemente gli esperti da lei invitati al Ministero a studiare tale articolazione, presenta uno scenario organizzativo della futura scuola di base che sembra fatto apposta per far fallire tanto gli obiettivi educativi e formativi che questa scuola si darà quanto qualsiasi ipotesi di

sensato utilizzo dei docenti delle due scuole che dovranno convergere nella istituenda scuola di base.

Complimenti signor ministro! Forza Italia non ha mai condiviso la scelta del Governo e della maggioranza di far ricadere sulle due uniche scuole riformate nel corso dei decenni precedenti il peso del riordino dei cicli. Le ragioni sono note ed affidate al lungo dibattito parlamentare e alle proposte di legge alternative depositate nel corso della legislatura. A quelle ragioni se ne aggiungono oggi di nuove e più forti: la proposta contenuta nel suo piano, ministro De Mauro, infatti, riuscirà allo stesso tempo a produrre un'elementarizzazione dei contenuti, trascinati per sette anni di un unico ed indistinto ciclo, ma anche una secondarizzazione precoce del ciclo, dal momento che già dalla terza classe lavoreranno nello stesso *team* docente, gomito a gomito, senza che sia intervenuta nessuna riqualificazione professionale, insegnanti generalisti (i docenti della scuola elementare) e insegnanti della scuola media che sono stati formati per essere docenti delle singole discipline.

Come ha risolto il piano questo problema? In modo davvero originale, che fa però rabbrivire e preoccupare non poco gli epistemologi e i pedagogisti del mondo accademico. Il punto chiaro è che si distrugge lo specifico della scuola elementare, ciò che le ha dato fino ad ora la forza che tutti le riconoscono, il fatto cioè che gli insegnanti della scuola elementari non sono insegnanti disciplinari, quindi preoccupati in primo luogo dell'insegnamento di una disciplina, ma insegnanti «del fanciullo», preoccupati della sua formazione complessiva in quest'ambito, funzionalmente a questo obiettivo, insegnanti degli elementi disciplinari di base. Questo rimarrebbe solo per i primi due anni, anzi, si dice che non solo i futuri docenti — tutti i futuri docenti — saranno formati sulla base disciplinare, ma che anche gli attuali maestri elementari saranno inseriti nel ruolo unico per ambiti disciplinari. In più, il piano, mentre ribadisce che il primo biennio propone un'alfabizzazione che sia funzionale al suc-

cessivo orientamento nel quadro dei saperi e dunque prefigura un insegnamento organizzato per ambiti disciplinari e che l'ultimo biennio deve porsi in continuità con i primi due anni della scuola secondaria, nel triennio di mezzo si fa riferimento a nuclei disciplinari. Si avrebbe cioè un passaggio dagli ambiti non alle discipline, ma a epistemologicamente inediti nuclei disciplinari.

Lei è autorevole professore, professore di linguistica, peraltro: ci dica che cosa sono questi nuclei disciplinari rispetto agli ambiti che conosciamo e che avevano interessato la scuola elementare e le discipline. L'accademia se lo chiede, signor ministro, strano che lei non se lo sia chiesto quando ha presentato il piano. Che cosa si insegnerà realmente dalla terza alla quinta classe e, soprattutto, chi e con quali competenze non solo non è scritto nel piano, ma la previsione di partire con una mescolanza ancora più inedita di insegnanti elementari e insegnanti di scuola media rende tutto più inquietante ed inaccettabile. E poi, chi deciderà quale insegnante delle medie potrà o dovrà o anche solo vorrà insegnare non più a ragazzi di dodici anni, ma a bambini di otto-nove anni? O la soluzione sarà ricercata semplicemente utilizzando, in questi tre anni di primo ciclo, gli attuali soprannumerari della scuola media e quindi i professori di educazione fisica, lingua straniera, educazione tecnica ed educazione artistica, come già è avvenuto nelle pagine peggiori della scuola italiana? Non solo, ma vogliamo sapere, perché in nessun punto né del piano né degli allegati si dice, se, sul piano organizzativo, l'insistenza dei professori sul triennio intermedio avverrà aggiungendosi agli attuali moduli dei maestri elementari oppure entrandovi a far parte.

Non è una questione di poco conto, ma soprattutto non lo è per la nostra parte politica che vuole continuare a privilegiare nei primi anni di scolarità il rapporto educativo rispetto alla frammentazione curricolare, che inevitabilmente porterebbe a fare aumentare il numero dei docenti nelle singole classi.

Della soluzione poi di ridurre l'orario di servizio dalle attuali ventiquattro ore alle diciotto per i docenti elementari, ministro, pensiamo tutto il male possibile, perché il tentativo di affrontare un problema reale (la differenza delle prestazioni tra i diversi ordini di scuola) nasconde l'inevitabile riduzione dei posti di lavoro in questi nuovi cicli e fa invece ventilare l'ipotesi di nuove — e non è detto augurabili — assunzioni.

La sciagurata politica del personale condotta in questi cinquant'anni e, con buona pace delle innovazioni, anche dai Governi di questa legislatura ha compromesso finora un trattamento giuridico ed economico dei docenti degno del prestigio della professione insegnante e delle responsabilità ad essa collegate: lei dovrebbe ormai saperne qualcosa.

Signor ministro, con annunci del tipo: «manterremo il numero dei docenti nelle scuole riducendo l'orario di servizio», mentre si fa una scelta dannosa in primo luogo sul piano pedagogico e didattico, si fa solo demagogia, perché è ancora da stabilire se, come e quando ciò potrà avvenire, e certamente si continua ad arrecare un grave danno di immagine alla classe docente. Infatti, il messaggio che passa nel paese è che le riforme consentiranno ai docenti di lavorare meno, ma anche che gli organici alla fine siano solo un problema da risolvere su un piano quantitativo e non invece, e soprattutto, sul piano qualitativo. Di queste scelte porterete la responsabilità.

La scuola secondaria, che apparentemente sembra non subire modifiche rispetto alla scuola secondaria attuale, è al contrario quella che viene maggiormente compromessa sul piano culturale e perfino curricolare. Quando lo dicevamo al relatore per la maggioranza, onorevole Soave, egli sosteneva che avevamo il fumo davanti agli occhi e stavamo leggendo qualcosa che non era scritto. Oggi sentiamo nelle sue parole le stesse riserve che noi allora abbiamo mosso alla legge.

Forza Italia non ha condiviso e non condivide l'idea di un unico sbocco dopo il primo ciclo, che diventa addirittura

liceale per tutti, anche per coloro che dopo il primo biennio decidano di approdare all'istruzione professionale. Noi abbiamo sostenuto e sosteniamo l'esigenza di un doppio canale di formazione che possa prevedere l'esistenza anche nel nostro paese di un'istruzione professionale iniziale di pari dignità, ma alternativa al canale scolastico. Al contrario il Governo e la maggioranza, ma ancor più gli estensori di questo piano, reduci dal biennio unico-unitario, ragionano ancora con l'ormai logora ed anacronistica logica dell'obbligo scolastico e per questo enfatizzano come crinale decisivo il quindicesimo anno di età.

Questo modo di ragionare era forse spiegabile e, per così dire, «di sinistra» negli anni settanta. Oggi è un'inerzia ingiustificata e addirittura regressiva. Il crinale del futuro, quello sul quale progettare i percorsi curricolari di istruzione e di formazione è quello dei diciotto anni.

Il rispetto della rigidità formale dei percorsi — tutti per forza a scuola fino a quindici anni — non può essere garanzia dell'acquisizione sostanziale dei traguardi stabiliti. Succede così che il piano, non avendo assunto un'impostazione che si liberi dallo scolasticismo imperante, finisca per spostare l'attenzione dai risultati attesi ai modi con cui raggiungerli e con il giustificare l'esistenza del primo biennio non più e non tanto in virtù di quello che ci sarà dopo — il triennio di indirizzo o l'obbligo formativo —, ma in virtù della trasversalità delle conoscenze che in esso si possono acquisire. Credo che a tale riguardo vi sia rassegnazione da parte dell'onorevole Soave, che sicuramente domani nella risoluzione specificherà che questo biennio non deve essere orientativo, ma, se la sinistra governerà ancora questo processo, dovrà assistere invece al mancato rispetto di questa indicazione che, come egli ha ricordato, è davvero prevista nella legge.

È chiaro, insomma, che il primo biennio delle superiori avrà una valenza molto più orientativa (e si è già all'ottavo e al nono anno di scolarità) che non formativa rispetto agli indirizzi della scuola secon-

daria. Si è posto dunque come primo obiettivo del biennio quello di consentire il cambio di indirizzo, annacquando così il vero e proprio carattere formativo del biennio, mentre il problema è semmai l'opposto, quello di caratterizzare con forza i diversi percorsi sin dal loro inizio, prevedendo forme efficaci di sostegno per gli studenti che decidano di cambiare indirizzo.

C'è poi tutta una parte interessante, che non svolgerò in questo momento, ma che verrà ripresa nella risoluzione che la Casa delle libertà presenterà domani relativamente alla formazione iniziale e in servizio dei docenti, soprattutto per quanto riguarda le risorse e i tempi di attuazione.

PRESIDENTE. Con lei devo essere più severo.

VALENTINA APREA, *Relatore di minoranza*. Non c'è l'onorevole Melograni e quindi utilizzo parte del tempo a lui assegnato, Presidente.

PRESIDENTE. Non sono consentite le addizioni, tanto meno le sottrazioni, onorevole Aprea.

VALENTINA APREA, *Relatore di minoranza*. Mi avvio alla conclusione. Il piano, nei suoi diversi punti destruttura l'organizzazione complessiva degli studi e, come si è detto, in modo molto confuso prefigura una nuova organizzazione del lavoro dei docenti e dello studio degli alunni. Bene, il Governo e la coalizione di maggioranza sono del parere che tutto questo possa avvenire a costo zero. Anzi, che la riforma possa autofinanziarsi attraverso le economie pur previste. E così poco importa se queste economie ci saranno, ma poi non è detto che potranno davvero esserci tra dieci-dodici anni; l'avvio della riforma viene previsto addirittura nel prossimo settembre con gli ordinari finanziamenti pubblici, già oggi palesemente insufficienti a dare gambe ad altre riforme approvate dai Governi di questa legislatura.

Per non parlare poi dell'onda anomala...

PRESIDENTE. Non parliamone!

VALENTINA APREA, *Relatore di minoranza*. Concludo, Presidente. Forza Italia, per le ragioni esposte nel mio intervento e contenute nella relazione di minoranza, ribadisce la propria contrarietà alle scelte effettuate dal Governo soprattutto dopo aver valutato le proposte del programma di attuazione presentate dal ministro De Mauro. E, valutate le numerose questioni aperte, che non danno le doverose e pur richieste garanzie, avanza con forza la richiesta al Governo di un rinvio dell'attuazione della riforma.

Se il Governo dovesse tuttavia decidere di ribadire la propria volontà di avvio della riforma, Forza Italia chiederebbe al ministro di riformulare nuovamente il piano prima che il Parlamento si esprima, altrimenti non sarà una cosa seria, sarà l'ennesima farsa a cui quest'Assemblea avrà assistito nel corso della legislatura (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e di Alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. Il ministro della pubblica istruzione, professor De Mauro, ha facoltà di parlare.

TULLIO DE MAURO, *Ministro della pubblica istruzione*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

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

GENNARO MALGIERI. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, raramente su un provvedimento legislativo si sono abbattute tante critiche come sul riordino dei cicli scolastici e sul suo successivo programma di attuazione; critiche dai docenti, dagli studenti, dai genitori, dalle organizzazioni sindacali che hanno posto in evidenza non soltanto le contraddizioni della riforma ma anche le pericolose velleità della stessa che, a detta

di tutti tranne delle parti politiche che l'hanno favorita, sembra fatta apposta per seminare tensioni ed acuire incomprensioni all'interno di una scuola diventata nel tempo sempre più fragile ed esposta alle intemperie.

È appena il caso di notare come la legge di riforma nasca da valutazioni e considerazioni che sono portate a definire ideologiche, nel senso di una palese derivazione da una cultura pedagogica, egualitarista e tecnocratica al tempo stesso e non da necessità profondamente avvertite da coloro che saranno costretti a subirla. Se così non fosse, i responsabili della pubblica istruzione avrebbero tenuto conto delle controindicazioni maturate nel corso della gestazione del provvedimento dall'opposizione di centrodestra, alla quale — come si ricorderà — non fu minimamente permesso di apportare miglioramenti alla normativa, perché il disegno governativo era e doveva rimanere « blindato ». Così, quando sono maturate le condizioni per l'attuazione della legge, con la presentazione del programma quinquennale, tutti hanno scoperto l'inadeguatezza della stessa ed hanno lamentato le incongruenze in essa contenute. Inadeguatezza ed incongruenze che un anno fa, nel disinteresse pressoché generale, il Polo delle libertà denunciò proponendo nel contempo un complessivo ripensamento da parte del ministro il quale naturalmente difese la sua riforma, sostenuto da una maggioranza che non si rendeva conto dei guasti che avrebbe prodotto nell'ordinamento degli studi.

Di una certa respipiscenza dobbiamo dare atto al ministro De Mauro, perché, di fronte all'assordante coro di critiche che ha investito la legge, è arrivato ad ipotizzare lo slittamento della riforma: ciò accadeva nella prima decade di novembre, nei giorni caldi delle polemiche; poi non se ne è fatto più nulla, tanto che oggi siamo qui a sottolineare una volta di più i preoccupanti effetti di una riforma che viene imposta dall'alto al mondo della scuola e che tale mondo respinge fermamente senza concessioni, come attesta la vasta pubblicistica degli ultimi mesi.

Siamo di fronte ad una riforma il cui programma di attuazione è complesso sino ad apparire incomprensibile, come risulta tra l'altro dall'arzigogolata relazione che abbiamo ascoltato dall'onorevole Soave. Questa riforma, per di più, non fa entrare la scuola italiana nel club europeo, come con enfasi viene detto dai suoi sostenitori. I sistemi educativi vigenti in Inghilterra, in Germania e in Francia — solo per restare ai più noti — sono profondamente diversi tra di essi.

Signor ministro, il modello che ci viene proposto è quanto di meno europeo si possa immaginare, dal momento che si ispira al modello statunitense, del quale riproduce lo scheletro, ma non introduce quella competitività tra istituti e tra docenti che costituisce la caratteristica del sistema educativo americano. Il modello ispiratore potrebbe funzionare se fossero rispettati tutti i suoi parametri. Al contrario, il riordino dei cicli, così come è stato proposto anche attraverso il piano di attuazione, introduce modifiche al modello americano che finiscono per cancellare quegli elementi sui quali esso si fonda: vale a dire — come ha rilevato uno studioso attento e pacato, il professor Stefano Zecchi — la connessione vitale tra formazione del bambino e sviluppo critico dell'adolescente, che è alla base di una società che crede nella libertà dell'individuo e non nel suo indottrinamento ideologico.

Questa legge, nei suoi principi e nella sua attuazione, lede innanzitutto le tradizionali strutture formative, a cominciare dalla scuola materna, per puntare decisamente al livellamento culturale attraverso la cosiddetta scuola di base: mi riferisco al ciclo primario destinato a sostituire — come è noto, distruggendole — le elementari e le medie. Assecondando la tendenza all'ingegneria pedagogica (come l'ha definita l'italianista Giulio Ferroni), la legge sui cicli finisce per dissolvere in schemi astratti differenze reali connesse all'età degli studenti ed alle loro attitudini. La riforma, inoltre, produce un prolungamento delle elementari nelle medie e porta ad un'inevitabile confusione di ruoli

e competenze tra maestri e professori, i quali certamente (da qui nascono le preoccupazioni espresse dagli interessati) non sapranno come articolare il loro insegnamento, posto che le rispettive formazioni sono molto diverse.

Con la nascita della scuola di base di sette anni — ha osservato Angelo Panebianco — rischia di realizzarsi una radicale secondarizzazione delle elementari, che completa ed estremizza un processo iniziato con la riforma del 1990. Il bambino si troverà di fronte a specialisti di singole materie e non più ad educatori-maestri: signor ministro, questa è una prospettiva assai inquietante che (sempre a giudizio di Panebianco) pone le basi per una vera e propria catastrofe antropologica che coinvolge studenti e docenti, ma anche le famiglie; è una catastrofe i cui effetti non potranno non farsi sentire sulla società italiana nel suo complesso. Sorge il dubbio, per come l'insegnamento risulta congegnato dal programma di attuazione, che si sia di fronte ad una sorta di supermercato culturale nel quale, indipendentemente dagli elementi reali che dovrebbero motivare le scelte formative, si offre un po' di tutto e a tutte le età. È un'astrattezza, come astratte sono molte delle proposizioni, oltretutto stilisticamente tutt'altro che ineccepibili (mi permetto di farlo rilevare a lei, signor ministro, che è un italianista di vaglia), che si possono leggere nel programma di attuazione della legge di riordino dei cicli. Mi permetto di richiamare l'attenzione su qualche scampolo. «L'attuale momento storico» — è scritto nell'introduzione — «richiede soluzioni capaci di coinvolgere le nuove generazioni in scelte personali e collettive che filtrino la complessità della domanda sociale e rispondano ai bisogni reali. Aiutare le giovani e i giovani a collocarsi in un mondo in rapida trasformazione, rendendoli consapevoli dei processi oggettivi e soggettivi già avvenuti e fornendoli degli strumenti per governare quelli aperti: sarà questo il compito della nuova scuola». Che cosa significa? Che

cosa nasconde questo pasticcio, signor ministro, di burocratese e di fumoso sociologismo?

TULLIO DE MAURO, *Ministro della pubblica istruzione*. Glielo spiego domani!

GENNARO MALGIERI. Sarò lieto, naturalmente, di apprendere la versione corretta di queste parole. Io ritengo che dietro vi si nasconda il nulla o, più verosimilmente, la giustificazione ideologica del progetto della «nuova scuola» la quale, con tutta evidenza, non «aiuterà» i giovani a collocarsi «in un mondo in rapida trasformazione», perché, invece di offrire loro cultura e formazione, tende a farne dei soggetti alla perenne e disperata ricerca di un impiego, che, non presupponendo una preparazione specifica, difficilmente troveranno.

La cultura, l'attivazione dello spirito critico mettono in condizione i giovani di percorrere la strada della realizzazione, come è sempre stato, anche se, secondo i tardoilluministi nelle vesti dei riformatori del Ministero della pubblica istruzione, non dovrebbe più essere così, in ossequio ad un pedagogismo minimalista e confuso che li porta a «sostenere» — così si legge nel documento in esame — «la rinnovata professionalità dei docenti quali professionisti promotori delle dinamiche di apprendimento e valutatori dei loro esiti»: se questo non è astrattismo allo stato puro, non so come lo si possa definire. Meglio, comunque, di ciò che immediatamente segue. «In questo quadro è importante che i docenti, a tutti i livelli di scolarità, aiutino le allieve e gli allievi a farsi consapevoli del significato vitale, decisivo per il loro esistere, di ciò che imparano»: una «catalanata» pura, come si direbbe dal nome del noto maestro del pensiero che con le sue banalità animava il programma televisivo *Quelli della notte* di Renzo Arbore, alcuni anni fa.

È sconcertante, signor ministro, pensare che questi sono i fondamenti teorici della nuova scuola, così come è deprimente leggere di «rinnovata professionalità dei docenti» quando si attua una

tragica confusione proprio nel corpo docente della scuola di base. La professionalità si intende salvaguardarla falciando gli organici? C'è un sovrappiù di incoerenza, in questo documento, a dir poco imbarazzante.

Di astrattezza in astrattezza, ci imbatiamo poi nella limitazione al triennio finale di studi del tempo della formazione specifica. Non è troppo poco, non è un tempo inadeguato ad una preparazione che dovrebbe segnare le scelte successive?

Per quanto ancora indeterminati gli indirizzi di studio — ed anche questo aspetto mi sembra degno di qualche considerazione —, non è difficile prevedere che gli istituti tecnico-scientifici, impropriamente nella riforma denominati «licei», difficilmente riusciranno a formare personale adeguato ai bisogni; ma è facile prevedere soprattutto la morte del liceo classico, sia pure camuffato nell'indirizzo umanistico, non potendo la nuova struttura colmare soddisfacentemente l'esigenza di una formazione classica complessiva. Al liceo, infatti, per come lo abbiamo conosciuto, non si acquisisce un patrimonio di competenze professionali immediatamente spendibili, ma un abito mentale, una coscienza critica, un'attitudine allo studio ed alla conoscenza che non possono essere differiti negli anni universitari, nei quali lo studente deve applicare alle più diverse discipline il metodo di lavoro appreso sui banchi di scuola.

La riforma del classico, ridotto ad un mero indirizzo, mette a rischio di estinzione il latino ed il greco: e a chi sostiene che la cultura umanistica continuerà ad esistere mi permetto di far osservare che senza lo studio delle lingue non sarà possibile. Come dice Massimo Cacciari, uomo politicamente non certo vicino a me, «pensiero e linguaggio non sono separabili». In altri termini, studiare la storia della letteratura greca e latina non è lo stesso che studiare il greco ed il latino: chissà se ai burocrati ed ai «saggi» del Ministero della pubblica istruzione qualcuno ha provveduto a spiegare questa elementare differenza. Certo, senza queste

lingue il mondo andrà avanti lo stesso, signor ministro, ma quanto sarebbe più ricco, meno elementare, forse addirittura meno stupido, se fosse contagiato dalla *humanitas* greco-romana! Forse sarebbe perfino meno volgare.

Con la riforma ciò che sopravviverà del liceo nell'indirizzo umanistico certamente non assumerà, come l'onorevole Berlinguer stesso scrisse in un documento del gennaio 1997, e che ho ricordato in altre occasioni, «una connotazione professionalizzante nella direzione di offrire agli studenti metodi di studio e capacità operative di ricerca, di analisi, di sintesi, tali da stimolare lo sviluppo di competenze ed abilità definite che possono fondare livelli di responsabilità e di autonomia individuali». Tutto ciò sarebbe possibile se il liceo, nelle sue strutture, nelle materie di insegnamento, nel livello dei docenti, tornasse ad essere quel bacino di formazione dell'identità nazionale attraverso il quale è passata buona parte della classe dirigente del novecento. Per ironia della sorte in Italia si decreta la sostanziale soppressione degli studi classici, mentre università di tradizione scientifica ed economica di molti paesi europei annunciano l'apertura di facoltà di filosofia, mentre molti manager della *new economy* si interessano al mondo antico, mentre le librerie traboccano di classici con testo a fronte, mentre in nazioni lontane, con ascendenze culturali profondamente diverse dalle nostre, la comunità degli studiosi dell'*humanitas* greco-romana diventa sempre più consistente, a conferma di un'elementare certezza, vale a dire che la cultura tradizionale può convivere con la modernità senza farsi travolgere, anzi può offrire alla modernità quella misura su cui fondare un avvenire nel quale i valori morali e spirituali non sono in contraddizione con le autostrade telematiche, ma possono raggiungere attraverso di esse un pubblico sempre più vasto e magari incredulo di fronte alla loro sopravvivenza, nel tempo del relativismo etico e dell'indifferentismo sociale.

Del resto, è una qualità dei grandi popoli e delle grandi nazioni saper coniu-

gare la tradizione con la modernità. Con il provvedimento al nostro esame, sul quale siamo chiamati ad esprimere un parere, la tradizione della cultura pedagogica italiana viene soppressa per inseguire utopistici schemi che non si intitolano alla modernizzazione del sistema educativo per il semplice fatto che sono estranei alle forme scolastiche innervate nella storia del nostro paese e, dunque, sono semplicemente eccentriche rispetto ad un modo ampiamente condiviso di concepire la formazione.

È una scuola, quindi, senz'anima quella che viene fuori dalla riforma dei cicli e da altre riforme attuate in questa legislatura; una palestra di disagio intellettuale caratterizzata da un egualitarismo insopportabile e fondata su un criterio quantitativo e non qualitativo come era la scuola di ieri, la scuola di Gentile la cui riforma, come è stato riconosciuto da tutti, anche dallo stesso ex ministro Berlinguer, armonizzava il riordino dei cicli di studi, i programmi ed il ruolo di educatori assegnato ai docenti.

Questa riforma, ancor più dopo aver conosciuto il suo piano di attuazione, si conferma dannosa per la scuola italiana: la sola cosa da fare è abrogarla affinché non produca i danni irreversibili che promette (*Applausi dei deputati dei gruppi di Alleanza nazionale e di Forza Italia — Congratulazioni*).

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

Onorevole Vignali, le ricordo che ha venti minuti a sua disposizione.

ADRIANO VIGNALI. Signor Presidente, colleghi, ministro, di fronte al tipo di polemica che le opposizioni fanno su questa riforma — polemica piena di alcune false ovvietà culturali e pedagogiche e insieme di molte e strumentali deformazioni politiche — mi viene in mente un vecchio slogan di trent'anni fa, che censurerò un po', per rispettare la dignità di questa istituzione: cari colleghi, come è possibile volere un ghetto d'oro in un mondo di... ?

Di fronte a professori come Angelo Panebianco, Stefano Zecchi e Giulio Ferroni — citati poco fa dal collega Malgieri — mi viene in mente, invece, quanto scritto e poco tempo fa ripubblicato da Raffaele Simone ne « L'università dei tre tradimenti » in cui si dice che molti editorialisti di giornali di fama forse farebbero cosa più utile alla cosa pubblica italiana e alle università se frequentassero maggiormente le aule universitarie e se parlassero di ciò che conoscono, perché sono tali e tante le falsità e le deformazioni contenute nei loro articoli che un invito a leggere attentamente le proposte e le leggi approvate dal Parlamento italiano, con le relative relazioni, sarebbe certamente cosa utile e importante.

Credo invece, colleghi e signor ministro, che questa riforma sia paragonabile a quella istituita della scuola media unica del 1962, perché, come quella, questa riforma segnala il rapporto inscindibile tra l'avanzamento del diritto all'istruzione e la crescita e lo sviluppo della democrazia sostanziale. Infatti, al contrario di quanto diceva poc'anzi la collega Lenti, la scuola di oggi è ancora una scuola di classe perché ancora discrimina. Il fenomeno della dispersione scolastica è ancora troppo vasto; si ha una diversità di accesso e di risultato a seconda delle classi sociali e delle zone del paese. Mentre la riforma dell'Ulivo, la riforma voluta da Berlinguer e continuata dal professor De Mauro è una riforma centrale che combatte questa scuola di classe, questa scuola della discriminazione che ancora oggi in alcune aree del paese dà le stesse percentuali di bocciatura del 1967, di quando fu pubblicato « Lettera a una professoressa ».

Da questo punto di vista, il carattere fondamentale di questa riforma è il carattere unitario della scuola di base. Secondo i dati che abbiamo il picco più alto della dispersione scolastica lo si registra nel passaggio tra la scuola media e il biennio della scuola superiore; già in quinta elementare si registrano delle discriminazioni che riguardano il 20-25 per cento degli studenti.

Ed allora la generalizzazione della scuola dell'infanzia, l'unitarietà della scuola di base, l'obbligo scolastico e l'obbligo formativo sono la piattaforma, il dato non solo di ordinamento ma anche il dato pedagogico e culturale che ci serve davvero. La collega Napoli imputa tutto ciò a demerito del ministro Berlinguer, io invece ritengo che l'obiettivo di fondo della riforma sia quello di dare a tutti non soltanto il diritto all'accesso, come dice la Costituzione, ma anche il diritto al successo, senza il quale il primo diritto viene vanificato. Questa è la riforma portata avanti dall'Ulivo, questa è la riforma del centrosinistra, questo è il tassello decisivo che dà il segno democratico a questa riforma.

Da questo punto di vista nessuno sfascio ma anche nessuna morte del liceo classico, caro collega Malgieri, anche se Lucio Russo sostiene che noi siamo per la scuola dei bastoncini e non dei segmenti; questo semplicemente perché lui non ha ancora capito bene le differenze tra gli Stati Uniti e l'Italia; comunque se va a visitare le scuole italiane forse lo capirà anche lui.

Da tale punto di vista, la riforma non distrugge ma potenzia e generalizza le esperienze migliori della scuola italiana, quelle maturate nella scuola di base e quelle fatte attraverso le sperimentazioni garantite dai decreti delegati del 1974-1975, anche con riferimento alla scuola secondaria superiore.

Dunque, non slittamento, non rinvii! Mi spiace che il relatore sia stato in qualche modo accusato di pentimenti o di aver cambiato opinione; egli infatti ha evidenziato con molta chiarezza e trasparenza i punti problematici in ordine all'applicazione della legge, indicando degli obiettivi molto precisi.

Naturalmente, tutto ciò riguarda l'opera del ministro, quella del Governo e più in generale anche la responsabilità del Parlamento perché sembra che in un certo qual modo quest'ultimo non abbia avuto delle responsabilità. Si è invece discusso a lungo, prima in Commissione e poi in aula; ormai alle spalle di questa

legge c'è un anno di storia. Il *Corriere della Sera* è intervenuto e ha aperto un fuoco di sbarramento in questi 10-11 mesi; ma non mi pare che l'opinione pubblica sia stata così travolta dallo sfascio della scuola italiana. Sappiamo bene da quale parte « pende » il *Corriere della sera* con riferimento al futuro della scuola!

Ci sono elementi decisivi riguardanti l'applicazione della riforma. Di alcuni si parla nella relazione ma indubbiamente debbono essere ancora sottolineati. Il primo punto — è chiaro — riguarda le risorse necessarie a valorizzare la professionalità degli insegnanti e i progetti delle singole scuole.

Quando si esalta la scuola attuale e si critica quest'ipotesi di riforma, si dimentica la cosa fondamentale: per anni ci siamo lamentati che le riforme provvisorie come quelle dell'esame di maturità siano poi diventate definitive per ventotto anni e che di riforma passino molti decenni.

Questa riforma contiene al suo proprio interno meccanismi di autoverifica e di autocorrezione e per questo dovrebbe essere apprezzata. Non siamo noi, Malgieri, ad avere il velo ideologico: voi fate una battaglia ideologica, ma non sapete muovervi rispetto alla complessità dei problemi.

L'onorevole Malgieri accennava alle differenze europee, ma proprio con questa riforma diventiamo europei perché, in passato, le riforme parziali duravano ventotto anni, mentre ora, in corso di avanzamento, vi saranno diversi momenti di verifica da parte del Parlamento e di altri soggetti.

Il secondo elemento della riforma è il coinvolgimento. Una volta approvata la risoluzione, andremo nelle oltre diecimila scuole italiane per un confronto sulle questioni e sull'applicazione della riforma. Il coinvolgimento riguarderà *in primis* il mondo degli insegnanti, degli studenti, delle famiglie e delle comunità locali. Anche su questo dobbiamo intenderci bene: in questi anni, nell'autonomia dei suoi regolamenti o decreti attuativi, la scuola italiana è stata, in qualche modo,

coinvolta. Che una parte della scuola italiana sia resistente a questa riforma, che vi sia una sorta di zona grigia rispetto all'intervento diretto in suo favore, di questa riforma, non deve essere confuso con il fatto che, anche relativamente a riforme precedenti, vi sia stata una difficoltà di collegamento tra ciò che nelle scuole o sul territorio si produceva, in termini di idee e di proposte, e il recepimento a livello di regolamenti e di decreti. Bisognerà continuare in questo lavoro di confronto, nella consapevolezza che vi sono differenze precise. I decreti delegati del 1975 prevedevano alcune cose che sono state realizzate in parte del territorio con spirito di iniziativa e in altre parti no.

Si è preferito vivere alla giornata o, comunque, applicare la politica del *quieta non movere*. Chiediamo al Governo di lanciare una grande campagna di comunicazione e di coinvolgimento che permetta alla scuola di partecipare appieno a questo processo di riforma.

Sono chiari i motivi per cui il centro-destra critica fortemente le ragioni di questa riforma. Da un lato, essa propugnerebbe un assurdo egualitarismo, provocherebbe la morte del liceo classico ed eliminerebbe la selettività e la meritocrazia. Quando mai la scuola italiana, negli ultimi anni, ha risposto a criteri che raccogliessero il meglio? Manchiamo di riforme da tanti anni, ma il problema vero è che non possiamo procedere con lo sguardo rivolto al passato. La scuola elementare e la scuola media sono state riformate e qui non si dice di buttare a mare i cambiamenti. Anzi, il processo di osmosi e fluidificazione dei passaggi da un livello scolastico ad un altro vuole mettere insieme il meglio delle iniziative. Certamente, la campagna di destabilizzazione condotta dalla destra punta allo sfascio perché è nostalgica della scuola selettiva e di classe del passato. Del resto, ciò è stato esplicitamente affermato dalla collega Aprea quando ha parlato del doppio canale con il quale si intende reintrodurre la scuola media con il latino e l'avvicinamento professionale.

VALENTINA APREA, *Relatore di minoranza*. È il complesso gentiliano della sinistra!

ADRIANO VIGNALI. In quest'impostazione la linea di classe è molto precisa, come voluto dal gruppo di Forza Italia. Tra un momento la collega Sestini difenderà la centralità della persona facendo riferimento alla scuola-azienda ed avendo un modello ben preciso in testa. Questa posizione è piena di contraddizioni molto esplicite al suo interno: ad esempio, vi è la contraddizione tra l'affermare che questa ipotesi di riforma non privilegia il valore professionale degli insegnanti della scuola materna ed il sostenere che bisogna tenere molto separati i diversi livelli. In precedenza, il collega Malgieri ha detto che ci troveremo di fronte ad un'ipotesi statunitense, ma sostanzialmente non competitiva. Che cosa vuole Alleanza nazionale? Vuole un modello statunitense, un modello competitivo o, in realtà, è fedele ad un ruolo educativo che, certamente, non può essere più quello di Giovanni Gentile, che peraltro, in relazione all'applicazione della sua riforma, quanto a democraticità non può essere maestro di nessuno?

Come si fa a parlare di morte del liceo classico se, volendo sottolineare che tutte le scuole devono avere un alto contenuto formativo, le abbiamo tutte chiamate «licei» e, pertanto, in qualche modo le abbiamo valorizzate? I licei di oggi, però, non possono essere quelli della nostra adolescenza, non possono essere i licei di una scuola che, in fondo, demandava al liceo classico la formazione di un ceto dirigente prevalentemente burocratico, amministrativo o di altro genere. In qualche modo, la scuola superiore veniva frammentata nei licei, che riguardavano una fetta molto ristretta di classe dirigente, e negli istituti tecnici, che formavano i quadri intermedi; vi erano, poi, le scuole professionali, che formavano gli operai che riuscivano ad arrivare fino a quel livello di studi. Da questo punto di vista, il segno passatista delle critiche avanzate dalla destra è molto evidente.

Ciò che francamente mi dispiace, invece, e che non appartiene alla cultura ed alla storia della sinistra e che non è plausibile politicamente nella critica di Rifondazione comunista, è il ragionamento secondo il quale la scuola verrebbe affidata al mercato. Questa non è la nostra proposta, ma la proposta di Forza Italia, del Polo: vanno in tale direzione il «buono scuola», le iniziative di Formigoni e della Lombardia.

L'opposizione al Governo di Rifondazione comunista è frontale e, pertanto, la critica è naturale, ma essa deve entrare nel merito e dare risposte ai nodi fondamentali della riforma in esame; non basta l'opposizione per fare chiarezza. Ad esempio, relativamente alla questione europea, si afferma di essere favorevoli all'Europa e, contestualmente, si portano in piazza i centri sociali ed i gruppi francesi lepenisti. Non è possibile ipotizzare che, in termini di opposizione politica, possano stare insieme chi è favorevole all'egualitarismo e chi, in qualche modo, è favorevole alla scuola del passato, come la destra.

Nell'opposizione di Rifondazione comunista vi è una ragione antagonista: ma dove sarebbe il mercato in una scuola, in una proposta di riforma che vuole combattere il fenomeno della dispersione e che vuole comunque trovare le risorse necessarie, che certamente non saranno le 500 mila lire al mese chieste da Rifondazione comunista in occasione dell'esame del disegno di legge finanziaria? Nell'ambito di un aumento delle risorse disponibili, si devono fare scelte di priorità e, in qualche modo, si deve trovare una soluzione.

Su tale questione mi sono soffermato altre volte. Devo dire chiaramente, signor ministro, che ero convinto, relativamente al problema degli aumenti, che lo si potesse benissimo risolvere in sede di esame del disegno di legge finanziaria alla Camera. Mi auguro che si concluda presto al Senato! Mi auguro che si concluda presto anche perché, diversamente da quello che pensa Rifondazione comunista, il rischio che i sindacati (*Commenti del deputato Lenti*), che vengono favoriti an-

che rispetto a questa onda (*Interruzione del deputato Lenti*)... Poi, naturalmente, il 17 misureremo, dopo il voto delle RSU, le rappresentanze sindacali unitarie, come saranno i pesi percentuali dei sindacati...

MARIA LENTI, *Relatore di minoranza*. I sindacati di base non hanno neppure la possibilità di fare l'assemblea, perché non vi è stato il tempo! Questo è uno scandalo...

ADRIANO VIGNALI. Da questo punto di vista, dicevo che voi rischiate di lavorare per il «Re di Prussia», cioè, non certo per i COBAS, che anche Malgieri poco fa ha citato, ma per altri sindacati di altra razza e di altro colore politico...

MARIA LENTI, *Relatore di minoranza*. Anche questo è lo scandalo! Trent'anni fa avremmo rivoluzionato la scuola per questi divieti!

ADRIANO VIGNALI. Però, da questo punto di vista, entrando nel merito, ritengo che l'idea che questa sia una scuola di mercato è un'idea assolutamente inesistente: non esistono basi né nel progetto di legge, né nella fattibilità. Vi sono dei problemi rispetto ai quali si può anche dialogare costruttivamente: penso che sia legittimo che una forza di opposizione faccia delle critiche, ma devono essere critiche che riguardino il merito e le prospettive, senza scambiare il centrosinistra con Forza Italia o con forze che vogliono privatizzare la scuola pubblica italiana!

Signor ministro, mi auguro che alla scuola pubblica vada il massimo di risorse possibile in questa finanziaria e nelle prossime. Essa deve essere chiamata sul terreno del massimo protagonismo a contribuire, ovviamente, alla buona riuscita ed al risultato positivo di questa riforma (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Sestini, alla quale ricordo che dispone di 21 minuti di tempo. Ne ha facoltà.

GRAZIA SESTINI. Signor ministro, onorevoli colleghi, io non deluderò le aspettative del collega Vignali che, con un atto di preveggenza, dono di solito attribuito ai profeti, ha previsto il contenuto del mio intervento. Non lo deluderò perché è vero, l'ho già detto in Commissione, che non posso non esprimere delle perplessità riguardo all'impianto generale di questo piano, soprattutto per le ambiguità che contiene riguardo al concetto di persona. Spesso se ne parla, ma altrettanto spesso si trovano accentuazioni contrarie: si dice che il compito della nuova scuola è definito in maniera funzionale alla società, senza appunto fare riferimento alla persona; e, poi, nello stesso capoverso, si parla di differenze, ma la persona è citata solo e in quanto portatrice di diritti. Si mescolano espressioni come « la persona umana, il futuro del cittadino e il futuro lavoratore ».

Il ministro, rifacendosi alla Costituzione, sottolinea « l'impegno della scuola a garantire il pieno sviluppo della persona umana » ma poi questo principio nell'ultimo biennio del settennato si dice che « verrà realizzato attraverso il rafforzamento dei saperi necessari all'esercizio della cittadinanza », con una chiara riduzione della persona umana al suo essere cittadino. Questa è una riduzione che ci preoccupa perché ci rendiamo conto che, allora, l'impianto generale assume un fattore dell'esigenza degli studenti, quello che spesso negli istituti si è definito in questi anni « lo star bene a scuola; lo star bene nelle istituzioni », la giusta esigenza di collocarsi in un mondo in rapida trasformazione, e lo assume come unica prospettiva della formazione.

Noi siamo per un'idea di educazione e di formazione che innanzitutto, prima ancora del cittadino o del lavoratore, guardi alla persona umana nelle sue esigenze originarie! Questa è una cosa a cui io tengo particolarmente per il passato da insegnante, per il presente come rappresentante nelle istituzioni di un mondo che comunque, di fronte alle grandi sfide, non potrà mai fare a meno della prima grande risorsa che è quella umana e che

non può essere lasciata o delegata soltanto alla difesa che ne fanno, per esempio, le categorie economiche perché, quando nel mercato, si dice che la prima risorsa è l'uomo, lo si fa perché esso rappresenta anche la prima grande risorsa della formazione.

Vi è un secondo punto — l'ho già detto in Commissione — che mi preoccupa: la riduzione che si opera rispetto al principio della sussidiarietà, descritta come capacità di definire un rapporto positivo con il territorio e di instaurare uno stretto rapporto tra le scuole autonome e le altre autonomie. Il principio della sussidiarietà diviene così sinonimo di integrazione territoriale, cioè un modo che non ha niente a che vedere con la concezione classica della sussidiarietà, ma che è un pericoloso passo indietro anche rispetto a quanto è detto nella legge n. 59. D'altronde, dalla legge sull'assistenza in poi noi abbiamo imparato che questo Governo sta tornando indietro rispetto a ciò che all'inizio della legislatura aveva annunciato sul principio di sussidiarietà. Questa ne è una testimonianza.

In Commissione avevo già parlato del pericolo della marginalizzazione della scuola dell'infanzia (non è una fantasia né una leggenda metropolitana come ha sostenuto poco fa il relatore). Nello stralcio del programma che a questa si riferisce viene sostenuta la necessità, per questo segmento, di attivare un rapporto interattivo con asili nido e servizi sociali territoriali, in diretta connessione con la legge n. 285 del 1997 che si occupa di assistenza e beneficenza pubblica. Così facendo, però, di fatto la si proietta verso il mondo tipicamente assistenziale, in aperto contrasto con la legge n. 30 che all'articolo 2, comma 3, parla dell'autonomia e unitarietà didattica e pedagogica della scuola dell'infanzia.

Nel contesto del riordino generale del sistema dell'istruzione — lo ripetiamo e vorremmo che i nostri dubbi fossero fugati — la scuola dell'infanzia viene marginalizzata e collocata di fatto all'interno del sistema socio-assistenziale. Signor ministro, su questo punto aspettiamo da

parte sua — non soltanto noi, ma anche il mondo degli operatori, degli insegnanti e delle famiglie — una parola chiara sulla vera collocazione della scuola dell'infanzia all'interno del nuovo sistema formativo.

Nel documento si parla di aggregazione degli insegnanti in più aree disciplinari. È il passaggio al ruolo unico, anche per la scuola secondaria, abbattendo le diversità che esistono nella scuola secondaria, tra materie teoriche e materie pratiche. In sostanza, si dice che d'ora in poi tutti potranno insegnare tutto. Anche in questo caso, vorrei che il ministro fugasse un grande dubbio. Leggo questa previsione come una riduzione del ruolo dell'insegnante ad accompagnatore e vigilatrice di educando, un ruolo che comunque marginalizzi e mortifichi la propria professione di docente. Su questo bisogna essere chiari. Gli insegnanti sono dei professionisti. Per questo motivo devono essere pagati bene, devono avere un percorso formativo definito e deve essere loro riconosciuto — nella legge o in provvedimenti come questo — il loro vero ruolo.

Il compito di un insegnante in una scuola è quello di accompagnare la crescita degli alunni e di accompagnare e di istruire la loro formazione, non quello di badare che non rompano i vetri della scuola. In questo provvedimento vi è un pericoloso scivolamento verso un insegnante « vigilatrice ». Infatti, nella prima parte del documento, il ministro sottolinea che i docenti, insieme ai dirigenti, agli studenti e alle famiglie, sono i soggetti della riforma, promotori — si legge — delle dinamiche di apprendimento e valutatori dei loro esiti, ma poi, quando si definisce la struttura della scuola del futuro, li si definisce — e questa dizione è molto pericolosa — risorsa strategica ai fini del miglioramento della qualità del sistema. Allora, l'insegnante non è più un professionista, ma un funzionario che ha come obbligo quello di far funzionare bene il sistema. Il massimo a cui si arriva è quello di definirne le caratteristiche psicologico-morali: colto, riflessivo, competente, capace di lavorare in *équipe*. Questo è, a nostro avviso, segno dell'incapacità di

considerare l'insegnante come soggetto che ha un compito: quello di rispondere con il suo lavoro al bisogno di educazione e di istruzione. Per noi, l'insegnante è innanzitutto questo e ci saremmo aspettati che il documento in esame fosse più chiaro anche su tale punto.

Sulla scuola secondaria, mi piace ricordare, signor ministro, quanto lei dichiarò in un'intervista dell'11 marzo scorso al *Corriere della Sera*, più volte evocato stasera in quest'aula. Con frasi sconsolate ed allarmanti sulla situazione della nostra scuola superiore, lei diceva: « La scuola media superiore è arrivata a punti di stallo totale, con aspetti di destrutturazione psicosomatica » — sono parole sue, signor ministro — « I miei studenti all'università non sanno dove siano la Bulgaria e il Portogallo, non sanno mettere in ordine cronologico Giulio Cesare, Carlo Magno e Napoleone ». Questa è la realtà sconcertante, grazie a Dio non di tutta ma di buona parte della nostra scuola superiore, per anni di abbandono, di proliferazione di sperimentazioni, che non si sapeva da dove partissero e dove portassero, anche se, di fatto, si sapeva cosa stessero provocando: un abbassamento generale della qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento.

Mi sembra che nel documento in esame la scuola secondaria sia disegnata rispondendo soprattutto a preoccupazioni sociali e di orientamento, senza mettere a tema, invece, il bisogno di conoscenza dei giovani. Anche il relatore, in modo più deciso in Commissione, un po' più sfumato stasera, ha più volte sottolineato il rischio che il biennio unico della scuola superiore, di fatto, non sia né orientativo né iniziale di un nuovo corso, ma una struttura che accoglie i ragazzi e non li educa, non li istruisce: in sostanza, mi si passi il termine, una sorta di parcheggio prima di finire l'obbligo scolastico o prima — almeno speriamo — di mettersi veramente a studiare nel triennio della scuola secondaria.

Questa idea della generalizzazione del biennio è svelata da una frase che apparentemente non è appropriata al contesto,

ma in realtà, come vedremo, lo è: a pagina 22 del documento, si auspica l'attivazione di istituti polivalenti che potrebbero ulteriormente favorire il carattere unitario della scuola superiore. Ci si dica, allora, a cosa realmente deve educare e preparare la scuola superiore: se deve essere un'area di parcheggio o deve essere propedeutica rispetto a qualcos'altro; ed allora confesatelo che a studiare si comincia all'università...

SERGIO SOAVE, *Relatore per la maggioranza*. Dopo ancora !

GRAZIA SESTINI. ...e che il triennio iniziale dell'università sostituisce il triennio finale dei nostri licei, oppure definite meglio quali siano gli obiettivi e i contenuti, quale sia l'articolazione vera della scuola superiore. Non possiamo permettere una proliferazione d'ignoranza tra i nostri giovani !

Ho l'impressione che la scuola debba difendersi dalla sinistra: tutte le vostre riforme sono andate nel senso della burocratizzazione, della riduzione della libertà e dell'imposizione di un falso egualitarismo, che ha diminuito professionalità e competenze...

SERGIO SOAVE, *Relatore per la maggioranza*. Dell'autonomia !

GRAZIA SESTINI. A questo punto l'unica cosa seria che un Governo può fare è prendere atto del grave ritardo in cui si trova. Il piano viene presentato in ritardo, in realtà non conosciamo i contenuti veri e in quattro mesi dovrete preparare i programmi della scuola di base — a meno che non li abbiate già pronti — e farli conoscere al mondo della scuola.

Intanto i genitori che iscriveranno i figli al primo anno della scuola di base, in barba a tutti i POF di questo mondo, non sapranno cosa verrà insegnato ai loro figli, a meno che il ministro non decida, come ha fatto per le vacanze estive, di lavorare anche durante quelle natalizie, al 31 gennaio 2001, quando scadranno le iscri-

zioni al primo anno della scuola di base, i genitori non sapranno in quale scuola andranno a finire i loro figli. Vi chiediamo di ripensarci, di aspettare un anno e di preparare un progetto vero perché si possa dare, comunque, una risposta vera alla domanda di novità della scuola. Non accetto quanto affermato dall'onorevole Vignali perché noi non siamo contrari a tutta la riforma della scuola, non siamo nostalgici della scuola del passato, siamo gente che vive in questa realtà, ma siamo contrari a questa riforma con questa articolazione priva di qualunque contenuto.

Concludo, se i colleghi della sinistra me lo consentono, con una frase di don Milani — di cui l'onorevole Veltroni e la sinistra spero non si considerino gli unici depositari — che diceva: « Bisogna rimettere la scuola in mano di altri, di gente che abbia il motivo ideale per farlo ». Il nostro vero programma elettorale e di governo sulla scuola, con buona pace dell'onorevole Vignali, riparte esattamente da qui: autonomia sì, ma accompagnata alla qualità e alla libertà (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia*).

MARIA LENTI, *Relatore di minoranza*. Si rivolterebbe nella tomba don Milani !

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

FABRIZIO FELICE BRACCO. Signor Presidente, signor ministro, colleghi, che dalla qualità dell'istruzione dipenda in gran parte il futuro del paese e che, di conseguenza, dall'attenzione che si pone al sistema formativo, dalla sua qualificazione al suo sviluppo, si misuri l'investimento di una comunità su se stessa sembra che ormai tutti siano convinti. Sono considerazioni universalmente accolte, quasi dei luoghi comuni nel dibattito politico e culturale, ma mi piace ricordarle ora che stiamo facendo scelte importanti per la scuola e dunque per l'intero paese. Così come mi piace ricordare che per noi, per i democratici di

sinistra, l'istruzione e la formazione sono fattori decisivi del *welfare* inclusivo e di promozione che vogliamo costruire.

MARIA LENTI, *Relatore di minoranza*. E lo state distruggendo!

FABRIZIO FELICE BRACCO. Un *welfare* capace di conciliare e di collegare la creazione di ricchezza con l'uguaglianza modernamente intesa come estensione dei diritti di cittadinanza ed equa distribuzione di risorse e di opportunità. Lo sviluppo, inteso come un processo di espansione delle libertà reali godute dagli esseri umani, di cui il progresso industriale e tecnologico, la modernizzazione sociale e anche la crescita dei redditi individuali sono strumenti fondamentali, ha come presupposto necessario la moltiplicazione di occasioni di formazione. Una conformazione configurata come processo di crescita continua che accompagni gli individui in tutto l'arco della loro vita. Da qui le nostre scelte di questi anni ed il nostro impegno per la riforma dell'intero sistema formativo, dalla scuola dell'infanzia all'università, dall'istruzione artistica alla formazione professionale, tutti gli aspetti costitutivi del sistema formativo sono stati toccati in questi anni, ma secondo una visione gradualistica e processuale che ha cercato di far maturare all'interno della società le spinte e le sollecitazioni al cambiamento. Altro che giacobinismo, di cui spesso si è accusati o di cui spesso si è accusato il ministro Berlinguer e, adesso, anche il ministro De Mauro, ma l'opposto del giacobinismo.

Non a caso il processo riformatore è iniziato con l'avvio dell'autonomia scolastica — e la valorizzazione dell'autonomia è appunto l'opposto del giacobinismo — ed è stato accompagnato da verifiche sulle sperimentazioni fatte in questi anni e sulle nuove sperimentazioni curriculari, che ci consentono oggi di non partire da zero, ma da una scuola che è già in fase di trasformazione.

Autonomia per noi vuol dire scuola aperta, flessibile e libera, una scuola che sia capace di adeguarsi ai bisogni forma-

tivi degli alunni e alla domanda di formazione presente nella società, non una scuola rigida e centralistica, alla quale ragazzi e ragazze si devono adattare, pena l'emarginazione e l'espulsione, ma una scuola aperta, appunto, una scuola che attraverso la formazione permanente e ricorrente accompagni i cittadini in tutto l'arco della loro vita. È questa la scuola dell'autonomia e in questo nuovo sistema formativo, fondato sulla scuola dell'autonomia, per noi si inserisce il riordino dei cicli, così come si sono inseriti l'innalzamento dell'obbligo scolastico e formativo e le altre riforme che hanno contrassegnato questi anni.

Il piano di attuazione è dunque una tappa fondamentale in questo processo e i documenti presentati dal Governo rappresentano a mio parere una buona base di lavoro per il Parlamento, a cui spetta fornire ora indicazioni precise per l'attuazione dei principi contenuti nella legge sia riguardo alle specifiche articolazioni ordinarie sia riguardo all'individuazione degli strumenti e dei mezzi necessari al raggiungimento delle finalità della riforma.

La prevista verifica triennale consentirà di valutare *in itinere* gli effetti della prima fase di attuazione e di prospettare eventuali correttivi da apportare al suo ulteriore svolgimento. Mi pare che questi elementi facciano giustizia delle tante critiche che denunciano un presunto esproprio delle prerogative del Parlamento.

Gli stessi critici che, da una parte, accusano il Governo di dirigismo, centralismo e giacobinismo, dall'altra, lo rimproverano per aver presentato soluzioni non univoche, dunque chiuse. Noi condidiamo, invece, la scelta del Governo di aver presentato materiali aperti che consentano un approfondimento del dibattito in Parlamento ed anche di compiere scelte fondate e condivise. Ma quegli stessi critici oggi si accorgono della bontà della nostra scuola elementare e della bravura dei nostri maestri e paventano la distruzione della scuola elementare e della scuola media, non riconoscendo che proprio dal-

l'esperienza della scuola elementare riformata nel 1990 — molti di questi critici parlano ancora della scuola precedente alla riforma del 1990 — e dalle sperimentazioni avviate nella scuola media, fino agli istituti comprensivi esistenti ormai da anni, è maturata l'idea del nuovo ciclo di base in grado di risolvere il problema posto dalla discontinuità tra elementari e medie.

Molti di questi critici citano lo studio dell'OCSE, che viene utilizzato per valutare la bontà della nostra scuola media riformata, ma quello stesso studio segnala tra i limiti della nostra scuola la discontinuità, le fratture tra i diversi ordini di scuola. Con la riforma che abbiamo avviato e, quindi, con l'ipotesi prospettata nel piano di attuazione pensiamo proprio di superare queste fratture rispettando i diversi ritmi di apprendimento e le fasi di maturazione nelle diverse età. La scuola di base non è la somma di due vecchie scuole, magari accorciate di un anno, ma è una nuova scuola.

In realtà questi critici non sono tanto interessati agli aspetti intrinseci della riforma, ma a quelli estrinseci: essi individuano nella *devolution* e nel buono-scuola gli strumenti per cambiare radicalmente il sistema dell'istruzione.

Il collega Malgieri ci ha rimproverati di esserci ispirati al modello statunitense, ma egli sa dove è nata l'idea del buono-scuola e quali ne sono stati i teorici? Proprio gli ultraliberisti conservatori statunitensi, coloro che ritengono che la competizione aumenti la qualità sia nella vita che nella scuola, curandosi poco del fatto che poi nella vita, come nella scuola, una società democratica deve invece offrire *chance* a tutti, al massimo livello possibile. Neppure negli Stati Uniti i teorici del *bonus* scuola, gli strateghi dell'ultra liberismo, sono stati capaci di fare molti proseliti, se si escludono alcuni settori della destra repubblicana. E l'argomento che viene utilizzato dai democratici americani per respingere l'idea del *bonus* scuola è proprio che dietro questa ipotesi ci sarebbero la disgregazione del sistema di istruzione pubblico e l'introduzione di profonde spacca-

ture nella società; inoltre verrebbero alimentate sostanziali disegualianze tra i cittadini.

Mi rivolgo anche alla collega Sestini, la quale qui ci ha parlato della persona e di come l'ipotesi prospettata dal Governo sia lontana da quella visione personalista a cui lei si ispira. La collega Sestini mi dovrà spiegare come possa conciliare questa sua visione personalista con le tre « i » che riassumono il programma elettorale del suo partito sui temi della scuola. Come si fa a conciliare il personalismo cristiano ispirato a Monnier con l'idea che la scuola sintetizzi nell'espressione « inglese, impresa, internet ». Queste sono le idee che maturano nella nostra opposizione, la quale deve guardare non alla confusione che c'è nella maggioranza, dove peraltro non c'è confusione ma c'è — come abbiamo dimostrato in questi anni — un percorso lineare e chiaro con obiettivi e finalità precisi. La confusione — e anche gli interventi di questa sera lo dimostrano — è proprio nel campo della destra, dove vi sono visioni conservatrici del collega Malgieri che si sposano con il « confusio-narismo » modernista della collega Aprea.

Per noi la libertà di scelta, il pluralismo, le aperture della scuola al contesto significano libertà, pluralismo nella scuola pubblica come condizione di una società democratica, pluralista e aperta. Ma contro le riforme, oltre che il centrodestra — che non ha una chiara prospettiva —, si schierano anche settori che hanno storie e finalità molto diverse dalla destra. Questi ultimi nella contestazione contro questa riforma finiscono per fare il gioco della destra e per difendere la scuola così com'è, sostanzialmente ancorati come sono allo schema gentiliano e incapaci di vedere la necessità di una rottura dello schema, della scuola fondata sulla chiusura, sul centralismo, sull'autoreferenzialità. Una scuola che, come ricordava prima di me il collega Vignali, è profondamente classista, una scuola che ancora oggi seleziona i ragazzi e le ragazze sulla base degli stessi principi che venivano denunciati trentadue anni fa da quel don Milani evocato in quest'aula dalla collega

Sestini. Le finalità della scuola che noi vogliamo sono, per riprendere una formula di Montaigne riproposta recentemente da Edgard Morain, non una scuola che riempe le teste ma una scuola che faccia delle buone teste dove per teste ben fatte significa dare una preparazione capace di dare un'attitudine generale a porre e a trattare problemi e principi che permettano di organizzare le conoscenze e i saperi e di sviluppare competenze.

Noi stiamo cambiando la scuola a partire dalla centralità nello Stato democratico del sistema pubblico dell'istruzione; noi stiamo cambiando la scuola non da un'idea debole del modello scolastico che prospettiamo ma da un'idea forte di una scuola pluralista aperta e democratica, una scuola nella quale avviamo con il piano di attuazione che mi auguro venga approvato il processo di realizzazione. È una scuola in cui assume particolare rilievo l'ipotesi di curricoli definiti in modo diverso da quanto finora avvenuto, non più un dato *a priori* a cui le scuole sono tenute ad uniformarsi ma il risultato della capacità progettuale delle istituzioni scolastiche, sintesi unitaria di esigenze diverse, capace di garantire il carattere unitario dell'istruzione e di valorizzare il pluralismo culturale e territoriale, di tenere conto dei bisogni formativi degli alunni concretamente rilevati e delle esigenze e delle attese delle famiglie e della società, di tener conto della domanda e delle attese espresse dai contesti sociali, culturali, economici e territoriali.

È questa una scuola dove, ben lungi dall'essere svilita la funzione docente, essa appare esaltata nella sua specificità, nel suo contenuto di professionalità, di competenze e di cultura. Proprio i docenti dovranno essere i protagonisti della scuola, quei docenti ai quali vogliamo assegnare il compito di costruire una scuola flessibile, aperta e dinamica. Ad essi dobbiamo, dunque, rivolgere un'attenzione particolare anche in termini di formazione. Molto si è dibattuto sulla formazione del personale docente e credo sia giusto muoversi in direzione di una tendenziale unicità del personale docente.

Credo, altresì, che sia giusto muoversi nella direzione di un ruolo docente che sia articolato in diversi gradi di docenza e che veda valorizzate le proprie competenze e le professionalità acquisite ed abbia — in buona sostanza — uno sviluppo di carriera. Ciò deve valere per i docenti della scuola dell'infanzia, della scuola di base e del secondo ciclo.

Per tutti costoro ipotizziamo una formazione di tipo universitario; una formazione di alto livello che li allinei alle professionalità più elevate del nostro paese; una formazione mirata all'accrescimento delle competenze specifiche nelle diverse discipline e all'acquisizione delle competenze professionali proprie della docenza (scienza della formazione, psicologia dell'età evolutiva e quant'altro). Per costoro ipotizziamo un percorso almeno quinquennale di formazione, che possa essere diversamente valorizzato usando gli strumenti offerti dalla riforma dell'università: mi riferisco all'ampia utilizzazione dei crediti formativi per consentire quella flessibilità, quella formazione in servizio e quell'autoformazione che possono fare della funzione docente non più un ruolo esecutivo, ma quell'altissima professionalità a cui vogliamo consegnare la scuola dell'autonomia. Collegi, autonomia si combina con responsabilità e la prima responsabilità nella scuola dell'autonomia spetterà a coloro che vi opereranno.

Infine, vorrei sollevare un aspetto che mi sembra rilevante; per il resto, esprimo una sostanziale condivisione della relazione dell'onorevole Soave; mi sembra che in quella relazione tutti i punti siano stati trattati con competenza e con grande capacità; pertanto, rinvio a quelle scelte perché sono da noi condivise. L'aspetto che vorrei rilevare riguarda le risorse: per costruire il nuovo modello di scuola abbiamo bisogno di risorse per l'effettiva valorizzazione della figura docente; l'abbiamo già sostenuto nel corso del dibattito sul disegno di legge finanziaria, ma vogliamo ripeterlo oggi, auspicando che si concluda rapidamente il rinnovo del contratto degli insegnanti che costituisce un completamento importante del processo

riformatore. Abbiamo, altresì, bisogno di risorse affinché sia avviato e rafforzato il programma di sviluppo della strumentazione didattica nelle scuole.

Signor ministro, ci auguriamo che dal 1° settembre 2001 possa partire — come previsto nel piano di attuazione — la nuova scuola di base; auspichiamo, altresì, che nell'anno successivo possa avviarsi il nuovo ciclo secondario della scuola. Teniamo conto, però, che si potrebbe intervenire sulla scuola secondaria sin da adesso, anticipando alcuni importanti elementi della riforma: ad esempio, rivedendo sin da ora l'orario di insegnamento frontale settimanale e favorendo la sperimentazione e la diffusione dei nuovi *curricula*. Ciò consentirebbe di accentuare l'aspetto processuale della riforma; ogni rinvio significherebbe introdurre un elemento di paralisi in una macchina che è già in movimento. La riforma è in cammino: crediamo in questa riforma e chiediamo al Governo, a questo punto, di attuarla (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-Ulivo*).

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

È iscritto a parlare l'onorevole Rodeghiero. Ne ha facoltà.

FLAVIO RODEGHIERO. Signor Presidente, il documento oggi al nostro esame, relativo al programma di attuazione del riordino dei cicli scolastici, è stato predisposto ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 30 del 2000, il quale prevedeva che entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge il Governo avrebbe dovuto presentare al Parlamento un programma quinquennale di progressiva attuazione della riforma.

Già in sede di discussione di quella legge abbiamo evidenziato le contraddizioni della proposta di riforma. Oggi vogliamo innanzitutto sottolineare che anche in questo caso, come per la legge di riforma dell'articolo 5 della Costituzione — detta dal Governo legge sul federalismo —, ci scontriamo con il prevalere dell'ideo-

logia sull'interesse della collettività, sul bene comune. Anche qui, come là, siamo di fronte ad una riforma dirigistica che parte dal centro, che non ha tenuto conto delle indicazioni dei soggetti coinvolti, che viene accelerata nei tempi di attuazione più per le esigenze di un Governo arrivato al capolinea che per i tempi necessari alla sua attuazione.

Ogni riforma va costruita, invece, attorno ai soggetti titolari dei diritti coinvolti e, nel caso della scuola, attorno ai soggetti titolari della libertà di apprendimento — gli alunni — e del diritto di educazione e di istruzione dei figli — i genitori —: in sintesi, la persona e la famiglia; ciò significa collocare al centro del progetto il ragazzo e il suo sviluppo evolutivo, la sua educazione ed istruzione per l'inserimento sociale e lavorativo, coinvolgendo la struttura primaria responsabile della sua crescita, ossia la famiglia.

Correlate, ma non primarie, sono le esigenze dei docenti e della struttura scolastica. Dobbiamo partire da qui per analizzare la capacità di questo documento di rispondere al bene comune, cui dovrebbe mirare. Partiamo dal primo capitolo, in cui si afferma la centralità delle persone che apprendono: ma questa non risulta, nei fatti, nient'altro che un'affermazione di principio. Gli alunni, infatti, non sembrano essere al centro del pensiero riformatore: la generazione dai cinque agli undici anni è diversa, in termini psicologici, da quella dei preadolescenti; il sistema dell'apprendimento si basa fondamentalmente sull'istruzione, non sulla formazione: alle elementari i bambini si formano, vengono educati ad un linguaggio condiviso e questo processo è diverso dall'apprendimento che avviene attraverso l'istruzione. I genitori, poi, sarebbero costretti a scegliere — stante quanto è stato proposto in termini temporali per l'applicazione della riforma — entro il 31 gennaio scuole di cui non possono conoscere né la struttura né il quadro orario né, tanto meno, i contenuti di insegnamento: non si può avviare la riforma con informazioni meramente giornalistiche.

Nel secondo capitolo viene sottolineato il collegamento tra la legge di riordino dei cicli e le altre riforme realizzate nel corso della legislatura. Occorre evidenziare che il collegamento con la legge n. 9 del 1999 sull'innalzamento dell'obbligo scolastico mostra la contraddizione della nuova impostazione. Dobbiamo ricordare che l'elevamento dell'obbligo era stato fissato a sedici anni e solo in via transitoria a quindici, mentre la riforma dei cicli prende in considerazione in via definitiva quella che avrebbe dovuto essere una soluzione solo provvisoria. A questo proposito voglio ricordare un'osservazione che ci è stata fatta pervenire dalla Confartigianato, la quale ci ha segnalato un problema non indifferente emerso nel corso di questo primo anno di applicazione transitoria della legge n. 9 del 1999, che ha innalzato, appunto, l'obbligo scolastico a quindici anni. Molti giovani che nel 1999 hanno compiuto quindici anni e terminato l'ultimo anno del vecchio ciclo della scuola dell'obbligo, non avendo compreso la portata delle nuove disposizioni di legge non si sono iscritti all'anno aggiuntivo di scuola superiore.

Il risultato è che adesso questi giovani si trovano a non poter accedere al mondo del lavoro e, nello stesso tempo, a non poter scegliere tra nessuno dei tre canali attraverso i quali adempiere l'obbligo formativo fino a diciotto anni, previsto dall'articolo 68 della legge n. 144 del 1999; ciò, a meno che non frequentino quell'ultimo anno di scuola superiore, con il rischio di dover fare i conti con problemi di inserimento e di adattamento in una realtà che avevano già deciso di mettere da parte, perché lontana dalle proprie aspirazioni professionali e personali.

Il capitolo III del documento al nostro esame tratta della scuola dell'infanzia, della scuola di base e della scuola secondaria. I primi due anni del ciclo di base saranno le attuali elementari, mentre gli ultimi due anni le medie, ma per gli anni intermedi siamo in una situazione di limbo: forse la situazione migliore sarebbe lasciare alle singole scuole la scelta della

scansione interna dei sette anni di scuola di base, puntando sul percorso formativo.

Per quanto concerne invece la scuola dell'infanzia, vogliamo sottolineare il fatto che il nostro gruppo, nel corso dell'iter di approvazione della legge di riordino dei cicli scolastici, si era fortemente battuto affinché fosse garantita la non obbligatorietà della stessa e l'inizio della scuola di base non prima dei sei anni. Nel programma di attuazione, invece, si tende a uniformare la scuola dell'infanzia, penalizzando la varietà dell'attuale sistema di scuole comunali e miste, come appare confermato dal fatto che si impone una quota nazionale delle attività da praticare pari al 70 per cento del monte ore. Tutto ciò sembra precludere alla realizzazione di una vera e propria statalizzazione di tale scuola, con inevitabili ripercussioni, soprattutto a scapito dei soggetti che ne fruiscono.

Con riferimento alla scuola di base, se l'intento era quello di garantirne l'unitarietà, in realtà è evidente l'esistenza di nette ripartizioni. I sette anni della scuola di base hanno determinato una sostanziale soppressione della scuola elementare con le sue specificità, mescolando alla rinfusa maestri e professori di scuola media nella più assoluta indifferenza per le esigenze degli alunni. Di fatto, la scuola elementare in senso proprio si ridurrebbe a due anni: nei tre anni successivi, infatti, professori di scuola media, professionalmente preparati per insegnare agli adolescenti, si troverebbero ad impartire saperi a bambini di 8-9 anni, senza averne né la competenza né la vocazione.

Con la nascita della scuola di base si rischia di realizzare una radicale secondarizzazione della scuola elementare, perché il bambino si troverà di fronte a specialisti di singole materie e non più ad educatori-maestri, mentre l'educazione dei bambini è e deve restare cosa diversa dall'istruzione dell'adolescente e del ragazzo. Inoltre, anche nella scuola di base appare eccessivo imporre una quota nazionale delle attività da praticare pari al 75 per cento del monte ore, considerato, tra l'altro, che la quota riservata alle

istituzioni scolastiche per metà deve realizzarsi nell'ambito di materie opzionali indicate a livello nazionale. Si arriva dunque alla scuola secondaria, che si presenta particolarmente confusionaria anche per l'individuazione di indirizzi troppo generici. Il tempo della formazione specifica, in sostanza, viene limitato al triennio finale. Di conseguenza, gli istituti tecnici, ad esempio, difficilmente riusciranno a formare ragionieri, geometri e periti, vista anche la moltiplicazione delle competenze richieste.

Per quanto concerne invece il monte orario, l'attribuzione della quota riservata alla programmazione delle scuole deve comunque avvenire sulla base di una rosa di opzioni definita sempre a livello nazionale. Inoltre, la dislocazione territoriale, che prevede come soluzione ottimale la contemporanea presenza di più aree o più indirizzi nella stessa sede, appare alquanto difficile da realizzare.

Il capitolo IV, relativo al personale docente, evidenzia altre lacune e problemi: la formazione del personale, già caratterizzata dalla ristrettezza dei fondi, non è neppure presa in considerazione dalla relazione ministeriale a livello di investimento o di utilizzo dei risparmi. Ci chiediamo: come si pagherà la formazione necessaria di 70 mila persone? Inoltre, che tipo di formazione dare ai futuri insegnanti della scuola di base e della scuola superiore? Una vera riforma deve abbinarsi ad una valorizzazione della professione insegnante, costruendo un rapporto significativo tra ruolo docente e nuove responsabilità — come è stato detto, l'autonomia si abbina alla responsabilità —, formazione iniziale e in servizio, riconoscimento sociale e livelli retributivi.

Per quanto riguarda i problemi alle strutture edilizie, è da notare che non si capisce come si sia voluto, già sapendo di prevedere una riforma di questo tipo, il feroce taglio sul numero degli edifici e delle sedi scolastiche, atteso che saranno i piccoli comuni ad avere maggiori problemi e vi è il concreto rischio che gli enti locali, che già si sono assunti gli oneri relativi alle ristrutturazioni, si vedano

gravati ulteriormente degli oneri relativi all'edilizia scolastica. Tra l'altro, solo il 57 per cento dei comuni possiedono già oggi una struttura tale da poter accogliere, nello stesso stabile, come previsto, i 7 anni di corso previsti dalla nuova scuola di base. Tutti gli altri si dovranno adeguare, e di certo ciò non sarà facile e soprattutto non potrà avvenire in breve tempo. D'altra parte, i problemi relativi all'edilizia della scuola di base sono particolarmente evidenti, non solo per quanto riguarda gli arredi, ma anche per il fatto che si inseriscono nella medesima struttura alunni di età troppo diversa, il cui stretto contatto potrebbe essere negativo soprattutto per i più piccoli.

Infine, per quanto riguarda i tempi e le modalità di attuazione della riforma, vogliamo ricordare che il regolamento attuativo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche è stato perfezionato, nonostante le previsioni di pochi mesi, solo dopo tre anni e mezzo dall'approvazione della legge n. 59 del 1997, tempo dedicato alla formazione dei capi di istituto e di almeno una parte degli insegnanti e ad una sperimentazione sempre più diffusa. Peraltro si vuole anche disporre il nuovo sistema con precedenza rispetto ad una rivisitazione e aggiornamento dell'impianto e dei contenuti programmatici che sono il fondamento dell'attività educativa, metodologica e didattica nelle scuole; senza contare che c'è la necessità di avere anche testi adatti, i quali hanno bisogno di un tempo sufficiente per essere realizzati proprio secondo i non ancora definiti obiettivi e i curricoli dell'intera scuola di base e della riorganizzazione degli indirizzi della scuola secondaria. E vogliamo pure ricordare i problemi per le scuole non statali, soprattutto le scuole elementari non parificate, che in situazione di totale incertezza stanno affrontando le iscrizioni già iniziate per il prossimo anno scolastico. Non appare poi chiaro come saranno introdotti nei nuovi cicli gli alunni che attualmente frequentano la prima elementare e non è stata inoltre espressamente affrontata la questione re-

lativa alla sorte degli studenti che risultino respinti nel corso dei vecchi curricoli ad esaurimento.

Altri aspetti problematici li sottolineeremo in sede di votazione del provvedimento o, meglio, degli indirizzi che siamo chiamati a dare sul provvedimento. Diciamo oggi soprattutto che la riforma della scuola elementare e media non può passare attraverso la contrapposizione tra maggioranza e minoranza e nemmeno attraverso la contrapposizione tra Governo e parti sociali né tanto meno la contrapposizione tra esecutivo e paese nel quale questo non ha più la maggioranza politica per approntare in modo ideologico le proprie riforme, visto che le elezioni sono vicine e i risultati delle recenti elezioni amministrative hanno dato un risultato assolutamente diverso alle politiche.

Su questo tema ci deve essere un ampio consenso secondo un metodo che esige tempi e modi diversi da quelli finora attuati dal ministro.

Dobbiamo discutere su proposte chiare e convincenti con le famiglie e il mondo della scuola; devono essere proposte normative chiare e concrete alla positiva attenzione dell'opinione pubblica attorno al ruolo della scuola e della formazione come risorsa decisiva del paese. Per questo chiediamo che venga sospesa l'attuazione dei cicli scolastici prevista da questo articolato per il 1° settembre 2001. Adottare oggi una deliberazione contenente indirizzi specificamente riferiti alle singole parti del programma significherebbe infatti riscriverlo completamente. È meglio allora cominciare quel dialogo con le componenti della comunità scolastica — studenti, famiglie, docenti, scuola statale e non statale — che è mancato completamente, se non sotto forma di mere informazioni, nell'approntare questa riforma.

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

Avverto che il relatore per la maggioranza e i relatori di minoranza hanno esaurito il tempo a loro disposizione.

Prendo atto che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito. Il seguito del dibattito è rinviato alla seduta di domani.

Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 20,30, è ripresa alle 20,40.

Discussione del disegno di legge: S. 4014 — Modifica degli articoli 22 e 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di riordino dei servizi pubblici locali e disposizioni transitorie, (approvato dal Senato) (7042) e dell'abbinata proposta di legge: Gasparri ed altri (5047).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Modifica degli articoli 22 e 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di riordino dei servizi pubblici locali e disposizioni transitorie, e dell'abbinata proposta di legge di iniziativa del deputato Gasparri ed altri.

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 7042)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

Relatore per la maggioranza: 25 minuti;

relatore di minoranza: 15 minuti;

Governo: 25 minuti;

richiami al regolamento: 15 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 30 minuti (16 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 6 ore, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 36 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 18 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 9 minuti;
Popolari e democratici-l'Ulivo: 33 minuti;

Lega nord Padania: 51 minuti;

UDEUR: 31 minuti;

Comunista: 31 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 31 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 1 ora e 10 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 13 minuti; Verdi: 12 minuti; CCD: 12 minuti; Socialisti democratici italiani: 8 minuti; Rinnovamento italiano: 6 minuti; CDU: 6 minuti; Minoranze linguistiche: 5 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 4 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 4 minuti.

***(Discussione sulle linee generali -
A.C. 7042)***

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la I Commissione (Affari costituzionali) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore per la maggioranza, onorevole Vigneri, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

ADRIANA VIGNERI, Relatore per la maggioranza. Signor Presidente, colleghi, la relazione, che durerà forse anche meno di 25 minuti, si riferisce ad un disegno di legge di riforma delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali che è stato presentato dal Governo al Senato nell'aprile 1999 ed è stato licenziato dall'Assemblea del Senato nel maggio 2000.

Gli obiettivi in esso contenuti sono di politica industriale oltre che istituzionale e sono perseguiti mediante la liberalizzazione e la regolazione dei mercati. Come si deduce dalla relazione al disegno di legge, gli obiettivi dichiarati sono precisa-

mente quattro: il miglioramento dell'offerta dei servizi per assolvere alla funzione sociale e di supporto allo sviluppo loro propria; la separazione delle funzioni di gestione da quelle di indirizzo, programmazione, vigilanza e controllo e la valorizzazione di queste ultime; la creazione di un mercato aperto alla concorrenza, laddove possibile, nel rispetto della trasparenza, dell'economicità e della parità tra soggetti pubblici e privati; il rafforzamento strutturale del sistema dei servizi pubblici locali attraverso il raggiungimento di dimensioni ottimali di impresa; il coinvolgimento di capitali privati.

La necessità di un incisivo riassetto dell'intero settore è nata dalla constatazione dell'insufficienza dei servizi erogati attualmente, se si considera l'intero territorio nazionale, e dalla convinzione che l'investimento nei servizi pubblici locali possa costituire un volano per l'economia e, quindi, anche per l'occupazione, in gran parte ancora da sfruttare. La mancanza di un sistema concorrenziale riguarda tanto le gestioni pubbliche, siano esse aziende pubbliche o in economia o mediante convenzioni con aziende pubbliche di altri enti locali, quanto quelle private che utilizzano lo schema concessorio, le une e le altre operanti in un contesto di monopolio legale esteso, in genere, oltre il necessario.

Nelle gestioni pubbliche dirette è difficile evitare la sovrapposizione delle funzioni di enti titolari del servizio con quelle di imprenditore, con la conseguenza che obiettivi di consenso possono sostituirsi, nelle scelte gestionali, a criteri economici. Nelle gestioni private, conquistate nella maggior parte dei casi a trattativa privata, la rendita di monopolio condiziona inevitabilmente in negativo il livello di efficienza e di qualità del servizio e si traduce in un freno all'investimento e all'innovazione. Questo testo innova rispetto alla disciplina previgente nei singoli settori e si pone come legge quadro generale, rispetto alla quale la legislazione di settore (si pensi ai trasporti, ai rifiuti, al ciclo idrico, al gas naturale) dovrebbe

inserire le specifiche differenziazioni giustificate dalla particolarità della singola materia. È positivamente avvenuto, invece, che la disciplina in esame sopravvenga quando alcune discipline di settore siano già intervenute; alcune di tali discipline vanno nella stessa direzione del disegno di legge in esame. La prima in ordine temporale è la legge n. 422 del 1997, in materia di trasporto pubblico locale, modificata nel 1999 con il decreto legislativo n. 400; l'ultima è il decreto legislativo n. 164 del 2000, in materia di gas naturale. Rispetto a tali discipline, il provvedimento in esame ha la funzione di dettare le norme da applicare per quanto non diversamente disposto dalla normativa di settore.

Altre discipline di settore, pur avendo portata per alcuni aspetti innovativa, rinviano semplicemente alla legge n. 142 del 1990 per quanto riguarda le modalità di gestione: ciò vale per la disciplina in materia di ciclo idrico, contenuta nella legge Galli del 1994, e per la disciplina in materia di rifiuti, che rinvia anch'essa alle forme di gestione previste nella suddetta legge n. 142.

Altri interventi legislativi hanno preparato questa riforma: sono state introdotte le autorità amministrative indipendenti, che hanno competenze di regolazione anche in materia di servizi pubblici locali (si pensi all'autorità per l'energia); nel 1997, sono state introdotte le norme per la trasformazione delle aziende in società; è stata prevista, sia pure settorialmente (in particolare in materia di trasporto pubblico locale), l'obbligatorietà del contratto di servizio; si è progressivamente affermata la distinzione tra la sola concorrenza per il mercato e la concorrenza nel mercato.

Va chiarito, in proposito, che il testo considera interi settori (rifiuti, trasporti, gas, risorse idriche) senza distinguere al loro interno tra tipi diversi di attività; tuttavia, non può affermarsi che con ciò si intenda impedire una tale distinzione. Piuttosto, la distinzione di attività e, quindi, di regime giuridico all'interno dei

singoli settori vengono rimessi alle discipline speciali, come è già avvenuto per il settore del gas.

Il compito del testo in esame è un altro: stabilire le modalità di gestione quando non sia possibile la pluralità dei gestori; se, invece, fosse possibile il ricorso al mercato, ossia la concorrenza nel mercato, altre — non queste — saranno le regole da applicare, con o senza forme di autorizzazione. Se fosse interpretabile diversamente, il testo sarebbe in contraddizione con i principi comunitari. Da questo punto di vista, deve essere chiaro che non si potrà fare ricorso all'affidamento ad un unico gestore non per le attività ed i servizi che devono essere liberi o liberalizzati secondo le direttive comunitarie.

Passiamo ora alle scelte compiute con il disegno di legge del Governo. Quando è stato licenziato dal Senato, il testo si presentava come sostitutivo degli articoli 22 e 23 della legge n. 142 del 1990; nel frattempo, con effetto dal settembre 2000, tale legge è stata abrogata e la materia dei servizi pubblici locali risulta oggi disciplinata dal titolo V del nuovo testo unico. Conseguentemente, una volta definito il contenuto del testo, esso è stato convertito in modifiche al titolo V del testo unico sull'ordinamento degli enti locali. Pertanto, oggi il provvedimento è articolato come segue.

L'articolo 1 modifica il citato titolo V in alcune sue parti. L'articolo 2 modifica altre parti del testo unico (gli articoli 31 e 42), per renderle coerenti con le novità introdotte. L'articolo 3 delega al Governo l'introduzione, entro un termine breve, di ulteriori disposizioni di coordinamento alle quali non è possibile provvedere in questa sede. Gli articoli 4 e 5 introducono modifiche e abrogazioni di altre leggi, sempre conseguenti alla nuova disciplina. L'articolo 6, infine, modifica gli articoli 14 e 15 del decreto legislativo n. 164 del 2000 sul gas.

In questo testo manca una definizione di servizio pubblico. Tale mancanza non è una lacuna, ma è una scelta che risulta

chiaramente dal disegno di legge, così come una definizione mancava anche nel testo della legge n. 142 del 1990.

Premesso che l'espressione « servizi pubblici locali » è il nome di un regime giuridico, il testo si limita a dire che gli enti locali possono sottoporre ad un tale regime le attività che abbiano la rilevanza di cui si è detto per le comunità locali e che non rientrino nella competenza di altri soggetti. In sostanza, non si pongono ulteriori limiti — che già non derivino dal sistema, cioè dall'ordinamento nel suo complesso — alla possibilità per gli enti locali di individuare pubblici servizi. Quindi, i limiti vanno, semmai, ricercati altrove nelle norme costituzionali o nelle norme dei trattati europei.

Il contenuto del testo è pertanto limitato all'individuazione delle forme di gestione ed assume la nozione di servizio pubblico come presupposto.

Di conseguenza, questo testo non introduce limiti aggiuntivi o specifici alla possibilità per gli enti locali di individuare attività di servizio pubblico senza introdurre esclusive. La riserva ad un ente locale di una determinata attività non potrebbe, infatti, che essere introdotta dalla legge, come prevede il comma 2 dell'articolo 122 del testo unico. Quel comma non è stato ripetuto nella nuova versione, non già per disporre diversamente — cosa che non sarebbe neppure possibile — ma perché è apparsa un'affermazione superflua. Non vi è quindi alcuna difficoltà a reintrodurla se se ne ravvisasse l'utilità.

La funzione di regolazione assume un rilievo centrale. La nuova posizione degli enti locali consiste nell'essere non più gestori, ma regolatori dell'attività di soggetti imprenditorialmente autonomi. Questa posizione è prescritta se si tratti di uno dei servizi elencati nel comma 2 dell'articolo 113 del testo unico (il gas, i rifiuti, i trasporti e l'energia) ed è soltanto tendenziale negli altri casi in cui la questione diretta è possibile, nella forma in economia, ovvero con affidamento diretto a propria società o istituzione.

Va peraltro sottolineato che anche in tali casi è previsto che tra l'ente titolare del servizio e il gestore vi sia la stipulazione di un contratto di servizio. All'ente titolare del servizio spetta in ogni caso l'individuazione dei servizi da rendere ai cittadini, della loro estensione ed accessibilità sia materiale sia economica, del livello qualitativo sulla base del principio di universalità che è tipico dei servizi pubblici essenziali. Spetta quindi in particolare all'ente definire le modalità di fissazione delle tariffe e l'eventuale ammontare degli oneri sociali preventivamente calcolati. Spetta, in definitiva, formulare i bandi di gara e i contratti di servizio e di verificarne l'applicazione. Si tratta di attività riassumibili nelle espressioni usate nel testo di programmazione, indirizzo e controllo. Fermo restando che determinate attività non possono che essere svolte dall'ente locale, l'attività di regolazione in senso stretto può invece competere ad un'autorità indipendente, ove esistente, come nel caso dell'autorità per l'energia. In tal caso essa prevale sulle competenze locali che si esplicano nell'ambito delle determinazioni dell'autorità indipendente.

Va sottolineato che gli enti locali debbono prepararsi a svolgere con la propria struttura questi compiti recuperando competenze che di fatto sono state spesso affidate alle stesse aziende controllate. Anche a questo serve il periodo di transizione dal vecchio al nuovo sistema previsto dalla legge.

Quanto ai gestori, il principio applicato alle società di gestione, coerente con l'intento di creare una pluralità di soggetti che ad armi pari possano competere per la gestione, è quello della parità di trattamento indipendentemente dalla proprietà pubblica, privata o mista delle singole società. Questo principio offre un'eccezione limitata nel tempo per le società frutto della trasformazione delle attuali aziende pubbliche. Il trattamento fiscale di favore dura soltanto per il periodo in cui l'ente locale può rimanere

socio unico, in sostanza per il periodo in cui la trasformazione dell'azienda è puramente formale.

Premesso che ci si riferisce complessivamente a tutti i possibili servizi pubblici locali, l'idea di fondo è che gli obiettivi di diffusione capillare nel territorio nazionale dei servizi pubblici fondamentali, di miglioramento della loro qualità ai costi minori possibili, di incremento degli investimenti, richiedono — per essere raggiunti — la netta distinzione fra attività, tipicamente industriali, di gestione di quei servizi, e attività di individuazione dei bisogni (e quindi di formulazione di indirizzi e di scelte che compete agli enti locali insieme all'attività di regolazione), tipicamente pubblicistiche. Questa idea, tuttavia, è coerentemente applicata soltanto ai settori dell'energia non elettrica, dei trasporti pubblici di persone, del ciclo idrico, del ciclo dei rifiuti, e della distribuzione del gas naturale, mentre ad altri servizi pubblici locali — o, meglio, ad altre attività assunte da enti locali come servizi pubblici — non viene applicata, in considerazione della loro minore rilevanza economica o industriale o del contenuto esclusivamente sociale.

Il meccanismo competitivo viene proposto come stimolo all'efficienza, all'innovazione tecnologica, alla scelta di più adeguati assetti organizzativi e funzionali, alla ricerca del vantaggio per i consumatori in termini di qualità e di costi dei servizi. Ricordiamo che il meccanismo competitivo è già stato introdotto nell'ordinamento per i trasporti nel 1999 e per il gas nel 2000.

Per rendere effettiva la concorrenza per il mercato, il disegno di legge non si limita a prevedere l'obbligatorietà della selezione mediante gara, ma prevede una durata contenuta degli affidamenti. Tale durata non è breve in assoluto (per il ciclo idrico può giungere fino a vent'anni), ma è contenuta, se la si paragona con le durate normalmente previste negli atti di concessione, anche dei più recenti, escludendo in ogni caso le proroghe, dato che esso privilegia in primo luogo il ricambio del gestore. A tale scopo, il disegno di

legge introduce anche un meccanismo che consente, nel caso in cui gli ammortamenti non siano stati completati, il subentro del nuovo gestore nelle obbligazioni e nei rapporti di garanzia relativi ai contratti di finanziamento concernenti gli investimenti realizzati in conformità al piano nella precedente gestione. Naturalmente, tale meccanismo — di per sé necessariamente complesso — sarà applicato eccezionalmente soltanto se sarà stata adottata dall'ente locale una durata dell'affidamento inferiore al tempo necessario per completare l'ammortamento degli interventi previsti.

Al di là di questa e di altre soluzioni tecniche va detto che, affinché il meccanismo concorrenziale si traduca davvero in risultati di miglioramento qualitativo, occorre che si affermi una cultura e una tecnica delle gare che richiedono professionalità e chiarezza nella predisposizione dei bandi e nella gestione della delicata fase di passaggio tra il precedente e il nuovo gestore. Si dovrà evitare di incidere sull'autonomia programmatica del gestore ed assicurare, in ogni caso nell'interesse pubblico, la continuità della prestazione. Un profilo particolarmente delicato riguarda la *par condicio* tra le imprese concorrenti nell'ipotesi in cui l'ente locale affidante possieda parte del capitale azionario di una delle imprese partecipanti. Infatti, si pone un non facile problema di garanzia dell'imparzialità della gara che il testo risolve intervenendo sulla composizione della commissione aggiudicatrice.

Per quanto riguarda l'oggetto delle gare, anche nel caso di servizi a rilevanza industriale vengono offerte agli enti locali diverse opzioni di affidamento a gara, al fine di corrispondere al meglio le specificità locali: l'affidamento congiunto di rete e servizio e l'affidamento separato di rete e servizio (in quest'ultimo caso vi è anche la possibilità per gli enti locali associati di trasferire la proprietà della rete a una società da loro stessi controllata). Si è voluto cioè dare il massimo di flessibilità possibile nelle soluzioni.

I contratti di servizio si applicano sempre, qualunque sia l'oggetto del servi-

zio e qualunque sia altresì l'ente proprietario del gestore di turno. Quindi, ciò avviene anche quando i servizi sono culturali o sociali e anche se il gestore è in proprietà dello stesso ente locale titolare del servizio.

Sulla questione della proprietà delle reti, il disegno di legge compie una scelta in favore della proprietà pubblica delle stesse: naturalmente, questa scelta è indirizzata al contenuto dei nuovi contratti di servizio e dei nuovi contratti di gara, che dovranno essere formulati in modo tale da consentire che, a fine gestione, le reti eventualmente ammodernate o costruite siano completamente ammortizzate e quindi trasferibili senza oneri all'ente locale. Questa soluzione non riguarda le reti che sono già passate in proprietà di soggetti privati, come è avvenuto per atto volontario in alcune vicende degli ultimi anni: non prevede, quindi, alcuna forma di espropriazione delle reti; in questi casi, è sempre possibile ricorrere a contratti di compravendita.

La parte centrale del disegno di legge riguarda, come ho detto finora, la liberalizzazione, cioè la creazione di forme di competizione e di mercato laddove sia possibile. La privatizzazione non è un tema del disegno di legge: nel testo originario, così come predisposto dal Governo, vi era un incentivo alla privatizzazione delle società, espresso in termini di premio di durata maggiore del periodo transitorio. Questo premio è venuto meno nel corso dei lavori del Senato, per cui in questo momento nel testo non vi sono norme che riguardino la privatizzazione, mentre vi sono soltanto norme che riguardano la liberalizzazione.

Il regime previsto per i servizi non industriali, come accennavo, è diverso: nei servizi non industriali, si continua a consentire, oltre alla concessione a terzi che è sempre stata possibile, la gestione diretta in economia quando il servizio ha una portata modesta, la gestione mediante società in mano propria quando invece occorre questo tipo di organizzazione, la gestione attraverso istituzioni quando si tratta di servizi avente carattere sociale. Si

prevede anche una forma di gestione attraverso associazioni e fondazioni, rispetto alla quale credo che il testo attuale abbia bisogno di un'ulteriore messa a punto.

Non vi sono, nel testo che giunge all'esame dell'Assemblea, norme specifiche che incentivino l'aggregazione degli enti locali in ambiti territoriali che garantiscano una migliore erogazione del servizio; non vi sono disposizioni specifiche sul punto, ma ricordo che questo aspetto è già disciplinato dalle leggi di settore: le leggi in materia di risorse idriche che prevedono gli ambiti ottimali, le leggi in materia di trasporti statali e regionali che prevedono le unità di gestione, le leggi in materia di rifiuti che prevedono un ambito ottimale corrispondente alla provincia ove le leggi non dispongano specificamente in modo diverso. Resta solo la distribuzione del gas priva di qualsiasi forma di riordino territoriale: il testo, comunque, non introduce norme specifiche su tale questione; potremmo soltanto aggiungere che...

PRESIDENTE Onorevole Vigneri, le faccio presente che il tempo complessivamente a sua disposizione è di 25 minuti: lei ha ora superato i 20 minuti; se quindi il suo intervento va ad incidere sui restanti 5 minuti, avrà meno tempo a disposizione per la replica.

ADRIANA VIGNERI, Relatore per la maggioranza. Signor Presidente, rinuncio alla replica, preferisco concludere il discorso.

PRESIDENTE Sta bene, onorevole Vigneri.

ADRIANA VIGNERI, Relatore per la maggioranza. La disciplina del periodo di transizione prevista dal disegno di legge si propone di individuare, attraverso un complesso ed articolato meccanismo di proroghe, il necessario equilibrio tra l'esigenza di attivare in tempi ragionevoli il confronto concorrenziale e la contrapposta esigenza di dare tempo agli enti locali

ed ai gestori oggi operanti per attrezzarsi ed irrobustirsi in vista dell'apertura del mercato e della necessità dell'esercizio di funzioni di programmazione e di controllo. In ragione di questi criteri, i tempi nei quali si consente la conservazione degli attuali affidamenti, che in genere sono diretti o a trattativa privata, variano a secondo del contenuto delle singole attività.

Da ultimo, le modifiche introdotte dalla I Commissione della Camera, escluse quelle di mero chiarimento (sulle quali non mi soffermo) o di coordinamento con il decreto legislativo sul gas e con il testo unico, che meritano di essere segnalate sono le seguenti: è stata ampliata la nozione di ente locale, includendovi le città metropolitane e i consorzi di bacino imbrifero montano; si è eliminato nell'articolo iniziale il richiamo al principio della concorrenza e si è introdotta una previsione specifica sulla gestione dei servizi culturali nell'intento di dare più libertà di soluzione agli enti; si è eliminata la possibilità di separare la gestione delle reti da quella degli altri servizi con riferimento al ciclo idrico; si è sottolineata l'esigenza di prevedere un corrispettivo per l'uso delle reti e quella di prevedere un canone per la concessione dell'esclusiva dell'esercizio dell'attività; sono stati previsti meno rigorosamente i casi di possibile gestione in economia e si è tentato, come accennavo prima, di risolvere il problema delle garanzie, cioè dell'imparzialità della procedura di gara quando fra i ricorrenti vi sia l'azienda dell'ente locale prevedendo una determinata composizione della commissione aggiudicatrice.

In conclusione, signor Presidente e colleghi, il provvedimento è complesso ed ha l'ambizione di porre una disciplina quadro per tutta la materia dei servizi pubblici locali, ma è anche un provvedimento che lascia la possibilità di introdurre discipline specifiche nei singoli settori ed è un provvedimento che ha l'ambizione di produrre risultati di politica industriale attraverso incentivi all'aggregazione delle imprese e quindi alla forma-

zione di imprese di pubblico servizio, in proprietà pubblica o privata che siano, capaci di competere sul mercato interno, sul mercato europeo e anche oltre.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Nardini, relatore di minoranza.

MARIA CELESTE NARDINI, Relatore di minoranza. Signor Presidente, ciò che con questo provvedimento, se così passasse, si sta confezionando è un *business* colossale a vantaggio non solo dei forti poteri economici nazionali e no, ma anche purtroppo di interessi in qualche modo collusi, se non proprio coincidenti, con la delinquenza organizzata, dati alcuni dei settori interessati dal disegno di legge e il loro inquinamento mafioso e camorristico, che la cronaca giudiziaria — non solo di questi anni — ha evidenziato. Sono infatti molte le decine di migliaia di miliardi, 150 mila secondo la FIS e la Confindustria che compongono la torta dei servizi pubblici locali che ci si vuole rapidamente spartire. Stiamo certamente parlando di un settore assai delicato, complesso e contraddittorio, un settore nel quale non vi è dubbio che si annidino anche aspetti negativi, sacche di inefficienza e di carenze qualitative e quantitative nell'offerta dei servizi stessi. Ma pare che sarebbe altrettanto onesto dire da parte di tutti, a partire dal Governo e dalla maggioranza, come merito asservibile a tutta la pubblica amministrazione, che ci sono tante, tantissime aziende pubbliche locali che, non solo sono efficienti e puntuali, ma sono anche economicamente floride e in attivo, che sono da più parti indicate e prese ad esempio di funzionalità e funzionamento, reggono e vincono il confronto con qualsiasi altra azienda privata che con esse intenda misurarsi. Questo in tutte le parti d'Italia, al nord, al centro, al sud e nelle isole.

Allora, si pone certamente l'esigenza di intervenire in questo settore, ma per correggere ed eliminare le inefficienze e le storture, per introdurre aggiustamenti e modifiche anche sostanziali, non certo con

il furore luddistico iconoclasta di distruggere, alienare ed eliminare per dimenticare e nascondere qualcosa di cui pare addirittura ci si debba vergognare.

In quest'ottica si pone il vostro provvedimento e la sua proposta di privatizzazione di tutto, ad ogni costo e in tempi rapidissimi, è la dimostrazione pratica di quanto affermato da Amato, secondo cui tutto ciò che i privati vogliono comprare è vendibile. Sarebbe facile commentare quale sia il senso dello Stato che traspare da tale affermazione, ma sarebbe assai poco utile e purtroppo sarebbe tempo sprecato.

Questi atteggiamenti, queste scelte di politica economica non sono soltanto una chiara espressione dell'idea di favorire gli interessi economici privati, in nome del santo mercato — sarebbe assai lungo disquisire su ciò che la relatrice ha detto sulla liberalizzazione dei servizi e non sulla privatizzazione; sarebbe assai simpatico poter interloquire su questo —, ma quello che forse è peggio è che essi sottendono una concezione dell'idea, intesa addirittura in termini platonici — lasciatemelo dire —, della privatizzazione come un dogma e, come tutti sappiamo, i dogmi sono indimostrabili e vanno accettati, per chi ci crede, così come sono, anche quando la realtà dimostra sistematicamente la loro negatività, così come tutti sappiamo altrettanto bene che storicamente molti dogmi, prima di essere fortunatamente cassati e spazzati via, hanno prodotto conseguenze negative e talvolta vere e proprie tragedie di massa.

Naturalmente, non siamo certamente a questi livelli di drammaticità, per fortuna, ma fa specie e deve preoccupare tutta la gente di buon senso il fatto che esperienze e processi di privatizzazione più o meno selvaggi sono iniziati ormai da anni e, quindi, è davvero possibile fare un primo bilancio. Questo bilancio, se fatto in buona fede e negli interessi del paese, sta chiaramente a dimostrare che non solo non si sono verificati gli effetti salvifici e risolutivi per le magnifiche sorti dell'umanità nostrana e non, che erano stati annunciati e predicati, ma al contrario in

tantissimi casi la situazione è peggiorata e le conseguenze negative sono ricadute su gran parte di noi e soprattutto su quelli che vivono fuori di qui e combattono ogni giorno una battaglia sempre più faticosa per vivere e non solo per sopravvivere.

Nella fattispecie dei servizi locali si tratta di un dogma che, se applicato così come si propone, lede tra l'altro un principio fondamentale della nostra tradizione e della storia dei nostri enti locali, la loro autonomia, in quanto non si permette ai comuni e alle province neppure di scegliere la sorte dei loro servizi pubblici locali, di decidere liberamente e serenamente, anche di privatizzare, se lo ritenessero opportuno, ma facendolo veramente da soli.

Non ci si rende neppure conto, in questa illogica furia, che ciò comporta oggettivamente un danno economico all'ente locale in questione, in quanto è legge del mercato, del vostro santo mercato, quella che una cosa che si deve vendere per forza costa di meno della stessa cosa, nel caso in cui essa si possa o meno vendere.

Io che, insieme alla mia parte politica, aborro qualsiasi dogma, in un senso o nell'altro, laicamente vi chiedo di fermarvi e di discutere finché siamo in tempo. Stiamo parlando — è meglio sottolinearlo — di settori come i trasporti, i rifiuti, l'acqua, il gas, che sono di delicatezza estrema e dobbiamo sapere che le scelte che si fanno su di essi, a cominciare dalla privatizzazione selvaggia e a tutti i costi, hanno ed avranno comunque delle conseguenze e ricadranno su una platea vastissima di utenti, coincidente con la quasi totalità del paese.

Dobbiamo sapere anche che un'altra legge elementare del santo mercato è quella secondo la quale un imprenditore economico privato, qualunque esso sia, avvia e mantiene un'intrapresa economica solo in quanto ne ricavi un utile di natura esclusivamente economica, né penso sia possibile in questa logica e in questo tipo di economia negare o mettere in discussione anche questo. Ma trattandosi nella fattispecie di trasporti pubblici, di raccolta

e smaltimento dei rifiuti, e così via, dobbiamo sapere, senza fingere di ignorarlo, che l'utile in tale settori si ottiene manovrando e operando fundamentalmente sui costi delle tariffe al rialzo e sul costo del personale al ribasso.

Sono semplici ed elementari contestazioni, alle quali ne va aggiunta un'altra, con sincerità, senza infingimenti, né false e devianti convinzioni e certezze. In tale blocco di materie e attività economiche ce n'è almeno una che deve destare grande attenzione e preoccupazione. Non scopriamo neppure l'acqua calda, infatti, se diciamo che nel settore della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, la presenza di interessi e organizzazioni di carattere mafioso e camorristico è vera, grande e forte. Stanno a dimostrarlo non solo le ricerche e le inchieste sull'ecomafia e quant'altro, ma anche inchieste e indagini giudiziarie molte delle quali conclusesi, in tutta Italia, con arresti e/o rinvio a giudizio.

Ebbene, ci si rende conto di che cosa potrebbe innescare, favorire, incoraggiare a quel livello e in quei termini, una scelta economica di privatizzazione selvaggia e generalizzata di quel settore economico? Ci si rende conto di ciò che potrebbe avvenire — non soltanto in termini di carattere economico — nella lotta all'accaparramento di quote di mercato e alla sua « spartizione »? Ci si rende conto dei costi economici, sociali, civili, di distruzione e inquinamento ambientale? Ci si rende conto dei « condizionamenti » (eufemisticamente parlando), a cui sarebbero sottoposti decine, centinaia di comuni grandi e piccoli dalla Lombardia, al Veneto, alla Puglia, alla Campania?

Non è terrorismo né politico, né ideologico: è solo un tentativo, il più laico possibile, di invitare tutti a pensare e a riflettere. Tutti, a cominciare da coloro che credono fermamente negli aspetti taumaturgici delle privatizzazioni, ma che hanno paura e rispetto dei dogmi. Tutti, anche quelli che in totale buona fede si battono in nome della sussidiarietà. Ma di quella vera, non del mostro che traspare dal disegno di legge che ci viene sottopo-

sto dal Governo. Una concezione della sussidiarietà secondo cui al pubblico resta soltanto tutto ciò che per ragioni esclusivamente economiche viene rifiutato dall'imprenditore privato, in quanto non può ricavarne alcun utile. Insomma, i servizi locali che possono restare pubblici sono quelli che quasi per definizione sono in perdita per la loro stessa natura.

Un rapporto quindi pubblico-privato in cui al pubblico viene riservato esclusivamente il residuale e il non voluto dagli altri!

I contenuti del disegno di legge del Governo — sulla cui filosofia è interamente d'accordo anche il centrodestra fino al punto di esprimere un voto di astensione al Senato — sono noti e assai facilmente riassumibili: gli enti locali devono privatizzare i servizi pubblici locali economicamente rilevanti, rinunciare alla gestione degli stessi e, se possibile, privarsi anche delle reti! Tutto questo senza alcun riguardo almeno per alcuna delle possibili conseguenze negative a cominciare, ad esempio, da quelle relative al personale, agli utenti e soprattutto alle fasce più deboli degli stessi, alla universalità — anche territoriale — dei servizi a cominciare dai trasporti.

Noi siamo portatori di un'idea e di una proposta diametralmente opposte alla vostra.

Laicamente, e non perché vediamo nelle privatizzazioni in assoluto il diavolo, pensiamo che i settori di cui stiamo discutendo siano così delicati e implicino tali e tanti risvolti di varia natura, che non possono non restare di natura pubblica.

E questo perché, tra l'altro, quei servizi incidono enormemente sulla vita quotidiana di ogni singolo cittadino, del ricco come del povero e poverissimo; nel suo rapporto con l'ente locale, la pubblica amministrazione, la cosa pubblica in generale; della necessità di garantire in ogni circostanza e situazione la fruibilità di detti servizi e, in ultimo, la vivibilità — seppur parziale e contraddittoria — delle nostre città e dei nostri comuni grandi e

piccoli. E, se volete, anche perché l'esperienza di questi anni deve servire a qualcosa!

Quindi, per noi, questo disegno di legge andrebbe semplicemente bocciato e sostituito con un altro di natura completamente diversa; con un altro disegno di legge che si occupi realmente di ciò che oggi non funziona nei servizi pubblici locali e che individui possibili soluzioni ai ritardi, alle negatività, alle nefandezze di questi, nel caso vi siano.

Detto questo, noi siamo convinti fortemente, purtroppo, che i danni che voi state per provocare con la probabile approvazione di questo disegno di legge siano tanti, enormi e assai difficilmente recuperabili: danni, badate bene, le cui conseguenze si riverseranno soprattutto sui cittadini italiani. Ed è perciò che, pur restando convinti delle nostre posizioni e del fatto che il disegno di legge in sé è irricevibile, ci permettiamo di suggerirvi e di proporvi alcuni aggiustamenti, che, se accolti, potrebbero forse ridurre il danno. Ed è per questo che vi suggeriamo, almeno, di lasciare autonomia e libertà ai comuni e agli enti locali sulla decisione di privatizzare o meno i propri servizi pubblici locali, se indire gare per affidarne la gestione a soggetti economici privati o affidarla direttamente a strutture pubbliche.

Se proprio il dogma della privatizzazione ve lo impone, perché almeno non mantenere nelle mani pubbliche la maggioranza azionaria dei servizi? E se neanche questo vi pare possibile accettare o prendere in considerazione in nome delle vostre guerre sante, perché non si può pensare, pur di fronte a cessioni di pacchetti azionari di maggioranza ai privati, a fare in modo che comunque l'ente locale possa conservare il controllo del pacchetto stesso? Perché non pensare ad un ruolo da affidare alla Conferenza Stato-regioni-autonomie locali, che possa tenere continuamente sotto controllo e vigilare sull'insieme — oltre che sui singoli atti — del processo di privatizzazione?

Non ci sembra di sollevare questioni di natura ideologica, bensì di fare un ragio-

namento che crediamo serio, di chi è sinceramente preoccupato di ciò che sta per accadere. Se tutto dovesse precipitare nel senso da voi voluto e proposto, è necessario che l'ente locale (l'ente cessionario e cedente) nel momento in cui indicasse la gara o la aggiudicasse, si deve garantire il mantenimento dei livelli occupazionali alle condizioni contrattuali date a quel momento; ciò a maggior ragione se si fa mente locale ad una recentissima ricerca della Federgas acque affidata all'università di Genova, da cui traspare che la spesa per il personale dei servizi pubblici è passata, nel periodo dal 1994 al 1998, dal 40,9 per cento al 36,5 per cento a seguito esclusivamente del taglio di personale; tale ricerca esplicitamente ammette ed evidenzia che, all'indomani della vendita, il nuovo gestore non è obbligato ad assumere gli addetti del servizio acquistato; dall'altro lato, si evidenzia la perdita dei diritti sindacali fino alla messa in discussione della stessa contrattazione collettiva.

Collegli, si deve garantire la gratuità del servizio per determinate fasce sociali e di reddito; si deve garantire l'universalità del servizio, in particolare per ciò che riguarda i trasporti pubblici locali; si deve garantire la trasparenza e l'agibilità democratica della gara oltre che la credibilità e limpidezza dei concorrenti medesimi.

Il giornale della Confindustria qualche giorno fa ha definito questo disegno di legge come la riforma più importante della legislatura: un giudizio netto e comprensibile, data la fonte e gli interessi legittimi che rappresenta. A me, a noi, tale giudizio fa un po' specie, ma non importa. Evitiamo almeno, se possibile, che esso divenga l'epitaffio e la lapide di un pezzo della storia del nostro paese e delle sue mille città (*Applausi dei deputati del gruppo misto-Rifondazione comunista-progressisti*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

SEVERINO LAVAGNINI, *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Signor Presi-

dente, mi riservo di intervenire il sede di replica.

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

RICCARDO MIGLIORI. Signor Presidente, colleghi, il gruppo parlamentare di Alleanza nazionale giudica importante e significativo che finalmente — seppure nell'ultima parte della legislatura — un provvedimento importante come quello inerente ad una grande riforma di struttura dei servizi pubblici locali veda avviarsi un confronto e si avii, auspichiamo, a concludersi nel migliore dei modi. Che si tratti di una riforma importante lo dicono le cifre, nonché l'incidenza sulla vita dei cittadini che usufruiscono dei servizi pubblici. Che si tratti di una riforma storica lo si ricava facilmente dalla considerazione che l'intelaiatura istituzionale e giuridica di questo comparto economico di grande rilevanza è fissata da una normativa degli albori del secolo precedente, siglata dall'allora Capo del Governo Giolitti. Vi è, dunque, l'esigenza di modificare la parte essenziale dell'intelaiatura istituzionale e giuridica di un sistema legato alle cosiddette società municipalizzate; tale esigenza appare evidente se confrontiamo la legislazione inerente a tale settore nel nostro paese con la legislazione a livello europeo e rispetto alle ripetute sollecitazioni dell'Unione europea nei confronti dell'Italia a superare assetti monopolistici nella gestione dei servizi pubblici locali.

Non senza polemiche, voglio dire che i Governi di centrosinistra non sono stati in grado di approdare — se non nella parte finale della legislatura — ad una riforma del settore, anche a causa delle incertezze interne, delle contrattazioni e dell'altalenare delle proposte sostanziali al riguardo.

Collegli, voglio ricordare che la prima proposta di riforma dei servizi pubblici locali risale al Governo Prodi ed è stata ribadita da un corollario di proposte — per alcuni versi contraddittori — dei Governi successivi. Voglio altresì dire che

l'opposizione di centrodestra ha svolto un concreto ruolo propulsivo ed ha sollecitato profonde modifiche rispetto all'impalcatura iniziale e sostanziali conversioni rispetto alle mete di autentica liberalizzazione del settore, al fine di introdurre seri meccanismi di trasparenza e di concorrenza nell'affidamento dei servizi in una logica autenticamente non monopolistica; soprattutto, si è voluta sottolineare l'esigenza di separare l'aspetto della proprietà dall'aspetto della gestione dei servizi. Dico tutto questo, colleghi, a ragion veduta, dal momento che la proposta di legge d'iniziativa del mio gruppo, a firma Gasparri, Zacchera e Migliori, presentata il 30 giugno 1998, è per molti aspetti presente nella filosofia del provvedimento alla nostra attenzione. Questo testo va con chiarezza e coerenza, sia pure con dei limiti, che sottolineeremo, nella direzione di eliminare sacche ed incrostazioni monopolistiche che hanno fatto il loro tempo, che hanno impedito il crearsi anche nel nostro paese di una effettiva robusta industria di gestione che potesse confrontarsi a livello europeo, alimentando invece disfunzioni ed assetti clientelari e parassitari che dimostrano un forte disprezzo del corretto uso delle risorse pubbliche ed una scarsa attenzione alle esigenze del terminale del servizio, che è il cittadino. Da qui la necessità, colleghi, di interventi radicali di ristrutturazione dell'attuale *corpus* normativo.

L'obiettivo di fondo di questo provvedimento è quindi la sfida della concorrenzialità in un mercato allargato, nel cui ambito il nostro assetto istituzionale ed economico risulta obsoleto, non avendo tenuto il passo con una realtà economica in continua mutazione, sia fuori sia dentro i confini nazionali, rimanendo ai margini di quel radicale processo di apertura al mercato ed alla competitività che sta investendo l'economia nazionale ed internazionale.

Nel provvedimento a nostro avviso è contenuta anche una forte sfida in termini di trasparenza, intesa soprattutto come distinzione non solo formale di ruoli, come separazione tra il momento politico,

strategico, di indirizzo e di programmazione, ed il momento della gestione del servizio. La trasparenza, inoltre, va intesa come effettiva *par condicio* tra tutti gli operatori, privati e pubblici, nel solo interesse dei cittadini e dell'economia nazionale.

Chi sostiene che questo provvedimento è finalizzato alla privatizzazione *tout court* di aziende fa riferimento ad un elemento che non trova collocazione all'interno del testo, il quale è finalizzato a creare le condizioni per l'introduzione del mercato all'interno del mondo dei servizi pubblici economici locali, in una logica di gara aperta a chiunque, al settore pubblico ed a quello privato, in un'ottica di trasparenza e di concorrenza che a nostro avviso, proprio nell'interesse dei cittadini, deve superare l'attuale assetto obsoleto di tipo monopolistico.

Vi è quindi l'esigenza di cambiare rotta, modificando anche la logica che vuole il cittadino come utente — è utente, infatti, nei confronti di qualunque servizio monopolistico —, per trasformarlo veramente in cliente e quindi, in una logica concorrenziale, in qualche misura anche in arbitro della qualità del servizio.

Non è un caso che il nostro emendamento inerente all'esigenza di una carta dei servizi che dia effettiva trasparenza ai servizi e permetta, con l'ufficio reclami e con la possibilità di avanzare proposte, un rapporto che oggi è inesistente tra servizi municipalizzati e cittadini sia stato seppur parzialmente accolto nel testo oggi al nostro esame.

Voglio dire con grande chiarezza, colleghi, che questo tipo di provvedimenti è richiesto con forza dalle autonomie locali del nostro paese. Al recente congresso nazionale dell'ANCI, tenutosi a Verona, parlando a nome del settore dei servizi pubblici dell'ANCI, il sindaco di Grosseto, Antichi, ha chiesto l'approvazione di questo provvedimento entro breve tempo, sostenendo, non a caso, l'esigenza di porre fine a quello che ha definito il socialismo municipale, vale a dire un'impostazione di tipo monopolistico del sistema dei servizi pubblici locali che non può essere corre-

lato ad effettivi elementi di concorrenzialità e, quindi, di efficacia e di efficienza. Non è un caso che il nostro sia l'unico paese europeo ad avere ancora una legislazione di tipo monopolistico per quanto riguarda questo settore. Sono convinto che sia comunque da riaffermare il rapporto di indirizzo nei confronti degli enti locali per quanto riguarda la gestione di tali servizi. Il provvedimento al nostro esame non pone fine ad una tradizione: la modifica e la innova, ma continua a sottolineare l'imprescindibile legame che i servizi essenziali sul territorio costituiscono tra cittadini ed amministrazioni locali. Come noi denunciavamo con alcuni emendamenti, questo rapporto riguarda, semmai, solo le amministrazioni comunali, ma anche le regioni svolgono un ruolo in questo senso. Tuttavia, il legame fra gli enti locali in genere e i cittadini non viene reciso da questo provvedimento.

Quali sono allora i limiti del provvedimento che noi denunciavamo? A noi pare che la normativa prevista non sia coerente rispetto agli obiettivi largamente condivisibili. Ho parlato delle competenze regionali e devo dire che un'altra questione posta con forza dagli enti locali, in particolare dall'ANCI, riguarda la necessità che la regolamentazione dei bandi di gara sia attribuita allo Stato, ma sia condivisa dalle amministrazioni locali.

Vi è poi un tema a noi molto caro e di grande rilievo che riguarda l'intera fase transitoria. Abbiamo presentato emendamenti al fine di dimezzarne il periodo, perché riteniamo che proporre, almeno per quanto riguarda alcuni servizi pubblici, addirittura due decenni per la definitiva messa a regime sia un periodo troppo lungo, che, a nostro avviso, rende troppo lontana nel tempo una riforma che noi riteniamo sia urgente realizzare prima possibile in nome e per conto di un preciso interesse nazionale di settore.

Collegli, la soddisfazione odierna relativa all'inizio di un dibattito è indebolita dalla verifica che incerti risultano gli strumenti utilizzati per il raggiungimento di obiettivi largamente condivisibili.

Per questo motivo abbiamo svolto il nostro coerente ruolo sollecitatore prima e critico successivamente nel corso di questi anni; per questo, in sede di esame dei singoli articoli, chiederemo all'Assemblea una forte riflessione su tali punti, e di accogliere gli emendamenti che tendono a perfezionare e a rendere credibile un testo che come è stato licenziato dalla Commissione non ci convince. Il lavoro della Commissione — lo voglio dire — è stato utile perché vi è stato in quella sede un lungo e serio confronto anche se non ci ha soddisfatto quanto agli strumenti individuati dal provvedimento in esame.

Da qui emerge — lo ribadisco — una nostra non completa soddisfazione. Come è stato ricordato, il colleghi del centro-destra al Senato si astenero su questo provvedimento. Certo, riconosco che il provvedimento è molto diverso rispetto a quello approvato dall'altro ramo del Parlamento ed è quindi abbastanza difficile confrontare un comportamento con un altro. Come ho già detto altre volte diamo molta importanza al confronto parlamentare che si aprirà nei prossimi giorni su questo provvedimento perché riteniamo che sia importante che il nostro paese si doti finalmente di un sistema dei servizi pubblici locali di stampo autenticamente europeo.

Siamo anche convinti che una vera liberalizzazione e regolazione in termini di concorrenza antimonopolista del settore richieda coerenza e l'eliminazione di sacche di ambiguità che purtroppo continuiamo a registrare nel testo in esame.

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

AVENTINO FRAU. Cercherò di essere breve, anche perché questo non è l'ultimo punto all'ordine del giorno della seduta odierna.

Di fronte a tale provvedimento, senza arrivare a scomodare la storia perché di provvedimenti storici — se sono tali — ne sono passati tanti in questo Parlamento, credo si possa dire che in esso vi sono aspetti positivi, altri negativi ed altri ancora su cui esprimo perplessità.

Cominciamo con gli aspetti positivi. Il primo attiene allo spirito generale della legge, non tanto perché essa porta alla privatizzazione, ma perché affronta un problema che comunque va affrontato; sto parlando della confusione obiettivamente esistente tra il ruolo di gestione e quello di controllo che un ente pubblico deve svolgere all'interno di un sistema. Ricordo che, quando si parlava delle proteste contro alcuni enti pubblici, si diceva che si poteva intervenire nazionalizzandoli ma, se sono già nazionalizzati, è evidente che non è possibile fare alcuna correzione.

A lungo ho ricoperto la carica di sindaco e ho fatto ampie esperienze come amministratore; so bene quindi che le idee camminano con le gambe degli uomini e sulla base di come vengono gestite.

Ho apprezzato l'intervento della collega Nardini per lo spirito critico che ha dimostrato, non posso però condividerlo non tanto perché la collega è di Rifondazione e io di Forza Italia — penso infatti che ognuno di noi abbia una propria capacità e autonomia di giudizio e di valutazione — quanto perché credo che alcuni rischi siano impliciti nella gestione pubblica e non possano essere affidati ad un modo o ad un altro di gestire un comparto di servizi pubblici.

In sostanza, se abbiamo paura della mafia e della camorra — a parte il fatto che uno Stato non deve averne paura, ma deve combatterle —, ne subiamo le conseguenze se non abbiamo capacità politica e di gestione degli enti locali, non se adottiamo un sistema tecnico piuttosto che un altro; non le subiamo, invece, se gli amministratori locali — che secondo la collega Nardini non devono essere sottoposti alle pressioni di mafia e camorra — hanno capacità di resistenza.

Per lo stesso principio, mi chiedo se non dobbiamo approvare una legge che sospenda l'elaborazione dei piani regolatori che sono realizzati da comuni esposti alle pressioni della mafia e della camorra; ci chiediamo anche se le autonomie locali abbiano un senso in certe zone in cui esse hanno una presenza forte.

Il provvedimento al nostro esame intende porre rimedio ad una gestione che ha rivelato le sue falle. Credo che se si è giunti a questa valutazione non è stato certo per la mitologia del privato che ha tutti i suoi difetti e tutti noi accettiamo il presupposto che l'imprenditore agisce per profitto — non è una grande scoperta —, anzi, agisce per il massimo profitto possibile. Bisogna però vedere se, mettendo in concorrenza varie realtà, a parità di condizioni, migliori il servizio per i cittadini e se si riducono i costi. Disperdere in diseconomie ciò che potrebbe essere l'utile per l'imprenditore non agevola, comunque, la situazione rispetto all'utente. La sostanza politica del discorso, a mio avviso, è di applicare regole che diano maggiore apertura al mercato — apertura non significa sbracamento né svendita —, ma ciò dipende dagli amministratori, e da quelli locali in particolare, perché, in questo caso, interviene la volontà politica e la capacità amministrativa.

Dobbiamo stare attenti a non aggettivare il problema delle privatizzazioni: è chiaro che se ogni volta che parliamo di privatizzazione la definiamo selvaggia...

MARIA CELESTE NARDINI, *Relatore di minoranza*. Finora non ce n'è una che vada bene!

AVENTINO FRAU. ...possiamo anche dire che la statalizzazione è selvaggia. L'importante è come si fanno le privatizzazioni. La legge deve porre le condizioni, mettere i paletti dopodiché la gestione politica ed amministrativa sarà capace di governare i processi, a meno che non riteniamo che gli enti locali non abbiano questa capacità politica e che i comuni siano in una condizione assolutamente supina.

Non mi pare che il testo imponga ai comuni, come si è detto prima, una scelta. Può darsi che sbagli, ma mi sembra che l'unica imposizione...

MARIA CELESTE NARDINI, *Relatore di minoranza*. Non è passato un nostro emendamento che dice « può »! Diciamo le cose come sono!

AVENTINO FRAU. Intendo dire che con questo provvedimento un'imposizione la facciamo, nel senso che diciamo ai comuni di modificare la natura giuridica delle municipalizzate in modo da porle paritariamente in concorrenza con le imprese private, pur rimanendo di proprietà pubblica. Allora, il discorso è più di tipo giuridico che politico: non impone ai comuni di dare ai privati, ma di organizzarsi in maniera tale che la gestione, pur rimanendo di loro competenza, avvenga secondo una logica privatistica. Non so se ho capito bene...

ADRIANA VIGNERI, *Relatore per la maggioranza*. Ha capito bene!

AVENTINO FRAU. ...ma mi pare che questo sia lo spirito politico del provvedimento.

So che il dibattito in Commissione è stato ampio, anche se non vi ho partecipato e sono qui in sostituzione di un collega. Vi sono, comunque, ancora alcuni punti da analizzare. Ritengo doveroso osservare che è un errore permanente della nostra legislazione parlare di comuni. I comuni sono grandi e piccoli ed ho constatato che vi sono differenziazioni nelle previsioni e nella definizione di piccolo comune. Tuttavia, si sarebbe dovuto affrontare il problema dei piccoli comuni, considerato che, su ottomila, seimila sono piccoli, tenendo maggiormente conto delle loro esigenze e delle loro difficoltà ad adempiere agli obblighi che la norma propone.

Per quanto riguarda l'autonomia dei comuni, o ci crediamo o non ci crediamo. Se ci crediamo, non abbiamo bisogno di ricorrere sempre e soltanto al nuovo mito regionale. Sono autonomista e regionalista, ma ritengo che il centralismo regionale non sia una buona soluzione; i comuni devono godere di larghi spazi di autonomia nella gestione e nell'amministrazione.

Credo vada rivista, invece, la durata dei periodi di utilizzo. Mi rendo perfettamente conto che, secondo calcoli economici e per ragioni di economia aziendale,

i tempi di durata delle concessioni devono essere lunghi, ma forse li potremmo ridurre un pochino; personalmente, propongo di ridurli di un terzo, mentre il collega Migliori, forse esagerando, proponeva una riduzione del 50 per cento. Tale riduzione determinerebbe forse, nell'immediato, una maggiore difficoltà economica, ma garantirebbe anche un minore condizionamento dell'ente appaltante, tenuto conto che, come è stato riconosciuto anche dalla collega Vigneri, esiste un'obiettivo difficoltà di svincolo, trattandosi di tipologie di servizi di non facile « scollegamento ». Quando si forniscono servizi di questo tipo, con l'utilizzo di strumenti non del tutto propri, come nel caso delle attrezzature che rimangono ai comuni, il discorso diventa effettivamente complesso.

In conclusione, ogni legge presenta aspetti positivi ed alcuni rischi. Prendo atto di ciò che ha affermato il relatore di minoranza, che non credo sia stato detto per il gusto di farlo o per un fatto puramente ideologico. Rispetto molto le dichiarazioni dei colleghi e, pertanto, ritengo vi siano valutazioni da fare. Ma l'alternativa qual è? Non può essere la *golden share*, un'alternativa teorica, bella in diritto ma inapplicabile nella sostanza perché nessuno la accetterebbe; sostenerla equivale a dire che non si vuole la presenza dei privati. L'alternativa non può essere neppure una gestione di minoranza da parte del privato, perché altrimenti gli forniremmo l'alibi per affermare che, in realtà, non può comandare, non può gestire l'azienda, non avendo la maggioranza. Il punto fondamentale è che, nell'applicazione della legge, deve esservi un effettivo controllo da parte dell'ente locale o dell'autorità preposta, che potrà stabilire criteri, standard e quant'altro.

Mi rifaccio a quanto affermato dal collega Migliori per rilevare che, pur avendo avuto ragioni di discussione sulla normativa in esame, riteniamo che il percorso sia positivo. Non vogliamo assolutamente che il provvedimento in esame possa rappresentare un motivo di difficoltà per i comuni, anche se, natural-

mente, ogni cambiamento comporta alcune difficoltà. Speriamo si possa dimostrare che esiste una classe dirigente in grado di affrontare problemi di questo genere nell'interesse dell'utente più che del privato gestore o dell'azienda municipalizzata. Quest'ultima, non perché municipalizzata o pubblica, deve seguire criteri di gestione diversi e, quindi, non economici o non aziendali. Una politica per l'occupazione non la si fa consentendo che nelle aziende municipalizzate vi siano più persone del necessario, bensì favorendo ipotesi di sviluppo. Mi spiace che la collega si iriti per il mio discorso, ma ognuno dice quello che pensa.

MARIA CELESTE NARDINI, *Relatore di minoranza*. Per carità, tutte le privatizzazioni stanno portando allo sfascio nel settore del personale. Se questo non vi interessa, come non interessa alla maggioranza... Altro che irritazione!

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

ROSANNA MORONI. Signor Presidente, chiedo l'autorizzazione alla pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna del testo del mio intervento.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, onorevole Moroni.

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

Avverto che sia il relatore per la maggioranza, onorevole Vigneri, sia il relatore di minoranza, onorevole Nardini, hanno esaurito il tempo a loro disposizione.

(Replica del Governo - A.C. 7042)

PRESIDENTE. Il sottosegretario di Stato per l'interno ha facoltà di replicare.

SEVERINO LAVAGNINI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presi-

dente, onorevoli deputati, vorrei innanzitutto ringraziarvi per il lavoro svolto su questo che è un disegno di legge del Governo che « data » da diverso tempo e che rivedeva complessivamente il sistema delle autonomie e che è stato stralciato sia per la parte elettorale sia per quella che rivedeva gli ex articoli 22 e 23 della legge n. 142 del 1990. Si tratta, quindi, di una normativa che aveva bisogno di una radicale revisione e che da un'impostazione come quella prevista dal testo unico del 1925 aveva avuto delle successive modificazioni sia dall'articolo 43 della Costituzione, sia dalla legge n. 142 del 1990, sia dalle direttive successive che investivano le carte dei servizi. È una normativa che, in qualche modo, aveva bisogno di un indirizzo di carattere più generale che investisse un processo di cambiamento rispetto al metodo: si è passati da una concezione soggettivistica, nell'ambito della quale il gestore di un servizio pubblico solo se era pubblico in qualche modo si riconosceva; ad un processo complessivamente più articolato che, prima, ha allargato i tipi di gestione e che oggi in qualche modo arriva ad una liberalizzazione più completa.

Tale lavoro è stato svolto prevalentemente nelle aule parlamentari perché, dal disegno di legge originario del Governo, si è pervenuti ad un'elaborazione più complessa e più articolata che ha visto audizioni, approfondimenti e confronti con i rappresentanti degli enti locali, con gli operatori del settore e delle associazioni. Si è trattato quindi di un lavoro che, da quello stralcio, in qualche modo ha privilegiato un approfondimento che sostanzialmente ha dato alla modifica degli articoli 22 e 23 della legge n. 142 del 1990 il quadro di un riferimento più generale e più approfondito.

Naturalmente, il Governo non può che essere soddisfatto di questo lavoro, soprattutto perché ha approfondito non solo la fase transitoria, ma tutti gli aspetti che investono una nuova e diversa gestione, un nuovo e diverso controllo.

I principali punti di questo provvedimento si possono riassumere nel modo

seguinte: dove i servizi pubblici locali non sono più gestiti direttamente o con concessione, ma solo e soprattutto con un appalto di servizi; la scelta dei gestori di servizi pubblici a rilevanza industriale viene effettuata solo mediante gare; l'affidamento può essere fatto a società di capitali o cooperative; le attuali gestioni dovranno trasformarsi entro sei o dodici mesi in società di capitali o cooperative; ogni tipo di servizio è affidato per periodi massimi predeterminati; gli enti locali assumono un ruolo di controllo e di tutela degli utenti e non di gestione; le carte dei servizi, già operanti in altri settori, verranno attuate qui attraverso il contratto di servizio.

Quindi, la riforma dei servizi pubblici locali si presenta — come già rilevato dall'onorevole relatrice per la maggioranza — come un quadro generale rispetto al quale il legislatore di settore inserisce le specifiche differenziazioni in ogni singola materia.

Questa riforma si propone di liberalizzare e regolamentare i servizi pubblici e in particolare di rafforzare le funzioni di indirizzo e di controllo degli enti locali aumentando la capacità di sviluppo economico delle comunità locali in termini di « esternalità » e di assetto del territorio. Essi rappresentano la domanda di servizio della comunità locale e ad essi spetta il compito di disegnare il quadro delle esigenze per attivare la concorrenza tra le imprese; di rimuovere i vincoli che ostacolano l'azione delle aziende nei limiti territoriali, nelle protezioni che pesano sull'iniziativa privata, realizzando condizioni per accrescere l'efficacia, la qualità e l'efficienza dei servizi resi ai cittadini. Sta all'azienda, operando in piena autonomia, dispiegare la propria imprenditorialità, le proprie capacità innovative; di migliorare ed accrescere la competitività delle imprese dei servizi sui mercati nazionali ed europei, favorendo l'aggregazione delle imprese anche al fine di favorire l'economia di scala e quelle di varietà.

Naturalmente, il nuovo ruolo di regolatore e di controllore degli enti locali e la

riorganizzazione delle aziende vengono preparate attraverso una fase transitoria. In essa sono previsti, per le imprese che si svilupperanno, sia in termini di ampliamento territoriale, che di capitalizzazione, una crescita delle loro dimensioni che potranno beneficiare di periodi di affidamento maggiori per favorire le ristrutturazioni in corso. La fase transitoria dovrà quindi essere utilizzata per prepararsi alla fase a regime in cui verranno definitivamente meno gli affidamenti diretti e la scelta del gestore avverrà solo attraverso la gara.

Questo processo preparatorio dovrà per un verso essere orientato a creare condizioni di competitività in relazione ai criteri di aggiudicazione delle gare, quali vengono indicati in termini generali dalla legge, migliori condizioni economiche e di prestazioni, e piani di investimento nel rispetto di standard qualitativi e quantitativi, i quali verranno specificati dal regolamento governativo entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge.

Per altro verso, le imprese pubbliche dovranno porre in essere innovazioni e riorganizzazioni gestionali e industriali tali da garantire il loro riposizionamento sul mercato. La legge infatti elimina ogni forma di discriminazione tra gestioni e servizio pubblico, sia quanto a trattamenti tributari e agevolativi, sia quanto a vincoli produttivi. Da quest'ultimo punto di vista, per le imprese pubbliche locali è particolarmente importante la rimozione dei limiti territoriali e settoriali entro i quali l'attuale legislazione le confina. Si apre dunque la possibilità di realizzare economie di scala e di scopo in relazione anche agli incentivi previsti dalla legge. A regime vale la parità di condizione tra tutti i gestori.

Per le imprese private ciò significa maggiori possibilità di conquista di ulteriori quote di mercato, ma anche la rinuncia ad alcuni privilegi. In particolare, non sono più possibili concessioni di durata ultradecennale né sono leciti rinnovi o proroghe degli affidamenti che in tutti i casi devono essere operati mediante la gara. In una prospettiva di regolariz-

zazione dei mercati, anche i rapporti con gli enti locali assumono una diversa connotazione e vengono ispirati a criteri negoziali.

Lo strumento principale di regolazione diviene il contratto di servizio nel quale vengono indicate le specifiche configurazioni delle prestazioni e degli impegni assunti in sede di aggiudicazione di gara. In particolare, l'ente locale stabilisce le tariffe, regola le condizioni di erogazione dei servizi, definisce gli investimenti o i trasferimenti in modo da sollecitare miglioramenti di efficienza e di qualità.

L'insieme di queste disposizioni è tale da favorire una reale liberalizzazione del mercato riducendo le barriere alle entrate di natura economica e normativa. In particolare, il meccanismo di subentro previsto dalla legge consente di contenere le durate degli affidamenti che in tal modo debbono coprire l'intero periodo di ammortamento, in linea generale, pur consentendo al gestore il rientro dei capitali investiti. Inoltre, il rientro di reti e impianti nella disponibilità dell'ente alla scadenza dell'affidamento è una condizione necessaria di apertura alla concorrenza.

L'abilità richiesta al comune non è più quella di scegliere dei bravi amministratori a cui affidare la gestione dell'azienda o della società, affidando poi a queste ultime la politica del servizio, bensì quella di acquisire la competenza necessaria per svolgere direttamente l'attività di indirizzo politico di questo settore e la relativa attività di controllo. Deve quindi dotarsi di una struttura capace di redigere bandi e contratti di servizio di durata pluriennale, in luogo di ratificare di fatto quelli già redatti e di controllare le scelte compiute dal gestore e la loro conformità al contratto.

Tranne rarissime eccezioni, gli enti locali non hanno al loro interno questo tipo di competenze, ma devono acquisirle se si vuole un corretto rapporto tra l'ente locale titolare del servizio e il soggetto gestore. Per fare questo essi hanno la durata del periodo transitorio durante il quale gli attuali affidamenti diretti pos-

sono continuare. Le imprese di servizio pubblico non saranno più enti strumentali dell'ente locale, obbligati ad operare soltanto nel territorio dell'ente locale, ma saranno imprese a tutti gli effetti, libere di agire su tutto il territorio nazionale, e possibilmente oltre.

Gli interessi generali propri dei servizi pubblici essenziali (trasporti, riscaldamento ed energia, distribuzione idrica e depurazione, raccolta e smaltimento dei rifiuti) sono individuati e curati dall'ente locale attraverso la sua struttura di programmazione e di controllo, attraverso la determinazione delle tariffe e dei canoni e attraverso gli strumenti dei bandi per la ricerca del gestore e dei contratti di servizio. Al di fuori dei servizi evidenziati come essenziali e tipicamente industriali, i comuni possono continuare ad operare attraverso forme di gestione diretta, oltre al caso in cui per la modestia dell'attività essi siano organizzati in economia, attraverso istituzioni o società in mano propria.

Enti strumentali dell'ente, naturalmente, possono sempre fare ricorso al mercato. Per i piccoli comuni, è prevista una gestione a livello di unità di rete o una gestione di ambito ottimale, con l'esclusione naturalmente del gas: pertanto, se partecipano a consorzi, si pone la necessità della trasformazione in società di capitali, altrimenti per gli altri comuni l'affidamento tramite gara o l'esternalizzazione con la costituzione di una società. L'ente locale può sempre procedere all'affidamento del servizio pubblico mediante ricorso al mercato, quindi attraverso una gara che consenta di selezionare in modo trasparente il vincitore. Non vi è nulla di nuovo in questo, essendo stata consentita sempre la concessione a terzi, se non la chiarezza sul punto che non si può operare con concessioni fiduciarie neppure in caso di rinnovo, che in realtà diventano una nuova concessione.

Tranne il caso in cui vadano applicate le norme di origine comunitaria sull'appalto pubblico di servizi, per i servizi pubblici in genere ma con particolare

riguardo ai cinque servizi fondamentali, si è previsto un apposito regolamento governativo, per evidenziare la necessità che la disciplina delle gare sia specificamente calibrata sul carattere pubblico, non semplicemente dell'ente affidante, ma del servizio da svolgere. Nel caso della distribuzione del gas naturale, è previsto che le modalità delle gare vengano stabilite dall'autorità per l'energia: le modalità delle gare sono previste per tutto il territorio nazionale, per assicurare uniformità del mercato, mentre non sono previste norme specifiche per il contratto di servizio.

L'affidamento di più servizi pubblici con gara è consentito in quanto economicamente più vantaggioso, se ha per oggetto esclusivo i servizi di cui al comma 2 dell'articolo 113 diversi dal trasporto: in questo caso, la durata dell'affidamento, unica per tutti i servizi affidati, non può essere superiore a dieci anni. Il testo non consente che si bandisca una gara per più settori contemporaneamente, perché una tale modalità costituirebbe un serio limite alla concorrenza, ma consente che le condizioni sopra indicate possano corrispondere in due o tre combinazioni alla struttura delle società *multiutility* più diffuse non soltanto in Italia.

Con questa disposizione, si tende a valorizzare un'esperienza tipicamente diffusa nel nostro paese costituita da aziende pluriservizi, che sfruttano le economie di varietà: si tratta di un importante fattore di competitività soprattutto a livello europeo. Con queste norme, insomma, si completa la strategia di politica industriale sottesa alla riforma: da un lato, favorire il superamento dell'attuale frammentazione gestionale promuovendo aggregazioni imprenditoriali con spiccata specializzazione settoriale, che consentono economie di scala; dall'altro lato, facilitare un approccio pluriservizio in grado di suscitare interessi per economie di varietà.

Concludendo, il disegno di legge va apprezzato e sostenuto in quanto muove dalla corretta premessa che il processo di liberalizzazione è in grado di assicurare molte delle esigenze del servizio pubblico, con il vantaggio di poter operare in un

contesto favorevole alla crescita delle imprese e del *management*, all'innovazione, all'efficienza, nonché con migliori servizi forniti all'utente. In proposito, vorrei osservare che si favorisce un reale decentramento secondo il principio della sussidiarietà, che è stato inserito in molti provvedimenti normativi che hanno riguardato gli enti locali e l'assistenza, ma soprattutto si valorizza il patrimonio degli enti locali. Anche l'autorità garante della concorrenza ha riconosciuto che il provvedimento, introducendo elementi di concorrenzialità, rappresenta una base utile per avanzare verso la liberalizzazione in settori fino ad oggi scarsamente aperti alla concorrenza.

Voglio ricordare all'onorevole Nardini che nel settore della raccolta e della gestione dei rifiuti ben quattro regioni sono state oggetto di provvedimenti sostitutivi da parte del Governo per inadempienze e per notevoli ritardi in ordine alla gestione di settori di loro competenza. Oggi le richieste dei cittadini non sono più omogenee ed uguali: il processo tecnologico consente di soddisfare più agevolmente le differenziate e più complesse esigenze di comunità e di darvi completa copertura, così da migliorare la qualità del servizio e l'efficienza di cui il cittadino rimane ultimo beneficiario.

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

Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, recante disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia (7459) (ore 22,05).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, recante disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia.

**(Discussione sulle linee generali -
A.C. 7459)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di Forza Italia ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione delle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

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

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

ANTONIO BORROMETI, *Relatore*. Signor Presidente, il decreto-legge in esame contiene una serie di disposizioni volte a rendere più efficiente la celebrazione dei processi per reati che suscitano un particolare allarme sociale e ad assicurare l'effettività della pena detentiva. Gli obiettivi del decreto sono vari: dalla rimodulazione dei termini di custodia cautelare, senza modificare quelli attualmente vigenti, all'esclusione del ricorso al giudizio abbreviato per i più gravi delitti puniti con l'ergastolo; dalla proroga dell'istituto del regime penitenziario di rigore, con ampliamento del ricorso alle video conferenze al fine di ridurre ulteriormente la mobilità dei detenuti, all'estensione dei termini applicati alla criminalità organizzata anche ai reati di sfruttamento sessuale dei minori; dal rafforzamento dei controlli nei confronti dei soggetti scarcerati per decorrenza dei termini di custodia all'applicazione del cosiddetto braccialetto elettronico a imputati agli arresti domiciliari; dall'accelerazione dello svolgimento dei dibattimenti, mediante ricorso alla separazione delle posizioni processuali dei singoli imputati a corsie preferenziali per i processi a carico di imputati non detenuti per altra causa, alla motivazione frazionata delle sentenze; dalle modifiche delle procedure di comunicazione degli ordini di esecuzione, con la sostituzione della semplice notifica alla consegna a mano all'aumento dell'inden-

nità a favore dei magistrati inviati per specifici processi di alta criminalità all'ampliamento delle modalità di utilizzo delle aule-bunker.

Tutti questi obiettivi sono stati condivisi dalla Commissione, anche se non è stata condivisa da alcuni, in particolare dall'opposizione o, meglio, da alcune forze della stessa, la scelta della decretazione d'urgenza come mezzo per raggiungere tali obiettivi. Si è rilevato, infatti, che alla base della lentezza dei processi ci sono ragioni di carattere strutturale che non possono essere superate emanando un decreto-legge. Occorre considerare, però, che con il decreto in esame il Governo mira a rafforzare la certezza dell'esecuzione della pena evitando che chi abbia commesso reati, spesso gravi, possa sottrarsi al processo e alla condanna solamente per ragioni legate alla difficoltà organizzativa di portare a conclusione i processi.

Il parere del Comitato per la legislazione e quello della Commissione affari costituzionali confortano la mia personale opinione in ordine alla sussistenza dei requisiti costituzionali della necessità e urgenza. Il decreto, infatti, si propone di intervenire tempestivamente su una serie di norme e di istituti, sia allo scopo di rendere più efficiente la celebrazione dei processi di reati di particolare allarme sociale sia di assicurare l'effettività della pena detentiva. Si tratta, tra l'altro, di evitare che imputati di gravi reati vengano rimessi in libertà per decorrenza dei termini, con il conseguente rischio, peraltro confermato da alcuni recenti fatti, che possano essere poi coinvolti nella commissione di nuovi reati.

È stata contestata anche la scelta del Governo di adottare un provvedimento che, in alcune sue parti, si sovrapponga a progetti di legge attualmente all'esame della Commissione giustizia della Camera; in realtà si tratta di una scelta finalizzata ad accelerare l'entrata in vigore di alcune norme contenute in quei progetti attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza. Dall'esame delle norme in questione risulta evidente che l'intento del

Governo non è stato quello di espropriare il Parlamento delle proprie prerogative, quanto piuttosto di anticipare l'entrata in vigore di quelle disposizioni, in particolare di quelle sulle quali, come risulta dall'esame da parte dei due rami del Parlamento, buona parte delle forze politiche concordavano.

Non credo che la ristrettezza dei tempi di esame in Commissione abbia limitato il dibattito sul decreto-legge, perché si sono approfonditi gli aspetti più significativi del provvedimento, che ne è uscito certamente confermato nel suo impianto complessivo, attesa la sua condivisibilità di fondo, mentre è stato modificato in qualche parte e, a parer mio, forse anche migliorato.

Per quanto attiene al contenuto del decreto-legge, le norme del capo I sono dirette ad eliminare o a ridurre i rischi di scarcerazione per decorrenza dei termini di custodia cautelare di imputati di reati di particolare gravità. Gli strumenti per raggiungere tale obiettivo sono sostanzialmente individuati nell'accelerazione dello svolgimento dei processi a carico dei soggetti a rischio di scarcerazione e in una rimodulazione dei termini di custodia cautelare, che non tocca però i limiti massimi attualmente vigenti.

L'articolo 1 interviene in materia di separazione dei processi rafforzando i poteri del giudice sul merito della decisione relativa. La disposizione rende manifesta, in linea di principio, una preferenza normativa verso soluzioni che evitino eccessive concentrazioni processuali rendendo doverosa la separazione quando si verificano condizioni che impongono la trattazione prioritaria.

Al fine di impedire le scarcerazioni facili, l'articolo 2 rimodula i termini di custodia cautelare previsti nell'articolo 303 del codice di procedura penale. Si prevede la possibilità di trasferire i tempi custodiali risparmiati in una fase a quella successiva ovvero di recuperare mediante lo strumento delle proroghe i tempi sottratti alla fase successiva senza alcun aumento dei termini di custodia né complessivi né finali. In tal modo il periodo di

proroga andrà ad incidere sulla durata della custodia cautelare nella fase successiva pur rimanendo nell'ambito della fase nella quale è stato disposto.

L'articolo 3 modifica gli articoli 406 e 407 del codice di procedura penale, relativi rispettivamente alla proroga del termine ed alla durata massima delle indagini preliminari, estendendo la disciplina processuale di maggiore rigore anche alle più significative manifestazioni delittuose in tema di pedofilia e di violenza sessuale.

Il sistema disegnato ha una sua originalità e direi anche una sua flessibilità, perché permette l'allungamento dei tempi di fase solo nel caso di effettiva necessità e non presenta la controindicazione della rigidità di un allungamento « secco », per così dire, dei termini della fase di primo grado che, come è noto, è quella più a rischio. Questa misura, per la sua duttilità, è quindi da preferire rispetto all'altro rimedio in ipotesi astrattamente prevedibile: quello di prorogare i termini della fase di primo grado e che, a nostro avviso, è stato giustamente scartato.

L'articolo 4 del decreto-legge aggiunge il comma 3-*bis* all'articolo 533 del codice di procedura penale e permette al giudice, in fase di pronuncia della sentenza di condanna per i gravi reati di cui all'articolo 407, comma 2, lettera *a*), del codice di rito, la separazione delle posizioni processuali dei diversi imputati e dello stesso condannato, quando ciò possa giovare alla speditezza del procedimento nelle successive fasi.

Il comma 2 dell'articolo in esame aggiunge poi il comma 3-*bis* all'articolo 544 del codice di procedura penale, stabilendo che il giudice potrà procedere, agli stessi fini di celerità, ad un deposito frazionato delle motivazioni delle sentenze relative ai procedimenti separati.

L'obiezione sollevata nel corso della discussione generale in Commissione è relativa ad una ipotetica incompatibilità conseguente a tale possibilità data al decidente. In realtà il frazionamento della motivazione, e quindi la separazione dopo la pronuncia della sentenza, esclude qual-

siasi ipotesi di incompatibilità con un processo nel quale si è già pervenuti alla pronuncia della decisione.

L'articolo 5 consente l'applicazione delle nuove disposizioni anche ai procedimenti in corso; la proroga del termine custodiale, come introdotta dal novellato articolo 305 del codice di procedura penale, non potrà che operare con riferimento a termini ancora non scaduti alla data di entrata in vigore del decreto-legge.

L'articolo 6 riguarda l'utilizzo delle aule protette ed è diretto a risolvere la difficoltà che spesso emerge nella celebrazione dei processi di criminalità organizzata, a causa delle poche aule del genere disponibili. La Commissione, per evidenti ragioni legate al buon andamento della giustizia, ha previsto una modifica rispetto all'impianto originario di questo articolo stabilendo che la possibilità del Ministero di indicare un'aula al di fuori del distretto della corte d'appello avvenga con preferenza per il distretto della corte d'appello più vicino.

Gli articoli 7 e 8 dettano disposizioni in tema di interpretazione autentica dell'articolo 442, comma 2, del codice di procedura penale in materia di giudizio abbreviato nei processi per reati puniti con l'ergastolo al fine di superare le difficoltà derivanti dalla nuova disciplina del giudizio abbreviato introdotta dalla legge n. 479 del 1999. L'attuale assetto normativo suscita perplessità in quanto non differenzia adeguatamente le ipotesi in cui l'imputato viene ritenuto responsabile di un unico reato da punirsi in concreto con la pena dell'ergastolo da quelle in cui viene riconosciuto colpevole di più reati ciascuno dei quali comporta la pena dell'ergastolo ovvero di più reati dei quali uno comporta la pena dell'ergastolo, mentre gli altri comportano pene detentive temporanee complessivamente superiori ai cinque anni. In queste ipotesi indubbiamente di maggiore gravità il codice penale prevede l'applicazione della pena dell'ergastolo con isolamento diurno.

Nell'articolo 442 del codice, tuttavia, manca un espresso riferimento a tale pena, cioè all'ergastolo con isolamento

diurno, per cui si pongono due diverse opzioni interpretative che portano a ritenere in tale ipotesi inammissibile il giudizio abbreviato o, al contrario, di sostituire sempre alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno quella di trent'anni di reclusione. Tale ultima soluzione rischia però di determinare un appiattimento verso il basso della sanzione applicabile al caso di concorso di reato e di reato continuato relativa ai gravissimi delitti e di equiparare in modo assolutamente irragionevole il trattamento sanzionatorio applicabile ad un solo delitto punito con l'ergastolo rispetto a quello relativo ad una serie di delitti sanzionati con la stessa pena.

Le disposizioni di quegli articoli 7 e 8 intendono quindi assicurare un trattamento adeguatamente differenziato di situazioni che si caratterizzano per un'obiettivo diversa gravità anche nell'ipotesi in cui si acceda al rito abbreviato. L'articolo 7 stabilisce con una norma di natura interpretativa che il riferimento alla pena dell'ergastolo deve intendersi come relativo all'ergastolo senza isolamento diurno; stabilisce anche, in caso di concorso di reati o di continuazione, che risulta irrogabile la pena dell'ergastolo con isolamento diurno e, nel caso in cui risulti irrogabile tale pena, che la scelta del rito abbreviato comporta la sostituzione della stessa con l'ergastolo.

L'articolo 8 contiene disposizioni di carattere transitorio che sono state modificate in Commissione al fine di renderne esplicita l'applicazione ai processi in corso di primo e secondo grado, per fugare qualsiasi dubbio di costituzionalità della norma, che è stata già sottoposta al vaglio della Corte costituzionale proprio sotto tale profilo.

In alcuni interventi in Commissione sono state avanzate perplessità sulla natura di norma di interpretazione autentica dell'articolo 7, nel presupposto che l'isolamento diurno sarebbe una mera modalità di esecuzione della pena. Al riguardo, si deve puntualizzare — come abbiamo già fatto in Commissione e come potrà essere più ampiamente fatto nell'esame dei sin-

goli emendamenti — che secondo la giurisprudenza del supremo collegio e della Corte costituzionale l'isolamento diurno è un'autonoma sanzione penale, non una modalità esecutiva della pena. Proprio per tale ragione, qualche giudice di merito (cito per tutti Palermo) ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 442 del codice di procedura penale, come modificato dalla legge Carotti; per superare il contrasto giurisprudenziale, interviene la norma dell'articolo 7 con l'interpretazione autentica di quell'articolo.

Il capo V modifica l'articolo 656 del codice di procedura penale secondo cui, nell'ipotesi in cui il condannato potrebbe godere di taluni benefici, in considerazione dell'entità della pena detentiva da espiare, debba essergli consegnato personalmente l'ordine di esecuzione con relativo decreto di sospensione; dal momento della consegna, inoltre, decorrono i termini per il prosieguo della procedura. Il decreto in esame, poi, prevede che sia sufficiente la notifica dell'ordine di esecuzione.

La Commissione ha ulteriormente modificato la norma, inserendo alcune modifiche che riteniamo di particolare significato, peraltro ricavate dal testo approvato dall'altro ramo del Parlamento. Infatti, sono state aggiunte alcune disposizioni: tra l'altro, si prevede la notifica al difensore del provvedimento e la possibilità che sia il difensore a presentare l'istanza al tribunale di sorveglianza, nonché la possibilità per il tribunale di sorveglianza di chiedere d'ufficio la trasmissione degli atti e la trasformazione degli arresti domiciliari in detenzione domiciliare. Si tratta delle parti che riteniamo più importanti nel testo licenziato dal Senato e di interventi che, a nostro avviso, hanno migliorato l'originario testo del decreto-legge; è una impostazione che tiene conto anche delle esigenze del condannato, nella previsione che possa essere anche il suo difensore a presentare l'istanza; in sostanza, si tratta di una serie di interventi che migliorano la procedura stessa.

Il capo VI del provvedimento contiene disposizioni in materia di applicazione dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario e di videoconferenze, prorogandone il termine di vigenza al 31 dicembre 2002, come peraltro previsto dal testo attualmente all'esame della Commissione giustizia inerente tale materia. Per le medesime ragioni legate alla scadenza ravvicinata del termine, è prorogata per il medesimo periodo di tempo la disciplina delle videoconferenze introdotta dalla legge n.11 del 1998, anch'essa in via temporanea e funzionalmente collegata — sotto tale aspetto — alla normativa di cui all'articolo 41-*bis* della legge n. 446 del 1999.

Tra le norme del decreto che hanno avuto maggior impatto sull'opinione pubblica, vi sono quelle relative al cosiddetto braccialetto elettronico, contenute nel capo VII recante norme in materia di applicazione di particolari strumenti tecnici di controllo alle persone sottoposte alla misura cautelare degli arresti domiciliari e ai condannati in stato di detenzione domiciliare. Si tratta, nel complesso, di misure che si pongono l'obiettivo di rendere effettivo il controllo dei detenuti agli arresti domiciliari, che sempre più frequentemente commettono reati; recuperare uomini della polizia impegnati nel controllo dei detenuti; risolvere in parte il sovraffollamento delle carceri.

L'articolo 16, comma 1, concerne i criteri di scelta delle misure cautelari personali, con la previsione che nel disporre la misura degli arresti domiciliari, anche in sostituzione della custodia cautelare in carcere, il giudice, se lo ritiene necessario in relazione alla natura ed al grado delle esigenze cautelari da soddisfare prescrive procedure di controllo mediante mezzi elettronici.

Al capo VIII sull'ordinamento giudiziario e sul personale amministrativo, la connessione con il tema della sicurezza, che di fatto è l'obiettivo del decreto — e concludo, Presidente — è data dalla circostanza che questa può essere garantita solamente da un apparato giudiziario che funzioni in ogni sua parte, partendo da

quella giudiziaria ed arrivando a quella amministrativa. Il capo contiene norme sull'ordinamento giudiziario e sul personale amministrativo; si compone di cinque articoli, relativi all'indennità di coordinamento dei giudici di pace, alla loro nomina nel distretto di Napoli, al procedimento di nomina e conferma dei giudici onorari, agli incentivi per i magistrati applicati ed alle modalità di organizzazione degli organici.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Il decreto in esame contiene, come ha già esposto il relatore, una serie di misure finalizzate a rendere maggiormente efficace ed efficiente l'amministrazione della giustizia nel nostro paese. Si tratta di interventi eterogenei, come abbiamo già detto durante la discussione in Commissione, ma tutti, comunque, assolutamente urgenti.

Da un lato, si è dovuto fare fronte alla necessità di intervenire nelle situazioni nelle quali l'approssimarsi dei termini finali avrebbe comportato, per reati di particolare gravità, l'impossibilità di proseguire le attività di indagine o la cessazione dei trattamenti detentivi speciali. Dall'altro, si sono resi indispensabili interventi normativi che chiarissero, soprattutto con riferimento ai processi in corso, la portata ed i limiti di recenti interventi di riforma, specificamente affrontando il problema della disciplina del giudizio abbreviato nei processi per reati puniti con l'ergastolo.

Si è inoltre provveduto a modificare l'attuale disciplina del processo penale in relazione a quei punti per i quali giustamente erano state evidenziate dagli operatori carenze e disfunzioni che inevitabilmente si riverberavano sulla sicurezza dei cittadini. Occorre, in particolare, evitare il fenomeno delle scarcerazioni per decorrenza dei termini di custodia cautelare di persone imputate di gravi reati. Occorre, altresì, intervenire sulla fase esecutiva del processo penale per evitare le

incertezze normative esistenti. Si ricomprendono, per gli effetti processuali, tra i reati di maggiore gravità, anche quelli di pedofilia o di violenza sessuale.

Altri punti qualificanti del decreto sono rappresentati dalla introduzione di particolari strumenti di controllo per le persone sottoposte alla misura cautelare (il cosiddetto braccialetto elettronico). Con il decreto vengono, poi, introdotte importanti innovazioni finalizzate a consentire in condizioni di sicurezza massima la celebrazione dei processi per reati di particolare gravità. Infine si dettano disposizioni finalizzate ad un più proficuo utilizzo del personale giudiziario.

Il testo del Governo è stato oggetto di attento esame e di articolata valutazione da parte della Commissione giustizia, che ha apportato alcune significative modifiche al decreto che non ne intaccano, tuttavia, l'impostazione di fondo. Sono modifiche che il Governo ha condiviso e condivide nella sostanza.

Dal punto di vista processuale, la Commissione è intervenuta sulla separazione dei procedimenti, sopprimendo, in particolare, l'ipotesi di separazione dei procedimenti in fase di indagini. Essa ha, poi, introdotto modifiche alla disciplina dell'articolo 656 del codice di procedura penale, relativo all'esecuzione della pena detentiva.

Sul punto il Governo, accogliendo i suggerimenti provenienti da più parti, si era limitato, tenendo conto della specificità e delle caratteristiche proprie del decreto-legge, a prevedere la notifica dell'ordine di esecuzione della pena al condannato in luogo della consegna.

Ciò premesso, si ribadisce che nessuna ulteriore remora vi può essere da parte del Governo rispetto ad un intervento di riforma che sia più ampio di quello programmato. È ovvio infatti che per il Governo la sicurezza dei cittadini e l'efficienza dell'apparato giustizia rappresentano valori irrinunciabili.

Il Governo si sente costantemente impegnato al raggiungimento di questi obiettivi. Pertanto, pur impegnandosi anche in questa sede a non far mancare il proprio

apporto per giungere ad una versione del testo sempre più soddisfacente — il Governo è quindi aperto a proposte emendative migliorative —, ritiene responsabile sottolineare la necessità di una tempestiva approvazione del provvedimento.

La scelta del Governo di intervenire con lo strumento del decreto-legge in un settore di particolare delicatezza, qual è quello processuale penale, è stata oggetto di particolare riflessione. Il Governo, pur consapevole del fatto che l'uso del decreto-legge in materia processuale rappresenti un evento assolutamente particolare, ha optato per questa scelta solo in considerazione delle pressanti esigenze alle quali si è trovato costretto a fare fronte.

È fondamentale, quindi, con l'approvazione del disegno di legge di conversione, dare certezze a tutti gli operatori della giustizia e, prima ancora, a tutti i cittadini.

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

GAETANO PECORELLA. Signor Presidente, onorevole colleghi, sarebbe difficile opporsi ad un testo normativo che garantisca effettivamente efficacia ed efficienza alla giustizia: ciò se intendiamo per efficacia qualunque giustizia che sia in grado di essere dissuasiva e di intervenire con tale forza e rapidità da allontanare dal crimine e se intendiamo con il termine efficienza una giustizia più veloce.

Tuttavia, questo decreto-legge sembra fare uno sforzo particolare per raggiungere il risultato opposto, vale a dire per creare una situazione di maggiore caos all'interno della giustizia e per creare le condizioni di una dilatazione dei tempi dei processi.

Sarà sufficiente richiamare alcuni punti del decreto-legge per rendersi conto di come abbiamo davanti a noi non una maggiore efficacia e non una maggiore efficienza, ma una giustizia più lenta, più confusa e meno chiara.

Una delle questioni affrontate dal decreto è quella della separazione dei processi attraverso una serie di meccanismi

che non è il caso di ricordare e che intervengono in vari momenti: dalla fine delle indagini, al dibattimento e alla fine di esso. Ebbene, è chiaro che la moltiplicazione dei casi di separazione comporta, inevitabilmente, la moltiplicazione dei giudizi, la moltiplicazione dei giudici, la moltiplicazione delle incompatibilità: un sistema, quindi, che non potrà celebrare più processi perché, pur avendo più processi, non avrà le strutture materiali ed umane per poterli svolgere. Da un processo ne faremo molti, ma di questi se ne potranno celebrare pochi.

La soluzione avrebbe dovuto essere completamente diversa. Si sarebbe infatti dovuto evitare che si arrivasse a processi unitari per poi separarli, attraverso casi più radicali di riduzione della connessione e attraverso una netta riduzione delle ipotesi di riunione dei processi. In questo caso si è seguita la strada opposta con i gravi risultati che ho cercato di rappresentare.

La seconda questione riguarda il frazionamento della sentenza: si richiede al giudice non di emettere una sentenza unica — immaginiamo, ad esempio, un maxi processo con numerosi imputati e numerosi reati —, ma di frazionare la sentenza in più tempi. Ciò comporta inevitabilmente che per una parte di queste sentenze i tempi saranno più lunghi, perché avremo prima l'emissione delle prime sentenze e poi dovranno essere affrontate le altre, non si sa bene in quale ordine; ma soprattutto avremo un giudice costretto, ogni volta che riprende in mano il processo, a riesaminare gli atti (pensiamo ai processi associativi e ai singoli reati commessi nell'ipotesi associativa). Avremo inoltre la possibilità di interne contraddizioni, perché questo giudice che riesamina gli atti e deve ogni volta essere coerente con se stesso creerà più facilmente contraddizioni rispetto al caso in cui dovesse emettere una sentenza lineare, come avviene quando unico è il discorso ed unico è il ragionamento.

Ci poniamo poi la seguente domanda: come avverrà la notifica di queste numerose sentenze ai difensori? La strada

imboccata era infatti quella di evitare le notifiche attraverso termini rigidi e rigorosi. In questo caso avremo necessariamente le notifiche perché non sarà possibile prevedere, nell'ipotesi di più sentenze, quando scadrà l'una e quando scadrà l'altra, e quindi torneremo ad una serie di notifiche — una dopo l'altra — per una serie di imputati e via dicendo.

Anche in questo caso credo che la strada sarebbe stata quella di una riduzione dei casi di connessione, di sentenze separate ma anche di processi separati.

Il terzo punto è relativo a quelli che penso si possano definire anticipi e saldi in materia di custodia cautelare. Sto parlando di un sistema che prevede che una successiva fase di giudizio possa utilizzare ciò che è avanzato della fase precedente o viceversa possa utilizzare una parte della fase successiva. Cosa avremo in questo caso? Avremo processi più lunghi, perché è notorio che il giudice cerca di concludere il processo prima che scadano i termini della custodia cautelare. Allungare tali termini significherà certamente non adottare provvedimenti di scarcerazione nei tempi attuali, ma comporterà un processo più lungo e probabilmente arrivare alla fine sempre alle scarcerazioni perché l'esperienza insegna che, ogni volta che si allungano i termini della custodia cautelare, si allungano i processi e alla fine si ritorna al problema precedente, quello delle scarcerazioni.

Non vi è dubbio che anche questo sistema incida sulla durata dei processi. L'unica soluzione possibile sarebbe stata eventualmente quella, se le fasi si differenziano per i tempi e le necessità, di ricalcolare oggi in modo diverso i tempi del primo grado, del secondo grado e non fare questa specie di calcolo da ragioniere in ordine al tempo avanzato o a quello che si può rubare alla fase successiva.

Vi è poi un quarto punto che inciderà negativamente sui ritardi della giustizia e su altri valori costituzionali. Mi riferisco al cosiddetto processo itinerante, per cui ad esempio, se non si trova un'aula adeguata a Milano, la si cercherà a Brescia o eventualmente a Venezia, sino

ad arrivare a Trieste piuttosto che a Palermo! Al riguardo, si pensi soprattutto alle ipotesi in cui sono presenti giudici popolari i quali si troveranno a doversi spostare per mesi se non per anni in altre città. Ma questo avrà effetto sul tempo di durata del processo perché vi saranno maggiori impedimenti, perché non vi saranno cancellerie adeguate: si trasferirà il processo in una sede dove l'esercizio della difesa, l'arrivo dei testimoni, la presenza degli imputati sarà assai più difficile.

Un altro punto che avrà un'incidenza negativa sulla durata dei processi è quello delle teleconferenze. È ben noto che il meccanismo delle teleconferenze rallenta i processi anziché accelerarli perché l'assenza di una strumentazione o la presenza di una strumentazione inadeguata o inefficiente (lo constatiamo tutti i giorni) comporta un rallentamento dei processi, che è maggiore di quanto lo sarebbe se gli imputati fossero presenti.

Da questo punto di vista, a noi pare che il fatto più grave riguardi la previsione di un giudizio abbreviato a vantaggio zero, ossia l'ipotesi in cui sia prevista la pena dell'ergastolo con isolamento diurno. Credo sia molto difficile immaginare un reato punito con la pena dell'ergastolo che non si accompagni anche ad un altro reato. Ogni reato di omicidio, ad esempio, si accompagna con quello di detenzione di un'arma o con qualche altro reato accessorio che comporta l'isolamento diurno. Nessuno consiglierà mai di rinunciare al dibattimento per avere al posto della pena dell'ergastolo con isolamento diurno, la pena dell'ergastolo *tout court*! Ci sarà quindi un abbandono veramente cospicuo delle ipotesi di richieste di giudizio abbreviato per i reati associativi uniti ai reati puniti con la pena dell'ergastolo. Avremo, quindi, processi interminabili e, invece, di realizzare una giustizia più rapida, ne avremo una assai più lenta, perché vi saranno più giudici impegnati.

Questa riforma pone una serie di problemi. Cosa succede, ad esempio, nei dibattimenti in corso in cui è stato previsto il rito abbreviato che poi dovrà

essere revocato? Il giudice che ha già conosciuto le carte del fascicolo del pubblico ministero resta o diventa un giudice singolare che deve giudicare sugli atti del dibattimento conoscendo, però, gli atti del pubblico ministero?

Se sarà approvata questa riforma, sarà possibile annullare o, comunque, modificare la sentenza di primo grado perché, trattandosi di una norma interpretativa, si potrà dire che il giudice ha male interpretato; pertanto, in grado d'appello, ad esempio, si dovrà revocare l'abbreviato, si dovrà annullare — non capiamo bene — la sentenza o rifare il giudizio, ma la norma interpretativa imporrà che non sia più possibile considerare l'ipotesi di concedere il rito abbreviato.

I parametri in base ai quali dobbiamo valutare queste disposizioni sono quelli costituzionali, che sono assai più rigorosi e impietosi, dal punto di vista del giudizio negativo di questo decreto-legge. Credo che si possa dire di tutto, ma considerare di straordinaria urgenza una normativa che incide sul sistema procedurale nel suo complesso, che è una riforma del codice di procedura penale relativamente ai riti e alla durata della custodia cautelare, alle notifiche degli atti e alla stesura della sentenza, credo proprio che sia impensabile. D'altra parte, il Governo non ci ha detto quanti e quali soggetti sarebbero toccati da questa riforma. Se la situazione ha carattere di urgenza, il Governo deve darne la prova e non l'ha data.

Vi è poi la sovrapposizione alle leggi e agli atti in discussione in Parlamento. Nessun fatto nuovo è accaduto; come mai è stato possibile che per mesi il Parlamento si occupasse di alcune di queste disposizioni e il Governo non ritenesse che vi fosse alcuna urgenza e non ne sollecitasse una rapida trattazione?

Gli altri profili di incostituzionalità riguardano pressoché tutti gli istituti di questa normativa. Si pensi allo spostamento del processo in aule protette di altro territorio. Credo che ciò comporti una violazione del diritto alla predeterminazione del giudice, che non riguarda solo la persona, ma anche il luogo in cui

il processo deve essere tenuto. Il luogo viene modificato sottraendo alla comunità il diritto di partecipare e di considerare il giudizio come parte della vita di una collettività. Ebbene, essendo una scelta del tutto occasionale e accidentale il fatto che vi sia o meno un'aula, credo venga meno il principio della predeterminazione. Si pensi, inoltre, che è possibile lo spostamento dopo il decreto di citazione con tutte le conseguenze che ne derivano per il diritto di difesa. La stessa Commissione affari costituzionali ha sottolineato che ciò rappresenta un grave *vulnus* al diritto di difesa.

Mi sembra che la durata della custodia cautelare, soggetta a questo meccanismo degli anticipi o dei recuperi, sia difficilmente compatibile con il principio della predeterminazione per legge che non riguarda solo la durata complessiva, ma anche le fasi del processo. Dipenderà dal fatto che siano avanzati sei mesi piuttosto che otto dalle indagini preliminari se poi in primo o in secondo grado o in Cassazione questi sei o otto mesi vengono recuperati.

Un'altra osservazione di natura costituzionale — mi avvio a concludere — attiene a questa semplice considerazione. Con questa riforma della custodia cautelare è possibile che un imputato resti in carcere sei anni prima di avere una sentenza di primo grado, non dico una sentenza definitiva. Tutto ciò incide inevitabilmente sul principio della presunzione di innocenza. Ma come può essere compatibile che un soggetto possa essere ritenuto innocente — considerato che una sentenza di primo grado influisce, in qualche modo, su un giudizio di presunzione — se ancora non è stato giudicato e per sei anni può restare in carcere? Oltretutto, se si vuole garantire l'esecuzione della sentenza e scongiurare il pericolo della fuga, si consideri che dopo la permanenza in carcere per sei anni rimarranno tre anni per lo svolgimento della parte rimanente del processo, con la conseguenza che l'imputato verrà scarcerato durante il giudizio in Cassazione, ossia nel momento migliore per fuggire.

L'ultima considerazione che intendo svolgere attiene proprio all'articolo 442 del codice di procedura penale, ossia alla cosiddetta interpretazione autentica del giudizio abbreviato. Questo è veramente un marchingegno indecoroso, perché è finalizzato ad applicare retroattivamente la norma più sfavorevole. Non vi è stato mai dubbio — né nel legislatore del 1988 né nella legge Carotti, che abbiamo approvato non molto tempo fa — che la normativa riguardasse l'ergastolo in ogni sua forma. Non mi si può dire che l'isolamento diurno sia una pena a sé, perché basta leggere le norme che elencano le pene principali ed accessorie previste dal nostro codice penale per rendersi conto che l'isolamento diurno non viene menzionato; esistono l'isolamento notturno e quello diurno solo come forme di esecuzione dell'ergastolo.

Si poteva prevedere che la norma si applicasse per il futuro, ma non è tollerabile l'applicazione retroattiva, proprio mentre la Corte costituzionale afferma che nemmeno le norme interpretative possono essere applicate retroattivamente se incidono su diritti acquisiti. Una serie di persone, solo per alcuni giorni, perché la sentenza non è stata ancora emessa, perderanno il beneficio e si troveranno un giudice che ha già letto gli atti del processo e che giudicherà sulla base degli atti del pubblico ministero, a meno che abbia il buongusto di ritenersi incompatibile.

Tutto ciò non può non trovarci decisamente contrari rispetto ad una scelta inaccettabile per il modo in cui è stata compiuta (con un decreto-legge si è inciso sul sistema processuale nel suo complesso), inaccettabile perché incostituzionale per una serie di norme sulle quali interviene, inaccettabile perché, invece di aiutare la giustizia a funzionare più rapidamente e meglio, provocherà maggiore caos e maggiori ritardi.

Credo che Forza Italia non possa che denunciare il fatto che si voglia contrabbandare per una riforma efficace, che velocizza i nostri processi, una controriforma che non ha neppure il pregio di

fare funzionare meglio le cose (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e di Alleanza nazionale*).

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

FRANCESCO BONITO. Signor Presidente, sono le 10,50 p.m. — direbbero gli inglesi — e ciò non giova certamente alla chiarezza delle argomentazioni, soprattutto quando si tratta di questioni così delicate. Con molta buona volontà, cercherò di sintetizzare al massimo il mio pensiero, anche per favorire la rapida conclusione di questa intensissima giornata parlamentare.

D'altra parte, abbiamo ampiamente discusso della questione e lo faremo anche nelle prossime ore; peraltro, va data testimonianza politica di una posizione relativa ad un tema delicato ed importante.

Prima di tentare di sintetizzare, ancorché brevemente, le ragioni tecniche che, a nostro avviso, sostengono validamente la proposta del Governo, mi sembra necessario che, almeno da parte della maggioranza, si sottolinei un punto politico. Il Governo è intervenuto — in questo modo penso di rispondere anche alle obiezioni del collega Pecorella — all'indomani di alcune scarcerazioni che hanno provocato grandi polemiche nel paese; si tratta della scarcerazione di imputati eccellenti, di imputati per fatti e per reati gravissimi.

Rispetto ad accadimenti di questo genere e di questa natura, pongo un interrogativo retorico: una forza di governo deve rimanere indifferente, deve cercare di articolare risposte di tipo amministrativo, laddove necessarie, sufficienti e opportune, oppure, deve cercare risposte di tipo normativo, laddove necessarie ed opportune? Ho premesso che l'interrogativo è retorico: noi rispondiamo che bisogna contrastare un fenomeno di questo genere; se, nell'ambito delle vicende processuali del nostro paese, imputati di reati gravissimi riconquistano la libertà per decorrenza dei termini previsti dal nostro codice di procedura penale, evidentemente occorre intervenire.

Gli interventi possono essere di due tipi: di natura e di carattere strutturale, se è possibile realizzare questi interventi in tempi brevi, adeguatamente, ed efficacemente, ovvero, di tipo congiunturale, se le risposte strutturali non è possibile assumerle in tempi brevi.

Questo Governo da cinque anni cerca di dare risposte di tipo strutturale, di tipo definitivo. Ma proprio perché si tratta di risposte strutturali, esse sono affidate ad interventi legislativi di una certa complessità; interventi legislativi che non possono produrre effetti immediati. Le uniche risposte reali, vere, efficaci e strutturali alle vicende che ho prima evocato non possono che essere quelle che abbrevino la durata dei nostri processi, che rendano cioè la durata dei processi ragionevole, come oggi abbiamo anche scritto nella nostra Carta costituzionale. E in questo senso noi abbiamo operato, signor Presidente: abbiamo realizzato la riforma del giudice unico; abbiamo approvato un'ampia depenalizzazione; abbiamo riconosciuto la competenza penale del giudice di pace; abbiamo rafforzato i riti alternativi, con la « legge Carotti », ma tutti questi interventi sono in fase di completamento e non hanno ancora espresso le loro potenzialità rispetto agli obiettivi politici e giuridici che il Governo e le forze di maggioranza si proponevano. Ecco, allora, la necessità anche di interventi emergenziali, di interventi che appunto ho definito di natura congiunturale.

Ed allora, la discussione che va fatta, perché sia corretta, deve essere nel senso di valutare l'idoneità di questi interventi rispetto agli obiettivi congiunturali che noi ci proponiamo. È su questo che noi chiediamo il confronto anche con l'opposizione, alla quale, peraltro, rinnoviamo quello che per noi è un interrogativo retorico: le forze dell'opposizione ritengono che esiste un problema di questo genere e di questa natura? Occorrono o non occorrono interventi per evitare le scarcerazioni di imputati eccellenti in relazione a processi importanti per decorrenza dei termini di carcerazione preventiva? Gradirei se a questo primo que-

sito si desse, in maniera chiara, netta e nitida, una risposta. Noi pensiamo di sì! L'opposizione cosa pensa al riguardo?

Dicevo che noi pensiamo di sì e approviamo anche le proposte che ci vengono dal Governo: sono proposte articolate che affrontano anche una serie di questioni che in questi ultimi tempi si sono poste all'attenzione dell'opinione pubblica e dell'autorità di Governo.

Rispetto alla rimessione in libertà, il Governo fa una proposta: è quella di rimodulare, senza allungarli, i termini di carcerazione preventiva riferiti alle varie fasi. Molto si è discettato su questa proposta e si è anche molto ironizzato su di essa (ma l'ironia appartiene anche al bagaglio dialettico dell'opposizione; l'abbiamo utilizzata noi a nostro tempo ed è lecito che la utilizzi oggi l'opposizione presente in Parlamento). Va valutata, però, la bontà della proposta. Non si tratta di sconti o di chissà quale altra definizione che è stata data alla proposta governativa. Sta di fatto che si propone una rimodulazione, una possibilità di anticipazione o di differimento dei termini di fase con una duttilità che tende a far aderire il disposto normativo alle esigenze che quotidianamente si possono porre nei vari processi.

L'onorevole Pecorella ha detto che questo non va bene, che questo è sbagliato, che questo consente un allungamento ingiustificato dei termini di carcerazione preventiva, che i termini di fase sarebbero un principio costituzionale e che sarebbe stata migliore una proposta che avesse rimodulato in modo rigido — se ho ben capito — i termini di fase stessi. Pur nell'ambito dei sei anni complessivi di durata massima dei termini, sarebbe stato più corretto — secondo la tesi del collega Pecorella — aumentare o diminuire i vari termini di fase in modo rigido.

Penso che tutte le argomentazioni negative che ha svolto l'onorevole Pecorella sul punto siano riferibili anche alla sua tesi ed allora, se così è, vuol dire che, in fondo in fondo, la proposta del Governo ha una sua validità. Comunque, saremmo lieti eventualmente di confrontarci con

emendamenti presentati dal gruppo di Forza Italia in relazione ai quali poi confrontare le rispettive posizioni.

Anche sulla separazione dei processi, il collega Pecorella si è dilungato con acuto argomentare, ma anche a tale proposito osservo che la proposta del Governo è una risposta estremamente duttile, è un disposto normativo non rigido che affida alla responsabilità del giudice la valutazione di un intervento che può rendere più veloce il processo. Questo è scritto nella norma, collega Pecorella. Il giudice in tanto interviene, in tanto separa, in tanto dispone che la motivazione possa essere fatta per capi e per imputati nella misura in cui giudica — ed egli solo può giudicarlo perché è un giudizio che dà in concreto e non in astratto — che questo suo intervento ordinatorio e organizzatorio del processo sia idoneo a rendere più veloce l'andamento del processo medesimo anche in relazione a quei termini di carcerazione preventiva che stiano o meno per scadere. Mi pare che questa sia una proposta assolutamente ragionevole.

Siamo nell'ambito dei poteri ordinatori del processo. Non ritengo che ci siano valutazioni e perplessità di ordine costituzionale; non mi sembra affatto che in questo modo si venga ad incidere sul sacrosanto diritto di difesa, mentre mi pare che tutto sia nei termini della ragionevolezza e di un serio tentativo operato dal Governo e dal legislatore di offrire strumenti che possano ovviare a conseguenze che sono fortemente sentite come negative dall'opinione pubblica. Anche sulla motivazione separata mi pare di aver detto qualcosa.

Per quanto riguarda il capo secondo, il ragionamento dell'opposizione non mi ha convinto affatto. Il capo secondo è quello che cerca di ovviare al problema organizzativo grave che si è posto a più riprese e in varie zone del paese nelle quali è particolarmente incisiva e pericolosa la presenza della criminalità organizzata. In alcune zone non si possono fare i processi perché ci sono troppi processi e ci sono strutture logistiche che non corrispondono alle necessità, non ci sono cioè aule

sufficienti e necessarie - aule particolari ovviamente - per celebrare questi processi. Allora, le alternative sono due: o i processi non si fanno oppure cerchiamo - nel luogo più vicino possibile - altre località dove svolgere il processo. E allora non comprendo la tesi in forza della quale far spostare di qualche chilometro - magari anche qualcosa di più - un'intera corte, gli avvocati, i cancellieri, i timbri, il pubblico, il controllo sociale, comporterebbe l'allungamento dei processi laddove l'opzione rispetto a tale allungamento dei processi sia che i processi non si celebrino.

La scelta è questa: li facciamo o non li facciamo? L'unica possibilità di farli è questa: noi pensiamo che giustamente ed opportunamente il Governo, tra le due opzioni, abbia scelto la migliore, quella di svolgere i processi, e l'unico modo per svolgerli è questo. Non ritengo assolutamente che spostarsi di 50 o 100 chilometri possa incidere sul diritto di difesa; non credo affatto che questo attenga al principio del giudice naturale; non credo, ancora, che questo determini un allentamento notevole, un'attenuazione forte del principio di controllo sociale che pure ritengo assolutamente importante per la celebrazione dei processi.

Il capo IV riguarda - lo si è compreso chiaramente - la possibilità di far proseguire indagini in corso con l'applicazione del vecchio codice di procedura penale: stiamo parlando di processi di assoluta importanza, di processi storici, nel senso che riguardano pagine della storia del nostro paese. Anche in questo caso, si tratta di fare riferimento ad un processo particolare, quello sulla strage di Brescia, e vi è un'opzione molto semplice: vogliamo farlo o non vogliamo farlo questo processo? Certo, dal 1974 sono passati parecchi lustri ed oggi siamo qui noi a legiferare, anche se probabilmente nel 1974 avevamo un'età più verde e non dovevamo occuparci, con questo tipo di responsabilità, di avvenimenti di questa importanza: ebbene, oggi dobbiamo decidere se, rispetto a quel fatto tragico che ha segnato in modo così importante la

storia del nostro paese, il Governo, il Parlamento, le forze politiche debbano o meno consentire la celebrazione del processo. Ritengo che anche in questo caso il quesito sia di natura retorica e che sia giusto celebrare quel processo: in tal senso, quindi, noi ci impegneremo.

Sul capo V e sulla tanto discussa legge Simeone-Saraceni, il Governo ha proposto un intervento molto semplice relativamente ad una questione che, in particolare, ci vedeva tutti d'accordo: rispetto a quella normativa che tanto ci aveva appassionato, infatti, vi era indubbiamente un, diciamo, difetto di natura tecnica, vi era qualcosa che non aveva funzionato: giusto è stato, pertanto, l'intervento del Governo, rispetto al quale abbiamo operato una modifica emendativa, che ritengo assolutamente importante e coerente con lo spirito della legge e che ha fortemente raccolto il dibattito e i lavori del Senato. Anche a tale riguardo, pertanto, penso sia facile registrare un nuovo consenso della maggioranza, e mi auguro anche dell'opposizione.

Quanto ai termini dell'articolo 41-*bis*, non devo aggiungere null'altro, come rappresentante dei Democratici di sinistra, in quanto era un punto del programma dell'Ulivo: ci siamo presentati alla competizione del 1996 inserendo nel programma elettorale della coalizione di centrosinistra la possibilità, anzi la necessità, di mantenere in vigore l'articolo 41-*bis* fino a quando le esigenze di alcune zone del paese, indotte dalla presenza di un'agguerrita criminalità organizzata, ce lo imponessero e lo rendessero necessario e giusto.

Infine, si è introdotto lo strumento tecnico di controllo noto come bracciale elettronico: anche a tale riguardo, vi è stata una notevole discussione; sull'intervento, vi è un ampio consenso dell'opinione pubblica e penso che una forza politica coerente e leale, che voglia essere attenta agli umori del paese abbia il dovere di favorire le opportune e necessarie sperimentazioni. Siamo d'accordo sulla proposta che ci viene dal Governo; è giusto condurre questa sperimentazione

che, tutto sommato, ritengo possa dare risposte in termini di umanità ad un certo tipo di carcerazione presente oggi nel nostro paese. Valuteremo nel tempo se l'utilizzo di questi strumenti tecnici produca l'effetto che noi ci auguriamo, quindi trarremo le conseguenze e valuteremo se mantenere la sperimentazione e renderla strutturale al sistema. Per tutte queste ragioni sosterrò il provvedimento anche in sede di votazione e valuteremo gli emendamenti presentati dall'opposizione con l'attenzione che meritano, sperando di fare comunque tutti insieme un'opera necessaria, che i cittadini e il paese si attendono da noi.

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

SERGIO COLA. Signor Presidente, per la verità mi chiedo e chiedo all'onorevole Bonito se ci sia resi conto che, in questa sede, stiamo parlando di conversione in legge di un decreto-legge che costituisce un'attività sostitutiva del potere legislativo da parte di quello esecutivo. Chiedo all'onorevole Bonito come si sarebbe comportata la sua parte, se fosse stata all'opposizione, nei confronti di un Governo che legifera a regime. A suo tempo nei confronti del ministro Biondi, che oggi presiede i lavori dell'Assemblea, addirittura scendeste nelle piazze quando, attraverso una decretazione d'urgenza, si legiferò su argomenti che avrebbero dovuto essere posti all'attenzione del Parlamento. Mi chiedo cosa dirà, o cosa potrebbe dire, la Corte costituzionale, che ha innovato e ha dettato alcuni principi in materia di decreto-legge, sulla motivazione che abbiamo l'opportunità di leggere.

Mi chiedo, soprattutto, se sussistano o meno gravi motivi di necessità e urgenza nella prima delle ragioni che sono state poste come spunto per la decretazione d'urgenza, vale a dire le scarcerazioni facili. Forse questi motivi sono sorti, ma per responsabilità attribuibile esclusivamente al Governo di centrosinistra, al Governo dell'Ulivo, che da quattro anni e mezzo sta gestendo il paese ed ha avuto

la possibilità di monitorare, in maniera chiarissima, l'andamento della giustizia, ha avuto la possibilità di monitorare i processi cosiddetti a rischio, cosiddetti complessi. Soprattutto, onorevole Bonito, ha avuto la possibilità di verificare il rapporto fra processi e magistrati in Italia al sud e, in particolare, al centro-nord. Glielo dico io: per ogni magistrato della procura, al sud vi sono cento processi in carico; al nord, invece, i processi sono dieci per ogni magistrato.

Se si fosse intervenuti per tempo, si sarebbe rimossa in maniera agevole la causa principale che ha determinato questo pericolo e questo rischio. Non mi riferisco all'aumento degli organici, ma alla rivalutazione della distribuzione dei magistrati sul territorio nazionale. Se voi foste stati più accorti e non vi foste lasciati andare a facili dimostrazioni di demagogia, molto probabilmente tutto ciò si sarebbe evitato. Forse l'urgenza interviene proprio a causa di questa vostra inerzia, di questa vostra irresponsabilità nel vero senso della parola. Sapevate anzitempo che alcuni processi, ad esempio il processo Maglio, che si è chiuso a Napoli dopo cinque anni di dibattimento, avrebbero determinato delle scarcerazioni, che sono avvenute quasi tutte al sud.

Vi siete mai chiesti per quale motivo e che cosa avete fatto perché ciò fosse evitato? Ma vado ancora più avanti nella valutazione dei criteri: stiamo convertendo in legge un decreto-legge, ma tutte le altre norme innovano in maniera radicale il codice di procedura penale e ciò viene fatto con un decreto-legge. Nel 1994-95 sentivo tuonare l'Ulivo dai banchi dell'opposizione sulla proliferazione dei decreti-legge e sull'insussistenza dei motivi di straordinaria necessità ed urgenza ed ora voi dite che questi ultimi sussistono addirittura in relazione ad un'interpretazione autentica dell'articolo 442 del codice di procedura penale quando il Parlamento sei mesi fa, a larga maggioranza, ha legiferato modificandolo e dando la possibilità di richiedere il giudizio abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo.

Avete agito sotto le mentite spoglie di un'interpretazione autentica, in cui il Governo interpreta la volontà del Parlamento, ma l'interpretazione autentica può riguardare un fatto proprio e non quello di un altro potere. Questa è un'altra prevaricazione che voi dell'Ulivo ponete in essere, con tanta disinvoltura e con arroganza, nel vero senso della parola.

Con un'ipocrisia veramente assurda giustificate il tutto con la dizione «interpretazione autentica», compiendo tra l'altro una devastazione dei principi costituzionali, non solo di quello sancito dall'articolo 77 della Costituzione, ma anche di quelli contenuti negli articoli 3 e 24.

Potrei andare molto più avanti... tu ridi, Leccese, ma il fatto è grave, perché qui è davvero in pericolo il concetto di democrazia e di Carta costituzionale, che molte volte viene invocato invano e in modo ipocrita dai rappresentanti del centrosinistra. Potrei andare avanti all'infinito su questi argomenti, che sono già stati sottolineati dall'onorevole Pecorella, entrando nel merito del provvedimento, ma voglio soffermarmi rapidamente sugli aspetti più inquietanti.

Noi non vogliamo la scarcerazione dei boss, così come non vogliamo la detenzione all'infinito di imputati che poi potrebbero essere assolti, come è capitato spesso in questo periodo, ma vogliamo anche che si adottino provvedimenti efficaci che servano a risolvere il problema.

Sotto il profilo tecnico mi permetto di dire, carissimo collega Bonito, che forse chi ha redatto materialmente questo provvedimento è inesperto o non capisce niente di diritto, ma soprattutto non ha mai calcato o non calca da vent'anni un'aula di giustizia — e ciò è gravissimo —, perché solamente un incompetente — forse un imboscato nel Ministero della giustizia — e non un addetto ai lavori può redigere una bozza di decreto-legge che non tiene presente nessuna realtà giudiziaria. La realtà giudiziaria la conoscono gli addetti ai lavori e chi ha contribuito alla redazione di questo decreto-legge è al

di fuori di tale realtà, come cercherò di dimostrare attraverso delle brevi notazioni.

Si è parlato della separazione dei processi: è chiaro che essa riguarda i processi particolarmente complessi, perché quelli con uno o due imputati non hanno bisogno di essere separati, nonché le ipotesi delittuose di cui all'articolo 51, ed in particolare i reati associativi.

Per la verità il codice di procedura penale del 1989 — io all'epoca feci anche un intervento su questo argomento — avrebbe dovuto privilegiare la separazione e non il processo cosiddetto cumulativo, ma alla fine si è arrivati a conclusioni completamente diverse. Forse non è stato fatto perché non sussistevano le condizioni per arrivare alla separazione. Ma questo tipo di separazione, che dovrebbe essere attuata nei cosiddetti processi cumulativi, in particolare in quelli riferiti all'articolo 416-bis oppure all'articolo 74 della legge del 1990 sulla droga, o in altri processi in cui vi sia il concorso di altri tipi di reato, quale l'omicidio, e che quindi sono di competenza della corte d'assise, comporterà il frazionamento di tante posizioni processuali che hanno una sola o più fonti processuali, quasi sempre consistenti in chiamata in correità: è questa la tragedia; è questo che non si è mai considerato.

La conseguenza devastante dell'applicazione di siffatto principio sull'assetto e sul funzionamento della giustizia è innanzitutto quella che si creerebbero situazioni di incompatibilità, soprattutto nei tribunali che sono pieni di simili processi. Ma si creerebbe un'altra conseguenza più importante: un lavoro inutile e defaticante. Una volta separati i processi e, essendo unica la fonte probatoria, cioè le dichiarazioni dei chiamanti in correità, in ogni singolo processo saranno chiamati i cosiddetti collaboratori di giustizia che non dovranno solamente parlare della posizione processuale del singolo ma anche della sussistenza del reato associativo. Allora si arriverà, non al raggiungimento del risultato che con tanta superficialità voi state proclamando ai quattro venti,

bensi al raggiungimento di un risultato diametralmente opposto rispetto a quello che voi avete segnalato.

FRANCESCO BONITO. Non è così, non è come dici.

SERGIO COLA. Altro che responsabilizzazione dei giudici attraverso la proroga o gli anticipi dei tempi rispetto alle altre fasi del processo! Diceva bene l'onorevole Pecorella, di cui condivido completamente la proposta: allunghiamo i tempi di custodia cautelare ma solo relativamente alle fasi più calde, quelle dibattimentali di primo grado, e restringiamo i tempi per quanto riguarda l'appello e la Cassazione. Così potremmo raggiungere un risultato efficace nel verso senso della parola.

Segnalo inoltre che questa responsabilizzazione non solo non vi sarà ma si verificherà un allungamento dei tempi con una detenzione che sicuramente arriverà al tetto massimo per tutti gli imputati detenuti, non solo per i delinquenti che sono stati scarcerati in questo periodo, ma soprattutto per le persone che potrebbero risultare estranee.

Voglio indicare una chicca di chi ha redatto questo provvedimento e che già ho segnalato in Commissione giustizia. Quando all'articolo 2, per rendere possibili le proroghe, si fa riferimento all'articolo 305 del codice di procedura, penale, rispetto al quale si propone che le parole « nel corso delle indagini preliminari » siano sostituite dalle altre « in ogni stato e grado del procedimento », si arriva a conclusioni assurde nell'impossibilità di attuare il principio della proroga, se è vero che all'articolo 305, comma 2, quando si parla della possibilità di proroga, si dice che, nel corso delle indagini preliminari, il pubblico ministero può altresì chiedere la proroga dei termini di custodia cautelare che siano prossimi allo scadere quando sussistano gravi esigenze cautelari che, in rapporto ad accertamenti particolarmente complessi (ci si intende riferire alle indagini preliminari e non ad altro) o a nuove indagini disposte ai sensi dell'articolo 415-bis, comma 4, rendono

indispensabile il protrarsi. Questa è un'ipotesi relativa solo alle indagini preliminari. Nel momento in cui sostituite le parole « nel corso delle indagini preliminari » con l'espressione « in ogni stato e grado del procedimento » non potete assolutamente utilizzarle perché questa norma è correlata alle indagini preliminari e non alle successive fasi. Questo dimostra la superficialità e la sommarietà con cui si è scritta la norma.

Non può non incidere sotto il profilo della costituzionalità se si procede alla scarcerazione per maturata decorrenza dei termini di custodia cautelare. Ma voi cosa fate? Proponete l'applicazione coeva di tre misure coercitive che si applicano ad un imputato indagato per determinati reati (articoli 281, 282 e 283). Si sarebbe dovuta trovare, per ragioni di correttezza giuridica, un'altra soluzione che non coincidesse con quella di cui ci stiamo occupando.

Vorrei ora soffermarmi su un aspetto più volte trattato. Onorevole Bonito, sono quattro anni e mezzo che avete la possibilità di compiere monitoraggi, di sapere quali erano i processi particolarmente complessi e ora vi preoccupate che le aule di giustizia non vi sono e quindi adottate una soluzione che, a mio modo di vedere, è simile a quella dell'operazione Golfo. Intendo dire che processi che si sarebbero dovuti tenere a Palermo, vengono celebrati a Napoli. Non si tratta di qualche chilometro, perché l'onorevole Bonito sa che questo provvedimento è applicabile anche al di fuori del distretto e quindi che non è da escludere che un processo che si celebra a Palermo si possa celebrare anche a Milano (*Commenti del sottosegretario di Stato per la giustizia, onorevole Li Calzi*). La norma dice testualmente che si possono tenere al di fuori del distretto.

In ogni caso, poiché tali processi (solo quelli relativi all'articolo 51 e, dunque, particolarmente complessi) sono normalmente di competenza della corte d'assise, si arriverebbe al gaudio dei giudici popolari, che dovrebbero trasferirsi per un anno, un anno e mezzo (per questo parlavo dell'operazione « Golfo ») in alber-

ghi magari a quattro stelle e lontani dalla famiglia e dai propri affari. Sono queste le prospettive che il Governo offre con tanta diligenza! Che prospettive di soluzione! Sono soluzioni assurde!

FRANCESCO BONITO. Scusa, ma vuoi che i processi si facciano oppure no?

SERGIO COLA. Caro Bonito, i processi si possono fare; devi dirmi, infatti, se ci vuole più tempo e più denaro per attrezzare un'aula di giustizia in una grande città oppure per allontanare i giudici popolari dalle proprie terre. Ci vuole molto meno tempo, a mio giudizio, per attrezzare un'aula di giustizia e consentire la celebrazione di un processo, se si ha la volontà di farlo. Ve ne ricordate ora e volete farlo con un provvedimento demagogico nel vero senso della parola!

A proposito dei magistrati o dei non addetti ai lavori che hanno contribuito alla redazione della bozza di decreto-legge, poiché sono — come altri colleghi — avvocato penalista, vorrei ricordare che negli ultimi tempi ho avuto modo di assistere al rinvio per quattro mesi di un processo che prevedeva un rito abbreviato per alcuni detenuti: infatti, a Napoli, nei quattro mesi successivi, non sarebbe stata disponibile un'aula che potesse ospitare la teleconferenza. È un esempio dell'assurdità e della mancanza di acume da parte dei cosiddetti esperti: mi riferisco all'ampliamento dei casi di teleconferenza anche ai giudizi abbreviati che si debbono celebrare con udienza pubblica. È una chicca che non posso fare a meno di sottolineare in questa sede.

In merito all'articolo 442 del codice di procedura penale è stato già detto molto e non farò altro che ribadire che in questo caso avete offeso la dignità del Parlamento: che necessità vi era di provvedere con decretazione d'urgenza (*Commenti del deputato Borrometi*)? Caro Borrometi, vi è stata l'opportunità — quando si è raggiunto un accordo — di presentare disegni di legge e di rassegnarli in Commissione in sede legislativa ed avremmo avuto la possibilità di risolvere tale pro-

blema, ma il Governo si è sostituito in modo indecente e indecoroso alla volontà del Parlamento. Voglio vedere come si possa contestare tale mia affermazione. Tra l'altro, la volontà del Parlamento era stata espressa mesi fa quasi all'unanimità: vi invito a ricordare il dibattito sulla legge Carotti e sulla possibilità di chiedere il rito abbreviato anche per reati per i quali è previsto l'ergastolo e, dunque, con una violazione patente della Costituzione, in ordine alla retroattività della norma medesima.

Per la verità si discusse anche sul famoso braccialetto elettronico; non so se la norma sia o meno condivisibile, ma vorrei dire all'onorevole Bonito che i braccialetti non esistono (*Commenti del deputato Bonito*). No, i braccialetti non ci sono, te lo dico io. Avete decretato il ricorso a tale misura, quando ancora non esisteva la strumentazione per renderla effettiva! Lo avete fatto, per di più, ricorrendo ad un decreto-legge! Questa è la dimostrazione che ormai siete malati e colpiti da una malattia inguaribile: la patologia o sifilide — voglio chiamarla così — elettorale; avete il terrore di essere sconfitti e, quindi, sentite la necessità di adottare provvedimenti demagogici che, nell'impatto con la realtà, si dimostrano totalmente inutili. Tra l'altro, adottaste tale misura con una formulazione discutibile. Anche Borrometi convenne con le osservazioni che vennero fatte presso la Commissione giustizia, dal momento che il testo del nuovo articolo 275-*bis* che si vuole inserire nel codice di procedura penale al comma 1 recita testualmente: « Nel disporre la misura degli arresti domiciliari anche in sostituzione della custodia cautelare in carcere, il giudice, se lo ritiene necessario in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto, prescrive procedure di controllo mediante mezzi elettronici (...) » e così via. Veramente non so come possa condividersi...

FRANCESCO BONITO. Alleanza nazionale è d'accordo sui braccialetti?

SERGIO COLA. Mi rendo conto che sei imbarazzato, caro Bonito, perché tu rappresenti l'Ulivo nelle materie della giustizia e comprendi che questi provvedimenti (*Commenti del deputato Bonito*)... Tu, che sei veramente un illustre cultore del diritto, non puoi che convenire con me che la tua è una risata di rabbia, di imbarazzo, perché questo provvedimento è nullo sotto tutti i punti di vista, quindi ridi per rabbia, lo capisco perfettamente, non potresti fare altrimenti. Non so cosa potresti dire a fronte di una proposta che è scandalosa nel vero senso della parola e che darà la stura ad interpretazioni veramente singolari, da parte di magistrati d'assalto: e ne vediamo tante, noi che calchiamo quotidianamente le aule di giustizia. Si potrà arrivare al paradosso che non verranno disposti gli arresti domiciliari per la mancanza del braccialetto, anche in casi in cui sarebbero stati disposti se non vi fosse stata la norma sul braccialetto: è un'interpretazione possibilissima, che creerà ulteriori disparità di trattamento. Da qui la necessità — su cui Borrometi convenne con me — di porre mano ad una modifica di questa norma.

Potrei proseguire, ma non voglio abusare della pazienza non tanto vostra, perché comprendo che potreste essere pazienti fino all'infinito, pur di vedervi convertito questo decreto-legge, perché altre finalità presiedono alla vostra iniziativa. Allora, pur condividendo con voi e con tutti gli italiani onesti la necessità di porre un freno al pericolo che delinquenti incalliti possano uscire dal carcere e continuare a commettere reati, affermo che il provvedimento che avete presentato alle Camere per l'approvazione è insulso, è un provvedimento che non solo non aumenta l'efficienza della giustizia, ma le fa anche compiere parecchi passi indietro. Su di esso, quindi, vi è la contrarietà assoluta di Alleanza nazionale, così come di Forza Italia e delle altre forze del Polo della libertà (*Applausi dei deputati dei gruppi di Alleanza nazionale e di Forza Italia*).

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

TIZIANA PARENTI. Signor Presidente, come ogni dibattito sulla giustizia anche questo non sfugge alla legge pirandelliana del « così è se vi pare ».

Ho sentito l'onorevole Cola intervenire con molta enfasi, ma in Commissione è risultato che Alleanza nazionale voterà a favore di gran parte di questo provvedimento, quindi non so se le sue dichiarazioni siano state rese a titolo personale oppure a nome di tutto il gruppo.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. In Commissione l'hanno approvato!

TIZIANA PARENTI. Certo è che, indipendentemente dalle diverse posizioni, il diritto non è una scienza e sappiamo che le motivazioni possono essere esposte al dritto ed al contrario senza che nulla cambi, all'infuori, ovviamente, delle conseguenze per coloro che sono soggetti alle decisioni.

Al di là, però, di queste diverse posizioni, una riflessione credo dobbiamo farla. Noi ormai siamo governati dagli eventi della cronaca nera e non governiamo più niente del nostro paese e questa è una responsabilità comune, cari amici del centrodestra. Se della giustizia si parla a corrente alternata, solo ed esclusivamente in relazione ad alcuni processi che interessano qualcuno, e poi si fanno i giustizialisti sulle piazze ed in televisione, si cavalca la cronaca nera per dare colpa all'altro, che non è in grado di arginare la cronaca nera, e così via, è evidente che nessuno poi può lamentarsi se continuiamo costantemente ad essere governati da eventi episodici, che comunque nessuno eviterà, chiunque vinca le elezioni, perché la nostra è una società complessa, difficile, che ha perso molti valori e non ne ha trovato nessuno. È una società che non ha punti di riferimento, se non in alcuni slogan e spot elettorali o pubblicitari che costantemente ci invadono, e che quindi non trova e non può trovare per

questa via soluzione. Questa è una responsabilità di cui ciascuno farà carico all'altro, ma che comunque graverà sui cittadini.

L'incertezza della legge che ci governa, come gli episodi di cronaca nera che ci governano, è dimostrata, a mio avviso, dagli articoli 7 e 8 di questo decreto-legge. Posso dire con molta serenità, perché non sono mai stata convinta che si possa rovesciare la filosofia di questo codice per cui i processi abbreviati riguardano i processi complessi piuttosto che quelli semplici, che la via maestra da seguire sarebbe stata, come dissi sei mesi fa in quest'aula, l'eliminazione dell'ergastolo e la celebrazione dei processi complessi in dibattimento e non di fronte ad un giudice solo.

Nonostante ciò, è stato approvato il rito abbreviato che è diventato legge nel gennaio 2000, mentre la norma transitoria è del giugno 2000. Questo vuol dire che noi abbiamo prodotto effetti, abbiamo creato aspettative e abbiamo messo in funzione una macchina che adesso riportiamo indietro. All'epoca si disse che ciò era volto all'efficienza della giustizia, ma oggi, sempre per l'efficienza o per l'efficacia della giustizia, a seconda di cosa si voglia intendere alternativamente per efficacia e per efficienza, riportiamo indietro quella macchina, senza contare tutti i problemi che ciò provocherà, sui quali non mi soffermerò in dettaglio, dato il breve tempo a mia disposizione. Infatti, anche se l'articolo 8 stabilisce che «l'imputato può revocare la richiesta», in realtà non c'è alcun bisogno di revoca, perché la revoca non è applicabile. Dovrebbe essere quindi la stessa corte a spogliarsi automaticamente del processo e ricominciare daccapo per evidenti ragioni di incompatibilità.

Questo è il motivo per cui dico che essere governati dagli eventi, dagli opinionisti o dalle accuse reciproche provoca solo danni: danni alle persone, che sono comunque tali, molte delle quali, anche nei processi alla criminalità organizzata, vengono assolte, se non in primo grado — dove si costruiscono teoremi — molto

spesso nel secondo. Queste persone vedono costantemente cambiare le regole del gioco: basti pensare alla custodia cautelare, classico esempio di come le regole del gioco cambiano durante il gioco stesso (un dramma, forse, non certo un gioco).

Per quanto riguarda la custodia cautelare, devo dire su di essa, come ho già spiegato in Commissione, sono invecchiata, perché frequentavo il liceo quando mi appassionai alla cosiddetta legge Valpreda (chissà che non sia stato il buon motivo che mi ha spinto ad intraprendere la professione di magistrato?). Ebbene, dopo numerosissimi anni — non vi dico quanti, perché sono una signora —, mi trovo ancora a parlare della custodia cautelare.

ANTONIO BORROMETI, *Relatore*. Il punto è che non sei invecchiata!

TIZIANA PARENTI. Non sono invecchiata: è invecchiata la custodia cautelare!

SERGIO COLA. Si sono allungati i termini!

TIZIANA PARENTI. Abbiamo sdrammatizzato un fatto drammatico, perché, visto che la norma procedurale si applica nel momento in cui entra in vigore, ci saranno persone che non avranno più un limite di fronte a loro, perché le varie fasi del processo hanno tempi di custodia cautelare autonomi sui quali si è formata una consolidata giurisprudenza e che, da domani, dovranno cambiare: i tempi non sono più determinati.

Vedete, non so se manchino le aule, se manchi la buona volontà, se non vi sia efficienza e se non vi sia efficacia, ma il nostro codice prevede il termine complessivo di nove anni. Se in nove anni non sappiamo celebrare un processo fino al grado definitivo, ritengo che la questione non sia risolvibile con alcuna legge, perché vuol dire che il principio di responsabilità in questo paese non esiste per nessuno e che viene delegata costante-

mente al legislatore una responsabilità che, a questo punto, ritengo non gli appartenga più, perché nove anni per celebrare un processo, oltre al tempo necessario per le indagini — quindi non si parla mai di meno di undici anni — è un tempo assolutamente intollerabile. Inoltre, come ho già detto, si cambiano comunque le regole del gioco in modo del tutto discutibile, incidendo sulla libertà delle persone e rovesciando il principio di presunzione di innocenza sul principio di presunzione di colpevolezza. Abbiamo approvato all'unanimità l'articolo 111 della Costituzione in cui si parla del giusto processo e dei tempi ragionevoli del processo. Nell'allungare i tempi della custodia cautelare rispetto ad un giusto processo e ad una ragionevole durata del medesimo credo che non via sia alcun tipo di razionalità e neppure alcun tipo di utilità.

Questo provvedimento è preoccupante per la custodia cautelare e per il rito abbreviato riguardante processi che andati avanti torneranno tutti indietro! È evidente infatti che non avverrà mai la separazione dei processi.

I processi concernenti la criminalità organizzata non sono governati dal giudice ma dai collaboratori di giustizia. E poiché ormai questi processi sono — per così dire — dei teoremi difficilissimi, dietro i quali si percorrono le strade più tortuose per arrivare ad un confronto di dichiarazioni, sempre che queste possano portare all'accertamento delle responsabilità, rimango veramente allibita quando si pensa di separarli! Non vi è alcuna possibilità di farlo. Ma questo aspetto mi preoccupa ben poco e la stessa cosa posso dire se una corte di assise separa la posizione di uno e poi quella di altri. Ricordo che in un processo medio sono coinvolte dalle 90 alle 150 persone. Voi pensate che si possano emettere 150 sentenze per dire la stessa cosa? Il che mi sembrerebbe incredibile, anche perché trattandosi di reati associativi, il reato « fine » deriva dal reato « mezzo », se non si risolve la questione relativa alla responsabilità per il reato « mezzo », è evidente

che non si risolverà mai nemmeno quella relativa alla responsabilità per il reato « fine ».

Vedete, noi abbiamo creato dei feticci. Abbiamo creato il feticcio del reato associativo; abbiamo creato il feticcio dell'articolo 41-bis ed adesso abbiamo creato il feticcio delle videoconferenze. Questi feticci non hanno assolutamente risolto il problema, anzi lo hanno ampiamente aggravato nel tempo. Il nostro problema sono i reati associativi, e lo sarà fino a quando non capiremo che il reato associativo è un qualcosa che viene dopo e non prima, e non inteso spesso come dimostrazione dell'indimostrabile o di queste infinite dichiarazioni che riguardano infiniti patti, un numero incredibile di persone, di cose e via dicendo, dove è difficilissimo seguire tutti i percorsi. I tempi si allungano in modo incredibile con decine e decine di testimonianze, con dichiarazioni fiume, con sentenze fiume lunghe mai meno di 3 mila-3.500 pagine! Sono tutte sentenze fatte al computer in cui si dice: Tizio ha detto questo, Caio ha detto quest'altro, Sempronio quell'altro ancora e via dicendo. Sentenze che non hanno un filo logico, che non si chiedono perché Tizio ha detto una cosa e Caio un'altra! Sono questi i processi che noi facciamo ed è questo che si vuole disciplinare con la legge. Ma la legge non può farlo perché il problema sta nel diritto sostanziale — ma non lo si è ancora capito — e non nel diritto formale. Finché non cambiamo il diritto sostanziale, rimarranno decine i reati associativi che ancora vengono considerati tali (il contrabbando è un reato associativo, lo sfruttamento della prostituzione è un reato associativo e via dicendo), ma questa è la tomba della giustizia e della sua organizzazione! Sono anni che lo dico, non perché sia particolarmente originale ma perché ho un po' di esperienza; ogni volta che lo dico però vengo guardata con sospetto quasi volessi agevolare chissà chi.

I nodi sono venuti al pettine e una simile situazione è ingestibile. Si dice che non c'è il tempo per affrontarla; ebbene io dico che manca la volontà per farlo.

Nessuno del resto lo farà, nemmeno il centro-destra che fa dell'articolo 41-bis e delle conferenze il suo feticcio! Diciamo la verità perché sono questi i problemi! Fino a quando si creeranno dei miti che sono quelli che paralizzano l'organizzazione della giustizia e che non rendono giustizia a nessuno, non si saprà mai dove finisca la verità e inizi la menzogna, e ogni volta che si pone un teorema tutti saranno costretti a seguirlo.

Allora, è inutile farsi accuse reciproche; avremmo dovuto esaminare con grande attenzione e laicità la struttura del nostro processo relativamente ai reati di criminalità organizzata. Forse, avremmo potuto trovare altre soluzioni per una giustizia in tempi ragionevoli. In questo modo, i tempi non saranno mai ragionevoli, qualunque decreto-legge o disegno di legge approviamo. Come ho detto, tutto il resto non serve ed è inquietante che soggetti innocenti siano completamente stritolati da una macchina che gira a vuoto perché il processo dura anni e anni.

Vogliamo il giusto processo e un processo di ragionevole durata, ma non facciamo altro che allungare i termini delle indagini. Capisco che vi sia il caso tragico della strage di Brescia, ma sono passati ventisei anni, più cinque saranno trentuno e, prima di arrivare alla definizione del processo, saranno cinquanta. Non so se questa si possa definire una risposta di giustizia.

Per quanto riguarda i reati di pedofilia, non si può pensare di arrivare a due anni, a meno che non si voglia indagare, come a Torre Annunziata, su tremila o quattromila persone contemporaneamente. Non so dove potremmo metterle tutte queste persone né quale aula il ministro andrà cercando. Più allunghiamo i tempi del processo, più avremo teoremi impossibili da dimostrare in dibattimento; il sistema accusatorio non è fatto per i teoremi, ma per i fatti e le singole responsabilità.

Andiamo sul versante del diritto sostanziale, anziché ogni volta elaborare un possibile sistema formale, facendo e disfacciando addirittura a distanza di sei

mesi. Credo che, ancora una volta, abbiamo sbagliato strada. Certamente, l'altra strada, quella del diritto sostanziale, sarebbe stata invisita non alle persone che probabilmente neanche sanno di cosa si tratti, ma perché immediatamente sarebbe sorto un Gasparri — scusate il riferimento — che avrebbe detto che non vogliamo più combattere la criminalità organizzata, che vogliamo mettere tutti fuori. Questo è il vero problema: non c'è mai un momento di riflessione concreta. Andate a Londra a vedere i processi. Bonito chiedeva se siamo inglesi, ma io dico che per sfortuna non siamo inglesi! A Londra, nei processi vi è un solo imputato, questa è la realtà. Certamente, in Inghilterra si commettono tanti reati quanti in Italia, ma nei processi c'è un solo imputato e le responsabilità sono di facile accertamento. Ma se portiamo in giudizio decine e decine di persone per tutti i reati — ormai la corte d'assise ha una competenza su tutti i reati, dagli stupefacenti all'aggiotaggio — pensiamo davvero di poter individuare le responsabilità, se tutto dipende da un'iniziale teorema del processo governato dai collaboratori che disegnano scenari dentro i quali ogni volta si rischia di perdersi e dove nessuna sentenza dà mai la certezza dell'accertamento della verità?

Non c'è dubbio che si tratti di un problema politico, ma vorrei dire che è anche un problema di coscienza. Le leggi non vivono in astratto, ma sulle persone e sono i cittadini, delinquenti o innocenti che siano, i destinatari delle nostre leggi.

Credo che si dovrebbe avere il coraggio di denunciare ciò che non va e di richiamare ciascuno alle proprie responsabilità perché, in ogni caso, esse non appartengono solo al legislatore. Egli ha cercato di costruire un minimo di garanzie: immediatamente i benpensanti hanno detto che in Parlamento si pensa soltanto alle garanzie. Che cosa dobbiamo pensare, allora? Dobbiamo pensare a costruire i punti fondamentali di una democrazia che garantisca il cittadino dallo Stato così come dal delinquente; oggi il cittadino non è protetto né dallo Stato, né dal delinquente. Tutto il resto è propaganda, sono

spot televisivi che annullano sempre di più quel minimo senso di giustizia che rappresenta il tessuto connettivo di ogni società.

Chiunque adoperi questi temi, fondamentali per la tenuta di una società, nel modo in cui vengono adoperati, nel modo in cui vengono affrontati nei discorsi pronunciati da leader e non leader, non ha a cuore né la giustizia, né quel senso di sicurezza che non è dovuto soltanto contro il delinquente, ma forse ed ancora di più contro lo Stato, perché dal delinquente ci si può difendere, dallo Stato no. Questa è una dimostrazione di quanto il cittadino non possa difendersi dallo Stato.

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

MARIO GAZZILLI. Signor Presidente, buona parte del mio breve intervento consisterà nella ripetizione, punto per punto, di quanto ho affermato appena qualche giorno fa nella Commissione di merito.

A mio parere, infatti, i rilievi critici allora prospettati restano assolutamente validi e comunque non sono stati minimamente scalfiti da un'istruttoria che, nonostante l'estrema ristrettezza dei tempi, è stata particolarmente attenta e penetrante, né sono stati infirmati oggi dalle pur abili argomentazioni svolte dall'onorevole Bonito.

Il corposo provvedimento al nostro esame, come esplicitato nel preambolo, è stato posto in essere sul rilievo che recenti eventi giudiziari relativi alla scarcerazione per decorrenza dei termini di custodia cautelare di numerosi imputati di delitti gravissimi hanno evidenziato l'insufficienza dell'attuale disciplina a fronteggiare situazioni contingenti legate alla celebrazione di dibattimenti particolarmente complessi.

Lungi dall'affrontare lo sgradito tema inerente alle reali ragioni dell'inefficienza e del dissesto dei nostri apparati giudiziari, ancora una volta il Governo ha preferito imboccare la via più agevole, rivedendo, ovviamente in senso peggiora-

tivo, la disciplina della durata della custodia cautelare. Francamente, ignoro l'esatto numero dei provvedimenti intervenuti nel corso degli anni nella suddetta materia, ma so bene che gli aggiustamenti, posti in essere per lo più sotto le pulsioni di questa o di quella emergenza, sono stati tanti, tantissimi, sicuramente troppi.

Da questa incontrovertibile constatazione deriva, anzitutto, l'insuperabile dimostrazione del fallimento di una politica della giustizia che non è certamente di destra e che è stata fortemente condizionata dalle concezioni, asseritamente progressiste, di una sinistra assai incline alle clamorose operazioni di polizia, ma ben poco attenta alle conseguenze di scelte palesemente incompatibili con le limitate possibilità del rito accusatorio. Intendo dire che, in questi anni, si è privilegiata, talora arbitrariamente, la perniciosa pratica del maxiprocesso; su tale pratica si sono costruite brillanti carriere, ma ora vengono finalmente alla luce i guasti e le debolezze di una prassi scriteriata che ha travisato le idee guida del codice Vassalli, nato come il codice della separazione e divenuto, al contrario, il codice della riunione.

Oggi, finalmente, si imbecca la giusta via, con la massiccia introduzione di norme tese a privilegiare, sin dalla fase delle indagini preliminari, la separazione dei procedimenti. Tuttavia, l'ampliamento delle possibilità di separazione articolato nel decreto-legge, anche dopo le modifiche apportate dalla Commissione, non è appagante perché, come è stato rimarcato da più parti, con la definizione della normativa il sistema finirà per risultare senz'altro squilibrato in senso opposto. Invero, è innegabile che, al di là di una limitatissima facoltà di interlocuzione delle parti, in avvenire mancherà ogni possibilità di condizionamento delle decisioni del giudice ad opera del difensore, il quale, in tal modo, vedrà sacrificato alle superiori esigenze della celerità e della speditezza il proprio interesse alla trattazione unitaria dell'intera vicenda processuale coinvolgente il suo assistito.

Ma vi è di più. So bene che in questo mio argomentare vado assumendo un atteggiamento diametralmente opposto a quello esplicitato nella sede referente. Potrei dire, a giustificazione di tale inversione di rotta, che la posizione maggioritaria nel gruppo deve essere alla fin fine sostenuta anche da chi tali posizioni non condivide. Potrei dire pure che *errare humanum est, sed perseverare diabolicum*. Non posso però sottacere la fondatezza delle obiezioni che intravedono negli articoli 1 e 4 un rimedio peggiore del male, per la possibilità di un'eccessiva proliferazione di incarti processuali, con conseguenziale moltiplicazione delle incompatibilità e ulteriore intollerabile ingovernabilità degli apparati.

Non posso sottacere nemmeno la cosiddetta « usura dei collaboranti », alla quale faceva riferimento poc'anzi l'onorevole Cola, che non è certo da trascurare.

Sotto altro profilo, ho osservato che si era giustamente preso atto dell'eccessività del favorevole trattamento usato a talune categorie di condannati allorché, con la cosiddetta legge Simeone-Saraceni, si impose, in luogo della notifica, la materiale consegna *pro manibus* dell'ordine di esecuzione del correlativo decreto di sospensione; dalla quale erano derivati un ulteriore inammissibile incremento del lavoro gravante sulla polizia giudiziaria ed ulteriori difficoltà nell'espletamento di attività già di per sé disagiati.

Ma la maggioranza non ha inteso seguire le condivisibili indicazioni del Governo e, nella sede referente, approvando uno specifico emendamento, ha deciso di orientarsi in un'ulteriore erronea direzione imponendo al pubblico ministero, nell'ipotesi in cui non vi sia un difensore designato per la fase dell'esecuzione, di impegnarsi in una laboriosa e spesso defatigante attività di individuazione del difensore che ha assistito il condannato nella precedente fase del giudizio.

D'altronde, la necessità di introdurre un ennesimo ritocco alla disciplina della custodia cautelare avrebbe dovuto indurre il Governo a riflettere sull'adeguatezza della prassi — ma sarebbe più corretto

dire « politica » — attuata dagli operatori giudiziari in questo primo decennio di applicazione del rito accusatorio.

Ed è innegabile che l'utilizzo dei riti alternativi sia stato minimo e comunque assai ridotto rispetto alle aspettative dei codificatori che individuavano nel 90 o 95 per cento la quantità dei processi da definire in sede extradibattimentale in rapporto alla macchinosità di un sistema incentrato sulla raccolta della prova nella pienezza del contraddittorio tra le parti.

La previsione dell'impossibilità di celebrare *coram populi* la maggior parte dei processi, a meno di non voler provocare la paralisi degli apparati, avrebbe dovuto indurre gli operatori a privilegiare i riti alternativi, accordando di fatto consistenti incentivi a coloro che decidevano di avvalersene. Viceversa, specie nella prima fase applicativa, si è operato in senso diametralmente opposto vuoi rifiutando per partito preso l'applicazione delle pene concordate, vuoi irrogando in giudizio abbreviato pene superiori a quelle solitamente inflitte dai giudizi del dibattimento i quali, dal canto loro, anche nei casi di prova evidente e, dunque, di superfluità del dibattimento stesso, hanno perpetuato la consuetudine di adagiarsi sui minimi edittali. D'altro canto, la pratica di declinare la responsabilità di talune decisioni trasferendo il relativo onere su altri organi, ha provocato l'inflazione del dibattimento sul quale è venuta a cadere una miriade di processi palesemente destinati a registrare la *débâcle* dell'accusa, come tantissime e clamorosissime assoluzioni inequivocamente dimostrano. In altri termini, si è fatto malgoverno di uno dei cardini del rito accusatorio, ovvero della previsione dell'articolo 125 delle disposizioni di attuazione che impone al pubblico ministero l'obbligo di chiedere l'archiviazione quando risulta l'infondatezza della notizia di reato perché, gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari, non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio. Si obietterà che da siffatte prassi non dipendono conseguenze gravi giacché le tantissime assoluzioni che vengono quotidianamente emesse nei tribunali stanno a

dimostrare la capacità del sistema di riparare al suo interno i propri errori.

Ora, è indubbiamente vero che la riparazione degli errori avviene, perlopiù, negli *interna corporis*, ossia prima del giudicato, ma è pur vero che simili disinvolve prassi finiscono per sottrarre risorse materiali ed umane a più proficui impieghi.

Certo, l'indipendenza della magistratura è un valore irrinunciabile, ma è ormai conclamato che indipendenza non equivale a mancanza di controlli e che, anche in questo particolare campo, vanno introdotti meccanismi di comparazione tra costi e ricavi.

È necessario, insomma, introdurre nel sistema processuale nuove concezioni piuttosto che effettuare interventi di carattere congiunturale; ed è, altresì, improcrastinabile il ridisegno degli aspetti ordinamentali che, allo stato, impediscono qualunque valutazione circa l'efficienza e l'efficacia del singolo magistrato, non più inteso solo come giurista, ma anche e soprattutto come *manager*. Occorrerebbe in primo luogo reintrodurre nelle procure quella gerarchia che è stata improvvidamente espulsa qualche tempo fa e che ha portato pochi vantaggi e tantissimi guasti.

Occorrerebbe poi escogitare procedure snelle per destinare ad altri incarichi quei magistrati — che sono tanti — che accusano molto, ma ottengono pochissimo in termini di condanne, essendo evidente che costoro non sono idonei alla funzione requirente se non altro per lo spreco di risorse che causano. Tutto ciò, invece, manca nel decreto-legge in conversione e, perciò, pur non essendo del tutto ostile alle innovazioni introdotte dal provvedimento, devo abbandonare l'opinione strettamente personale esplicitata in precedenza e adeguarmi alla posizione che il mio gruppo ha deciso di assumere. Voglio altresì rimarcare che l'aggravamento della normativa sulla custodia cautelare è accettabile se e solo sia imposto da indeffettibili esigenze di tutela della sicurezza dei cittadini, ma che la strada maestra da percorrere è quella sin qui illustrata, ossia la profonda rivisitazione dell'ordinamento

giudiziario, poiché la custodia cautelare deve davvero costituire l'*extrema ratio*, mentre non è ammissibile che le disfunzioni degli apparati debbano essere pagate da coloro che, colpevoli o innocenti, sono costretti a impegnare gli apparati stessi.

Devo, inoltre, evidenziare le molteplici perplessità che esso desta anche in rapporto ad altri aspetti e segnatamente in relazione alla valenza demagogica e fortemente propagandistica dei divisati impiego di strumenti di controllo già utilizzati in altri paesi, a quanto pare con scarso successo. Sulla necessità di introdurre strumenti ideati da altre culture è bene sorvolare, ma è facile prevedere ulteriori disastri e effettuare infauste previsioni. Vi è un'ulteriore considerazione da fare prima di concludere. Trattandosi di normazione governativa, nessun dubbio dovrebbe sussistere in ordine alla sussistenza dei requisiti costituzionali di necessità e di urgenza. Questi requisiti, in realtà, non ricorrono in quanto il decreto è diretto a modificare disposizioni del codice di rito relative ad istituti di carattere generale, quali la custodia cautelare e il giudizio abbreviato.

Per sua natura la disposizione che modifica norme codicistiche non può essere considerata straordinaria. Per altro verso, non credo che sussistesse l'urgenza di legiferare per decreto giacché il Governo non ha fornito dati relativi ad un numero rilevante di soggetti interessati dalle disposizioni modificate.

In altri termini, se i rischi di scarcerazione che il decreto ha inteso eliminare non si riferivano ad un congruo numero di individui in attesa di giudizio, il provvedimento — come qualcuno ha detto — dovrebbe essere considerato una norma-fotografia, con buona pace delle connotazioni di generalità e astrattezza della legge. E ancora, molte delle disposizioni contenute nel testo formano oggetto di altri provvedimenti all'esame delle Camere e, quindi la loro estrapolazione dovrebbe essere giustificata da fatti sopravvenuti ai quali non si è fatto alcun riferimento in relazione. Per di più, al fine di consentire un'applicazione retroattiva della modifica

dell'articolo 442, comma 2, del codice di rito si è contrabbandato per interpretazione autentica quella che è una vera e propria modificazione, dato che non sussistono dubbi interpretativi sulla portata dell'espressione « pena dell'ergastolo » e non potendosi concepire l'isolamento diurno come pena autonoma.

Certo, la sicurezza dei cittadini va garantita, ma non è lecito minare le fondamenta del processo penale attraverso la previsione di norme confuse, illiberali e di difficile applicazione. La soluzione — come ho detto — è altrove ed è tempo che la retta via sia finalmente intrapresa.

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

Prendo atto che il relatore e il rappresentante del Governo rinunciano alla replica.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Erogazione del contributo obbligatorio dell'Italia al Fondo multilaterale per il Protocollo di Montreal per la protezione della fascia di ozono (6898)
(ore 0,05).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Erogazione del contributo obbligatorio dell'Italia al Fondo multilaterale per il Protocollo di Montreal per la protezione della fascia di ozono.

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 6898)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;
interventi a titolo personale: 1 ora e 25 minuti (15 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 5 ore e 45 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 33 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 14 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 7 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti

Lega nord Padania: 49 minuti;

UDEUR: 30 minuti;

Comunista: 30 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti;

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 1 ora, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 12 minuti; Verdi: 11 minuti; CCD: 11 minuti; Socialisti democratici italiani: 7 minuti; Rinnovamento italiano: 5 minuti; CDU: 5 minuti; Minoranze linguistiche: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

(Discussione sulle linee generali — A.C. 6898)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la III Commissione (Affari esteri) s'intende autorizzata a riferire oralmente.

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

VITO LECCESE, Relatore. Signor Presidente, mi limito a qualche breve cenno

sul protocollo di Montreal, che è stato sottoscritto nel 1987 e ratificato dal nostro paese nel 1988.

Attualmente aderiscono al protocollo di Montreal ben 175 Stati, quasi tutti gli Stati del sistema delle Nazioni Unite. Il protocollo è nato con lo scopo di apportare misure efficaci per proteggere la fascia di ozono, impegnando in particolare tutti i paesi industrializzati alla progressiva eliminazione, all'interno dei propri sistemi industriali e dei cicli produttivi, delle sostanze contenenti cloro e bromo, sostanze che sono responsabili della distruzione della molecola di ozono (in particolare i CFC e gli alons). Vi è da osservare che i risultati che si sono registrati negli ultimi anni sono positivi, in quanto dal 1994 ad oggi i paesi industrializzati hanno eliminato quasi totalmente tali sostanze.

Contemporaneamente, però, abbiamo assistito alla crescita economica dei paesi in via di sviluppo e di nuova industrializzazione che ha determinato un aumento significativo della produzione e dell'uso delle medesime sostanze. Il protocollo è intervenuto, quindi, affinché i paesi in via di sviluppo e quelli di nuova industrializzazione possano portare avanti politiche industriali che prevedano l'eliminazione definitiva delle sostanze e dei gas killer dai propri cicli produttivi entro il 2015. La quarta conferenza delle parti firmatarie del protocollo per la protezione della fascia di ozono, che si è riunita a Copenaghen nel 1992, ha istituito un meccanismo finanziario, il cosiddetto fondo multilaterale, adottando contributi obbligatori per gli anni 1992, 1993 e 1994 per ciascun paese donatore, tra cui l'Italia, secondo la scala dei contributi dei diversi paesi alle Nazioni Unite.

Il fondo multilaterale, l'*hozon trust fund*, costituisce un meccanismo finanziario *ad interim*, istituito allo scopo di assistere i paesi in via di sviluppo per il rispetto degli obblighi previsti dal protocollo, nonché di assistere i loro progetti industriali per l'eliminazione accelerata dalla produzione e dagli usi delle sostanze pericolose mediante la riconversione di

impianti industriali con tecnologie pulite. Il fondo rappresenta — è stato ribadito anche durante il dibattito in Commissione affari esteri — un'innovazione interessantissima nella cooperazione internazionale, poiché le risorse finanziarie e la selezione dei soggetti da finanziare sono gestite da un comitato esecutivo in cui sono rappresentati paritariamente sette paesi industrializzati e sette paesi in via di sviluppo.

L'Italia è il quinto paese donatore in ordine d'importanza nel fondo, però dal 1996 risulta inadempiente rispetto alla contribuzione ordinaria. Il segretario del programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, in una lettera del dicembre 1999 inviata al nostro ministro degli affari esteri, ha richiamato l'attenzione sul fatto che l'Italia risulta debitrice nei confronti del fondo per gli anni 1996-1999 per un totale di oltre 34 milioni di dollari. Il pagamento del contributo italiano al fondo è stato più volte sollecitato con lettere inviate dal segretario e dal presidente del consiglio di amministrazione dello stesso fondo. A Lione, nella sesta conferenza delle parti della convenzione sui cambiamenti climatici, è stato di nuovo ricordata la nostra inadempienza, portandola anche come esempio della scarsa affidabilità degli impegni dei paesi sviluppati nella cooperazione ambientale internazionale.

È chiaro che tali circostanze danneggiano l'immagine dell'Italia, quasi a dimostrare che da parte del nostro paese non vi sia un impegno per il rispetto degli accordi internazionali: ovviamente non è così, poiché, anche nella recente conferenza sui cambiamenti climatici che si è svolta a L'Aja qualche settimana fa, l'Italia ha svolto un'azione guida, anche se, purtroppo, il negoziato non è riuscito ad portare ad un accordo sottoscritto e condiviso da tutti i paesi. C'è stato un aggiornamento e speriamo possa essere celebrato entro la fine di quest'anno. L'Italia svolge da sempre un'azione guida, ma purtroppo rispetto a questo fondo multilaterale siamo in ritardo. Fra qualche giorno nel Burkina Faso si aprirà la nuova conferenza delle parti sul proto-

collo di Montreal, quindi sarebbe importante che il nostro paese, in quella sede, dimostrasse di avere adempiuto agli obblighi e all'erogazione dei contributi ordinari.

Per quanto riguarda la descrizione dell'articolato, rinvio alla relazione svolta in Commissione, ma desidero ribadire ai colleghi e alla Presidenza che il disegno di legge in esame è molto urgente ed è auspicabile che diventi legge in tempi brevi proprio in virtù degli accordi su piano internazionale, che il nostro paese ha contratto, sui quali, ovviamente è necessario che l'impegno venga effettivamente mantenuto.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ORNELLA PILONI, Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Francesca Izzo, prima iscritta a parlare: si intende vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Frau. Ne ha facoltà.

AVENTINO FRAU. Signor Presidente, è abbastanza strano che ci si debba riunire, per di più in orari ormai al limite, per decidere di pagare debiti che da anni abbiamo contratto sulla base di trattati e convenzioni. In realtà, ci sarebbe da chiedersi perché tutto ciò non sia stato pianificato per tempo e perché si debba provvedere solo adesso per non fare brutte figure e danneggiare l'immagine dell'Italia — come ha detto il collega Leccese — quasi che questa non sia già stata danneggiata da una morosità che dura da anni.

Non posso dire che il provvedimento non s'ha da fare, perché esso attua impegni assunti dal Governo sulla base di trattati di cui il Parlamento ha autorizzato la ratifica, tuttavia desidero dire brevemente che anche questa volta, come tutte le volte che ci troviamo a ratificare

trattati, a stabilire che dobbiamo pagare le nostre quote, nel nostro ruolo di donatore — in questo caso non in senso tecnico, ma nel senso di partecipante ad un'operazione concertata —, sappiamo quanto c'è da pagare, ma non quello che è stato fatto. Non sappiamo come vengano impiegati i soldi o come dovrebbero essere impiegati, visto che prima non sono stati pagati o sono stati pagati parzialmente. Sembra quasi che in questi organismi dove sono presenti sette paesi industrializzati, tra i quali l'Italia, e sette paesi in via di sviluppo — come ricordava il collega Leccese — non abbiamo rappresentanti. I nostri rappresentanti, che normalmente fanno capo al Ministero degli esteri sono dei fantasmi, sono persone delle quali si ignorano l'esistenza e l'attività e, soprattutto, sembra che il Governo, che sicuramente da loro riceve indicazioni e relazioni, ignori l'esigenza di informazione del Parlamento.

In questo caso dobbiamo pagare e come sempre ci poniamo il problema di scoprirci ignoranti sulle ragioni del pagamento. Non mi riferisco alle prospettive, quelle che ci ha illustrato brevemente ma con coerenza il collega Leccese — affermando cose vere, vale a dire quanto previsto dal trattato — ma ai progetti in corso da parte dei paesi in via di sviluppo che noi, almeno per il 20 per cento, andiamo a finanziare. Siccome si tratta di progetti bilaterali, se il Governo è così gentile da degnare il Parlamento di qualche informazione — magari non stasera, anche perché forse dovrà informarsi in proposito —, gradirei sapere quali progetti bilaterali l'Italia abbia in corso in questa materia e con quale paese in via di sviluppo. In sostanza il problema è soltanto questo.

Mi fermo qui (anche perché credo di dovere clemenza genovese all'Assemblea), ma credo che non si possa ignorare questo fatto. In questa materia il Ministero degli esteri è particolarmente recidivo: non c'è una volta in cui approviamo disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati, pagamenti e partecipazioni ad aiuti e in cui in quelle belle

relazioni fatte dagli uffici studi vi sia l'indicazione di cosa è stato fatto e di come sono stati spesi i soldi.

Basti pensare ai rapporti sulla missione Arcobaleno, tanto per citarne una, sulla quale è arrivato qualche foglietto dal Ministero degli esteri con le cifre totali, senza che il dettaglio possa mai interessarci o incuriosirci. Siamo un consiglio di amministrazione con un consigliere delegato ed un presidente del consiglio di amministrazione che non ci ritengono degni di avere queste informazioni.

Sappiamo che il paese deve pagare questi soldi, sappiamo che i trattati sono stati firmati ed è inutile che facciamo altrettanto inutili opposizioni o discussioni, ma sappiamo anche che continuiamo a fare la parte di chi approva senza conoscere, mentre il Governo fa la parte di chi conosce facendoci approvare questi provvedimenti in un modo che non voglio definire solo per una questione di correttezza.

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

(Replica del relatore - A. C. 6898)

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Leccese, che credo la utilizzerà con la parsimonia ligure che è stata ricordata poco fa e che costituisce una dote.

VITO LECCESE, *Relatore*. Signor Presidente, accolgo il suo invito. Voglio solo ringraziare il collega Frau per il contributo che ha voluto dare a questo dibattito e precisare che in questo caso si tratta di un fondo multilaterale e non di progetti o accordi bilaterali.

Vi è la disponibilità, che abbiamo sempre dimostrato in Commissione, ad ascoltare i rappresentanti italiani in questi organismi, in particolar modo nel comitato esecutivo, per poter verificare quali progetti e quali iniziative vengono finanziati con questo fondo multilaterale.

Anche per quanto riguarda le responsabilità nei ritardi accumulati si è sviluppato un dibattito abbastanza vivace in Commissione, ma occorre dire che a tale riguardo il Governo è stato abbastanza solerte, perché già il 14 novembre del 1996 aveva presentato un disegno di legge, l'atto Camera n. 2700, che disponeva il versamento delle quote a saldo per il 1996. Purtroppo, a distanza di quattro anni, questo disegno di legge non è stato ancora approvato, quindi si è reso necessario presentare un nuovo disegno di legge da parte del Governo non solo per erogare il saldo dell'annualità 1996, ma anche perché nel frattempo si erano accumulati altri debiti.

Come ho già detto in Commissione durante lo svolgimento della relazione, vi sono i pareri favorevoli di tutte le Commissioni; in particolar modo la Commissione bilancio ha espresso un parere favorevole sul provvedimento nel presupposto che esso venga definitivamente approvato entro il 31 dicembre 2000. Auspicio quindi che il disegno di legge possa diventare al più presto legge, anche proprio perché il parere favorevole della Commissione bilancio è condizionato a questa scadenza temporale.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

ORNELLA PILONI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Signor Presidente, rinuncio a replicare.

PRESIDENTE. Sta bene.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Modifiche alla normativa concernente la repressione del contrabbando di tabacchi lavorati e delle abbinare proposte di legge: Martinat; Fini ed altri; Casini ed altri (6333-bis-6419-6613-6845) (ore 0,15).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Mo-

difiche alla normativa concernente la repressione del contrabbando di tabacchi lavorati; e delle abbinate proposte di legge d'iniziativa dei deputati Martinat; Fini ed altri; Casini ed altri.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 6333-bis)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 25 minuti (15 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 5 ore e 45 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 33 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 14 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 7 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

Lega nord Padania: 49 minuti;

UDEUR: 30 minuti;

Comunista: 30 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 1 ora, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 12 minuti; Verdi: 11 minuti; CCD: 11 minuti; Socialisti democratici italiani: 7 minuti; Rinnovamento italiano: 5 minuti; CDU: 5 minuti; Minoranze linguistiche: 4

minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

(Discussione sulle linee generali - A.C. 6333-bis)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di Forza Italia ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Ha facoltà di parlare in sostituzione del relatore, onorevole Miraglia Del Giudice, l'onorevole Bonito.

FRANCESCO BONITO, *Relatore f.f.*. Signor Presidente, se mi consente, mi rifaccio interamente alla relazione scritta.

PRESIDENTE. Questa è una bella idea, onorevole Bonito.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ALFIERO GRANDI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

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

SERGIO COLA. Signor Presidente, non ho una relazione scritta ma intendo svolgere qualche breve osservazione anche perché non abbiamo motivi di dissenso poiché, oltre al disegno di legge del Governo, vi sono due proposte di legge di iniziativa di deputati di Alleanza nazionale che sono state prese nella dovuta considerazione nel testo unificato.

Condivido perfettamente la relazione dell'onorevole Finocchiaro Fidelbo, presidente della Commissione giustizia, che nella sua relazione ha posto l'accento sulla non eccessiva incidenza di un aumento delle sanzioni in sede penale del contrabbando. Condividiamo comunque che si tratta di un'attività di prevenzione.

Infatti, viene fatta una disamina precisa dello sviluppo in senso negativo delle proporzioni del contrabbando, che da una fase quasi irrilevante è passato ad una fase così devastante che coinvolge organizzazioni criminali a livello internazionale, dotate di mezzi molto sofisticati di gran lunga migliori rispetto a quelli di cui dispongono le forze dell'ordine. La disamina descrive i modi con cui avviene in Italia la consegna del tabacco lavorato estero di contrabbando, fa riferimento agli scafi, ai mezzi dotati di rostri, al pericolo costante a cui sono soggetti gli uomini delle forze dell'ordine e i cittadini. Tutto ciò non può non indurci a ritenere che un incremento dell'attività di prevenzione da noi sollecitata in varie occasioni, non solo in occasione dei gravissimi fatti delittuosi che si sono recentemente verificati, in particolare in Puglia, possa porre un freno ancorché limitato al proliferare di questa attività.

Sotto il profilo meramente legislativo, condivido l'impostazione del testo unificato, salvo qualche osservazione di natura prettamente tecnica. La prima riguarda la formulazione della ipotesi del contrabbando aggravato.

Per la verità si è voluto, con l'articolo 291-ter, introdurre la previsione di circostanze aggravanti del delitto di contrabbando di tabacchi lavorati esteri. Il comma 2, lettera a), prevede una pena da tre a sette anni quando concorrono determinate circostanze quale, ad esempio, l'uso di armi. Al terzo comma si aggiunge che la circostanza attenuante prevista dall'articolo 62-bis del codice penale, se concorre con le circostanze aggravanti di cui alle lettere a) e d) del secondo comma dello stesso articolo, non può essere ritenuta equivalente o prevalente rispetto a esse. Tutto questo, a mio modo di vedere, fa nascere un grosso equivoco e genererà gravi problemi al momento dell'applicazione, in quanto la Corte di cassazione interverrà certamente e, nel momento in cui si tratterà di circostanze aggravanti, di fronte ad una preclusione esplicita, potrebbe dire che tale preclusione non possa operare in quanto contrastante con il

sistema del codice di rito; pertanto, potrebbe ugualmente operarsi il giudizio di comparazione con equivalenza. Questa mia osservazione può essere affidata alla valutazione dell'Assemblea e può essere raccolta in una proposta emendativa, nel momento in cui si discuterà sull'argomento. Non so se siano stati presentati emendamenti al riguardo, ma se davvero si vuole creare una figura autonoma di reato, dovrebbe essere formulata in modo diverso.

Condivido anche l'esclusione — che è stata operata in Commissione — dell'agente provocatore. La vicenda della TAV è sintomatica: in quel caso l'agente provocatore ha provocato — lasciatemelo dire — l'estinzione di una determinata indagine e del relativo processo che si era instaurato. Dunque, a mio giudizio, tale previsione è stata giustamente eliminata per consentire una maggiore meditazione.

Inoltre vorrei fare una precisazione. È vero che non bisogna esagerare con la proliferazione delle ipotesi di reato associativo, ma è anche vero che il reato di contrabbando di tabacchi lavorati esteri non può essere scisso dal fatto associativo, soprattutto per le modalità con cui esso viene esercitato: sappiamo che le organizzazioni criminali di carattere internazionale sostengono tale tipo di attività particolarmente fruttuosa, se è vero che solo in Italia il giro di affari supera 4 mila miliardi all'anno. Tuttavia, non so se sia il caso di creare un articolo 416-bis: infatti, la competenza dovrebbe essere della direzione distrettuale antimafia, ma non so se non sia il caso di provvedere alla contestazione di determinate aggravanti con aumento della pena; nel caso in cui non si volesse ricorrere all'aumento della pena o se si volesse essere ancora più rigorosi, si dovrebbe prevedere una figura autonoma: si tratterebbe di una formulazione — diciamo così — ibrida, in quanto sarebbe a cavallo tra l'articolo 416 e l'articolo 416-bis; tuttavia, si creerebbero talmente tante figure che non gioverebbero all'obiettivo che si può perseguire. Credo, pertanto, che si possa mantenere l'articolo 416, salvo prevedere aumenti di

pena modificando lo stesso articolo: sotto il profilo sistemico, ritengo che si tratti della soluzione più idonea.

Per il resto, condivido le ragioni a sostegno del provvedimento; si tratta di ragioni che la mia parte politica ha condiviso nelle varie proposte di legge. In conclusione, preannuncio il voto favorevole dei deputati del mio gruppo, quando il documento sarà posto in votazione.

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

MARIO GAZZILLI. Signor Presidente, sin dalla sede referente gran parte della relazione dell'onorevole Miraglia Del Giudice è stata dedicata all'analisi delle molteplici ragioni per le quali il contrabbando di tabacchi lavorati esteri si è capillarmente diffuso nella nostra società e viene oggi perpetrato con modalità particolarmente pericolose ed allarmanti.

Con estrema dovizia di riferimenti e di argomentazioni, si è prospettata una verità lapalissiana, ossia l'inadeguatezza di una risposta dello Stato al predetto fenomeno criminale che si limiti unicamente ad aumentare le pene previste dalla legislazione vigente. Pur dandosi atto della necessità di incidere in maniera sostanziale sulle condizioni che hanno favorito l'evolversi di detta tipologia di reato, si è sostenuta l'esigenza di provvedere all'inasprimento delle sanzioni, rinviando ad altro momento l'adozione di misure atte ad introdurre una consistente alea nelle attività di contrabbando e a ridurre l'elevata redditività a queste connessa.

In realtà, occorrerebbe riflettere attentamente sull'opportunità di mantenere un monopolio statale relativo ad un bene altamente dannoso, poiché non appare coerente con i principi etici comunemente accettati l'azione di uno Stato che si procura i mezzi finanziari di cui abbisogna lucrando sulla salute e sull'integrità fisica dei consumatori.

D'altro canto, non è del tutto vero che l'enorme sviluppo del contrabbando derivi dalle insufficienze della normativa diretta alla repressione del fenomeno. Ancora

una volta, va ribadito che l'impreparazione delle forze dell'ordine e la scarsità dei mezzi a loro disposizione sono i veri presupposti della sostanziale impunità dei malavitosi e specialmente di coloro che dal contrabbando traggono le principali fonti di sostentamento. Questa affermazione non è affatto smentita dall'elevato livello raggiunto dalle attività investigative in tema di contrabbando, atteso che i brillanti risultati conseguiti negli ultimi tempi valgono unicamente a conclamare che finalmente nella materia si va delineando un'inversione di tendenza dovuta all'acquisita consapevolezza della pericolosità sociale del fenomeno. Per altro verso, è proprio in rapporto al contrabbando che per anni si è registrato un alto grado di lassismo, nel senso che veniva tollerato il piccolo spaccio di tabacchi lavorati esteri sfacciatamente eseguito *coram populo* nelle pubbliche vie. Ancora oggi, specie nel meridione d'Italia, è possibile rilevare la presenza, praticamente ad ogni incrocio, di indefessi rivenditori di sigarette che sostano *in loco*, intenti ai loro traffici sino a tarda ora: è non è un caso che la maggior parte o forse la totalità di detti rivenditori sia costituita da extracomunitari, più volte sorpresi in flagrante contrabbando e tuttavia tuttora presenti nel nostro paese, le cui istituzioni non riescono a contenere la continua pressione degli emigrati, richiamati nella penisola dal miraggio di facili guadagni, dall'opulenza del tenore di vita e dalla sostanziale impunità degli illeciti.

Eppure, sebbene siano a tutti note le reali dimensioni di tale specifica criminalità, da più parti si insiste per il mantenimento dello *status quo*, appellandosi ai doveri di ospitalità e di solidarietà che nessuno Stato, però, è tenuto a rispettare *ultra vires*. Persino la magistratura ha sin qui benevolmente trattato i tantissimi casi di contrabbando venuti al suo esame, in quanto solo saltuariamente vi sono stati dinieghi di circostanze attenuanti e giudizi di comparazione sfavorevoli ai giudicabili, ai quali, per lo più, nonostante la palese abitudine o professionalità nel contrabbando, venivano irrogate esclusivamente

pene pecuniarie. Da qui la constatazione della pratica inutilità di interventi *quoad poenam*, dovendosi considerare non la pena in astratto, bensì quella in concreto, correggendo la prassi abitualmente seguita dai magistrati giudicanti nella determinazione della sanzione da applicare ad ogni singolo caso. La politica dei minimi editali, alla quale i giudici sono soliti uniformarsi, deve essere superata, di guisa che il corretto utilizzo dell'articolo 133 del codice penale viene ad essere l'unico reale problema da risolvere.

Su questo fronte il provvedimento in esame sembra aver intrapreso una condizionale direzione, essendo stata prevista, con l'introduzione dell'articolo 291-*bis* del testo unico, un'autonoma figura criminosa, riguardante appunto il contrabbando di tabacchi lavorati esteri. Per siffatta incriminazione è stabilita una dura pena detentiva, in una formulazione che appare appagante, in quanto, invertendo l'originaria impostazione, elimina i dubbi riguardanti la natura delle ipotesi di cui al secondo comma, che sembravano integrare non un autonomo delitto, bensì circostanze aggravanti del reato base previsto dal comma precedente. In tal caso il giudizio di comparazione rimaneva possibile e, dunque, la deprecata prassi di irrogare solo pene pecuniarie poteva continuare. Per evitare ciò, è stato presentato e accolto uno specifico emendamento che, disegnando le condotte criminose relative a quantitativi non superiori a dieci chilogrammi come ipotesi attenuanti di una figura base punita con pena congiunta, permette ora di superare i gravi problemi interpretativi altrimenti insolubili e suscettivi di perniciosi effetti in sede giudiziaria.

Occorre, altresì, osservare che la scelta di inserire la nuova incriminazione dopo l'articolo 291 del testo unico ha evitato una grave conseguenza correlata alla collocazione dopo l'articolo 294, vale a dire l'inapplicabilità al contrabbando di tabacchi del disposto dell'articolo 293 che, com'è noto, equipara il tentativo al reato consumato.

Altro profilo meritevole di apprezzamento si rinviene nel terzo comma dell'introducendo articolo 291-*ter*, che pone il divieto di comparazione tra circostanze di diversa natura. L'introduzione di una siffatta norma nel testo, ancora all'esame dell'Assemblea, volta ad introdurre nuove misure tese a garantire e a rafforzare la sicurezza dei cittadini, sarebbe stata giudicata assai opportuna, se non altro perché in tal modo si sarebbero evitati i molteplici e gravi problemi correlati alla creazione di una nuova figura criminosa. Allora la maggioranza non volle seguire tale strada. Sorprende, perciò, che in questa specifica occasione si sia deciso, invece, di intraprendere un diverso percorso che, a ben vedere, non è in fondo così coraggioso come molti pretendono e come può apparire ad una prima superficiale lettura dell'articolato.

Infatti, il menzionato divieto di comparazione tra circostanze eterogenee opera solo nel caso in cui le attenuanti innominate di cui all'articolo 62-*bis* del codice penale concorrano con alcune, e non tutte, le aggravanti indicate nel secondo comma dell'articolo 291-*ter* del testo unico e, pertanto, solo in alcuni dei casi in cui la pena detentiva editale prevista per il reato circostanziato va da tre a sette anni di reclusione. Negli altri casi la comparazione è, invece, possibile: così l'applicazione delle considerevoli pene detentive ivi stabilite, essendo lasciata alla discrezionalità dei giudici, potrebbe risultare irreparabilmente compromessa.

Il disegno di legge al nostro esame, peraltro, contiene una norma istitutiva di un ennesimo reato associativo speciale dalla quale scaturiscono nuove possibilità di attivazione di processi cumulativi e, quindi, possibilità di ulteriori ritardi nella celebrazione, già estremamente lenta, dei processi penali.

Correlativamente, la determinazione della sanzione pecuniaria è stata svincolata dal calcolo dei diritti di confine concretamente evasi, la liquidazione dei quali competeva alla circoscrizione doganale ed esigeva la previa acquisizione della comunicazione relativa, con ovvio

ritardo nella definizione dei procedimenti. Con l'approvazione delle nuove norme basterà acclarare il peso convenzionale del prodotto oggetto di reato, essendo prevista una pena proporzionale al peso predetto con ovvia accelerazione dei procedimenti stessi.

Completano il provvedimento le disposizioni concernenti la destinazione dei beni sequestrati o confiscati in operazioni anticontrabbando, la custodia e la vendita dei tabacchi lavorati in sequestro, l'estinzione dei reati puniti con la sola pena pecuniaria, nonché le norme amministrative di cui all'articolo 7. Su tali disposizioni non si può non convenire, trattandosi di risolvere problematiche specifiche riscontrate nella gestione delle merci e delle attività tanto amministrative quanto processuali. Resta comunque il convincimento della scarsa utilità delle innovazioni sostanziali che condiziona insuperabilmente la nostra valutazione della riforma, che giudichiamo in modo negativo anche per l'introduzione di una nuova ipotesi di reato — quella di cui all'articolo 337-bis — estremamente ampia e tuttavia superflua, in quanto relativa all'alterazione dei mezzi di trasporto, nonché alla custodia e all'occultamento dei mezzi di trasporto alterati.

Tuttavia, ciò che condiziona in misura maggiore il nostro giudizio è l'attribuzione alle procure antimafia della competenza a conoscere del reato associativo e della estensione al contrabbando di tabacchi lavorati delle disposizioni sfavorevoli connesse all'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale. Queste disposizioni sono il frutto della tendenza a dilatare a dismisura i poteri dei procuratori distrettuali, ai quali stanno per essere affidate ulteriori competenze in materia di tratta delle persone. Le procure ordinarie, in tal modo, vedranno sviliti il loro lavoro e la loro professionalità: ciò, per noi di Forza Italia, è veramente inaccettabile.

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

(Replica del Governo - A.C. 6333-bis)

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore f.f. rinuncia alla replica.

Il rappresentante del Governo intende uniformarsi?

ALFIERO GRANDI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. No, signor Presidente.

PRESIDENTE. Mi scusi, ma l'ho detto vista l'atmosfera un po' notturna.

ALFIERO GRANDI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. In questa atmosfera un po' notturna, vorrei ribadire alcune questioni, Presidente.

In primo luogo, vorrei sottolineare che il Governo è complessivamente favorevole a questo provvedimento e ne chiede l'approvazione. Partiamo dalla valutazione della gravità del fenomeno del contrabbando quale forma organizzata della malavita. La relazione dell'onorevole Miraglia Del Giudice riporta i dati che riguardano la gravità, sotto il profilo economico, di questa attività malavitoso. È necessario recuperare la sottovalutazione che nel paese ha portato, persino in Parlamento, a ritenere di dover sostanzialmente abrogare questo reato. Con questo provvedimento invece si dotano le forze dell'ordine dei mezzi necessari per poter intervenire e reagire ad un attacco che è molto pesante.

Negli ultimi tempi sono stati realizzati importanti risultati in questa direzione e di conseguenza l'attività delle forze dell'ordine riceverà anche da un provvedimento di questo tipo ulteriore supporto e aiuto.

Inoltre un provvedimento di questo tipo viene discusso (e mi auguro che sia rapidamente approvato dalla Camera e poi dal Senato affinché possa diventare legge dello Stato) mentre l'Unione europea, e con essa il Governo italiano, ha intrapreso un'azione giudiziaria negli Stati Uniti contro le responsabilità delle multinazionali. È del tutto chiaro che non c'è un solo aspetto su cui intervenire. Naturalmente in quella sede occorre interve-

nire perché le responsabilità sono tali da produrre appunto un'iniziativa giudiziaria, ma vi sono anche le esigenze provenienti da un'iniziativa di contrasto delle forze dell'ordine e più in generale da una consapevolezza politica della gravità di un reato di questa natura, per troppo tempo sottovalutato.

Il Governo aveva presentato un provvedimento a firma dei ministri della giustizia e delle finanze. Alcuni gruppi parlamentari hanno presentato proprie proposte di legge di cui si è tenuto conto. Ritengo che in sede di Commissione giustizia e nelle altre Commissioni della Camera che hanno contribuito ad esaminare il provvedimento, si sia svolto un lavoro positivo di confronto partendo da opinioni diverse.

All'onorevole Miraglia Del Giudice è stato affidato — come del resto testimoniano la relazione e il testo del provvedimento — il compito di riassumere posizioni inizialmente diverse, però convergenti su un testo; è del tutto evidente che ognuno può sollevare dinanzi ad un testo unificato problemi, osservazioni, punti di vista, ma bisogna saper guardare alla sostanza del problema e del provvedimento sul quale oggi si registrano convergenze molto larghe; convergenze alle quali il Governo guarda con favore. Non vi è alcuna ricerca di primazia, ma c'è la ricerca di una soluzione politica in grado di dare al paese e alle forze dell'ordine un provvedimento in tempi rapidi.

In particolare, esso ha ricevuto nuovo impulso dopo le note vicende avvenute in Puglia. A tale riguardo voglio ricordare che oggi possiamo guardare con soddisfazione alla reazione successiva a quegli avvenimenti. Oggi in Puglia le condizioni sono molto diverse. Di conseguenza c'è una esigenza forte di concludere rapidamente l'iter di questo provvedimento.

Indubbiamente, c'è un aggravamento molto pesante delle pene per un reato che è cresciuto d'importanza, di peso e anche di pericolosità, dal punto di vista economico e sociale.

Invito ad evitare di assumere sullo Stato responsabilità di reato che sono in

realtà d'una iniziativa criminale. Mi pare che non sia giusto attribuire al prezzo delle sigarette, alle accise o in genere alla tassazione sui tabacchi lavorati le ragioni dell'esistenza del contrabbando, perché sono due cose completamente diverse. Peraltro mantenere alto il prezzo delle sigarette è — non ultimo — anche un modo per scoraggiare un consumo eccessivo.

Ma, al di là di queste considerazioni, voglio dire che è del tutto evidente che con questo provvedimento tali reati potrebbero essere perseguiti in modo molto più incisivo che in passato. Indubbiamente c'è un elemento di grande novità che riguarda la fattispecie dell'associazione per il reato di contrabbando. Mi pare che complessivamente il provvedimento di legge calibri correttamente l'obiettivo che vuole perseguire attraverso l'adozione di fattispecie che sono conseguenti e coerenti con questo obiettivo.

Vi è una novità importante per quanto riguarda l'uso dei beni sequestrati (sia i tabacchi lavorati sia i mezzi). Le forze dell'ordine vengono dotate dei mezzi necessari, ma sia gli uni che gli altri verranno distrutti al termine del provvedimento che ne determinerà la definitiva confisca.

Infine, voglio ricordare che, dopo un periodo di sperimentazione del protocollo volontario con i grandi produttori di tabacchi lavorati ad opera del Ministero delle finanze, oggi sentiamo più che mai l'esigenza di adottare quella parte del provvedimento che ci potrebbe consentire di giungere all'identificazione dei produttori e, perfino, del turno lavorativo, dell'ora, del luogo e dell'azienda che ha prodotto quei tabacchi, in modo tale da fare un'azione di contrasto che gli attuali provvedimenti non consentono di portare fino in fondo.

Partiamo, quindi, da una valutazione della gravità della situazione e dalla consapevolezza che le attuali leggi non sono sufficienti; vi è l'esigenza di affiancare ad un'azione politica pienamente consapevole della gravità di questo reato il sostegno delle forze dell'ordine in un momento in cui i risultati raggiunti, sia sul campo sia

attraverso l'azione giudiziaria che ha individuato le responsabilità delle multinazionali, richiedono come segnale l'approvazione definitiva di questo provvedimento.

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

Discussione della proposta di legge: Dameri ed altri; Tremaglia ed altri: Istituzione dei Consigli degli italiani all'estero (approvata, in un testo unificato, dalla Camera dei deputati e modificata dalla III Commissione permanente del Senato) (2997-3227-B) (ore 0,40).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, già approvata, in un testo unificato, dal Senato e modificata dalla III Commissione permanente del Senato, d'iniziativa dei deputati Dameri ed altri; Tremaglia ed altri: Istituzione dei Consigli degli italiani all'estero.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 2997-3227-B)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora (15 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 15 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 35 minuti;

Forza Italia: 34 minuti;

Alleanza nazionale: 33 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

Lega nord Padania: 31 minuti;

UDEUR: 30 minuti;

Comunista: 30 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 40 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 8 minuti; Verdi: 7 minuti; CCD: 7 minuti; Socialisti democratici italiani: 4 minuti; Rinnovamento italiano: 3 minuti; CDU: 3 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 2 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

(Discussione sulle linee generali - A.C. 2997-3227-B)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Bartolich, che voleva parlare una decina di ore fa...

ADRIA BARTOLICH, *Relatore*. Presidente, rinvio alla relazione già svolta in Commissione. So di renderla felice e lo faccio per lei, Presidente!

PRESIDENTE. Credo di non essere il solo, comunque sono contento della preferenza!

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ORNELLA PILONI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. La ringrazio, senatrice Piloni.

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

È iscritto a parlare l'onorevole Frau, che oggi è uno e trino! Ne ha facoltà.

AVENTINO FRAU. Anch'io rinuncio al mio intervento di mezz'ora, anche se non ho i mezzi per renderla felice, come la collega Bartolich, Presidente.

PRESIDENTE. Questo è certo, onorevole Frau.

AVENTINO FRAU. Vorrei solo dire che si tratta di un provvedimento di carattere prevalentemente tecnico, sul quale esprimo un orientamento favorevole.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali sulle modifiche introdotte dal Senato.

Prendo atto che il relatore e il rappresentante del Governo rinunciano alla replica.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge: S. 2049 – D'iniziativa dei senatori Smuraglia ed altri: Norme di tutela dei lavoratori « atipici » (approvata dal Senato) (5651) e delle abbinare proposte di legge: Mussi ed altri; Lombardi ed altri; Michielon ed altri (3423-3972-4865) (ore 0,43).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, già approvata dal Senato, d'iniziativa dei senatori Smuraglia ed altri: Norme di tutela dei lavoratori « atipici »; e delle abbinare proposte di legge d'iniziativa dei deputati Mussi ed altri; Lombardi ed altri; Michielon ed altri.

(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 5651)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 25 minuti (16 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 5 ore e 50 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 34 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 15 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 8 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

Lega nord Padania: 50 minuti;

UDEUR: 31 minuti;

Comunista: 31 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 31 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 1 ora, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 12 minuti; Verdi: 11 minuti; CCD: 11 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Rinnovamento italiano: 5 minuti; CDU: 5 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

**(Discussione sulle linee generali
- A.C. 5651)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la XI Commissione (Lavoro) s'intende autorizzata a riferire oralmente.

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

LINO DUILIO, *Relatore*. Signor Presidente, il provvedimento in esame è di grande importanza; ci è stato trasmesso dal Senato, dove è stato discusso per circa due anni. Appreziate le circostanze, chiedo l'autorizzazione alla pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna della mia relazione scritta.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ORNELLA PILONI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

MAURO MICHIELON. Signor Presidente, innanzitutto desidero scusarmi con i funzionari della Camera perché ritengo che non sia esattamente il massimo della produttività fare lavorare ancora all'1 meno 10 di notte persone che sono qui da stamani; tra l'altro, non si comprende la ragione di questo « accanimento terapeutico » nei confronti di un provvedimento che, probabilmente, non vedrà mai la luce in questa legislatura.

Detto questo, sono costretto ad intervenire e a non consegnare un intervento scritto anche perché ci hanno fatto venire oggi pomeriggio; sembrava « una passeggiata » avere incardinato all'ordine del giorno la discussione sulle linee generali

di nove provvedimenti. Va bene che siamo vicini al Natale e tutti dovremmo essere più buoni, ma tutto ha un limite.

Parliamo dei lavori atipici. Il provvedimento in esame, di cui stiamo discutendo all'1 meno 10 di notte, riguarda un milione di persone, la dignità delle quali è rappresentata dall'esame di tale provvedimento a quest'ora, in un'aula deserta, che già la dice lunga della considerazione che il Governo e la maggioranza hanno di tali persone.

Il provvedimento in esame è estremamente singolare. È stato trasmesso dal Senato, dove veniva denominato « legge Smuraglia »; per questo ramo del Parlamento, il lavoratore atipico era un lavoratore subordinato atipico perché, di fatto, la regolamentazione richiamava in maniera costante la disciplina del lavoro subordinato. Devo dare atto al relatore, dopo un lungo travaglio, di aver optato per una rivisitazione del provvedimento al fine di dare una dignità diversa al lavoratore atipico rispetto a quello subordinato. Tuttavia, probabilmente per non scontentare il Senato, il provvedimento in esame risulta composto di quattordici articoli che possono essere definiti « contenitori », perché non dicono nulla.

Solitamente, in qualsiasi legge, con l'articolo 1 si definisce cosa si intenda regolamentare; in questo caso, l'articolo 1 avrebbe dovuto definire il lavoro atipico. Ciò non è stato fatto e si è passati subito all'ambito di applicazione. Si tratta di un fatto estremamente singolare e, soprattutto, la singolarità deriva dalla previsione contenuta al comma 3, che stabilisce che « l'eventuale ulteriore specificazione delle modalità di espletamento delle prestazioni di cui al comma 1 » - cioè il lavoro atipico - « è demandata ai contratti o accordi collettivi nazionali (...) ». Praticamente, predisponiamo una legge che rimanda la specificazione del concetto di lavoro atipico « ai contratti o accordi collettivi nazionali ».

Credo che la ragione fondamentale per la quale viene approvata una legge sia rappresentata dagli indirizzi: in questo articolato gli indirizzi non esistono e per

capire cosa s'intenda per lavoro atipico è necessario leggere tredici articoli e farsi un'idea che, comunque, potrà essere smentita in maniera sistematica dai contratti o dagli accordi collettivi nazionali. Sottolineo le parole «contratti o accordi collettivi nazionali» perché queste sono praticamente una costante di tutti gli articoli; infatti, in ogni articolo del testo di legge in esame alla fine vi è sempre quella famosa «parolina»: per gli eventuali chiarimenti, ci rifacciamo ai contratti o agli accordi collettivi nazionali. Una previsione di questo genere non è ammissibile, perché vi deve essere una «griglia» chiara che spieghi da dove muova la legge e questo non è previsto, poiché la normativa in esame demanda ad altri provvedimenti. Demandare ad altri provvedimenti vuol dire che ciò che vale oggi non varrà più domani perché i contratti e gli accordi collettivi nazionali possono essere stravolti di anno in anno; possono valere per un settore, una categoria, non per un altro settore e per un'altra categoria! Ritengo che quel milione di persone abbia giustamente diritto ad avere una «griglia» uguale per tutti: cosa che questa legge non garantisce!

Questa mattina mi ha telefonato un dipendente del servizio Assemblea che mi ha fatto presente che vi era un emendamento incompleto che conteneva dei puntini finali. Ho spiegato a quel dipendente che non vi era alcun errore o svista e che se noi andiamo ad approvare questa proposta di legge, sulla quale avete voluto svolgere oggi la discussione sulle linee generali, senza prima approvare la finanziaria, questa sarà una legge monca! Perché? Perché in quei puntini finali, contenuti in quell'emendamento, facevo riferimento a quanto riguardava la previdenza per il famoso «popolo dell'ex 10 per cento, ed ormai del 13 per cento». Infatti, nella finanziaria del 2001, che dobbiamo ancora approvare in via definitiva, è stata introdotta per i lavoratori la prosecuzione volontaria, la quale riguarda anche i lavoratori atipici. Pertanto, noi stiamo svolgendo una discussione sulle linee generali su un provvedimento

quando vi è un articolo fondamentale che riguarda la previdenza di questo settore che è materia contenuta nella finanziaria, la quale deve essere ancora approvata in via definitiva!

Capisco le ragioni per le quali il sottosegretario non è nelle condizioni di essere qui presente in aula, dopo aver partecipato fino alle 22,30 ai lavori del Senato per l'esame della finanziaria. Tuttavia, spetterà al ministro, che non vediamo mai, intervenire su questa materia: ribadisco che non vediamo mai il ministro Salvi qui in aula, mentre lo vediamo numerose volte in televisione e leggiamo spessissimo le sue dichiarazioni su *Il Sole 24 Ore*! Forse sarebbe bene se venisse qui in aula a spiegarci perché ci abbia costretto a svolgere la discussione generale su questo provvedimento a quest'ora, quando vi è un articolo fondamentale della finanziaria che riguarda la previdenza dei lavoratori atipici!

In ogni caso, sono convinto che il sottosegretario ci darà una spiegazione esaustiva e plausibile.

AVENTINO FRAU. Se sopravvive!

MAURO MICHIELON. All'articolo 2 si parla di diritti di informazione e formazione. Benissimo, vi è però un particolare che vorrei sottolineare: probabilmente, nella fretta di scrivere questo articolo si dà il diritto al prestatore di lavoro, con il comma 1, «di ricevere le informazioni relative alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro (...)». Tuttavia, se questo soggetto lavora a casa sua, se possiede una propria azienda, il committente cosa deve dirgli? Uno può dare per scontato una previsione di questo genere ma, nel modo in cui è scritto questo testo letteralmente, qualsiasi lavoratore atipico che prende una committenza può andare dal datore di lavoro e porgli il seguente quesito: «adesso mi fornisci tutte le normative sulla tutela della salute e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro anche se svolgo il lavoro fuori da casa mia». Anche in questo caso si dice: «in base alle modalità previste dalla

contrattazione o dagli accordi collettivi nazionali ». Ma se io ho bisogno di questa informazione, ho il diritto di averla: vi è una legge chiara sulla sicurezza nei luoghi di lavoro e si fa riferimento ad essa e non ai contratti o agli accordi collettivi nazionali !

Anche il comma 3 dell'articolo 2 contiene un'altra perla, poiché prevede (a questo punto, il committente agisce sempre in base agli accordi collettivi e, a volte sì e a volte no, in base al settore e alla categoria), che sulla base di questi contratti o accordi collettivi si « possono prevedere un contributo a carico dei committenti in percentuale al corrispettivo corrisposto ai lavoratori di cui all'articolo 1, comma 1, per il finanziamento di interventi a favore dei predetti lavoratori tesi, in particolare, a promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione (...) ». Forse a lei sfugge che qui parliamo di lavoratori atipici.

Vorrei capire perché il committente dovrebbe farsi carico di finanziare percorsi di qualificazione e riqualificazione per persone che sono lavoratori atipici e che vengono assunti per la loro professionalità. Anche questa è una cosa che il sottosegretario ci spiegherà. Inoltre, è scritto che tali interventi possano « prevedere specifiche misure di carattere previdenziale ovvero di sostegno al reddito ». Ma allora, il contributo serve per « promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione », per « prevedere specifiche misure di carattere previdenziale » o per il « sostegno al reddito »? A questo punto, vorrei capire quale dovrebbe essere l'entità del contributo del committente, perché se egli deve soddisfare queste condizioni il contributo inciderà in maniera estremamente pesante.

Si parla poi di un fondo specifico da istituirsi, « su iniziativa delle parti stipulanti i contratti o accordi collettivi nazionali » (tanto per cambiare).

A questo punto, mi chiedo per quale motivo questo fondo non venga gestito dall'INPS dal momento che, per come è scritto l'articolo, non si sa chi lo gestisce.

Anche qui il sottosegretario ci darà — se lo riterrà opportuno — specifiche spiegazioni.

Il comma 4 è un'altra perla. Infatti, dopo aver disposto che il committente, se lo prevedono i contratti o gli accordi collettivi, deve versare una percentuale per favorire i « percorsi di qualificazione e riqualificazione » e per « specifiche misure di carattere previdenziale ovvero di sostegno al reddito », il comma 4 stabilisce che il Governo, con apposito regolamento da emanare « entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, disciplina la concessione di specifiche agevolazioni fiscali » per le « documentate attività formative svolte dai committenti, ai sensi di quanto previsto dal comma 3 ». Ma se voi avete appena scritto che questi soldi servono non solo per finanziare i percorsi di qualificazione e di riqualificazione, ma anche le misure di carattere previdenziale e di sostegno al reddito, come fate a scrivere al comma 4 che le agevolazioni fiscali valgono solamente per le attività formative? E il resto dei contributi che fine fa? Dividete in percentuale il contributo che il committente dà sulla base dell'accordo di lavoro?

Credo che anche in questo caso si dimostri il funzionamento farraginoso e indefinito di questa normativa che dice tutto e il contrario di tutto.

All'articolo 3 si parla del contenuto dei contratti. Anche in questo caso, alla lettera *b*) si parla della « entità del corrispettivo, che deve essere proporzionato alla quantità e alla qualità dell'attività lavorativa concordata, nel rispetto dei minimi previsti dai contratti o accordi collettivi di cui all'articolo 1, comma 3, ovvero, in mancanza, ai compensi medi in uso per prestazioni analoghe rese in forma di lavoro autonomo ». Anche qui è interessante sottolineare che si tratta di lavoro autonomo, perché poi, andando avanti, si farà riferimento al lavoro subordinato. Questo la dice lunga, per l'ennesima volta, sul fatto che fosse meglio definire in maniera chiara il lavoro atipico all'articolo 1.

Alla lettera *f*) si fa riferimento al « rinvio ai contratti o accordi collettivi di cui all'articolo 1, comma 3, per la definizione di condizioni, modalità, forme e termini di legittima sospensione del rapporto in caso di maternità, malattia o infortunio. Anche questo viene definito negli accordi! Non c'è una legge! Ciò significa che, se io sono un lavoratore subordinato di un settore o di una categoria, ho un trattamento per la maternità e per l'infortunio, ma se appartengo ad un'altra categoria, ho un trattamento diverso. Credevo — credevo — che il diritto alla maternità fosse un'agevolazione per le donne che lavorano (in questo caso che svolgono lavoro atipico) uguale in tutte le categorie e in tutti i settori. Prendo atto invece che anche in questo caso vi sono accordi o contratti collettivi che disciplinano in maniera diversa il fatto che una donna sia una lavoratrice atipica di un settore o di un altro, di una categoria o di un'altra. Ciò vale per la maternità, la malattia e l'infortunio.

Credo che un Governo di centrosinistra che lascia maglie così larghe sia convinto che il potere del sindacato sia in ascesa: se propone un articolato del genere, può solo pensare che nei prossimi vent'anni il sindacato abbia un potere crescente; altrimenti, se non fosse così, ritengo che i lavoratori dovrebbero preoccuparsi di un Governo di centrosinistra che, praticamente, prevede che per la maternità, la malattia, l'infortunio si possano cambiare le regole del gioco di anno in anno, di contratto in contratto. Perché questo avete scritto!

L'articolo 4, relativo alla cessazione del rapporto, ha due commi. Il comma 1 recita: « I contratti o accordi collettivi nazionali di cui all'articolo 1, comma 3, possono prevedere il diritto del prestatore di lavoro ad una indennità in caso di cessazione del rapporto ». Possono prevedere? Prevedono o non prevedono? Nel testo del comma, si prevede che « possono prevedere », quindi a volte sì a volte no. Il comma 2, sempre con riferimento ad accordi o contratti collettivi nazionali di cui all'articolo 1, comma 3, prevede che

essi possano definire la tipologia di comportamenti che possono determinare la cessazione anticipata del rapporto di lavoro. Ripeto: gli articoli sono scatole vuote da riempire e, caso mai, da svuotare in base alla situazione economica e sociale, o al potere contrattuale che ha il sindacato. Perché così è in questo articolato!

L'articolo 6 riguarda la ricongiunzione di periodi contributivi e la tutela in caso di malattia: « Il Governo è delegato ad emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti ad assicurare, per coloro che svolgono le prestazioni lavorative di cui all'articolo 1 » — lavoratori atipici — « la ricongiunzione di tutti i periodi contributivi e un'adeguata copertura, nei casi di legittima sospensione del rapporto, per i trattamenti per malattia ». Parliamo di totalizzazione? Il Governo emanerà un provvedimento *ad hoc* per i lavoratori atipici entro sei mesi per la totalizzazione della ricongiunzione dei periodi contributivi? Anche in questo caso, il Governo riceve un'ampia delega da esercitare entro sei mesi.

Sempre l'articolo 6, al comma 2, prevede: « I decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati secondo i seguenti criteri e principi direttivi: *a*) attuare gradualmente, nell'ambito di un processo di omogeneizzazione dei diversi regimi previdenziali, la possibilità di ricongiunzione di posizioni assicurative frazionate o realizzate con enti differenti secondo le modalità previste dall'attuale disciplina per i soggetti iscritti all'assicurazione generale obbligatoria; *b*) nel disciplinare l'estensione della tutela in caso di malattia utilizzare come parametro di riferimento quanto stabilito in materia per il lavoro dipendente ». Allora, una volta facciamo riferimento al lavoro autonomo, per la malattia facciamo riferimento al lavoro dipendente: anche a tale proposito, credo che il sottosegretario ci dovrà fornire qualche spiegazione.

Un'altra perla preoccupante è il comma 1 dell'articolo 9: « Qualora venga accertato dall'autorità giudiziaria che il

rapporto instaurato ai sensi dell'articolo 1 configuri o sia venuto a configurare in realtà un rapporto di lavoro subordinato, esso si converte in rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato con tutti gli effetti conseguiti, ovvero a tempo determinato qualora il committente fornisca prova, ai sensi dell'articolo 3 della legge 18 aprile 1962, n. 230, che avrebbe potuto fare ricorso a tale tipologia contrattuale al momento della stipulazione del contratto di cui all'articolo 3... » Qui si prevede espressamente che per qualsiasi contenzioso di lavoro si va davanti all'autorità giudiziaria: allora, per sette volte fate sempre riferimento ad accordi e contratti collettivi, ma quando si pone il nodo principale del lavoro atipico, cioè capire se si tratti di un lavoro veramente atipico oppure di un rapporto di lavoro subordinato mascherato, fate riferimento all'autorità giudiziaria.

Credo che questo comporterà un contenzioso che potrà fare contento solamente il Presidente Biondi perché gli avvocati avranno da lavorare parecchio, perché addirittura avremmo contenziosi fra contratto e contratto, fra accordo collettivo e accordo collettivo e, soprattutto, si dice chiaramente che comunque si va di fronte all'autorità giudiziaria. Codificare questo in legge credo sia devastante perché non si è avuto il coraggio di definire in maniera chiara il lavoro atipico.

Signor sottosegretario, le faccio un esempio: io assumo una persona per sei mesi, poi dopo quindici giorni di interruzione del rapporto di lavoro, la assumo per altri sei mesi e questa persona mi può fare causa dicendo che si tratta di lavoro subordinato mascherato; posso assumere una persona per otto mesi, lasciarla a casa per sei mesi, assumerla per altri otto mesi e mi può fare causa. Vorrei capire che parametro usa l'autorità giudiziaria perché non può fare riferimento alla legge ma deve fare riferimento a contratti o ad accordi collettivi che possono variare di periodo in periodo. Ciò significa che, in questi termini, posso fare causa nel 2001 e vincerla, con le stesse modalità fare

causa per una stessa fattispecie nel 2004 e perderla. Questo è il dramma del contratto dell'accordo collettivo che può variare di volta in volta.

Il comma 2 è un « regalo », che vorrei capire: « Le organizzazioni non lucrative di utilità sociale che abbiano provveduto alla data di entrata in vigore della presente legge alla trasformazione dei rapporti di lavoro di cui al comma 1 sono esonerate dal pagamento dei contributi e dagli oneri accessori derivanti da accertamenti effettuati dall'INPS successivamente a tale trasformazione e conseguenti al mancato riconoscimento da parte di predetto istituto... ». Vorrei capire perché ciò vale solamente per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Tra l'altro, o si scrive *non-profit* o si scrive volontariato, ma « organizzazioni non lucrative di utilità sociale » è un'espressione che non ho mai sentito in cinque anni di attività in Commissione lavoro. È vero che sono distratto, ma probabilmente si tratta di una nuova tipologia. Se si prevede un *bonus*, lo si deve estendere anche agli artigiani o alle piccole e medie imprese. Mi si deve spiegare perché e perché questo « condono » valga per alcuni soggetti e non per altri che si trovano nella stessa categoria e non credo che sia corretto. Invece, anche in questo caso, si dice che vale per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, non c'è scritto cooperative.

Credo di avere posto alcuni quesiti concreti, non faziosi e, soprattutto, di avere prospettato al sottosegretario il pericolo di approvare una normativa così come è stata scritta, perché non garantisce soprattutto i lavoratori, non garantisce i committenti, né una linearità delle norme. Non si può nemmeno pretendere che, con il tempo, vi sia una giurisprudenza perché, ripeto, cambiando i contratti e gli accordi collettivi ciò che valeva ieri, oggi non vale più, ciò che varrà domani, dopodomani non sarà più valido. Non avremo nemmeno un punto di riferimento e lo dico soprattutto rispetto all'articolo 9, a proposito della questione della conversione del lavoro atipico in

lavoro subordinato. Qualcuno dice che, in realtà, il lavoro atipico ne maschera uno subordinato.

L'autorità giudiziaria decide in proposito, ma non certo in base a questa legge, che non dice niente. La normativa non ci dice nulla: né il tempo, né il periodo, né se nel lavoro atipico il lavoratore possa essere richiamato per tre anni su cinque anni di lavoro. Non ci dice se vi debba essere un intervallo di tempo, né se il lavoro che svolge il lavoratore atipico debba essere un lavoro che non può essere svolto all'interno dell'azienda. Se dicesse almeno questo, si potrebbe assumere una persona per svolgere una mansione simile a quelle che già svolgono i lavoratori. Non ci dice neppure il numero di persone che possono essere assunte in un'azienda come lavoratori atipici.

Questo articolato in realtà è un contenitore che si può svuotare o riempire — è questa la cosa grave — in base alla forza delle parti sociali che stipulano i contratti e gli accordi collettivi. Credo che questo sia davvero l'aspetto più pericoloso, perché in tal modo non si tutela né il lavoratore né il committente che dovrebbe assumere i lavoratori atipici.

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Cordonì, iscritta a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Colucci. Ne ha facoltà.

GAETANO COLUCCI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, non dico certamente nulla di nuovo — ma è così — se affermo che l'occupazione continua a rappresentare uno dei problemi centrali, anzi il problema centrale dello sviluppo economico e sociale del nostro paese ed in particolare del Mezzogiorno d'Italia.

Affrontando il tema da qualsiasi angolatura è piuttosto frequente ascoltare il lamento secondo cui la caratteristica principale del mercato del lavoro, freno formidabile al rilancio e allo sviluppo dell'economia, è soprattutto la rigidità della disciplina del rapporto di lavoro, che indubbiamente aumenta il rischio di di-

soccupazione ed alimenta la spinta verso il lavoro nero ed illegale.

I diritti dei lavoratori rischiano così, come è nei fatti, di essere regole astratte a cui è sempre più facile sottrarsi da parte di un certo tipo di capitale finanziario che vede aumentare la propria possibilità di impiego al di fuori di queste regole. D'altro canto, alla rigidità delle regole corrisponde una flessibilità nei fatti: aumenta il popolo delle partite IVA, aumentano le collaborazioni coordinate e continuative, sono circa sette milioni i soci di cooperative, di cui neppure un decimo partecipa realmente al capitale sociale e sono oltre cinque milioni, secondo l'Istat, coloro i quali intrattengono un rapporto di lavoro irregolare, creando una sorta di flessibilità di fatto, frutto della esistente eccessiva rigidità, assolutamente inaccettabile e decisamente da respingere.

In questo panorama di flessibilità di fatto un posto particolare, in una posizione di incerta legalità, è occupato dalle collaborazioni coordinate e continuative che impegnano, secondo taluni dati statistici, più di due milioni di lavoratori.

È opinione diffusa che la disordinata moltiplicazione dei rapporti di lavoro atipici ed il progressivo superamento nei fatti della distinzione tipologica tra rapporti di lavoro subordinato, autonomo, parasubordinato ed associato rendano necessario un intervento legislativo capace, da un lato, di portare chiarezza e, dall'altro, di assicurare un'efficace tutela ai lavoratori coinvolti.

È un dato di fatto che la legislazione del lavoro è in gran parte decisamente datata: l'attuale disciplina dei rapporti di lavoro, vecchia di circa trent'anni, ha sullo sfondo un'Italia certamente diversa da quella che viviamo. Quella disciplina è stata pensata e realizzata esclusivamente, o quasi, per tutelare le aspettative del lavoratore subordinato dell'industria, all'epoca soggetto unico ed omogeneo.

La rigidità del sistema corrispondeva alla rigidità di quella realtà, che non è certamente questa. Nel frattempo l'economia ha conosciuto più di una rivoluzione e la produzione nel corso degli anni ha

imparato ad affrontare e cavalcare trasformazioni epocali. Oggi occorre tener conto che ogni periodo ha bisogno di una sua disciplina che risolva i problemi propri del tempo e serva da volano per lo sviluppo, il che certamente non vuol dire tornare indietro nel tempo e distruggere cento anni di battaglie sindacali e di conquiste dei lavoratori, ma solo capacità di adeguarsi a situazioni diverse e per di più sempre reversibili.

Al di là delle scelte ideologiche, il ruolo della politica è quello di governare i processi in atto nella società. Non vi è dubbio alcuno che oggi il processo di globalizzazione condizioni in modo ineludibile la nostra società e la sua economia: sono cambiati i mercati, è cambiata la produzione, è cambiato il lavoro e interi settori, quando non interi paesi, si sono trovati improvvisamente ai margini del sistema economico nazionale o mondiale solo perché non si sono resi conto abbastanza in fretta di quanto stava accadendo sotto gli occhi di tutti, che, cioè, termini come globalizzazione o flessibilità non sono solo nuovi temi per convegni o tavole rotonde, bensì il nuovo modo di vivere della comunità internazionale. E l'economia globale, che tutti hanno contribuito a creare, richiede soprattutto flessibilità da tutti i suoi fattori, non esclusa la risorsa uomo.

La nostra legislazione sul lavoro è decisamente impreparata a questo concetto di flessibilità che non può e non deve essere interpretato come sinonimo di precarietà dei rapporti e disconoscimento dei diritti fondamentali dei lavoratori, ma come una nuova e diversa dinamica a tutela di questo nuovo tipo di rapporti di lavoro. Di fronte a questo processo, di fatto già da tempo avviato, non si può restare in attesa: il legislatore deve legiferare per disciplinare le nuove professionalità ed i nuovi tipi di rapporto ma va subito precisato che il rapporto di lavoro atipico non può e non deve essere inteso come forma occupazionale e destrutturante del tradizionale rapporto di lavoro subordinato e dipendente o a rischio di

scali e contributive, deve invece cercare di realizzare la componente innovativa che tali nuovi rapporti costituiscono nel quadro dei rivoluzionari cambiamenti in corso nel mondo della produzione, dei servizi e delle imprese.

Il lavoro coordinato e continuativo mostra certamente un carattere complementare non sostitutivo rispetto al lavoro dipendente autonomo. È una distinzione da tenere ben presente al fine di evitare abusi e contenziosi ma anche affinché non vada dispersa la forte spinta nel generare nuova occupazione aggiuntiva, diversa per contenuti e modalità dalla tradizionale occupazione. Ciò si verificherebbe nell'ipotesi di un eccessivo appiattimento della disciplina di questo nuovo tipo di rapporto su quello del tradizionale rapporto di lavoro subordinato. Questo nuovo rapporto viceversa reclama una maggiore diversa autonomia contrattuale e, anche se assolutamente inopportuno in questo momento, desidero svolgere un brevissimo *excursus* storico sull'autonomia in materia di lavoro.

L'autonomia più o meno ampia nel rapporto contrattuale riconosciuto ai singoli nel contesto di un sistema giuridico ha avuto un'incidenza notevole in taluni periodi storici, mentre in altri è stata quasi assente nella contrattazione individuale, specialmente in quella dei rapporti di lavoro. Ricordo che il principio dell'autonomia in materia di contratti, che era ben presente nel codice del 1865 ove nessun contratto poteva considerarsi valido, se non a tempo determinato, tranne quelli riguardanti il ristrettissimo numero degli impiegati civili dello Stato, si è poi passati al contratto a tempo indeterminato normativa disciplinato, pur se rescindibile nel nostro sistema giuridico ancor prima del codice del 1942 dietro la forte pressione della carta del lavoro del 1927 e quindi al periodo postbellico in cui la necessità della ricostruzione richiedeva nel paese un'ancora più rigida regolamentazione del rapporto di lavoro. È un indirizzo tuttora vigente, salvo qualche timido diverso tentativo che non ha sortito alcun effetto. Storicamente, l'autonomia

contrattuale in genere (ed in particolare nella materia dei rapporti di lavoro) è stata più o meno compressa, sia per tutelare il contraente più debole sia per subordinarla all'interesse collettivo nazionale di cui lo Stato è tutore.

Ho voluto fare tale precisazione perché oggi dobbiamo decidere se vogliamo effettivamente normare la nuova tipologia di rapporti in modo moderno senza appiattirla sull'esistente disciplina dei rapporti subordinati, stabilendo il grado di autonomia contrattuale da attribuire alle parti contraenti. In tale maniera dovremmo creare un nuovo tipo di rapporto con una precisa differenziazione dai rapporti, oggi tipicamente normati, di lavoro subordinato o di lavoro autonomo.

Siamo convinti, da parte nostra, di trovarci di fronte ad un *tertium genus*; caro relatore, mi sia consentito di dire che anche questa è la scoperta dell'uovo di Colombo: il primo intervento legislativo risale addirittura alla legge 14 luglio 1959 quando, in un contesto legislativo che non si riferiva certamente ai rapporti di lavori coordinati e continuativi, si è cominciato a parlare di lavoro subordinato. Successivamente, con la legge 11 agosto 1973, novellando l'articolo 409 del codice di procedura civile, si è introdotta la tutela processuale per i rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione d'opera continuativa e coordinata. Dal 1973, dunque, vi è una disciplina giuridica dei rapporti di lavoro continuativi e coordinati, senza che si sia a livello sostanziale precisato che cosa intendere per rapporti di lavoro di tal genere.

Nel 1995 è stata attribuita copertura previdenziale a tale tipo di rapporti e nel 1996 il legislatore si è accorto dell'esistenza di tale categoria, nel disciplinarla dal punto di vista fiscale con l'articolo 49, che di recente è stato modificato con il collegato fiscale (ovvero, la legge n. 342 del 2000). Pertanto, non scopro assolutamente nulla se dico che tale tipologia di rapporti di lavoro non esiste da oggi, ma da sempre: esiste almeno dal 1959 e, per di più, il legislatore ha inteso disciplinarla processualmente nel 1973.

Tale tipo di rapporto di lavoro non può essere più ignorato; i rapporti di lavoro cosiddetto atipico trovano la loro ragion d'essere nell'autonomia insita nella diversificazione tipologica degli schemi lavorativi che si evolvono di pari passo con le nuove esigenze imprenditoriali di flessibilità e di elasticità nell'utilizzo della manodopera. Indubbiamente, non si può lasciare al solo mercato la regolamentazione di tali tipi di rapporti né si possono ingessare dal momento che, imponendo rigidi vincoli giuridici, si sortirebbe il solo effetto di soffocarli, favorendo ancor di più il lavoro nero.

La difficoltà del compito del legislatore è, dunque, evidente: conciliare le legittime aspirazioni dei lavoratori atipici con una tutela dei loro diritti che sia la più ampia possibile ed evitare, nel frattempo, di dettare norme dirigistiche, introduttive di vincoli che snaturerebbero la stessa ragion d'essere di quella categoria. Chi svolge un'attività cosiddetta atipica deve legittimamente aspirare ad una disciplina che tuteli i suoi diritti fondamentali, esaltando nel contempo il momento della contrattazione individuale e dell'integrazione tra lavoratore e committente per il quale il primo presta i suoi servizi. Bisogna cioè disegnare legislativamente, ma non rigidamente, questo *tertium genus* tra le due classificazioni tradizionali del lavoro autonomo e di quello subordinato, senza fornire però lo spunto per introdurre nella vita delle imprese vincoli ingiustificati. Bisogna cioè che il legislatore licenzi una legge che normi i diritti e i doveri fondamentali, lasciando alle parti un'ampia autonomia contrattuale, senza alcun rinvio, almeno in questa prima fase di applicazione, alla contrattazione collettiva di categoria, per il semplice motivo che non si vede come possa una legge istitutiva di un nuovo tipo di rapporto di lavoro rinviare una parte della disciplina ad organizzazioni sindacali che non possono certamente esistere ancor prima che vi siano i soggetti che andranno a stipulare i contratti dalla legge disciplinati.

Ricordo a me stesso — ma lo ricorderanno anche i colleghi — che dopo una

prima lettura del provvedimento approvato dal Senato, quando fu trattato dalla nostra Commissione in sede referente, mi venne spontaneo dire che si trattava di un provvedimento da rottamare dal punto di vista politico e criticabilissimo dal punto di vista tecnico. La mia osservazione, logicamente, in un primo momento non ricevette l'apprezzamento dei colleghi di maggioranza della Commissione, eppure un poco alla volta il testo pervenuto dal Senato è stato effettivamente rottamato. Esso consisteva, infatti, di diciassette articoli, dei quali il primo è stato riscritto, il secondo è stato riscritto, il terzo è stato emendato, il quarto è stato riscritto, il quinto soppresso, il sesto emendato, il settimo emendato, l'ottavo soppresso, il nono emendato, il decimo emendato, il dodicesimo emendato, il quattordicesimo riscritto, il quindicesimo riscritto, il diciassettesimo soppresso. Sostanzialmente, cioè, del provvedimento pervenuto dal Senato non resta più niente o quasi e per la verità una parte del merito — o del demerito, a seconda dell'angolazione da cui si guarda questa attività — è dovuto anche alla forte opposizione ed attività emendativa posta in essere dai gruppi di minoranza in Commissione. Larga parte degli emendamenti dell'opposizione, infatti, è stata sostanzialmente accolta, anche se gli stessi sono riformulati dal relatore o dal Governo e fatti passare come loro emendamenti, compresi quelli soppressivi.

LINO DUILIO, *Relatore*. Voterete a favore!

GAETANO COLUCCI. Quando, però, l'opposizione ha presentato emendamenti soppressivi, ha proposto anche emendamenti sostitutivi degli articoli soppressi. Il Governo, invece, ha sostituito ad una normazione, sia pure non condivisibile, prevista dal progetto di legge Smuraglia, che comunque rappresentava un atto del Parlamento, il rinvio ad una disciplina derivante dalla contrattazione collettiva. Ricordo allora a me stesso che di questi articoli — ne sono rimasti ben pochi —

l'articolo 1 al comma 3 rinvia alla contrattazione collettiva e lo stesso fa l'articolo 2, ai commi 1 e 3, mentre al comma 4 rinvia al Governo; l'articolo 3 rinvia alla contrattazione collettiva; l'articolo 4 rinvia alla contrattazione collettiva in due commi; l'articolo 5 è stato soppresso e l'articolo 6 rinvia alla contrattazione collettiva.

Noi ci troviamo in una fase di rivisitazione totale della nostra normativa e il nostro Stato deve obbligatoriamente cedere una quota della propria sovranità in favore dell'Europa, visto che spetta ad essa stabilire quanto latte devono produrre le nostre mucche, quanto olio deve essere prodotto dai nostri oviattori e quanti pomodori devono essere prodotti dagli agricoltori della Campania e della Puglia; fra non molto una quota di sovranità sarà ceduta alle regioni, per lo svolgimento delle attività legate alle loro attribuzioni, che non sono più solamente proprie di un forte decentramento legislativo, ma addirittura federale. Ebbene, la quota residuale di competenza legislativa riservata allo Stato noi la cediamo ai sindacati per disciplinare questi rapporti di lavoro: questo è ciò che non ritengo condivisibile!

Mi rendo perfettamente conto che per « rottamare » il provvedimento individuato con il nome del suo presentatore, vale a dire il senatore Smuraglia — va al senatore Smuraglia tutta la nostra stima e la nostra considerazione relativamente alla sua attività professionale, certamente non a quella politica —, deve essere dato qualcosa ai sindacati. Ciò perché i 2 milioni circa di collaboratori coordinati e continuativi sono appetiti da tutti i sindacati.

Così, si dice che questo provvedimento non è blindato: è possibile « rottamarlo », ma ci dobbiamo spogliare della potestà legislativa in questo settore per delegarla ai sindacati. Ritengo che questo tipo di rapporti, nati come rapporti atipici, che noi vogliamo tipicizzare nell'ambito della normazione generale, non possano esserlo nei minimi particolari proprio perché vi è una grande differenziazione di contenuti e

di prestazioni. Questa differenza di contenuti e di prestazioni non può essere oggetto di una contrattazione collettiva, ma di una contrattazione individuale. Questo è il motivo per cui ho affermato che dobbiamo decidere quale tipo di autonomia contrattuale intendiamo attribuire alle parti di questo nuovo tipo di rapporto. Con questo provvedimento, ad esse noi non riconosciamo assolutamente niente, perché una minima parte viene attribuita alla competenza dello Stato e la maggior parte viene attribuita a sindacati che, lo ripeto, oggi sono assolutamente inesistenti, ma che vengono richiamati per volontà del legislatore grazie alla delega che concediamo con questo provvedimento.

Non è pertanto certamente condivisibile la filosofia che è alla base di questo provvedimento. Nel corso dell'esame in Commissione abbiamo cercato di dare il nostro contributo — che è stato in parte accolto e di ciò vi ringraziamo —, ma ora dobbiamo cercare di migliorare il testo con le nostre proposte emendative, nel corso dell'esame del provvedimento in quest'aula: speriamo così di poter modificare ulteriormente questo provvedimento, perché, pur non volendo anticipare alcuna decisione finale sul provvedimento medesimo, nell'ipotesi in cui non verranno accolti i nostri suggerimenti, non potremo accordare il nostro consenso a questa proposta di legge (*Applausi del deputato Michielon*).

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

ANTONIO PIVA. Signor sottosegretario, colleghi, da diversi anni si è andato sviluppando in maniera crescente il fenomeno delle collaborazioni coordinate. Numerosi ed autorevoli studi hanno analizzato il fenomeno che trova corrispondenza in altri paesi europei dal punto di vista sociale ed economico, dimostrando come in esso si coniughino esigenze di flessibilità dei committenti (non solo imprese ma si pensi anche al largo uso delle collaborazioni da parte della pubblica

amministrazione) e spinte all'autoimprenditorialità dei collaboratori, in particolare dei più giovani.

La diffusione delle forme di collaborazione coordinata e quantitativa nasce quindi e si sviluppa nel mercato e risponde indubbiamente ad esigenze delle imprese ma anche dei lavoratori valorizzando le loro capacità di autorealizzazione.

L'espansione di questa forma di lavoro è avvenuta in un quadro di riferimento normativo inadeguato dal momento che il nostro ordinamento giuslavoristico è ancora imperniato sulla tradizionale dicotomia tra la subordinazione (con tutto l'apparato di tutele che questo comporta) e il rapporto di lavoro autonomo (che di quelle tutele è sostanzialmente privo).

Il legislatore ha individuato già nel 1973 la categoria del lavoro coordinato e continuativo solo ai fini processuali; successivamente lo stesso legislatore è intervenuto dettando per questa categoria una disciplina relativa ai profili fiscali e previdenziali, costituendo una gestione speciale nell'ambito dell'INPS.

In ragione del quadro normativo non esaustivo, gran parte delle problematiche inerenti l'esecuzione di tali contratti è affidata, nella realtà, all'interpretazione dei giudici. Ciò causa un diffuso contenzioso giudiziario specie in ordine alla qualificazione (autonomia o subordinazione) del rapporto di lavoro.

Negli anni più recenti, tuttavia, parallelamente all'aumento della rilevanza sociale ed economica del fenomeno è cresciuto l'interesse delle forze politiche e delle parti sociali. Le organizzazioni più rappresentative sia del mondo sindacale che di quello imprenditoriale hanno promosso studi sul fenomeno cosiddetto del lavoro atipico.

Da tutte queste analisi un aspetto emerge con forza: l'estrema complessità del mercato del lavoro che appare oggi fortemente segmentato. Nello stesso macrogruppo (ad esempio, i lavoratori del cosiddetto 13 per cento) troviamo soggetti tutt'altro che assimilabili: dal professionista che opera con partita IVA e spesso

dispone di collaboratori a sua volta, sino al giovane laureato al primo impiego in un istituto di ricerche o di consulenza, passato magari per un periodo di *stage* non retribuito.

Stessa complessità, allargando il discorso si ha negli altri gruppi: quando si parla di lavoratori dipendenti, si rischia di confondere l'anziano capo operaio che lavora alla FIAT da trent'anni con il giovane dipendente di Mc Donald con contratto a termine. Il *part-time* può essere adottato dalla dipendente pubblica, che ha bisogno di sei ore settimanali di riduzione d'orario per conciliare i tempi della scuola dei figli con quelli del lavoro, e dallo studente assunto con contratto di sedici ore settimanali per lavorare durante i *week end*. Sono liberi professionisti sia l'espertissimo consulente ambientale che emette parcelle di centinaia di milioni sia l'addetto alle pulizie sia il giovane che per lavorare «affitta» una postazione ad esempio presso un *call center* e viene poi retribuito a cottimo.

I telelavoratori cumulano su di loro un po' tutti i possibili modelli contrattuali: dal lavoro dipendente standard (presso grandi società come IBM, Telecom, o nel pubblico impiego) sino alle collaborazioni occasionali più svariate.

In tale estrema complessità è contrario alla logica pensare di regolamentare ogni fattispecie contrattuale con una legge *ad hoc*: i dipendenti delle imprese sopra le quindici unità hanno lo statuto del 1970, i lavoratori interinali la legge n. 196 del 1997, i collaboratori coordinati ora ne avrebbero un'altra e così via. Le interconnessioni e le sovrapposizioni esistenti, e ancor più quelle future che appariranno, fanno sì che il panorama sarà sempre più complesso. Tra l'altro, l'alta turbolenza del mercato del lavoro, tipica di periodi di rivoluzioni tecnologiche come quella che stiamo vivendo, fa sì che sempre più le carriere lavorative si differenziano.

Per amore o per forza, un numero crescente di soggetti passa ogni anno dal lavoro dipendente a quello autonomo, dai

contratti coordinati e continuativi alle prestazioni occasionali, alle partite IVA, al lavoro interinale.

Avere una visione regolativa di insieme del mercato del lavoro del 2000 significa, quindi, per il politico andare oltre il mero concetto di tutela legislativa contrattuale, affrontando invece in un'ottica globale anche il versante fiscale e previdenziale.

Non è saggio continuare con la segmentazione delle varie soluzioni lavorative: si riforma l'apprendistato, nascono i contratti di inserimento per i giovani del sud, si riforma la legge n. 196 sul lavoro interinale, nel senso di allargarne le possibilità di applicazione; oggi si discute in Parlamento di collaborazioni coordinate, domani di telelavoro. In questo modo, mi pare si rischi di generare una confusione che non giova agli stessi lavoratori, mentre allarga, di fatto, la discrezionalità delle imprese nel «pescare» persone nei tanti mercati del lavoro che si sono così istituzionalizzati.

È ormai necessaria una lettura unitaria del mercato del lavoro che assicuri una pari dignità e diritti esigibili a tutte le figure che lo popolano, a prescindere dal tipo di contratto che detengono. Questo non significa che tutte le figure debbano venire attratte nella sfera del lavoro dipendente, così come si pensò sul finire degli anni sessanta: figure professionali nuove hanno necessità di tutele nuove e di diritti prima neanche ipotizzati. Le nuove figure professionali non nascono soltanto dal mercato del lavoro atipico, ma emergono anche dal lavoro dipendente standard.

In questo quadro, però, vanno doverosamente tenuti presenti alcuni dati fondamentali che ci provengono dalla società. Sono ormai quasi cinque milioni i lavoratori in Italia che non possono contare sul posto fisso: un occupato su cinque — secondo un recente studio dell'IRES, istituto di ricerca della CGIL, cito pertanto una fonte non di parte — lavora con contratti di collaborazione, a termine, *part-time* o con contratti di lavoro interinale.

Dall'indagine che ha rielaborato gli ultimi dati ISTAT e INPS emerge la fotografia di un paese nel quale il contratto non tradizionale o - come si dice - atipico non solo è sempre più il modo di entrare nel mercato del lavoro, ma spesso è l'unico modo per restarci, potendo così conciliare esigenze personali e/o familiari con la necessità di acquisire reddito per sé e per la propria famiglia.

Gli occupati con un contratto di collaborazione (gli iscritti alla gestione del 13 per cento INPS) - ricorda lo studio - nel 1999 erano l'8,6 degli occupati per un totale di circa 1 milione 800 mila persone. Nell'ultimo biennio oltre il 60 per cento dell'incremento occupazionale è stato ottenuto con le forme atipiche di lavoro, che sono quelle liberalizzate, sia pure in alcuni casi parzialmente.

Non vi sono elementi sufficienti per sostenere che in contropartita si è lasciata troppa libertà alle imprese, con il risultato di agevolare la sostituzione di lavoro a tempo indeterminato con lavoro a carattere precario o marginale. Infatti, malgrado la bassa crescita economica, si è generata nuova occupazione per i giovani e per le donne, categorie in cui si concentra da anni la disoccupazione italiana.

Complessivamente il lavoro atipico è ancora confinato ad una modesta frazione dell'occupazione totale (10-11 per cento circa), rimanendo al di sotto della media dell'Unione europea, che è del 16 per cento.

Parimenti, negli ultimi anni la media e grande industria - questo deve essere tenuto ben presente - ha distrutto 500 mila posti di lavoro che hanno richiesto, tra l'altro - ma ritengo doverosamente -, un forte impegno pubblico in termini di cassa integrazione, sostegno di mobilità e prepensionamenti in molti casi mascherati.

Non dobbiamo attenderci, pertanto, significative riprese occupazionali da parte del sistema delle medie e grandi imprese, stante l'attuale assetto normativo e della contrattazione collettiva nazionale. Si è cominciato con i primi timidi tentativi di *outsourcing* per finire alla pura e semplice

delocalizzazione: chi ha vissuto queste esperienze sa che si trattava di strade obbligate per reggere alla competizione e, in qualche modo, sopravvivere.

L'espansione dei contratti di lavoro atipico, quindi, ha rappresentato fino ad ora un fattore positivo per l'occupazione nel nostro paese, una forma di flessibilità che ha conciliato esigenze delle imprese e delle persone. Non si può, tuttavia, escludere che in futuro un ulteriore allargamento degli atipici alimenti un consistente bacino di lavoro al margine, soggetto ad alti tassi di rotazione, con poche possibilità di formazione in azienda e, quindi, dalla limitata impiegabilità. Questo sarà tanto più vero se, di converso, perdurerà l'eccessivo protezionismo e l'eccessiva rigidità del rapporto di lavoro classico, cioè quello subordinato e a tempo indeterminato.

Non essendo sostenibile nel tempo, tale disparità di protezione sarà destinata a ridursi; tuttavia, essa può condurre a risultati nettamente diversi sul piano occupazionale a seconda della direzione del cambiamento: da un lato, potrebbe indurre a nuovi vincoli normativi per dissuadere o rendere meno conveniente il contratto atipico per l'impresa, con la conseguenza di svuotare di efficacia le recenti misure di flessibilità e bloccare la nuova occupazione; dall'altro, potrebbe evolvere verso la perequazione di tutti i contratti nel senso di introdurre, per quelli a tempo indeterminato, un grado di flessibilità in uscita dal posto.

Quest'ultima soluzione è la più funzionale rispetto all'obiettivo di promuovere maggiore occupazione e potrebbe essere adottata in forme che minimizzino le resistenze o le difficoltà sociali. Sulla traccia, ad esempio, della Spagna per i nuovi assunti, particolarmente per le categorie di lavoratori di difficile occupabilità, si potrebbe ammettere nei contratti permanenti la facoltà di licenziamento soggetta al pagamento di consistenti indennità e sempre che non abbia carattere discriminatorio. Questo ragionamento, però, ci porta lontano e sarà oggetto di lavoro nella prossima legislatura.

Appurato, quindi, che il fenomeno del lavoro atipico ha rivestito comunque fino ad oggi caratteristiche positive in fatto di creazione di nuova occupazione, il problema che il legislatore ha è quello di disciplinare il cambiamento e non può tradursi nell'equazione pura e semplice di « applicare le vecchie regole al nuovo ».

Cercare di ingabbiare i fermenti evolutivi è controproducente, come spesso il sindacato ha dimostrato di non capire. Anche il progetto di legge n. 5651 al nostro esame, intitolato « Norme in materia di rapporti di collaborazione coordinata non occasionale » — comunemente, anche se impropriamente, chiamato progetto di legge sui lavori atipici —, risente fortemente di questo approccio, che definirei ideologico.

Sarebbe ingiusto negare che il testo sul quale la Camera si dovrà esprimere e che è il risultato di un anno di lavoro della Commissione non sia in qualche modo migliorativo rispetto al testo Smuraglia licenziato dal Senato; esso, però, non è ancora sufficiente.

Noi riteniamo che la competitività e la concorrenza, che caratterizzano il sistema economico-sociale dei nostri tempi, rendano necessario l'utilizzo di prestazioni lavorative in ragione delle variabili esigenze di produzione, il che comporta l'individuazione di « modelli lavorativi » distinti dalla tradizionale figura giuridica del lavoro subordinato e, quindi, la previsione di tipologie svincolate dal rigido sistema garantista previsto per i rapporti di lavoro già disciplinati dal nostro ordinamento e caratterizzate dal necessario grado di flessibilità che incentivi l'occupabilità dei lavoratori interessati.

Questo provvedimento non è sufficientemente orientato, invece, secondo la logica evidenziata, giacché è essenzialmente volto ad assicurare ai rapporti di collaborazione coordinata una serie di prerogative e tutele analoghe a quelle attribuite al lavoro subordinato, o direttamente o delegando ad una trattativa sindacale che si pensa già orientata in tale direzione.

Mi riferisco, ad esempio, ad una serie di tutele e diritti sindacali previsti dalla

legge n. 300 del 1970 a favore dei lavoratori subordinati, al diritto di informativa, alla possibilità di fruire, al momento della risoluzione del contratto, del trattamento di fine rapporto. Un'ulteriore rigidità, che ancora una volta risulta in controtendenza con le logiche del mercato, è poi rappresentata dalla sanzione della conversione del contratto di collaborazione in rapporto subordinato a tempo indeterminato; ciò vale, come ha affermato il collega Michielon, nel caso in cui la magistratura, che sarà investita da una miriade di casi di questo tipo, si pronuncerà in tal senso.

L'angolo visuale dal quale si pone questo provvedimento nell'analisi e nella valutazione dei lavori cosiddetti atipici è quello di guardare a queste forme di lavoro quali sbocchi naturali per soggetti che, a causa della debolezza socio-economica in cui si trovano, specie in periodi di sottooccupazione, sono « costretti » a questo tipo di lavoro spesso al limite, con ipotesi di occupazione sfruttata o irregolare.

Ciò è smentito anche da recenti ricerche sociologiche promosse dalle stesse organizzazioni sindacali (ne cito una promossa da CGIL-CISL-UIL di Milano del 1998-1999), oltre che da una oggettiva osservazione di quello che accade nella società.

È quindi un errore approcciare la regolamentazione del lavoro atipico in una logica di eccessivo dirigismo, quasi che si dovessero tutelare fasce di cittadini sostanzialmente « sfruttati ». Allo stesso modo è un errore prevedere vincoli e parametri rigidi per le pattuizioni delle parti sociali quando già le regole del mercato si dimostrano sufficienti a tutelare il funzionamento di questo lavoro.

Al contrario un'impostazione vincolistica rischierebbe di togliere a queste forme di lavoro quei tratti di flessibilità che ne fanno uno strumento apprezzato sia dai lavoratori che dalle aziende e utile spesso anche a far emergere attività che altrimenti scivolerebbero o resterebbero nel sommerso.

D'altra parte, le linee direttrici che più si vanno affermando anche attraverso l'azione delle parti sociali, che sono portatrici delle esigenze delle componenti economiche e sociali del nostro paese e delle quali anche il Parlamento non può non tener conto, sono quelle della premienza della concertazione sociale e del dialogo, costruttivamente regolatore dei principi che devono disciplinare il funzionamento dei rapporti di lavoro.

Da qui l'esigenza che una legge in materia di lavoro atipico, sollecitata anche dalle linee guida fissate a livello europeo e riprese negli attuali piani nazionali per l'occupazione, nell'ambito del filone della flessibilità, debba limitarsi a stabilire dei principi generali, che diano certezze specialmente sotto il profilo dell'identificazione di questo *tertium genus* di rapporti lavorativi e che rinvii, per gli aspetti normativi e attuativi, al confronto tra le parti interessate.

Al contrario, sono numerosi i punti che caratterizzano la proposta di legge n. 5651 proprio nella direzione di voler mutuare aspetti propri del lavoro subordinato e che per ciò stesso tendono ad ingenerare anche confusione di qualificazione.

Il pericolo in concreto è che una legge che disciplini il lavoro atipico con regole simili o analoghe a quelle del lavoro subordinato, erodendo spazi propri del lavoro autonomo, sortirebbe un solo effetto: quello di sospingere nell'area del sommerso anche questa tipologia contrattuale.

Riteniamo quindi che, qualora venissero accettate le proposte emendative provenienti da Forza Italia e da altre forze politiche della Casa delle libertà, il testo che ne uscirà potrà rappresentare un'accettabile soluzione al problema. Ma questo lo vedremo in concreto nel prosieguo dei lavori.

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

(Replica del Governo – A.C. 5651)

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore, onorevole Duilio, rinuncia alla replica.

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

ORNELLA PILONI, Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale. Vorrei svolgere soltanto pochissime considerazioni anche perché – lo voglio ricordare in particolare all'onorevole Michielon – sarà pur vero che la discussione in aula è stata un po' compressa e forse poco partecipata, ma egli sa benissimo che alle spalle abbiamo un'ampia ed articolata discussione che si è svolta in Commissione e che ha consentito anche di apportare miglioramenti significativi a questa proposta di legge.

Come i colleghi sanno, questo provvedimento interviene in questo ambito di collaborazione coordinata non occasionale per molti aspetti nuovi – come ricordava poc'anzi l'onorevole Piva – che però si è molto sviluppata nel nostro paese.

Una normativa era ed è necessaria; una normativa che si è dimostrata non semplice anche perché l'intervento del legislatore doveva operare in un ambito che non è riconducibile né al lavoro subordinato né a quello autonomo. Anche per questo, si è scelta una legge essenziale e « leggera ».

Alcune rapide considerazioni. Credo che nell'ambito di applicazione venga definito quali siano le tipologie a cui ci si riferisce. Questa legge definisce una serie di diritti minimi: dal contratto scritto, all'oggetto e all'entità del corrispettivo, ai diritti di informazione sulla sicurezza e ai diritti sindacali. Essa, certamente, rinvia vuoi ad interventi delegati al Governo per ciò che è di sua competenza (ad esempio, sulla ricongiunzione dei contributi, che è un elemento essenziale per questo tipo di lavoratori), vuoi alla contrattazione collettiva per alcune questioni (sulla quale vorrei dire una cosa all'onorevole Colucci). Credo che sia essenziale mantenere il riferimento alla contrattazione collettiva, e

non limitarsi ad elementi minimi nella legislazione, e il rapporto tra le parti anche perché bisogna riconoscere che vi sarebbe un'oggettiva disparità fra le parti. La contrattazione collettiva ha anche la funzione di intervenire in questo ambito. Ricordo ai colleghi che nel definire questa legge abbiamo previsto — proprio perché l'ambito di intervento è nuovo e quindi possono essere necessarie in futuro delle correzioni — un periodo di sperimentazione sulla base della quale saremo nelle condizioni, se necessario, di apportare modifiche migliorative. Detto questo, credo di poter dire che in particolare alla Commissione lavoro della Camera abbiamo condotto un buon lavoro che ci consente oggi di avere un testo importante ed efficace. A differenza dell'onorevole Michielon, mi auguro che esso possa essere quanto prima approvato dall'Assemblea (*Applausi*).

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

Discussione del disegno di legge: Norme sull'organizzazione e sul personale del settore sanitario (rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica) (4932-B) (Ore 2,01).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dalle Camere e rinviato dal Presidente della Repubblica per una nuova deliberazione con messaggio motivato, a norma dell'articolo 74 della Costituzione: Norme sull'organizzazione e sul personale del settore sanitario.

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 4932-B)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;
interventi a titolo personale: 1 ora e 25 minuti (15 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 5 ore e 45 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 33 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 14 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 7 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

Lega nord Padania: 49 minuti;

UDEUR: 30 minuti;

Comunista: 30 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 10 minuti; Verdi: 9 minuti; CCD: 9 minuti; Socialisti democratici italiani: 5 minuti; Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

(Discussione sulle linee generali — A.C. 4932-B)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la XI Commissione (Lavoro) s'intende autorizzata a riferire oralmente.

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

LINO DUILIO, *Relatore*. Come risulta dal resoconto stenografico dell'Assemblea del 4 dicembre, vi è stato un messaggio

del Presidente della Repubblica alle Camere per il riesame del disegno di legge n. 4932-B che abbiamo già discusso ed approvato in questa sede e che interessa questioni rilevanti nel settore sanitario. Ricordo solamente alcune figure interessate: i medici incaricati provvisori, anestesisti, psicoterapeuti e altri. In particolare, il Presidente della Repubblica ha richiamato l'attenzione delle Camere sul secondo comma dell'articolo 6 di questo provvedimento, che disciplina il regime previdenziale per i dirigenti di guardia medica e della medicina dei servizi. Per quanto riguarda il secondo comma di questo articolo, noi avevamo previsto, al fine di dare certezza di tempi agli accordi che riguardino il personale medico convenzionato di cui all'articolo 8, comma 1 del decreto legislativo n. 502 del 30 dicembre 1992, che l'esecutività di questi accordi avvenisse attraverso il decreto del Presidente della Repubblica. Vi è stata peraltro una formulazione impropria del testo che ha dato una valenza pubblicitica agli accordi medesimi, prevedendo in sostanza che l'esecutività attraverso il decreto del Presidente della Repubblica si estendesse a tutto il personale del comparto sanitario, introducendo una contraddizione rispetto a quanto è avvenuto in questi anni a seguito dell'introduzione della contrattazione privatistica nel rapporto di pubblico impiego. Dunque, è stata evidenziata questa contraddizione che potrebbe assumere addirittura un rilievo di carattere costituzionale — come dice il Presidente — per disparità di trattamento.

Voglio semplicemente osservare che la motivazione per la quale si è adottata una formulazione che si è rivelata impropria era dare certezza di tempi al personale specifico di cui ho già detto. Senza alcuna polemica, voglio sottolineare che non vi era assolutamente altra motivazione, come quelle che pure hanno ispirato considerazioni degne di miglior causa sui quotidiani, anche da parte di autorevoli esponenti della stessa maggioranza.

Detto questo, mi limito a chiedere che la discussione sia circoscritta al punto,

quindi al comma 2 dell'articolo 6, e sottolineo che la Commissione propone la soppressione del medesimo.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ORNELLA PILONI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

GAETANO COLUCCI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, come è noto, prima di promulgare una legge, il Presidente della Repubblica, in presenza di supposti vizi di legittimità o per motivi di opportunità, può con messaggio motivato chiedere alle Camere una nuova deliberazione sulla medesima legge. Invero, a quanto mi risulta, nella nostra storia costituzionale, i casi in cui il Capo dello Stato ha esercitato la prerogativa di cui all'articolo 74 della Carta fondamentale sono stati piuttosto rari.

Questa sera, anzi questa mattina, ci troviamo di fronte ad uno di quei rari casi: il Presidente Ciampi ha chiesto alle Camere una nuova deliberazione sull'atto Camera n. 4932, recante « Norme sull'organizzazione e sul personale del settore sanitario ». Nel messaggio rivolto alle Camere, il Presidente della Repubblica ha sottolineato come il disposto di cui all'articolo 6 della legge in questo momento in discussione in sede di riesame confligga con il processo di privatizzazione del rapporto di lavoro, evidenziando che il comma 2 dell'articolo 6 della medesima fa insorgere dubbi di legittimità costituzionale sotto il profilo della sua compatibilità con il principio di uguaglianza, là dove prevede che gli accordi collettivi nazionali relativi al personale del comparto della sanità ed al personale sanitario a rapporto convenzionale siano resi esecutivi con decreto del Presidente della Repubblica entro il termine di trenta giorni dalla sottoscrizione, previo espletamento delle

procedure di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni.

In effetti, anche a nostro avviso, la previsione legislativa contenuta nel comma 2 dell'articolo 6, oltre a far insorgere dubbi di legittimità costituzionale, costituirebbe una battuta d'arresto nel processo di privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, tuttora in corso ed iniziato nell'ormai lontano 1983, quando fu profondamente innovato il vecchio ordinamento di natura pubblicistica interamente regolato dalla legge con il varo della legge n. 93 del 1993, con la quale fu stabilito che l'organizzazione del lavoro ed il rapporto di lavoro pubblico dovessero essere disciplinati, per ciascun comparto di contrattazione collettiva, sulla base di accordi stipulati tra la parte pubblica e le organizzazioni sindacali e resi esecutivi con decreto del Presidente della Repubblica.

Un ulteriore passo avanti nel processo di privatizzazione si è compiuto con la riforma strutturale della pubblica amministrazione, realizzato con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che sopravanzando la legge n. 93 del 1983 ha previsto l'applicazione delle norme del diritto civile al comparto del pubblico impiego e che ebbe quale conseguenza logica l'attribuzione alla competenza del giudice ordinario del relativo contenzioso. Attualmente, quindi, il procedimento della contrattazione collettiva si svolge in tutte le sue fasi in un ambito interamente privatistico, escludendo ogni intervento degli organi dello Stato.

Fermo quanto innanzi, in effetti, anche a nostro avviso, il comma 2 dell'articolo 6 del provvedimento al nostro esame interrompe il lungo cammino verso la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, prestando il fianco contemporaneamente ai rilievi di illegittimità costituzionale di cui al messaggio presidenziale. Vincolando tale disposizione infatti l'esecutività degli accordi collettivi nazionali relativi al personale del comparto della sanità ed al personale sanitario a rapporto convenzionale all'emanazione di un de-

creto del Presidente della Repubblica, determina una situazione di disparità nei confronti dei dipendenti pubblici inseriti nel comparto di contrattazione, per i quali, essendo soggetti alla disciplina del diritto privato, non è più necessario il recepimento dell'accordo con decreto del Presidente della Repubblica.

In conclusione, condividendo i rilievi presidenziali ed il percorso indicato dalla Commissione, a nome del gruppo di Alleanza nazionale ritengo che il riesame del disegno di legge assegnato *ex* articolo 71, comma 1-*bis*, del regolamento all'XI Commissione permanente della Camera in sede referente, in assenza di interdipendenza con l'articolato residuale, debba convergere esclusivamente sul comma 2 dell'articolo 6. Pertanto, senza volere assolutamente anticipare alcuna decisione finale sul provvedimento in discussione, ritengo che l'unico intervento possibile fosse quello di incidere sul secondo comma dell'articolo 6 con un emendamento soppressivo, così come stabilito in Commissione su iniziativa del relatore.

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

AVENTINO FRAU. Signor Presidente, desidero solo dichiarare, anche a nome di Forza Italia, che sono d'accordo con quanto affermato dal relatore sul provvedimento in esame.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali. Prendo atto che il relatore e il rappresentante del Governo rinunziano alla replica.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

In morte dell'onorevole Giovanni Mosca.

PRESIDENTE. Comunico che l'8 dicembre 2000 è deceduto l'onorevole Giovanni Mosca, già membro della Camera dei deputati nella IV, V, VI e VII legislatura.

La Presidenza della Camera ha già fatto pervenire ai familiari le espressioni della più sentita partecipazione al loro dolore, che desidera ora rinnovare anche a nome dell'Assemblea e che anch'io rinnovo a titolo personale perché era un mio amico.

Ordine del giorno della seduta di domani.

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

Martedì 12 dicembre 2000 alle 9,30:

1. — *Interpellanze e interrogazioni:*

(ore 11 e ore 15,30).

2. — *Seguito della discussione dei disegni di legge:*

S. 1284 — Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Ministero della difesa della Repubblica italiana e il Ministero della difesa della Repubblica di Bulgaria per la collaborazione bilaterale nel settore della difesa, fatto a Roma l'11 luglio 1995 (*Approvato dal Senato*) (3289).

— *Relatore:* Rivolta.

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo di Georgia nel settore della difesa, fatto a Roma il 15 maggio 1997 (5028).

— *Relatore:* Rivolta.

S. 2868 — Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sulla cooperazione nel settore militare tra il Ministero della difesa della Repubblica italiana ed il Ministero della difesa nazionale della Romania, fatto a Roma il 26 febbraio 1997 (*Approvato dal Senato*) (5129).

— *Relatore:* Abbondanzieri.

S. 2896 — Ratifica ed esecuzione del *Memorandum* di intesa tra il Ministero della difesa della Repubblica italiana e il

Ministero della difesa della Repubblica del Cile sulla cooperazione nel campo della difesa e dei materiali per la difesa, fatto a Roma l'8 aprile 1997 (*Approvato dal Senato*) (*Articolo 79, comma 15*) (5132).

— *Relatore:* Francesca Izzo.

Ratifica ed esecuzione dello Scambio di lettere costituente un Accordo tra la Repubblica italiana ed il Regno dei Paesi Bassi sui privilegi e le immunità degli ufficiali di collegamento presso l'Ufficio europeo di Polizia (EUROPOL), effettuato a Roma il 22 marzo 1999 (*Articolo 79, comma 15*) (6223).

— *Relatore:* Pezzoni.

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica dello Yemen sulla cooperazione nei campi della cultura, istruzione, scienza e tecnologia, fatto a Sana'a il 3 marzo 1998 (6252).

— *Relatore:* Francesca Izzo.

S. 3959 — Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Croazia in materia di servizi aerei, con allegato, fatto a Roma l'8 luglio 1998 (*Approvato dal Senato*) (*Articolo 79, comma 15*) (6401).

— *Relatore:* Schmid.

S. 3996 — Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo del Canada, i Governi di Stati membri dell'Agenzia spaziale europea-ASE, il Governo del Giappone, il Governo della Federazione russa ed il Governo degli Stati Uniti d'America per la cooperazione relativa alla Stazione spaziale civile internazionale, con allegato, fatto a Washington il 29 gennaio 1998 (*Articolo 79, comma 15*) (*Approvato dal Senato*) (6403).

— *Relatore:* Niccolini.

S. 4100 — Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della

Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Senegal al fine di evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali, con Protocollo, fatta a Roma il 20 luglio 1998 (*Articolo 79, comma 15*) (*Approvato dal Senato*) (6407).

— *Relatore*: Calzavara.

S. 3997 — Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione sul contrassegno degli esplosivi plastici e in foglie ai fini del rilevamento, con annesso, fatta a Montreal il 1° marzo 1991 (*Articolo 79, comma 15*) (*Approvato dal Senato*) (6685).

— *Relatore*: Morselli.

S. 4271 — Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Sud Africa per la cooperazione nel campo della difesa e degli equipaggiamenti della difesa, fatto a Roma il 10 luglio 1997 (*Articolo 79, comma 15*) (*Approvato dal Senato*) (6692).

— *Relatore*: Trantino.

3. — Seguito della discussione sul programma quinquennale di progressiva attuazione della legge 10 febbraio 2000, n. 30, concernente il riordino dei cicli dell'istruzione.

— *Relatori*: Soave, per la maggioranza; Napoli, Giovanardi, Bianchi Clerici, Lenti, Aprea, di minoranza.

4. — Seguito della discussione del disegno di legge:

Norme sull'organizzazione e sul personale del settore sanitario (*Rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica*) (4932-B).

— *Relatore*: Duilio.

5. — Seguito della discussione del disegno di legge:

Conversione in legge del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, recante

disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia (7459).

— *Relatore*: Borrometi.

6. — Seguito della discussione delle proposte di legge:

S. 377-391-435-1112-1655-1882-1973-2090-2143-2198-2932 — D'iniziativa dei Senatori: PAPPALARDO ed altri; MICELE ed altri; WILDE e CECCATO; COSTA ed altri; GAMBINI ed altri; POLIDORO ed altri; ATHOS DE LUCA; DEMASI ed altri; LAURO ed altri; TURINI ed altri; D'INIZIATIVA DEL CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO: Riforma della legislazione nazionale del turismo (*Approvate, in un testo unificato, dal Senato*) (5003).

e delle abbinare proposte di legge:

PERETTI; CARLI; CONTE; FONTAN ed altri; BONO ed altri; DE MURTAS e MELONI; MUSSOLINI; CASCIO; COLLAVINI ed altri; SCHMID; TUCCILLO; PEZZOLI ed altri (765-1082-1087-1179-2001-2141-2193-2276-3308-3554-4318-4849).

— *Relatori*: Servodio, per la maggioranza; Bono, di minoranza.

7. — Seguito della discussione della proposta di legge:

S. 1456 — Senatori MANZI ed altri: Estensione ai patrioti di tutti i benefici combattentistici (*Approvata dal Senato*) (4509).

e dell'abbinata proposta di legge: MARCO RIZZO ed altri (2446).

— *Relatore*: Albanese.

La seduta termina alle 2,10 del 12 dicembre 2000.

TESTO INTEGRALE DELL'INTERVENTO
DEL DEPUTATO ROSANNA MORONI IN
SEDE DI DISCUSSIONE DEL DISEGNO
DI LEGGE N. 7042.

ROSANNA MORONI. La materia al nostro esame è di grande rilievo in quanto costituita da attività essenziali per la qualità della vita dei cittadini. I servizi pubblici locali hanno rappresentato e rappresentano una risposta concreta ad una serie di bisogni e di domande della cittadinanza. Il cosiddetto « socialismo municipale giolittiano » ha contribuito non poco alla crescita della nostra società. Questo è nei fatti, nonostante si sia molto discusso dell'efficacia di tale risposta, della sua adeguatezza alle necessità effettive e dei rapporti costi-benefici. Perciò le nostre priorità, nell'affrontare un tema simile, sono quelle che privilegiano appunto la capacità di assicurare risposte adeguate ed eque ai fruitori dei servizi locali. Da tale capacità deriva, infatti, il raggiungimento di livelli di eguaglianza e di giustizia che possono consentire un generale inserimento sociale. Ormai la critica al servizio pubblico in genere è pratica diffusa fuori e dentro le istituzioni; è invalsa una nuova tendenza a sopravvalutare la gestione ad opera dei privati e a disprezzare invece quella a carico delle strutture pubbliche.

Naturalmente l'esperienza del nostro paese ha visto, accanto a straordinari modelli di efficienza e di capacità, anche gestioni inefficienti e antieconomiche, ma ciò non implica la rinuncia alla precisa convinzione che un servizio in mano pubblica è meno suscettibile di dipendere da interessi prettamente economici, che sono, sì, importanti, ma che, a nostro parere, non debbono essere prevalenti rispetto all'esigenza di assicurare a tutte le fasce sociali, a tutti i cittadini, a prescindere dalle loro condizioni socioeconomiche, la possibilità di utilizzare i servizi.

Non vogliamo assumere un approccio pregiudizialmente critico rispetto alla liberalizzazione, né pretendiamo di imporre la tesi che « pubblico » sia necessariamente meglio che « privato », ma da qui a

giustificare lo smantellamento di tutto ciò che il servizio pubblico ha rappresentato e rappresenta, anche in termini di solidarietà e d'inclusione sociale, corre davvero molta distanza. E, in ogni caso, la tesi opposta, secondo cui il privato è sempre migliore del pubblico, fino ad ora non ha dato buoni frutti e non consente di accogliere e condividere il pensiero dominante che vede nella privatizzazione un sinonimo d'efficienza e d'economicità.

Se, infatti, possono esservi stati, in passato, preconcetti eccessivi avverso tutte le forme di liberalizzazione, ora mi pare che si paventi il rischio opposto. Sappiamo bene che negli ultimi anni i Governi che si sono succeduti alla guida del nostro paese hanno fatto scelte rilevanti d'apertura al mercato e siamo ben consci che questa è la direzione prescelta anche dall'Unione europea, ma ci pare altrettanto vero che spesso, nel decidere privatizzazioni consistenti del patrimonio pubblico, non si sia tenuto abbastanza conto che la conseguenza è anche quella di disperdere una grande risorsa sociale, di impoverire la collettività, privandola di una ricchezza che le appartiene e che rappresenta anche una garanzia, un importante elemento di tutela.

La stessa qualificazione di servizio pubblico esplicita il fine sociale, la promozione dello sviluppo locale, l'estensione dei diritti. Dubito che il mercato abbia la capacità di promuovere questi stessi fini, anche perché di sicuro non ha questo interesse prevalente; mentre le istituzioni hanno appunto tra i propri obiettivi anche una crescita sociale complessiva. Lo scopo del mercato è chiaramente il profitto, dunque aprire alla concorrenza di mercato significa sottoporre i servizi ad indirizzi di carattere spiccatamente economicistico.

Le valutazioni in materia non possono quindi limitarsi a prendere in considerazione gli aspetti legati al modello organizzativo, alle modalità gestionali, all'efficienza. Questi sono indubbiamente elementi di rilievo, ma devono essere correlati alla funzione prima e irrinunciabile del servizio pubblico: la concreta fruibilità

e fruizione da parte di tutti dei servizi. Da questo dipendono anche, in maniera non marginale, l'equità, la coesione, la solidarietà sociale.

In moltissime realtà i servizi erogati dai comuni hanno determinato un generale e significativo miglioramento della qualità della vita. Ci sembra sbagliato disperdere per forza il bagaglio di cultura, d'esperienza, di professionalità, sin qui maturato.

Il gruppo comunista al Senato ha votato contro il provvedimento di legge per una serie di preoccupazioni condivisibili e fondate. I nostri senatori hanno visto nel progetto di legge governativo l'ansia di affermare la supremazia del mercato, la sostanziale negazione del carattere sociale dei servizi, l'annullamento di un'esperienza positiva di inclusione sociale.

Siamo consci dei passi fatti in questi anni verso la competitività del sistema produttivo, passi che non potevano ignorare una realtà economica tanto considerevole quanto appetibile: basta pensare che il sistema CISPEL vanta circa 1300 aziende e un fatturato superiore ai 30 mila miliardi.

Siamo anche consapevoli della necessità di un processo di riqualificazione dei servizi e di ristrutturazione tecnologica delle imprese operanti nei diversi settori. Ma non è scontato che questo debba avvenire attraverso una generale dismissione; non è scontato che l'erogazione di servizi di qualità consegua ad una gestione privata dei medesimi, non è scontato che l'efficienza sia assicurata dal mercato. E sicuramente accanto all'efficienza ci sono parametri anche più importanti, come appunto l'equità e l'universalità dei servizi (che spesso corrispondono anche all'effettività dei diritti di ognuno), o come la salvaguardia e la tutela di un ambiente e di un territorio già troppo degradati.

Queste sono le ragioni per cui non potevamo accettare la formula approvata dal Senato che lasciava l'organizzazione dei servizi pubblici agli enti locali solo laddove il relativo svolgimento in regime di concorrenza non rivestisse alcuni re-

quisiti. Accettare quella formulazione avrebbe significato accogliere l'idea di un ruolo residuale delle istituzioni nei confronti dell'economia. Economia che non intendiamo criminalizzare, ma che deve essere orientata ai bisogni sociali, condizionata alle esigenze d'eguaglianza e d'equità, vincolata alla prevalenza degli interessi sociali su quelli economici.

Allo stesso modo, durante il dibattito in Commissione e nel Comitato ristretto, abbiamo chiesto e ottenuto di eliminare l'eccezionalità della gestione in economia e di introdurre talune specificazioni finalizzate a rafforzare i concetti di utilità sociale e di equità e ad evitare rischi di esclusione di fasce di cittadini o di aree territoriali.

Non ci convinceva e non ci convince tuttora la preclusione di forme di gestione diretta per i servizi a rilevanza imprenditoriale: lasciare ai comuni libertà di scelta, senza imporre forme obbligatorie per legge, sarebbe più giusto, più rispondente alla variabilità delle situazioni locali e anche più coerente con le affermazioni sull'autonomia e sull'assunzione di responsabilità da parte degli enti decentrati, tanto sbandierate quando si parla di federalismo.

Fra l'altro, se sono fondate le tesi secondo cui i comuni saranno, comunque, costretti a scegliere di costituirsi in società per rimanere competitivi e non essere fagocitati dai privati, non c'è bisogno di coercizioni, saranno loro stessi ad orientarsi in quel senso. Perché imporglierlo?

Un altro fondamentale elemento di garanzia sociale è il permanere certo e senza deroghe in mano ai comuni della proprietà di reti e impianti da loro acquistati o realizzati. In primo luogo, perché verrebbero dismesse strutture che appartengono ai cittadini, che le hanno concretamente acquisite, pagandone i relativi oneri. Poi per le ragioni già prima accennate, relative ad un interesse collettivo che indubbiamente può essere rappresentato meglio da un'istituzione che non da soggetti privati, naturalmente e legittimamente orientati a realizzare il proprio vantaggio economico.

È chiaro che le nostre obiezioni sono largamente minoritarie, anche alla luce delle posizioni espresse dall'Unione europea contro i monopoli, di una legislazione di settore già avanzata, delle pressioni giunte dall'ANCI e dalle organizzazioni sindacali. Desidero però ricordare che l'articolo 86 del Trattato sull'Unione europea, cui sempre si fa riferimento quando si trattano queste materie, dispone che «le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono — sì — sottoposte alle norme del trattato e in particolare alle regole di concorrenza», ma lo sono, testualmente, «nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata».

Perciò invitiamo ancora il Governo ad una riflessione aggiuntiva, anche in considerazione della positiva esperienza, sociale ma anche economica, di molte nostre municipalizzate e del pronunciamento della stessa Corte di giustizia europea, la quale ha stabilito che, quand'anche esista un'offerta sul mercato, il comune può decidere di produrre in proprio un servizio; una riflessione che porti ad investire maggiormente nel sistema delle autonomie locali, a rafforzare, nel provvedimento al nostro esame, gli elementi che mantengono agli enti pubblici una soggettività reale, un ruolo vero e tangibile nelle determinazioni che riguardano le condizioni di vita dei cittadini, a salvaguardare infine i valori sociali, economici e culturali rappresentati dalla rete delle autonomie locali. Credo che questo sia interesse comune di tutto il centro sinistra.

TESTO INTEGRALE DELLA RELAZIONE
DEL DEPUTATO LINO DUILIO SULLA
PROPOSTA DI LEGGE N. 5651.

LINO DUILIO, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la proposta di legge che è oggi al nostro esame concerne i rapporti di lavoro caratterizzati da collaborazione coordinata non occasio-

nale. Più semplicemente, riguarda tutta una serie di «nuovi lavori» che vanno sempre più connotando la realtà economica del nostro paese.

Mentre mi accingo ad offrirvi un breve, spero esauriente, commento illustrativo degli articoli che compongono la proposta di legge oggetto di discussione in quest'Assemblea, vorrei preliminarmente contestualizzare la questione che discuteremo, al fine di meglio comprenderne le premesse culturali, i contenuti qualificanti, i risvolti problematici.

Sono trascorsi molti anni ormai, onorevoli colleghi, da quando nella pubblicità economica nostrana si iniziò a parlare, con uno slogan durevole e di successo, di «lavoro che manca e lavoro che cambia»: formula sincretica per dire di un processo di trasformazioni economiche e sociali tumultuoso, dalle conseguenze occupazionali apprezzabili tanto sul piano della quantità quanto su quello della qualità.

Ebbene, va detto che in tutti questi anni, l'attenzione degli operatori sociali e politici si è concentrata soprattutto sulla disoccupazione e, date le sue dimensioni, sulle politiche attive da adottare per farvi fronte. Meno rilevante è stata dunque l'azione di approfondimento dei mutamenti qualitativi che via via, o per necessità o per virtù, si andavano determinando negli interstizi del cosiddetto «mercato del lavoro».

In quest'ultimo si è andata progressivamente affermando una realtà di lavori (e di lavoratori) piuttosto magmatica, che non risulta facilmente riconducibile né alla categoria del lavoro subordinato né a quella del lavoro autonomo, e che peraltro nemmeno definisce un «terzo genere», vale a dire una categoria terza, di lavoro e di lavoratori, dai contorni netti e ben delineati, che si collochi nettamente a metà tra le due classiche tipologie di attività: le ricerche sul campo in materia (peraltro non numerose) dicono piuttosto di un *continuum* di indipendenza-autonomia e di dipendenza-subordinazione che si è andato a determinare tra lavoro autonomo e lavoro subordinato (come

capita, del resto, tra gli occupati e disoccupati), di uno spazio nuovo che impone lo sforzo di ragionare andando oltre le categorie conoscitive disponibili, per « riconoscere » una realtà diversa dove convivono forme di lavoro più tradizionali e forme di lavoro più moderne ed innovative.

Vediamo quali sono i risultati delle analisi empiriche.

Come già detto, non molte sono le ricerche realizzate su questi « nuovi lavori », e dunque scarsa risulta la comprensione del fenomeno. Secondo un'indagine pubblicata l'anno scorso a cura di un istituto di matrice sindacale, una prima osservazione che può essere fatta è che nel nostro paese « la quota di lavoro autonomo rimane da mezzo secolo più alta per il semplice fatto che la quota di lavoro dipendente è da mezzo secolo più bassa », nel senso che il processo di industrializzazione ha operato in misura non uniforme e pervasiva e dunque non ha determinato conseguenti effetti indotti sul mondo del lavoro dipendente. Ad avviso dei ricercatori, poi, si sostiene che l'aumento dell'incidenza del lavoro autonomo non sta aumentando, ma semmai è frutto di « un *wishful thinking* decisamente impressionistico »: l'aumento negli impieghi autonomi, infatti, non riguarderebbe i lavoratori occupati ma le posizioni lavorative. Le quali ultime crescerebbero da alcuni anni soprattutto a causa del *boom* dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, quantificabili in ben 700.000 posizioni nel 1991, più che raddoppiate all'inizio dell'anno scorso (quasi triplicate quest'anno).

La crescita di questa « popolazione », dopo una breve parentesi, si è manifestata impetuosa dopo l'istituzione di un apposito Fondo di protezione previdenziale, creato con la legge di riforma delle pensioni del 1995 (la quale prevede per le collaborazioni coordinate e continuative un contributo obbligatorio del 10 per cento).

Dall'esame delle iscrizioni al Fondo, la ricerca accennata trae spunti di notevole interesse, peraltro confermati anche dalle

ricerche che sono state fatte successivamente. Tra questi, che una parte consistente degli « abitanti » del Fondo risulta costituita da amministratori di condominio, mentre una cifra rilevante è rappresentata da consiglieri di amministrazione, sindaci o revisori di conti, più incaricati di vendita a domicilio. Il numero di questi lavori più « tradizionali » equilibra in misura non banale la consistenza dei lavori « nuovi », che pure sono presenti in quantità significativa nella popolazione indagata: ci si riferisce a figure come stilista, grafico, pittore, formatore, perito, infermiere, fisioterapista, agronomo, biologo, geologo, oltre a una parte cospicua formata da consulenti tecnici, tributari e commerciali, per non parlare di figure ancora più nuove come promotore di servizi, *merchandiser*, animatore economico, ricercatore, *tutor*, pranoterapeuta, televenditore, più un'altra quota di consulenti finanziari, aziendali, informatici.

La semplice ricognizione delle caratteristiche tipologiche di questo « popolo del 10 per cento », come è stato chiamato tale agglomerato di persone iscritte al fondo INPS, rende conto, da sola, della difficoltà di procedere ad un'analisi lineare ed uniforme del fenomeno.

Storicamente, peraltro, esso vede la sua genesi, per così dire, dallo Stato più che dal mercato, nel senso che la finalità della sua rilevazione pubblica è stata originata, da una parte, dall'esigenza di istituire un regime fiscale *ad hoc* per la collaborazione coordinata e continuativa e, dall'altra, dall'esigenza di fornire una protezione sociale per questi lavoratori « atipici »: da qui la notevole eterogeneità dei profili socio-professionali descritti, la quale, a ben vedere, appare di grande interesse ma non autorizza a tirare conclusioni affrettate e semplicistiche.

Ritornando all'indagine svolta, se è vero dunque che, secondo le categorie della statistica sociale, non si può parlare di « crescita del lavoro autonomo » nel senso classico del termine, secondo gli studiosi il fenomeno di cui trattasi può indurre ad esplorare la crescita di un particolare tipo di lavoro autonomo che

essi definiscono « di seconda generazione », quello, cioè, « la cui autonomia non poggia più su basi proprietarie o patrimoniali, com'era tradizione dei commercianti, degli artigiani, dei contadini e, più in generale, degli imprenditori e dei lavoratori in proprio ». La conclusione cui essi pervengono è che sta crescendo questa specifica forma di lavoro autonomo, mentre cala il lavoro autonomo a forma più tradizionale: il lavoro autonomo dunque — affermano questi studiosi — sta *cambiando*, non sta crescendo, e il cespite principale di tale cambiamento è costituito in Italia dalle attività di collaborazione coordinata e continuativa, da quel « popolo del 10 per cento » che abbiamo prima richiamato. In proposito, chiarisco che l'aliquota, rimasta ferma per chi risulta già iscritto ad altre casse previdenziali, è stata elevata al 13 per cento nell'anno 2000 ed è destinata a salire progressivamente per arrivare al 19 per cento nell'anno 2014.

Se la genesi definitoria di questa nuova « popolazione » di lavoratori viene, come detto, dallo Stato più che dal mercato, la eterogeneità di figure che ne consegue, peraltro, non è frutto esclusivo di questa sola origine. A ben guardare, dalla ricerca emerge anche che questi « nuovi lavori », oltre che dalla evoluzione dell'organizzazione aziendale e del mercato, derivano anche dalla intenzione dei datori di lavoro di abbattere il costo del lavoro, di risparmiare su oneri rilevanti, come quelli previdenziali, facendo ricorso a forme di lavoro più « leggere » dello stesso contratto di lavoro a tempo determinato.

Anche da questo versante si viene a determinare, dunque, una certa ambiguità nella scaturigine del fenomeno, il quale esprime lavori che oscillano, di nuovo, tra « autonomia e subordinazione », senza possibilità di una scelta chiara tra l'una e l'altra categoria.

Lo stesso quadro motivazionale delle scelte operate dai lavoratori protagonisti di questo fenomeno non depone univocamente per conclusioni certe: nelle risposte fornite ai ricercatori emergono giudizi più positivi che negativi per quel che concerne

l'organizzazione del lavoro ed il contesto professionale (più libertà e più autonomia), ma giudizi più negativi che positivi per quel che concerne le retribuzioni e le tutele (non apprezzate l'insicurezza, la precarietà, il ritardo nei pagamenti). Molti degli intervistati, poi, sembrano vivere la parasubordinazione come una condizione provvisoria, nel senso che non considerano il loro lavoro come definitivo, il che risulta particolarmente vero per coloro che svolgono lavori a basso contenuto professionale.

La conclusione della ricerca è che il fenomeno dei lavori parasubordinati appare troppo magmatico per trarne delle conclusioni univoche in tema di categorizzazione rispetto al lavoro dipendente ed al lavoro autonomo. Occorre rifuggire insomma sia da una visione « futuristica » nella quale il lavoro autonomo « di seconda generazione » veda affacciarsi un nuovo lavoratore « quasi-imprenditore », « tutto preso dalla competizione e dall'ascesa individualistica », sia da una visione « classista » nella quale faccia la sua apparizione un nuovo lavoratore « autonomo-massa », un « apolide », come è stato detto, espressione di un lavoro socialmente alternativo.

Sarebbe scorretto, insomma, indurre conclusioni generali e definitive dalla ricerca empirica: troppo magmatico e troppo in evoluzione appare il contesto osservato: esclusa (per ora) l'esistenza di un « terzo genere », rimane del tutto aperto l'interrogativo se l'attività di che trattasi debba considerarsi « parasubordinata » o « paraautonoma » ovvero, come è più probabile, se essa non debba piuttosto impegnare gli studiosi delle scienze sociali nella ricerca di nuove categorie interpretative, in una realtà socioeconomica che muta velocemente e che storicamente, dopo « l'epoca della fatica » e l'« epoca del lavoro », sembra oggi trasmigrare verso quella che provvisoriamente possiamo definire « l'epoca della attività ».

Come si è già anticipato, il quadro sociologico descrittivo appena offerto non muta nelle sue conclusioni se si dà conto delle ulteriori ricerche effettuate. In esse,

oltre al resto, viene piuttosto ad evidenza un aspetto che senza essere troppo astratti, anzi riconducendoci ad un problema centrale che emergerà nella disamina dei testi al nostro esame, potremmo esprimere così: nella sua ambiguità, e nella vischiosità che è connessa alla cospicua eterogeneità delle figure professionali interessate alla materia trattata, fa capolino una questione nuova eppure antica, cioè a dire la questione del rapporto tra il lavoro inteso come necessità e il lavoro inteso come possibilità, il lavoro cioè come cespite reddituale di cui non si può fare a meno ed il lavoro come opportunità di realizzazione di sé. Emerge insomma il problema del lavoro come fattore di libertà e di autorealizzazione, dunque di dignità per la persona.

È anche questa, senza propendere per alcun sovraccarico etico, una delle questioni centrali che si pone al Parlamento nel momento in cui esso si accinge a varare una legge sui « nuovi lavori »: quest'ultima, infatti, dovrà garantire un quadro di tutele e di diritti di cittadinanza che sottraggano le persone coinvolte in queste attività al rischio di una dipendenza economica mista ad assenza di una essenziale protezione sociale. Nello stesso tempo, però, questa legislazione dovrà risultare non oppressiva, cioè tale da disseminare « lacci e laccioli » che deprmano ad un tempo domanda ed offerta di lavoro, e comprimano così la stessa libertà, sia dei lavoratori che dei datori di lavoro.

Il problema risulta assai delicato e complesso perché il nostro paese sta attraversando, come detto, un periodo di forti mutamenti economici e sociali, e perché il fenomeno della disoccupazione ha assunto dimensioni e stratificazioni di particolare gravità. Risulta parimenti complesso, però, anche perché dinanzi alla fisiologia dei mutamenti, il nostro sistema di *welfare* non risulta ancora adeguatamente attrezzato. Non risulta, in particolare, organizzato per andare incontro a coloro che si cimentano in un nuovo lavoro o in un lavoro nuovo. Il nostro *welfare*, invero, è tuttora connotato da una

certa fissità, la quale si esprime in un'attenzione quasi esclusiva verso forme di lavoro e figure di lavoratori soprattutto tradizionali.

Nel quadro delle innovazioni che la nostra legislazione sta tentando di realizzare, la legge sui « nuovi lavori » all'attenzione del Parlamento si colloca dunque ad un crocevia fortemente intriso di un carico simbolico oltre che concreto: essa dovrà superare la tentazione di restare dentro uno schema tardo-fordista e taylorista del mondo del lavoro, e dovrà essere capace nel contempo, nella scarsa accumulazione culturale di cui si dispone, di produrre una normativa che sappia garantire tutele e dignità al lavoratore nello stesso tempo in cui non « costringe » eccessivamente quell'essenziale quadro di libertà esigito da tutti i protagonisti della vicenda di cui stiamo trattando.

Giunti a questo punto, vengo ad illustrare brevemente il testo che viene sottoposto all'attenzione ed alla discussione di quest'Assemblea.

Si tratta di quattordici articoli, esito di un percorso avviato con una proposta di legge di iniziativa parlamentare, approvata e trasmessa dal Senato il 5 febbraio 1999, poi discussa in Commissione lavoro, dove si è tenuto conto, tra l'altro, anche delle proposte di legge che erano state nel frattempo presentate alla Camera.

Il titolo della proposta di legge, già « Norme di tutela dei lavori « atipici », è cambiato in « Norme in materia di rapporti di collaborazione coordinata non occasionale », con una variazione tesa a dire di una materia che riguarda rapporti di lavoro nuovi, con caratteristiche da leggere in positivo piuttosto che con una aggettivazione allusiva di una certa indeterminazione.

L'articolo 1 della legge definisce l'ambito di applicazione della norma e le peculiarità del rapporto di lavoro. Quest'ultimo si qualifica attraverso alcuni elementi che lo caratterizzano e che conducono a parlare di rapporti di collaborazione, di carattere non occasionale, coordinati con l'attività del committente ma svolti senza vincolo di subordinazione

e in modo personale, senza impiego di mezzi organizzati e a fronte di un corrispettivo. Con previsione esplicita, per ragioni connesse all'oggettiva consistenza dell'attività svolta, sono stati esclusi dall'ambito di applicazione gli amministratori di condominio e gli amministratori di società.

L'articolo 2 tratta dei diritti di informazione e formazione, ed è teso a tutelare la sicurezza e la salute del lavoratore nonché a favorire, acquisendo le opportune informazioni, l'adempimento della prestazione. È prevista anche, demandata alla contrattazione, la possibilità di un sostegno alla formazione, nell'ottica del miglioramento continuo della professionalità dei lavoratori, in ultima analisi del perseguimento della qualità totale del « sistema paese ».

L'articolo 3 risulta particolarmente importante in quanto contempla il contenuto del contratto, che deve essere scritto e deve prevedere, tra l'altro, un corrispettivo equo, i tempi di pagamento, la durata del rapporto, vale a dire una serie di elementi essenziali per un rapporto di lavoro che sia sì flessibile ma non diventi volatile al punto di non consentire un seppur minimo quadro di certezze.

L'articolo 4 contempla la possibilità, da affidare alla sede contrattuale, di prevedere una indennità di cessazione del rapporto, vale a dire un importo da corrispondere al conseguimento della prestazione, di cui il lavoratore possa disporre ai fini che ritenga più opportuni.

L'articolo 5 disciplina, tra l'altro, la materia previdenziale per i cosiddetti « venditori porta a porta », prevedendone l'obbligo di iscrizione al relativo fondo INPS solamente nel caso in cui il reddito annuo derivante da tale attività sia superiore all'importo, nel medesimo anno, dell'assegno sociale previsto dalla legge di riforma del 1995 (importo che per il 2000 ammonta a lire 8.366.800). Nel caso in cui il reddito annuo risulti inferiore, l'iscrizione al fondo viene prevista come facoltativa.

L'articolo 6 contempla una delega al Governo ad emanare, entro sei mesi dal-

l'entrata in vigore della legge, norme tese a prevedere la ricongiunzione dei periodi contributivi per i lavoratori di che trattasi e un'adeguata copertura in caso di sospensione del rapporto di lavoro in caso di malattia.

L'articolo 7 tratta dei diritti sindacali da garantire ai prestatori di lavoro di cui all'articolo 1, compreso quello di partecipare alle assemblee aziendali nei casi e secondo modalità da concordare.

L'articolo 8 prevede le sanzioni che derivano dalla inosservanza delle disposizioni inerenti il contenuto del contratto: si segnala in proposito che la Commissione ha ritenuto necessario un supplemento di discussione sulla materia da effettuarsi in Assemblea.

L'articolo 9 tratta della conversione del rapporto nel caso in cui l'autorità giudiziaria abbia ravvisato l'esistenza di un rapporto di lavoro dipendente in luogo di quello di cui all'articolo 1, prevedendone la trasformazione automatica in rapporto a tempo indeterminato, ma solo nel caso in cui il committente non riesca a provare che la prestazione poteva essere effettuata mediante rapporto di lavoro a tempo determinato. Il secondo comma dello stesso articolo, poi, disciplina il caso delle ONLUS che abbiano provveduto, alla data di entrata in vigore della presente legge, a trasformare i rapporti di lavoro subordinato in rapporti di cui all'articolo 1, ed abbiano avuto contestazioni in merito da parte dell'INPS.

Gli articoli 10, 11, 12 e 13 riguardano rispettivamente la conversione volontaria del rapporto, le competenze per le controversie, il coordinamento con la normativa comunitaria, la modifica del codice civile in materia di privilegi.

L'articolo 14, l'ultimo, dà conto del carattere sperimentale della legge, prevedendo che, dopo due anni dalla sua entrata in vigore, il ministro del lavoro trasmetta alle Camere una relazione sull'attuazione della stessa, in modo da far tesoro dell'esperienza fatta e, se del caso, di apportare le modifiche che si rendessero necessarie.

Come avete potuto constatare, siamo davanti ad una materia importante e delicata, che reclama l'introduzione di una normativa adeguata da parte del Parlamento, una normativa che abbiamo definito necessaria e, nello stesso tempo, essenziale e leggera, che valga ad accompagnare un fenomeno emblematico di novità significative, anche sul piano culturale, che stanno attraversando la realtà del lavoro del nostro paese.

Il bilancio che si potrà trarre dopo i due anni di sperimentazione legislativa servirà a perfezionare il contenuto della legge che stiamo esaminando, magari componendo un quadro unitario ed integrato che recuperi anche le problematiche

previdenziale e fiscale, oggi trattate come argomento a sé stante.

Perché questi obiettivi vengano raggiunti, è necessario che l'Assemblea approfondisca ulteriormente la proposta che a nome dei colleghi della Commissione vi ho sottoposto. E soprattutto è necessario che, in tempi ragionevolmente brevi, la proposta medesima venga, come io mi auguro, approvata.

*IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
alle 3,50 del 12 dicembre 2000.*